



L'ACTION EXTÉRIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES

ÉTUDE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE ACTION
PUBLIQUE TRANSSECTORIELLE

Cette publication est fondée sur la thèse de doctorat de Mary Gely « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure » publiée en 2016 à l'Université de Grenoble Alpes (France).

Editeur : PLATFORMA

Auteur : Mary Gely (Docteur en Sciences du territoire, Université Toulouse 1 Capitole, France)

Version définitive : septembre 2017

Coordination de la publication et révision : Marine Gaudron, PLATFORMA

Coordination avec l'équipe de conception graphique et révision :
Hervé Devavry, PLATFORMA

Réalisation : Paf!, Bruxelles, juillet 2018

Photos : unsplash.com sauf © CCRE page 6 ; © PLATFORMA pages 8 et 15 ;
© MAEDI pages 16 et 38 ; © Union européenne/Fred Guerdin page 44

Avertissement : Les analyses, les résultats et les recommandations sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de PLATFORMA ou de tout gouvernement local et régional, leurs associations ou les institutions multilatérales dont les études de cas sont compilées dans cette étude.

Dans sa thèse, l'auteur précise qu'elle a choisi l'entretien semi-directif comme technique d'enquête qualitative. L'entretien semi-directif « *permet de laisser les enquêtés s'exprimer librement* », « *de recueillir le point de vue, subjectif, de chacun sur la manière dont les [actions extérieures] sont conduites dans leur collectivité territoriale* ». C'est pourquoi les citations reprises dans cette étude conservent un style « *oral* ».

Cette étude est enregistrée sous une licence Creative Commons - Usage non commercial - Page à l'identique 4.0 Licence internationale.



platforma@ccre-cemr.org | www.platforma-dev.eu



L'action extérieure des collectivités territoriales françaises

**Étude de la mise en œuvre
d'une action publique transsectorielle**

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6
INTRODUCTION	7
PRINCIPAUX RÉSULTATS ET ÉLÉMENTS DE RECOMMANDATIONS	9
I. EN FRANCE, UN DÉCALAGE ENTRE LES IMPACTS ATTENDUS DES ACTIONS EXTÉRIEURES ET CEUX EFFECTIVEMENT CONSTATÉS DANS LA RÉALITÉ	11
A. Des impacts pour les territoires locaux de plus en plus mis en avant	12
1. Des impacts recherchés principalement d'ordre économique...	13
2. ... Mais des impacts effectifs principalement d'ordre socio-culturel	14
B. Les impacts pour les collectivités territoriales : moins recherchés mais bien présents dans les faits	17
1. Des impacts sur lesquels les collectivités territoriales communiquent peu	17
2. Le rayonnement et les évolutions de pratiques comme principales retombées recherchées dans les collectivités territoriales	18
3. Peu d'évolutions effectives de politiques publiques locales par le biais des actions extérieures menées mais des évolutions pratiques	19
II. DES ACTIONS NÉCESSITANT UN PORTAGE POLITIQUE AFFIRMÉ ET UNE PRÉSENCE EFFECTIVE DANS L'ADMINISTRATION LOCALE...	23
A. Un portage politique déterminant pour les actions extérieures des collectivités territoriales	24
1. Le rôle central du chef de l'exécutif dans le portage des actions extérieures des collectivités territoriales	25
2. Un portage de l'élu en charge nécessaire mais non suffisant	25
3. Un portage politique des actions extérieures des collectivités territoriales qui reste peu transversal	28
4. Une vision politique de l'international souvent peu précise	29
B. Des actions extérieures des collectivités territoriales mises en place par des entités au cœur des administrations territoriales	31
1. Des entités actions extérieures au poids variable	31
2. Des positionnements administratifs divers des entités en charge des actions extérieures dans les collectivités territoriales	34

III. ... MAIS DES ACTIONS QUI NÉCESSITENT ÉGALEMENT L'IMPLICATION D'ACTEURS DIVERSIFIÉS	35
A. Une implication nécessaire mais délicate d'autres services des collectivités territoriales	36
1. Une mobilisation transversale indispensable à la mise en œuvre des actions extérieures	36
2. Une mobilisation des autres services qui n'est pas sans obstacle	37
3. Les moyens mis en œuvre pour rendre effective cette mobilisation transversale dans collectivités territoriales sur leurs actions extérieures	40
B. Des relations avec les acteurs du territoire recherchées par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs actions extérieures	43
1. Une implication de la société civile nécessaire et recherchée pour les actions extérieures des collectivités territoriales	43
2. Une volonté affichée de coordination avec les autres collectivités territoriales françaises sur ces actions en lien avec l'international	46
PERSPECTIVES	48
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES CITÉES	49
LISTE DES SIGLES	49
LISTE DES PROFESSIONNELS INTERVIEWÉS	50
LES PARTENAIRES DE PLATFORMA	54

Coopération décentralisée, jumelage, action extérieure des collectivités territoriales, le vocabulaire et les concepts sont nombreux pour décrire et penser les relations internationales au niveau local. PLATFORMA en est l'illustration concrète: la coalition rassemble les gouvernements locaux et régionaux et leurs associations investis dans la coopération pour le développement entre l'Europe et les pays partenaires, chacun avec leur conception et approche de l'action internationale des gouvernements locaux.

La recherche académique sur le sujet reste encore peu développée en Europe. Il s'agit pourtant d'un domaine en pleine évolution, que réinterroge notamment l'Agenda 2030 pour le développement durable et sa nouvelle approche du développement global. C'est la raison pour laquelle le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), à travers PLATFORMA, souhaite encourager la recherche sur ce sujet afin de donner plus de matières à nos débats sur les enjeux et pratiques de la coopération décentralisée.

Cette publication, issue d'un travail de thèse sur l'action extérieure des collectivités locales en France, s'intéresse à de nombreuses problématiques partagées par la plupart des collectivités locales en Europe. Pourquoi mener une action internationale dans un contexte de contraintes budgétaires pour les gouvernements locaux? Comment impliquer les citoyens et acteurs du territoire et s'assurer leur adhésion à la politique internationale menée? Quels impacts pour le territoire européen peuvent être attendus dans le cadre de coopération décentralisée? Quels sont les nouvelles attentes des élus locaux pour l'action internationale? Quels sont les moteurs ou au contraire les freins à la coopération décentralisée pour une collectivité européenne aujourd'hui?

Ce travail nous propose d'observer les pratiques et politiques de l'action extérieure des gouvernements locaux en France afin d'en tirer des pistes de réflexions sur le futur de la coopération décentralisée. Nous espérons que cette étude servira à nourrir les réflexions pour les travaux de PLATFORMA et de ses partenaires.

Frédéric Vallier,
Secrétaire Général du Conseil des Communes
et Régions d'Europe (CCRE)



INTRODUCTION

Le travail ici présenté est fondé sur la thèse de doctorat¹ « *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure* » et en reprend les principaux questionnements et résultats. Cette étude doctorale, réalisée de juillet 2011 à septembre 2015 (et soutenue le 25 janvier 2016), est centrée sur le territoire français et ses collectivités territoriales. Sont donc pris en compte l'ensemble des échelons administratifs français de collectivités territoriales : communes et intercommunalités, départements puis régions.

Dans cette publication sont ainsi mis en avant des réflexions et résultats issus des principaux questionnements qui ont sous-tendu la recherche doctorale :

- Pourquoi une collectivité territoriale française décide-t-elle de mener des actions extérieures (AE) ? Pourquoi initier et/ou continuer de mener de telles actions dans un contexte de « tensions » (économiques, sociales...) sur le territoire national ?
- Quels sont les types d'impacts/retombées qui sont attendus et recherchés de ces actions en France, tant pour le territoire local que pour les administrations ? Les retombées effectivement constatées sont-elles en cohérence avec celles qui étaient attendues, tant en termes de nature que d'amplitude ?
- Enfin, comment ces actions extérieures sont-elles effectivement conduites dans et par les collectivités territoriales ? Quelles sont leurs modalités de mise en œuvre ? Quels sont les acteurs impliqués et comment ? Quelles sont les logiques et visions les sous-tendant ?

La recherche se fonde, par ailleurs, autour d'une approche méthodologique articulée autour de trois piliers :

- Elle se fonde tout d'abord sur un travail d'immersion dans l'objet « action extérieure des collectivités territoriales », la thèse ayant été réalisée en CIFRE (Convention industrielle de formation par la recherche) du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2014. Ainsi, sur cette période, l'auteur occupait la fonction de chargée de mission « coopération décentralisée » au Conseil général² de l'Isère. Ce positionnement a permis d'appréhender concrètement et « de l'intérieur » l'objet de recherche. Un accès direct et privilégié à divers professionnels, documents et informations a ainsi été possible. Cette immersion-active ou observation participante, a également permis de se confronter à la réalité quotidienne de la mise en œuvre d'actions extérieures dans une collectivité territoriale et ainsi de « tester » des postulats et recommandations. Cette immersion dans le « milieu » de l'AECT (action extérieure des collectivités territoriales), en plus d'être nourrie par des échanges informels avec d'autres professionnels du milieu (lors de réunions, de déplacements ou encore missions à l'étranger) a, par ailleurs, été approfondie par une implication active à l'ARRICOD (Association française des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales).
- A également été réalisée une étude sur les organigrammes de 150 collectivités territoriales³ de France métropolitaine (ensemble des Conseils régionaux, ensemble des Conseils généraux, 17 plus grandes villes et leur agglomération respective).
- Enfin, ont été conduits des entretiens auprès de 56 professionnels de l'AECT⁴ dont 52, élus ou « administratifs », travaillant dans 33 collectivités territoriales distinctes (de divers échelons). Prenant en compte les entretiens ayant pu être enregistrés et retranscrits, a été constitué un corpus d'analyse comprenant les entretiens réalisés auprès de 44 professionnels⁵, issus de 29 collectivités territoriales. Les éléments d'analyse présentés (notamment les éléments chiffrés et sauf indication contraire) dans cette publication sont donc extraits de ce corpus d'entretiens.

¹ GELY, M., 2016, *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 392p.

² L'échelon départemental a effectivement changé de dénomination avec la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ; pour autant dans un souci d'uniformité et de cohérence par rapport à la temporalité de l'étude, sera ici adoptée la dénomination de Conseil général (et non de conseil départemental).

³ Organigrammes récoltés en 2012.

⁴ Voir la liste des professionnels interviewés pages 50 à 53.

⁵ A noter que les propos des enquêtés ont été anonymisés dans leur globalité (un nombre ayant été attribué de manière aléatoire à chaque enquêté). Les références explicites à une collectivité territoriale en particulier ont fait l'objet d'une autorisation préalable.

Il est à noter qu'il est ici question des « actions extérieures des collectivités territoriales ». Ce terme, adopté par le législateur⁶, permet de rendre compte de l'ensemble de diverses actions menées à l'international, ou en lien avec l'international, par les collectivités territoriales françaises. Il englobe aussi bien les partenariats formalisés (souvent associés au terme de « coopération décentralisée »), les actions plus ponctuelles, l'implication dans des réseaux internationaux ou encore des actions de promotion et de marketing territorial à l'étranger. Les actions concernées touchent donc l'ensemble des compétences (obligatoires et facultatives) des collectivités territoriales françaises ; qu'il s'agisse de la solidarité internationale ou d'actions à visée économique pour le territoire français, en passant par des partenariats basés sur la réciprocité. L'ensemble de ces actions est ici pris en compte, y compris les partenariats et actions avec d'autres autorités locales européennes, à l'exception des actions issues de coopérations transfrontalières et/ou résultant de la mise en œuvre de la politique de « coopération territoriale européenne » (coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale) ; ces coopérations étant liées à des logiques spécifiques et différentes (en comparaison avec l'ensemble des autres actions en lien avec l'international).

La recherche menée se veut donc en prise directe avec la réalité quotidienne des AECT même si, par nature, elle ne prétend pas viser l'exhaustivité ni représenter exactement les pratiques et situations propres à chaque collectivité territoriale. Il est également à noter que si cette publication porte un regard critique sur les AECT menées ainsi que sur leurs modalités de mise en œuvre dans différentes institutions locales, l'objectif n'est pas de présenter un « document à charge » mais bien de mettre en lumière la réalité telle qu'elle a pu être observée et analysée dans sa globalité, aspects négatifs y compris.

Par ailleurs, ce n'est qu'en étant conscient de l'ensemble de ces éléments (positifs comme négatifs) que, d'une part, les actions extérieures pourront pleinement atteindre leurs « potentialités » et faire sens pour les territoires locaux (français et étrangers) et, d'autre part, que les collectivités territoriales pourront réellement être des acteurs centraux dans un monde de plus en plus globalisé et interdépendant.



Mary Gely

Docteur en Sciences du territoire
Université Toulouse 1 Capitole (France)

6 Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

PRINCIPAUX RÉSULTATS ET ÉLÉMENTS DE RECOMMANDATIONS



Concernant les retombées en France, l'étude conduite révèle tout d'abord **un décalage entre les impacts attendus des actions extérieures des collectivités territoriales (AECT) et ceux se produisant effectivement**. Ces décalages, entre retombées escomptées et effectives, concernent aussi bien celles en interne dans les collectivités territoriales françaises que celles se produisant sur les territoires locaux, tant en termes de nature que d'amplitude. Par exemple, alors que les impacts « économiques » sont majoritairement attendus, ceux se produisant sont principalement de nature socio-culturelle et non aussi transversaux au sein de la société civile qu'escompté.

Les arbitrages politiques et modalités techniques de mise en œuvre de ces AECT expliquent, selon nous, en partie, ces décalages constatés. En effet, il apparaît que **ces actions ne sont pas toujours nécessairement sous-tendues par une vision stratégique de l'international ni de l'internationalisation locale**. Or, sans de telles visions, comment les AECT conduites pourraient-elles s'articuler avec les autres politiques publiques locales menées, et ainsi avoir de réels impacts sur le territoire local ? De même, sans de telles visions précises, comment être en cohérence avec les logiques d'internationalisation autres en cours au sein des territoires français ?

Ainsi, au vu de l'étude réalisée (explicitée plus en détails dans la suite de la présente publication), plusieurs recommandations peuvent

être faites afin de permettre l'émergence de « réels » impacts en France liés aux actions extérieures conduites par les collectivités territoriales. Il apparaît important de mettre spécifiquement l'accent sur l'une d'entre elles : la nécessité d'avoir une **vision stratégique construite et intégrée de l'international**. Son caractère est en effet central puisqu'elle influence, voire conditionne, les autres éléments à prendre en compte.

- Il s'agit d'une part, d'effectivement **lier la thématique « international » aux réalités et problématiques de son territoire local français**. Ceci passe donc par la réalisation d'un diagnostic territorial de l'internationalisation locale, avec notamment des interrogations autour des thèmes : Quels sont les acteurs locaux en lien avec l'international ? Quelles sont les natures et caractéristiques de ces liens ? Quelles sont les potentialités de développement (économique et non économique) du territoire en lien avec l'international ? Ce diagnostic transversal, associant globalement les acteurs du territoire et de la collectivité territoriale, est la clé de voûte permettant non seulement de dégager une vision de l'international mais également d'intégrer la composante « international » à la vision stratégique globale de développement que chaque collectivité adopte et met en œuvre. Cette intégration à la stratégie globale de la collectivité territoriale permet de créer des synergies, d'être en cohérence avec les dynamiques territoriales et les actions menées par la collectivité territoriale et favorise ainsi l'émergence de véritables impacts en France.

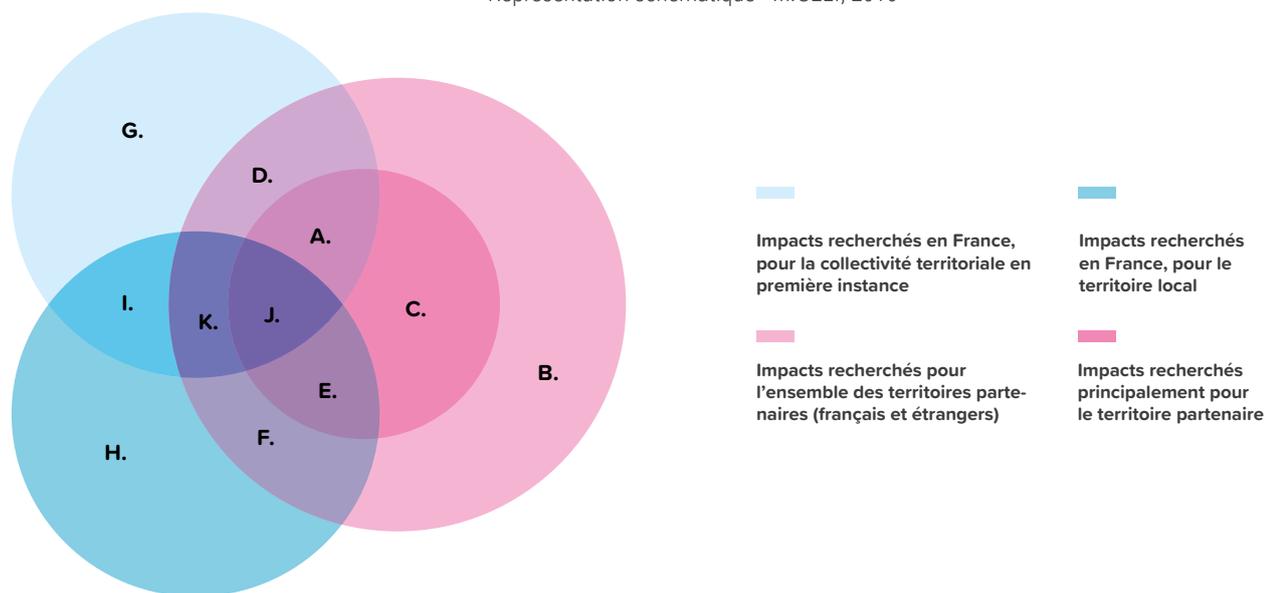
- D'autre part, l'identification d'une vision stratégique de l'international pour chaque collectivité territoriale passe par l'identification d'un « fil conducteur » liant l'ensemble des actions extérieures menées, quels que soient leur nature, le type de relations développées ou encore l'origine géographique des partenaires. Ainsi, si une collectivité territoriale peut conduire simultanément, par exemple, des actions de « solidarité internationale » et des actions de marketing international, elles n'auront véritablement de sens et n'atteindront leurs pleines potentialités que si elles sont pensées et menées de manière coordonnée et intégrée. Le propos n'est donc pas de dire de se centrer sur une seule modalité d'action, sur une seule logique d'internationalisation mais bien de **dépasser la juxtaposition des programmes** et des actions, en identifiant une vision globale. Les diverses logiques liées à l'international ne sont pas, en effet, exclusives les unes des autres (voir figure 1 ci-dessous) ; mais nécessitent d'être pensées globalement et mises en œuvre de manière articulée.

Découlant de l'identification d'une vision stratégique (transversale et intégrée) de l'international, d'autres recommandations peuvent donc être identifiées :

- Avoir un **portage politique** transversal, partagé et assumé de la thématique international.
- Développer un **ancrage effectif et cohérent de l'international dans la collectivité territoriale**. Il s'agit ici, d'une part, d'avoir une entité administrative dédiée avec un rattachement administratif cohérent par rapport à la vision adoptée de l'international. Cet ancrage effectif passe, d'autre part, par une association et mobilisation effective tout au long des actions extérieures des autres services de la collectivité territoriale.
- Développer une **implication co-construite** d'acteurs diversifiés de la **société civile** locale.
- Tisser de véritables partenariats avec les autorités locales étrangères partenaires (dans le cas de relations bi et multilatérales).
- Développer une **communication** (interne et externe) sur les AECT accessible mais non réductrice.
- Développer de véritables pratiques d'**évaluation** des AECT menées, dans les territoires partenaires mais également en France.

– Figure 1 –

Logiques de mise en oeuvre des actions extérieures des collectivités territoriales et combinaisons possibles.
Représentation schématique - M.GELY, 2016



A. Coopération au développement ayant un objectif "politique" (de soutien à une population / de défense d'une cause) revendiqué

B. Partenariats internationaux entre autorités locales

C. Coopération au développement

D. Coopération avec un objectif "politique" mais dont des impacts sont également attendus en France

E. Coopération au développement incluant des actions dans le domaine économique

F. Coopération mutuellement profitable incluant des actions dans le domaine économique

G. Actions "paradiplomatiques"

H. Actions à visées économiques

I. Représentation "politique" à l'international avec des retombées économiques escomptées

J. Coopération au développement ayant un objectif "politique" et incluant des actions dans le domaine économique

K. Coopération mutuellement profitable ayant un objectif "politique" et incluant des actions dans le domaine économique

CHAPITRE 1

EN FRANCE, UN DÉCALAGE
ENTRE LES IMPACTS ATTENDUS DES ACTIONS
EXTÉRIEURES ET CEUX EFFECTIVEMENT
CONSTATÉS DANS LA RÉALITÉ

Combien d'acteurs du territoire français sont-ils touchés voire impliqués dans les projets liés à l'international et à quel niveau ? Combien d'emplois sur le territoire local français sont-ils financés par les actions extérieures menées ? Telles sont les interrogations auxquelles sont de plus en plus amenés à se prononcer élus locaux et professionnels de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT).

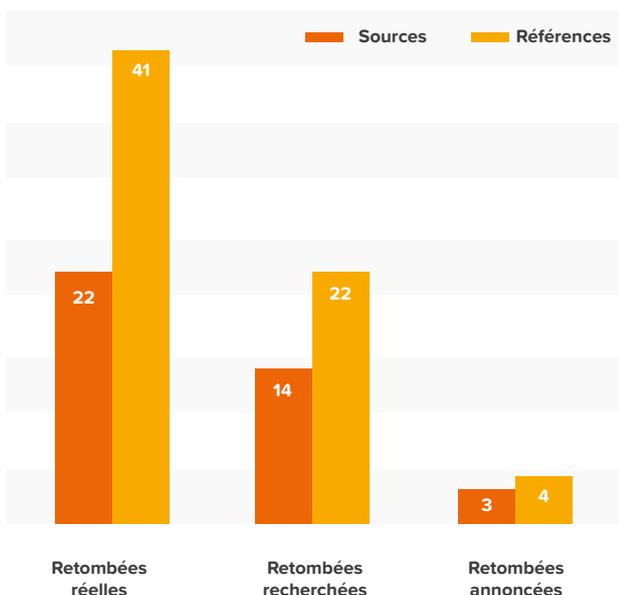
Ainsi, alors même que l'identification d'un **intérêt public local** n'est plus une obligation formelle⁷ pour les collectivités territoriales françaises, ces dernières se saisissent plus que jamais de ce sujet. Il s'agit, notamment pour les élus locaux, d'être en mesure de rendre des comptes aux citoyens qui perçoivent parfois négativement les actions réalisées à l'international. Confrontés aux difficultés quotidiennes, le principe de solidarité internationale, ne suffit souvent plus à « justifier » ou à « légitimer » ces dépenses. Symbole de cette prise en compte grandissante, le Ministère des Affaires étrangères⁸ a inclus, à partir de 2013, dans ses appels à projets « en soutien à la coopération décentralisée » un item « retombées ou retours attendus en France ».

Les collectivités territoriales sont alors incitées à préciser « dans les projets, leurs attentes sur les retombées locales en termes de création de valeur, d'activité économique et d'emplois ainsi que les retours attendus pour la ou les collectivités françaises » (MAEDI/DGM/DAECT, 2013, p.7). La poursuite d'intérêts locaux en France est également à mettre en lien avec les principes de réciprocité des actions extérieures menées et la constitution de partenariats « gagnant-gagnant ». Cependant, au-delà des discours officiels et des communications, il est intéressant d'appréhender la réalité de ces impacts en France. Si les retombées, tant dans leur nature que dans leur amplitude, sont spécifiques à chaque AECT menée, l'étude réalisée permet d'identifier et de souligner certaines grandes tendances.

A DES IMPACTS POUR LES TERRITOIRES LOCAUX DE PLUS EN PLUS MIS EN AVANT

– Figure 2 –

Sous-thématiques relatives aux « retombées pour le territoire »⁹
M. GELY, 2016



Concernant le territoire français tout d'abord, il est intéressant de noter que les retombées réelles sont beaucoup plus mises en avant, par les enquêtés, que les retombées recherchées (comme illustré à la figure 2 ci à gauche). Les retombées annoncées/affichées sont, elles, encore moins souvent citées.

Aussi, que sous-tend cette différence ? Témoigne-t-elle que les collectivités territoriales françaises mènent leurs actions extérieures sans avoir en amont précisément identifié de potentiels retours stratégiques de ces projets pour leur territoire ? Dans ces conditions, dans quelle mesure les AECT sont-elles l'expression de réelles visions politiques stratégiques transversales sur l'international et de ses liens avec le territoire local et ses acteurs ? Ces questionnements semblent d'autant plus prégnants, que seuls quatre enquêtés font référence à des retombées annoncées. Pourquoi les collectivités territoriales, et donc les enquêtés, ne rendraient-ils pas publiques les retombées escomptées si elles étaient précisément identifiées et en cohérence avec les axes de développement du territoire local, alors même que les communications officielles sont de plus en plus axées sur les principes de « réciprocité » et de « retours sur le territoire français » ?

L'étude des impacts annoncés par les Conseils régionaux sur leur site internet apporte des éléments étayant ces questionnements. En effet, si 15 des 22 Conseils régionaux¹⁰ affichent des retombées attendues pour leurs AECT, ces dernières sont souvent peu

⁷ La loi du 7 juillet 2014 sécurise largement les diverses pratiques d'AECT. Elle lève également l'obligation d'identifier un intérêt local en France pour les AECT menées.

⁸ Durant la période de notre recherche, le Ministère des Affaires étrangères est devenu le Ministère des Affaires Étrangères et du Développement international (MAEDI), cependant dans une volonté d'unité de notre propos c'est l'acronyme MAE qui sera employé.

⁹ Ce graphique fait ainsi apparaître, par exemple, que 22 enquêtés ont eu – dans la globalité de leur entretien (et non en réponse à une question spécifique) – à 41 reprises des propos relatifs aux « retombées réelles » pour le territoire.

¹⁰ Etude réalisée à partir des informations récoltées sur les sites internet des Conseils régionaux de France métropolitaine les 24 et 25 septembre 2014.

précises, même dans les propos se référant à un secteur spécifiquement identifié. Les Conseils régionaux du Poitou-Charentes et du Centre affichent, par exemple, respectivement comme objectifs à la mise en œuvre de leurs actions extérieures : de « *favoriser le développement des valeurs de solidarité internationale* »¹¹ et de « *tisser des relations fortes et de s'ouvrir davantage aux autres cultures* »¹². On peut noter que ce constat se vérifie également pour les collectivités territoriales affichant des objectifs de nature économique. Il est enfin ici à souligner que les impacts affichés sont de manière exclusive soit de nature économique soit socio-culturelle, comme si ces deux types d'impacts ne pouvaient pas être articulés (avec des programmes d'internationalisation pensés de manière intégrée).

« C'est un "mieux vivre ensemble" sur le territoire local français qui est recherché »

1. Des impacts recherchés principalement d'ordre économique...

Les impacts annoncés publiquement dépendant non seulement des AECT menées mais également d'arbitrages réalisés en termes de communication, il est nécessaire de s'intéresser plus globalement à ceux qui sont recherchés. 14 professionnels (issus de 13 collectivités territoriales) font ainsi référence à cette thématique des impacts recherchés à 22 reprises (voir figure 1). Il est à noter que sur ces 22 références, seulement sept évoquent des retombées non-économiques. A ce niveau, les enquêtés mettent en avant des impacts liés aux échanges culturels et/ou à l'Education au développement durable et à la solidarité internationale (EDDSI), avec la mise en œuvre d'actions extérieures impliquant notamment des jeunes et des structures culturelles. Plus globale-

ment, en s'adressant à des acteurs locaux divers (établissements scolaires, associations culturelles, ...), c'est un « **mieux vivre ensemble** » sur le territoire local français qui est recherché.

Par ces AECT est également visée une connaissance plus approfondie des interdépendances globales. Un enquêté exprime ainsi : « *[c'est aussi une] approche de la solidarité globale [...] l'idée aussi d'avoir une action en matière de solidarité qui permet de questionner aussi à la fois la façon dont [on] travaille, de la repositionner dans le monde avec ses complexités* ». De même, des retombées peuvent être également attendues pour l'inclusion de diasporas présentes sur le territoire. Il s'agit alors de favoriser leur intégration dans la société civile locale française ou encore d'améliorer leur prise en compte au niveau local. On peut cependant se demander si derrière ces objectifs avancés par les enquêtés, il n'y a pas également un autre enjeu pour les collectivités territoriales françaises concernées en termes de communication. En coopérant avec des régions (ou communes) dont sont originaires les diasporas présentes sur leur territoire, les collectivités territoriales françaises ne tentent-elles pas, entre autres, de se « valoriser » auprès de ces populations ?

A côté des retombées socio-culturelles qui sont « classiquement » associées et recherchées en France avec la conduite d'AECT, les **retombées économiques** sont maintenant celles qui sont majoritairement escomptées. Ainsi 13 des 22 citations des enquêtés relatives à des retombées recherchées font référence à des retombées économiques. C'est notamment ce que soulignent les enquêtés 22 et 28 : « *Nous, c'est toujours en termes de rayonnement et d'attractivité, c'est une évidence* » ; « *chaque fois que je pars, j'amène dans mes bagages et dans mes interventions un savoir-faire et une proposition toujours d'ordre économique et commercial* ». Par ailleurs, comme le rappellent plusieurs enquêtés, les retombées économiques espérées peuvent être de diverses natures : « *La première retombée c'est de l'emploi, c'est assez trivial, une partie de nos actions doit permettre la création d'emplois,*



¹¹ Page internet du Conseil régional de Poitou-Charentes dédiée à la présentation de sa « coopération internationale » : <http://www.poitou-charentes.fr/vivre-ensemble/europe-international> (page consultée le 24.09.2014).

¹² Plaquette de présentation de la « coopération internationale » disponible sur le site internet du Conseil régional du Centre : <http://www.regioncentre.fr/files/live/sites/regioncentre/files/contributed/docs/cooperation/plaquette-cooperation.pdf> (page consultée le 24.09.2014).

d'activités, d'attractivité et d'investissements, la mobilité des étudiants qui donne des compétences supplémentaires dans leur parcours [...] de l'emploi aussi pour les organisations non-gouvernementales qui sont sur le territoire qui ont des effectifs de permanents, de volontaires » (enquête 21). Face à l'importance de la thématique et de l'enjeu économique, certaines collectivités territoriales se dotent d'outils spécifiques. La Région Rhône-Alpes s'est ainsi dotée de la structure ERAI¹³ et le Conseil régional Midi-Pyrénées a adopté un Plan régional d'internationalisation des entreprises 2013-2016¹⁴.

Cette prédominance de la composante économique est pour autant à nuancer. En effet, certaines collectivités territoriales semblent réticentes à lier, même en partie, international et économie, comme l'exprime un enquêté : « Nous n'avons pas pour mission de réaliser des coopérations économiques ». Si ce positionnement peut être lié pour certaines (échelon départemental notamment) à des arbitrages en cohérence avec leurs politiques, on peut aussi se demander s'il ne témoigne pas de l'absence (ou d'une faible) vision politique stratégique sur les actions extérieures et leurs possibles liens avec le territoire local et son développement.

2. ... Mais des impacts effectifs principalement d'ordre socio-culturel

Si les impacts recherchés en France donnent des indications sur les logiques qui sous-tendent les AECT, leur mise en corrélation avec ceux qui se produisent effectivement apporte des informations précieuses à l'heure d'analyser la réalité de ces actions publiques. Il est à noter que 22 enquêtés (représentants 19 collectivités territoriales distinctes) font référence à 41 reprises à des retombées réelles pour leur territoire. Au-delà de ces chiffres, ce qui interroge avant tout c'est le fait qu'uniquement six de ces 41 références à « retombées réelles » pour le territoire coïncident avec des « retombées recherchées ». Une distorsion apparaît donc entre les impacts escomptés et ceux se produisant réellement. Un décalage, visible à la figure 3 ci-contre, existe ainsi dans la nature (caractère économique ou non) des différentes retombées.

Ainsi, si les retombées économiques sont celles qui sont le plus recherchées, elles ne sont que très faiblement présentes dans les propos des enquêtés relatifs à la réalité. En plus de cette **différence de nature** dans les impacts rapportés par les enquêtés, il est à noter le flou et les non précisions des propos concernant les impacts de nature économique. Sur les quatre enquêtés (ayant évoqué des retombées économiques effectives), un seul a donné des précisions chiffrées sur ces retombées réelles liées à l'économie. A l'inverse, on peut citer les propos des enquêtés 10 et 21 : « Il y en a évidemment, on en ressent dans les différents champs [...] La liste est extrêmement longue et extrêmement variée [...] Les retombées sont très concrètes » ; « ça doit nous enrichir [...] Je pense que l'activité est efficace dans ce sens-là ». On peut alors se demander pourquoi les enquêtés ne font que peu référence à des retombées précises. Est-ce parce qu'ils ne disposent pas d'éléments précis relatifs à ce sujet ? Cette situation n'est-elle pas

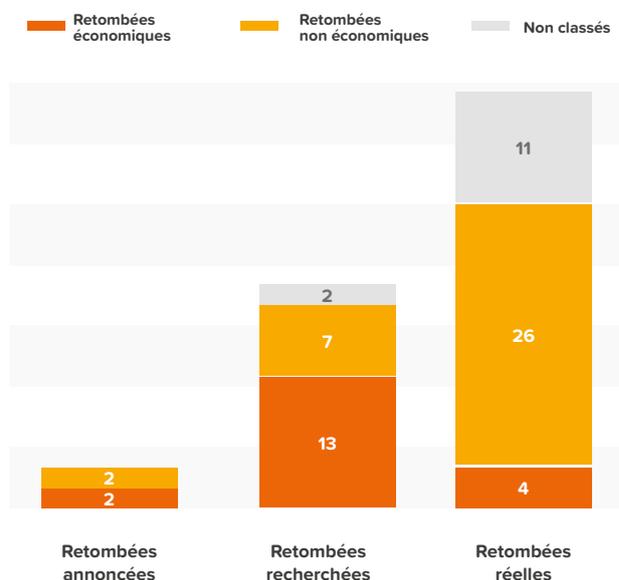
¹³ L'Entreprise Rhône-Alpes International « créée en 1987 à l'initiative du Conseil régional Rhône-Alpes, est le bras armé de la Région pour le développement économique à l'international et le renforcement de l'attractivité de Rhône-Alpes ». Site internet de ERAI. <http://www.era1.org/decouvrir-era1/nosmissions/> (page consulté le 27.09.2014).

¹⁴ Plaquette de présentation - Conseil régional Midi-Pyrénées : http://www.midipyrenees.fr/IMG/pdf/PRIE_PLAQUETTE.pdf (page consulté le 28.08.2015).

– Figure 3 –

Propos des enquêtés relatifs aux impacts des actions extérieures des collectivités territoriales françaises sur leur territoire¹⁵

M.GELY, 2016



non plus, en partie, le résultat d'un manque de communication entre l'entité en charge de la mise en œuvre des AECT et celle en charge des actions publiques en matière d'économie ? Ou bien, les impacts économiques ne correspondent-ils pas à ceux qui étaient escomptés ? Sont-ils (trop) faibles par rapport aux attentes ? En effet, si de telles retombées positives sur l'économie locale française existent, pourquoi les professionnels ne les mettraient-ils pas en avant ?

Cependant, une question reste en suspens : Même si elles les recherchent, les collectivités territoriales sont-elles réellement les plus à-même, et les plus « légitimes », pour mener des actions extérieures avec pour objectif d'avoir des retombées économiques en France ?

A l'inverse des retombées économiques, les **retombées socio-culturelles** en France sont, d'après les propos des enquêtés, moins recherchées mais plus présentes dans les faits (26 références par les enquêtés). L'ensemble de ces impacts n'est, pour autant, pas homogène. Trois types d'impacts peuvent ici être identifiés. Premièrement, se retrouvent les références liées à l'**ouverture culturelle**, à l'éducation au développement. L'enquêté 38 indique ainsi : « Il y a un impact sur le territoire ici aussi. On a ouvert les jeunes à l'international, ça créé peut-être des vocations ou change les esprits ». Cependant, comme le souligne l'enquêté 11, l'amplitude de ces impacts peut être limitée : « On soutient [...] les associations à vocation internationale sur des événements qu'elles organisent [...] donc oui, il y a un impact sur le territoire. [...] Ça a un

¹⁵ Ce graphique montre, par exemple, que parmi les 22 propos d'enquêtés relatifs à des retombées recherchées évoquées par les enquêtés (voir figure 2), 13 concernent des retombées économiques et 7 des retombées non économiques.



impact, sur la vitalité en tout cas du territoire, d'un agenda culturel, même si ça ne sont pas des gros impacts non plus. On reste quand même des petits, tout le monde s'en fout des relations internationales». Ainsi, des retombées plus larges sur le « mieux vivre ensemble » et notamment par l'inclusion de diasporas sur le territoire français, avancées comme étant des objectifs recherchés, ne font que peu (ou pas) partie des impacts réels évoqués. Cette faible mention à des retombées liées au « mieux vivre ensemble » pose d'autant plus question, qu'en général, c'est ce type d'impact qui est mis en avant dans les recherches et études portant sur les liens entre AECT et territoires locaux « au Nord ». Louis FAVREAU, Lucie FRECHETTE et René LACHAPPELLE notent ainsi : « parmi les [...] retombées liées à ce type de coopération, on n'a qu'à penser aux questions liées à la gestion des diversités culturelles (accommodements raisonnables, intégration des immigrants, valorisation du savoir et des réseaux de contacts ainsi que leur intégration dans les projets des diasporas) » (FAVREAU et al., 2008, p.110).

« Nous aidons à valoriser l'expertise du territoire »

Deuxièmement, 12 des 17 professionnels évoquant des retombées non économiques pour leur territoire font référence à des impacts sur les relations avec les acteurs locaux menant des projets de solidarité internationale. Une des retombées pour le territoire est alors la **mise en réseau**, voire la coordination, de ces acteurs locaux engagés sur la scène internationale.

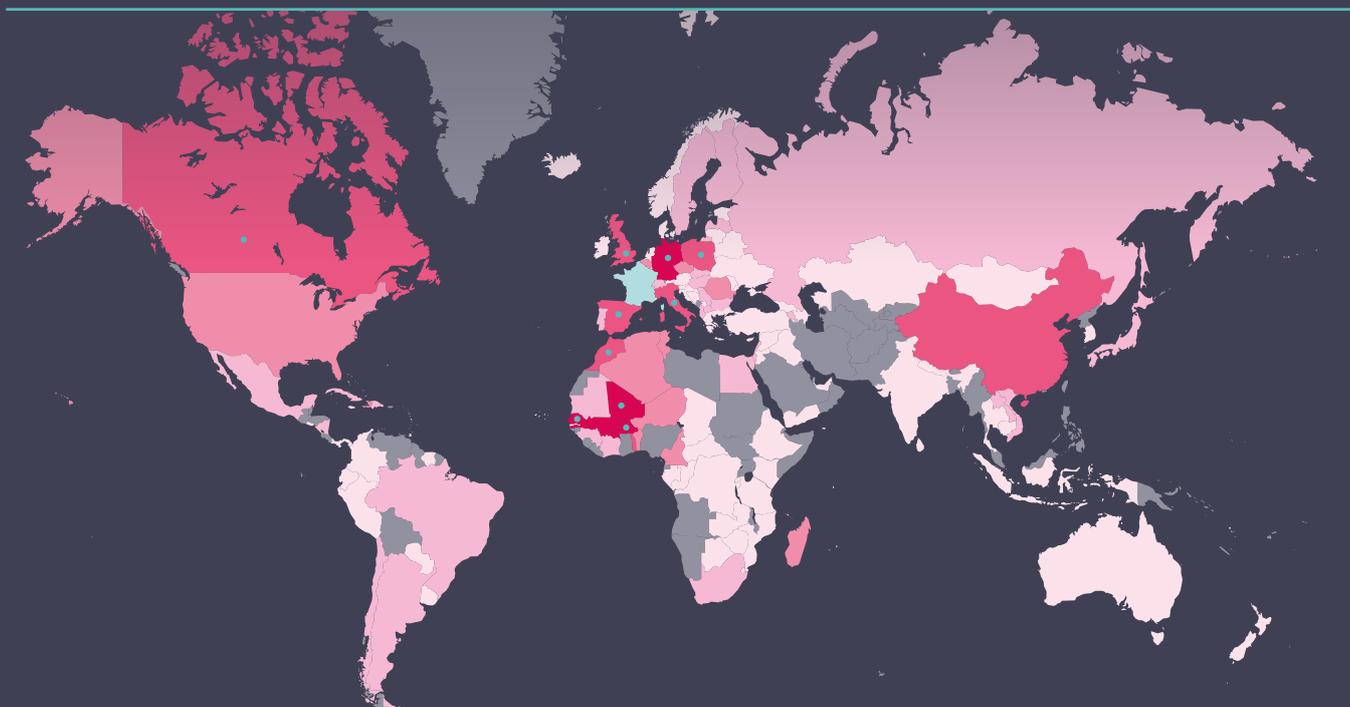
Enfin, à côté de ces mises en relation, les enquêtés soulignent surtout les **évolutions internes** aux structures locales induites par leur participation à des AECT. Ainsi, l'implication dans des projets à l'international permettrait, d'une part, à ces acteurs de valoriser leurs connaissances, compétences et savoir-faire. C'est notamment ce qu'indique l'enquêté 44 : « on aide à valoriser l'expertise du territoire, ils en sont bien conscients, ils sont ravis de pouvoir montrer comment ils travaillent, et à leur tour... ça les valorise, ça contribue au rayonnement ».

D'autre part, les acteurs locaux peuvent faire évoluer leurs pratiques en étant au contact d'homologues étrangers. Cependant, les retours ne semblent pas toujours bénéficier aux structures dans leur intégralité mais parfois plus spécifiquement aux individus impliqués dans le projet. Sans remettre en cause la portée de ces retours à un niveau individuel ou d'une structure, on peut cependant se demander dans quelle mesure elles ont, ou pourraient avoir, une envergure d'ordre plus « général » pour les populations locales.

Cette première analyse en termes d'impacts des AECT sur le territoire français, souligne donc qu'il y a une différence tant de nature que d'amplitude entre les impacts recherchés (et annoncés) et ceux se produisant réellement. Cette **double dichotomie** peut-elle être uniquement la conséquence de difficultés (réelles) à évaluer les impacts, qui sont souvent diffus, qualitatifs et également dépendants d'autres facteurs ? Selon nous d'autres éléments, notamment liés aux modalités actuelles de construction et de mise en œuvre des AECT sont aussi à prendre en compte pour expliquer ces décalages.

On peut enfin souligner que, contrairement aux discours « gagnant-gagnant », plusieurs enquêtés notent que les « apports » sont déséquilibrés entre le territoire français et le territoire partenaire : « on n'a pas un retour sur le terrain. Cette réalité de transfert de savoir-faire, elle n'est pas très opérante, c'est le moins qu'on puisse dire. On a effectivement des retours sous la forme d'expositions, de petits films, mais ça reste très marginal, très très marginal. Il n'y a pas cet aspect de coopération au sens strict du terme » (enquêté 16) ; « on voit encore la solidarité internationale et je pense que c'est encore un peu le cas, comme du sens unique : on apporte quelque chose là-bas. On a du mal à dépasser un petit peu cette dimension » (enquêté 15). Si cette situation peut-être, en partie, imputable à la nature des relations entre autorités locales françaises et étrangères, n'est-elle pas également l'expression de stratégies d'internationalisation insuffisamment précises et non basées sur de réels diagnostics territoriaux (lesquels peuvent permettre d'identifier les liens existants et possibles entre les acteurs locaux français et l'international) ?

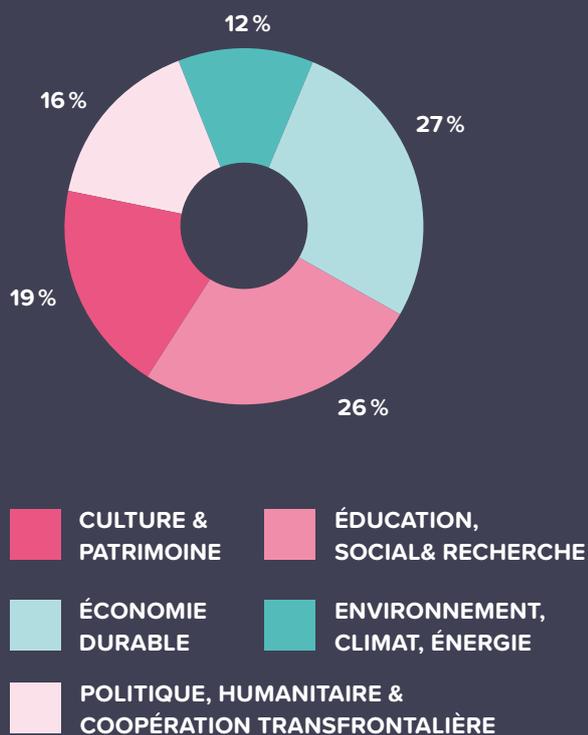
NOMBRE DE PROJETS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE PAR PAYS*



LES 10 PAYS OÙ SONT MENÉS LE PLUS DE PROJETS *

- 325 ● ALLEMAGNE
- 267 ● MALI
- 235 ● SÉNÉGAL
- 224 ● BURKINA FASO
- 170 ● ROYAUME-UNI
- 160 ● MAROC
- 150 ● ITALIE
- 143 ● POLOGNE
- 131 ● ESPAGNE
- 127 ● CANADA

RÉPARTITION THÉMATIQUE DES PROJETS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE



* HORS JUMELAGES

B LES IMPACTS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : MOINS RECHERCHÉS MAIS BIEN PRÉSENTS DANS LES FAITS

Moins recherchés que pour le territoire, les AECT peuvent avoir, et ont, aussi des impacts en interne dans les collectivités territoriales ; impacts pouvant à leur tour impliquer des évolutions concrètes sur le territoire.

1. Des impacts sur lesquels les collectivités territoriales communiquent peu

Si plus d'enquêtés ont fait référence aux retombées annoncées des actions extérieures pour leur administration que pour leur territoire, cette sous-thématique reste cependant relativement peu évoquée. Seulement six enquêtés y font référence, chacun une fois. Avant de revenir sur le contenu de ces propos, le lien peut être fait entre cette faible présence dans les réponses des enquêtés et la quasi-absence de cette thématique sur les sites internet des Conseils régionaux français. Seul un Conseil régional fait ainsi explicitement référence à des retours possibles pour l'institution, indiquant que le développement d'actions extérieures « favorise les rencontres et échanges d'expériences entre les collectivités de par le monde ».

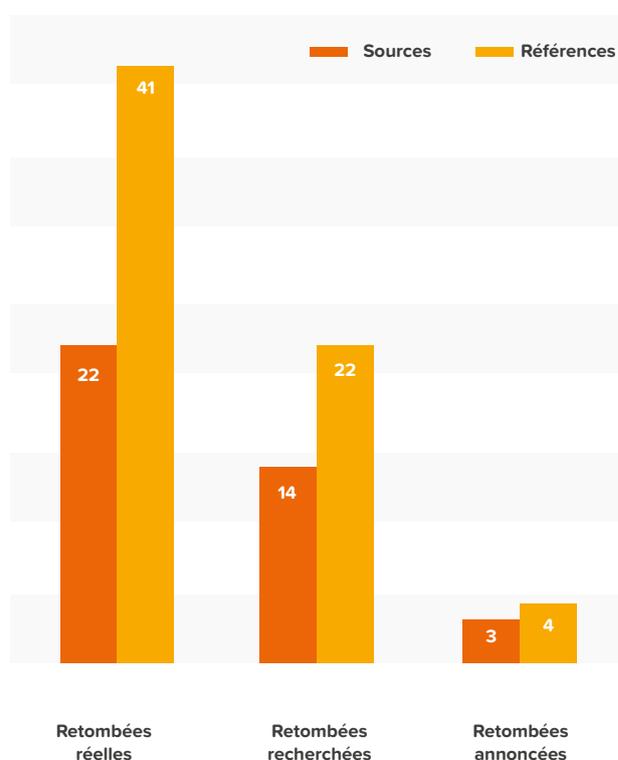
« Ce n'est pas du gagnant-gagnant, mais on se fait connaître »

Ce nombre relativement faible de références aux retombées dans les collectivités territoriales s'explique, en partie, par le fait que ces dernières préfèrent axer leur communication extérieure sur la solidarité internationale ou les possibles retours pour le territoire français et sa population (plutôt que sur de potentiels retours en interne qui n'impactent pas directement la population).



– Figure 4 –
Sous-thématiques relatives aux « retombées pour la collectivité » territoriale française

M.GELY, 2016



En se référant aux propos des enquêtés, deux types de retombées en interne semblent être affichés par collectivités territoriales. On retrouve, premièrement, les « échanges d'expériences » évoqués au paragraphe précédent. Cette possibilité de « prise de recul » est notamment soulignée par l'enquêté 37 : « On va apporter nous nos pratiques mais, en la confrontant, en la frottant à celle des autres, nécessairement on va se poser des questions, et du coup, on va peut-être faire un pas en arrière pour pouvoir ensuite en faire deux en avant, aiguillés par l'expérience que l'on a pu voir ailleurs. Et ça, c'est l'aspect essentiel de ces coopérations qu'il faut vendre ». Les enquêtés font, deuxièmement, référence à des retombées en termes de visibilité, **valorisation** et **promotion** pour la collectivité, comme l'indique l'enquêté 38 : « Ce n'est pas du gagnant-gagnant [...] mais on se fait connaître ».

2. Le rayonnement et les évolutions de pratiques comme principales retombées recherchées dans les collectivités territoriales

Si les types d'impacts recherchés en interne dans les collectivités territoriales concordent avec ceux qui sont annoncés, il est nécessaire de souligner que seuls 10 enquêtés évoquent de tels impacts recherchés par leur collectivité territoriale, à 15 reprises. Si cette proportion reflète réellement les réflexions qui sont menées dans les collectivités territoriales à l'heure de mettre en œuvre des actions extérieures, il apparaît que les programmes d'actions à l'international ne sont que peu pensés comme s'inscrivant dans la réalité quotidienne des collectivités territoriales françaises, signifiant alors que les visions de l'international, et plus spécifiquement des actions extérieures par les collectivités, n'ont pas encore totalement évolué (non passage d'une vision de « *solidarité internationale* » à celle d'un partage d'enjeux et d'objectifs pour l'ensemble des acteurs, étrangers et français).

L'analyse des propos des enquêtés évoquant effectivement des impacts recherchés dans leur collectivité territoriale pour les actions extérieures menées fait apparaître trois types d'attentes : évolutions des pratiques (sept références), rayonnement et visibilité (sept références également) et obtention de nouvelles ressources (deux références). Premièrement, et en cohérence avec un des deux types d'objectifs annoncés, les enquêtés mettent en avant que leur collectivité cherche à ce que les actions extérieures développées impactent les **pratiques internes** quotidiennes. L'enquêté 07 résume ainsi : il y a « *un intérêt à aller voir ailleurs ce qui se passe pour améliorer nos pratiques* ».

De même, l'enquêté 04 explique : « *le fait de permettre à des agents d'aller, de partir en mission, de participer à un projet construit est considéré comme un outil de management, en termes d'ouverture d'esprit, de motivation de l'agent, de formation parce qu'inévitablement il revient avec une vision différente de sa propre discipline* ». Au-delà des prises de recul et des modifications dans les modalités quotidiennes de travail des agents, un enquêté souligne qu'un objectif recherché est plus largement d'impacter la mise en œuvre de politiques publiques locales : « *j'en suis convaincu [...] on cherche aussi à améliorer nos politiques* » (enquêté 38). On peut noter que (comme pour les retombées pour les territoires français) ces impacts recherchés d'évolution des pratiques internes voire des politiques publiques restent relativement généraux dans les propos des enquêtés.

Toujours en cohérence avec les retombées annoncées, le deuxième type de retombées en interne aux collectivités territoriales particulièrement mis en avant par les enquêtés est la recherche de **rayonnement et de visibilité** de l'administration locale. S'impliquer dans des actions extérieures « *c'est aussi [pour la collectivité territoriale] une manière d'être visible, d'être connue et reconnue* » (enquêté 06). Cette recherche de visibilité et de promotion d'une certaine image de la collectivité territoriale est en lien avec la recherche de promotion et d'attraction du territoire qu'elle administre.

Enfin, dernière retombée en interne évoquée par deux enquêtés : l'obtention de **nouvelles ressources financières**. Même si cette retombée est peu reprise par les enquêtés, leurs propos semblent

particulièrement éclairants. L'enquêté 38 rapporte ainsi : « *Les programmes européens, ça nous permet de réaliser des grands projets, financés à 50 % et parfois 80 %, quand c'était l'âge d'or. Donc ça, oui forcément c'est intéressant* ». De même, l'enquêté 07 exprime : « *ceux [les services] qui ont travaillé très étroitement avec nous, comprennent tout à fait l'intérêt d'une coopération, c'est-à-dire l'intérêt d'aller voir ailleurs ce qui se passe pour améliorer nos pratiques, l'intérêt de mobiliser des bailleurs aussi bien européens que peut-être même internationaux, parce que l'on pourrait peut-être même mobiliser des fonds de la banque mondiale* ».

Ainsi, si l'objectif de financements complémentaires n'est souligné que par deux enquêtés, on peut imaginer que c'est une possible retombée plus largement recherchée dans les collectivités territoriales, notamment lorsque les actions extérieures sont co-construites entre le service dédié à l'international et un (des) service(s) thématique(s). En plus de faire évoluer leurs pratiques, le coût financier de cet engagement à l'international peut, en effet, être compensé – au moins en partie – par des bailleurs extérieurs. Ainsi, si une stratégie globale et transversale est mise en œuvre en amont, les actions extérieures et leurs retombées en France (tant pour la collectivité que son territoire) peuvent être en partie financées par des acteurs extérieurs. On peut cependant se demander si certaines actions ne risquent pas, dans ce cadre, de se trouver « influencées » par des logiques propres à chaque bailleur de fonds.



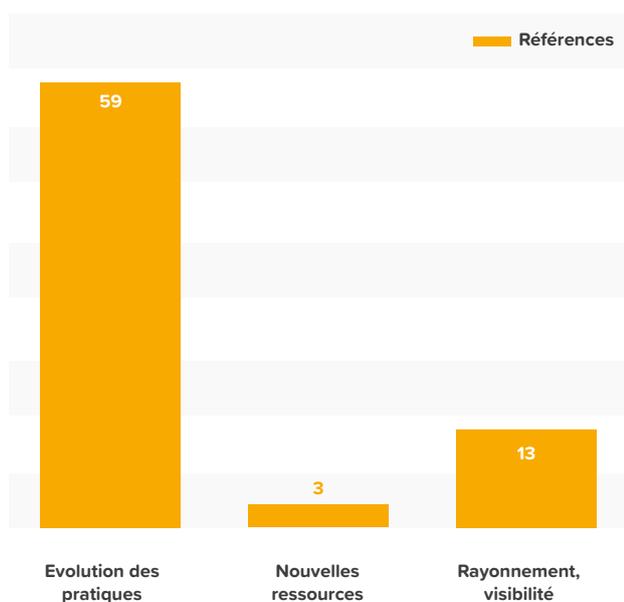
3. Peu d'évolutions effectives de politiques publiques locales par le biais des actions extérieures menées mais des évolutions pratiques

D'une part et comme évoqué précédemment, les impacts des actions extérieures dans les collectivités territoriales françaises sont avant tout envisagés par les enquêtés comme des impacts ayant réellement lieu (25 professionnels abordent cette sous-thématique à 71 reprises). On peut, d'autre part, souligner que les trois types d'impacts recherchés sont également ceux qui sont cités par les enquêtés comme étant ceux se produisant effectivement.

– Figure 5 –

Retombées en interne réelles. D'après les propos des 25 enquêtés ayant évoqué cette thématique¹⁶

M.GELY, 2016



Comme c'est le cas pour les **nouvelles ressources**, les enquêtés faisant part d'impacts recherchés en termes de **visibilité** et de **rayonnement** de leur collectivité territoriale font également partie de ceux soulignant l'effectivité de telles retombées. Une cohérence apparaît donc entre les collectivités recherchant ce type de retombées et celles qui en bénéficient, ou du moins celles qui valorisent ce type de retour.

¹⁶ Le graphique illustre, notamment, le fait que les 25 enquêtés ayant évoqué à des retombées internes réelles (voir figure 4), ont eu à 59 reprises des propos relatifs à des « évolution de pratiques ».

¹⁷ Ce graphique illustre avec plus de détails les 59 propos relatifs à des « évolutions de

Passant par la valorisation d'expertises techniques spécifiques par le biais de la mise en œuvre de projets similaires à l'international ou par l'insertion dans des réseaux d'autorités locales, l'objectif est alors de « faire briller [la collectivité] à l'étranger » ; « pour les élus, c'est une réussite pour eux aussi ». Ce rayonnement d'une collectivité sur la scène nationale, voire internationale, semble donc avoir un caractère éminemment politique, de valorisation des projets menés par l'institution locale mais aussi des élus qui les conduisent. On peut se demander dans quelle mesure cette valorisation dépasse le cadre d'un projet spécifique ou d'une politique publique donnée, et impacte plus globalement l'institution locale et son territoire.

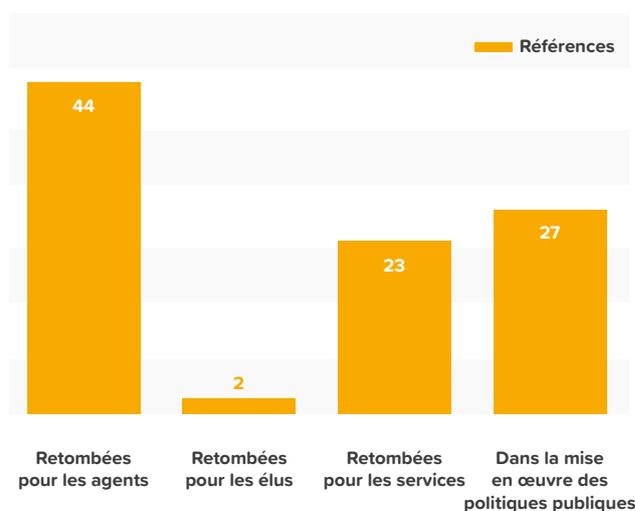
On peut enfin noter que, à l'inverse, certaines collectivités territoriales françaises développent des savoir-faire reconnus à l'international, sans pour autant le mettre en avant au niveau local, national ou international (préférant développer une communication avec un seul type de message, autour de la solidarité internationale par exemple).

À côté de ces deux premiers types d'impacts effectivement présents dans les collectivités territoriales françaises, un troisième est quantitativement beaucoup plus cité : les **évolutions de pratiques**. Elles correspondent ainsi à 83% des propos liés aux retombées pour les collectivités françaises. Plus significatif encore, les 25 enquêtés évoquant des impacts réels des actions extérieures pour leur collectivité citent ces évolutions de pratiques. Comme illustré par la figure suivante, ces évolutions ne sont cependant pas uniformes.

– Figure 6 –

Sous-thématiques relatives aux « retombées dans la collectivité réelles » traitant des évolutions des pratiques¹⁷

M.GELY, 2016



pratiques » (voir figure 5) : à 44 reprises, par exemple, il est question des « retombées pour les agents ».



On note tout d'abord que, selon les enquêtés, ces évolutions de pratiques ne concernent très majoritairement que les acteurs administratifs (retombées pour les agents et pour les services) ainsi que la mise en œuvre concrète des politiques publiques. À l'inverse, seuls deux enquêtés évoquent ce type d'impacts pour des élus. L'enquêté 07 rapporte : « *Je pense qu'ouvrir l'esprit de nos élus, les remotiver, leur donner plus de compétences en les emmenant à l'étranger c'est très important. Je crois que ça a remobilisé notamment notre élu, le fait de s'intéresser à l'international ; ça lui a donné encore plus de forces pour se mobiliser pour son territoire* ».

Au-delà de la retenue de certains enquêtés administratifs à évoquer leurs élus, cette situation où **les élus n'apparaissent que peu directement et effectivement impactés par les AECT** trouve, selon nous, son origine à un autre niveau. On peut avancer le postulat selon lequel les élus, ni élus en charge des actions extérieures ni les autres élus thématiques, ne sont dans le cadre d'AECT spécifiquement identifiés en amont comme pouvant « retirer » des bénéfices. Dans quelle mesure cette situation ne pourrait-elle pas s'expliquer, en partie, par les modalités pratiques de mise en œuvre en interne ? En effet, hormis sur les arbitrages finaux, les élus « thématiques » sont-ils réellement impliqués sur un temps plus long de réflexions et de conduite des actions extérieures ? Par ailleurs, et dans un processus spiralé, dans quelles mesures des élus peu impactés pourront-ils être moteurs dans l'élaboration d'une stratégie d'internationalisation du territoire transversale à tous les secteurs d'intervention de la collectivité territoriale ?

« Ça oblige les collègues à adapter leur expertise »

Ces conséquences relativement limitées pour les élus sont également à mettre en relation avec le deuxième (en nombre de références) type d'évolutions internes que peut impliquer la conduite d'AECT : **les évolutions de politiques publiques locales**. En effet, comme le souligne l'enquêté 19 : « *ça [les AE] peut avoir un impact sur nos politiques publiques, puisque ça peut donner des idées, réorienter certaines actions dans notre territoire* ». Cependant, seuls 17 enquêtés évoquent ce type d'impacts réels (en y faisant référence à 27 reprises), soit 39% des professionnels interrogés. L'enquêté du Conseil général du Nord note ainsi : « *Le projet Mieux vieillir en Europe, regards croisés de collectivités locales a permis un échange entre acteurs publics et parapublics investis dans l'aide ou le soin des personnes âgées et [de] répondre aux besoins des personnes âgées en œuvrant pour leur inclusion sociale* ». Cependant, cet enquêté est le seul à évoquer des évolutions de politiques publiques locales de manière précise. Les autres enquêtés délivrent soit des propos flous et/ou davantage des éléments liés à des évolutions de pratiques administratives concrètes. Sans nier l'importance de ces évolutions techniques au niveau administratif et leurs impacts dans la délivrance du service public, elles ne concernent pas directement les orientations politiques ni le sens donné aux différentes politiques publiques. On peut souligner que ce constat fait écho à un des résultats avancés dans l'étude de ENEIS Conseil et CUF portant sur les liens entre action sociale

et AECT, selon lequel : « *contrairement à l'hypothèse de départ, les coopérations étudiées n'ont pas fourni d'exemples de dispositifs qui auraient été développés sur le territoire des collectivités françaises en s'inspirant des expériences qui auraient été déjà mises en œuvre dans les territoires partenaires* » (ENEIS Conseil, 2015, p.36).

Il sera intéressant de voir dans la deuxième partie de ce document que cette situation de politiques publiques locales uniquement impactées à « la marge » est notamment due au faible portage politique en transversal de la thématique « international » et aux visions souvent peu précises et intégrées de l'internationalisation des territoires locaux français.

Concernant les impacts sur les **pratiques administratives** et **modalités techniques de mise en œuvre** susmentionnés, les propos des enquêtés font référence à deux types distincts de situation en lien avec la conduite d'AECT.

D'une part, un premier type d'impacts des actions extérieures sur les modalités techniques de mise en œuvre des politiques publiques locales rapporté par les professionnels est lié aux **échanges de pratiques** entre professionnels français et étrangers. Ceci fait donc écho à une partie des retombées recherchées identifiées précédemment. En se confrontant à des réalités, des contraintes et des méthodes de travail différentes, les agents mobilisés sont amenés, selon les professionnels interrogés, à mettre en perspective voire à questionner leurs propres pratiques. C'est notamment ce que rapporte l'enquêté 43 : « *ce que les collègues disent, c'est que ça les interpelle de se confronter à des territoires où l'environnement n'est pas le même, où les modes de fonctionnement ne sont pas les mêmes. Ça les oblige à adapter leur expertise en fait. Et donc, ça les sort d'un ronronnement qu'ils pouvaient avoir, et du coup quand ils reviennent dans leurs pratiques, ils prennent du recul* ».

« De mon point de vue, c'est un véritable outil de management et de reconnaissance »

Ces questionnements sur les « façons de faire » et ces confrontations à d'autres réalités peuvent également conduire les agents impliqués à faire évoluer leurs modalités de travail, que les partenaires soient des acteurs issus de pays développés ou en développement. Les enquêtés 04 et 38 relatent ainsi : « *on a un ingénieur d'hygiène qui est parti sur le terrain à Madagascar [...] Inévitablement il nous le dit, dans l'exercice de son activité, il essaye d'abord maintenant de réfléchir simplement, et ensuite d'augmenter l'approfondissement ou la difficulté de la réflexion au fur et à mesure* » ; « *quand on se rend en Suède sur une conférence sur le handicap et que l'on voit le système nordique suédois, et que l'on discute plus avec des anglo-saxons, et on se dit « il y a plein d'idées mais nous on n'y a pas pensé »* ».

Les enquêtés mettent, d'autre part, en avant des retombées possibles liées aux modalités concrètes de mobilisation de ces autres services dans les actions extérieures. Les professionnels notent que les actions extérieures peuvent favoriser la communication entre acteurs français impliqués, notamment entre unités d'une même collectivité territoriale. L'enquêté 31 exprime ainsi : « pour les services, j'ai constaté qu'à travers les projets internationaux tu pouvais bénéficier de la médiation par un tiers. En mettant autour de la table, soit des services internes à la collectivité, donc la dimension transversale et multi-partenaire des projets internationaux [...] Les faire travailler hors sol dans des projets de coopération ça peut faciliter une certaine médiation au sein des services de la collectivité ». En facilitant cette communication entre acteurs en interne dans les collectivités territoriales, les actions extérieures peuvent ainsi favoriser un certain décloisonnement entre services, une certaine **transversalité**. Ces habitudes de travail en concertation pouvant ensuite dépasser le cadre donné du projet international et s'appliquer dans le développement quotidien des politiques publiques, « clairement on améliore largement les politiques publiques » (enquêté 42).

Soulignons ici que ces deux types d'impacts liés aux modalités techniques de mise en œuvre de politiques publiques locales relevés par les enquêtés concernent des agents d'autres services (opérationnels ou fonctionnels) impliqués dans des actions extérieures. Ainsi, pour que les collectivités territoriales françaises puissent connaître de telles retombées dans l'exercice de leurs compétences (notamment obligatoires), un pré-requis est que d'autres services (en plus de celui en charge spécifiquement de l'international) soient réellement impliqués dans les actions extérieures menées.

« J'ai l'impression qu'ils y gagnent en ouverture d'esprit, qu'ils ont moins de préjugés »

Enfin, les dernières évolutions de pratiques identifiées dans les collectivités territoriales françaises concernent des retombées propres aux **agents** et à l'**organisation interne des services**. D'après les propos des enquêtés, ces évolutions sont ici perceptibles à deux niveaux.

Premièrement, les enquêtés mettent fortement en avant les retombées des actions extérieures dans les services et pour les agents en termes de « **management** ». D'une part, l'implication de services dans des actions extérieures permet de « valoriser » leurs actions et « **expertises** ». Cette « **valorisation** » peut alors transparaître en interne, comme le rapporte l'enquêté 07 : « ça permet peut-être au service concerné de pouvoir, en fin d'année, dans son rapport d'activités, avoir un volet international un peu plus fourni, pour montrer qu'ils sont connectés avec tout plein de problématiques qui sont partagées par d'autres dans le monde ». Elle peut également se révéler dans les échanges avec des acteurs étrangers. L'enquêté 29 note ainsi : « [la participation à des AE permet] de donner aux autres services thématiques la possibilité de valoriser leur action et leur métier ailleurs que sur leur propre territoire. De mon point de vue, c'est un véritable outil de management et de reconnaissance ».

D'autre part, en parallèle à la « **valorisation** » globale des compétences et expertises au niveau d'un service, cette « **reconnaissance** » peut concerner plus spécifiquement un (des) agent(s). L'enquêté 07, notamment, relate : « J'ai pu identifier que certains techniciens se sont mis à avoir une nouvelle considération dans leur service par leur chef de service. On s'est rendu compte que un tel parlait finalement super bien anglais, qu'il était capable de conduire une mission ailleurs, d'en revenir avec plein d'idées nouvelles, ça fait d'abord partie d'une politique de ressources humaines en fait ». Par ailleurs, en lien avec cette « **reconnaissance** » professionnelle, les enquêtés rapportent que la participation d'agents à des actions extérieures peut également être un vecteur de (re)motivation. Même si cet impact n'est pas nécessairement et véritablement recherché en tant que tel en amont, les AECT ont donc des retombées en termes de **management** dans les collectivités territoriales françaises. On peut noter que cette idée est de plus en plus reprise et mise en avant, y compris par des directeurs généraux de services¹⁸.

Deuxièmement, en relation avec le point précédent, sept des enquêtés évoquant des retombées réelles pour les agents impliqués soulignent des impacts en termes d'**ouverture d'esprit**, comme le note l'enquêté 34 : « C'est une expérience humaine, très riche et toujours très positive ». Si ces retombées sont plus d'ordre individuel et personnel, on peut penser qu'elles peuvent également influencer certains aspects de la vie professionnelle de ces agents, comme l'explique notamment l'enquêté 07 : « Moi j'ai l'impression qu'ils y gagnent en ouverture d'esprit, ils ont moins de préjugés, ils ont plus de force aussi pour dire à leurs partenaires ou à leurs collaborateurs « on pourrait peut-être faire autrement, regarde comment ils ont fait les Croates, comment les Chiliens ils se débrouillent » ».

Ainsi, les retombées en France, tant pour les territoires que dans les collectivités territoriales sont diverses. Par ailleurs, certaines résultent directement des liens et échanges avec l'international alors que d'autres découlent des modalités concrètes de mise en œuvre en France (effets induits).

De plus, sans nier l'importance des impacts qui se produisent réellement, il est à noter qu'ils ne correspondent qu'en partie à ceux qui sont recherchés.



¹⁸ Sur ce point, voir notamment les Actes des 10èmes Universités de l'ARRICOD. Evry. 6-8 novembre 2013. http://www.rricod.fr/IMG/pdf/UA_2013_Les_ACTES_VF.pdf. p. 18.

CHAPITRE 2

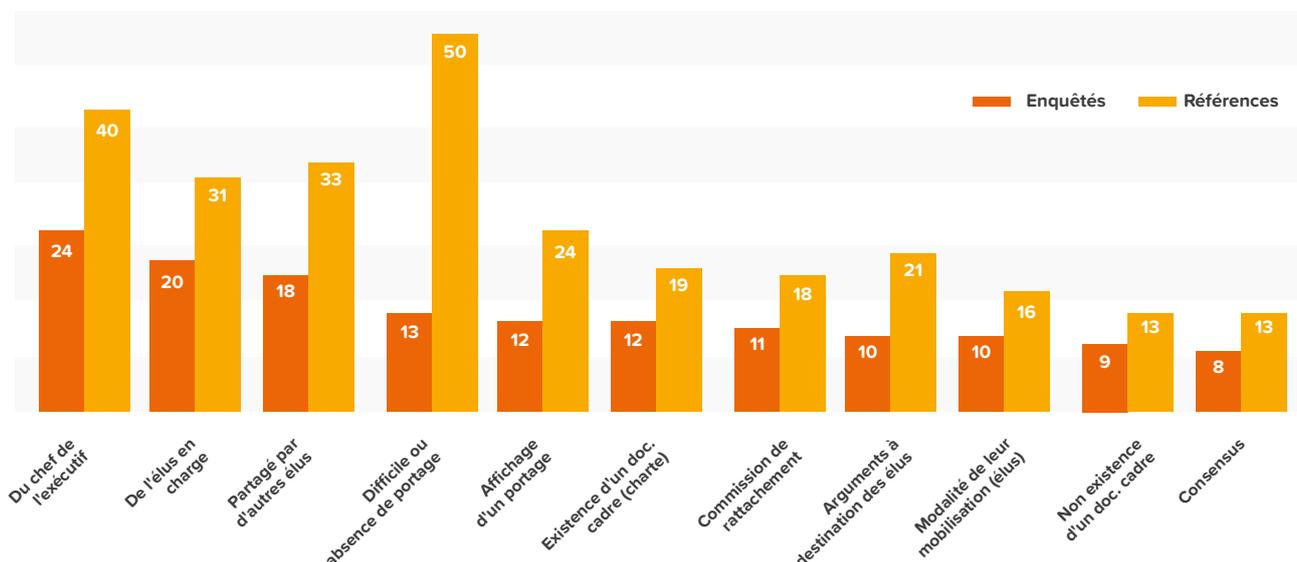
DES ACTIONS NÉCESSITANT
UN PORTAGE POLITIQUE AFFIRMÉ
ET UNE PRÉSENCE EFFECTIVE
DANS L'ADMINISTRATION LOCALE...

Une grande part des facteurs pouvant, selon nous, expliquer les doubles décalages (nature et amplitude) des impacts en France, tant sur les territoires que dans les collectivités territoriales, est liée aux phases amont et de mise en œuvre de actions extérieures des collectivités territoriales (AECT). Quatre grands aspects seront ici présentés. Il s'agit, dans cette partie, de revenir sur les deux types d'acteurs centraux dans le processus de constitution et d'implémentation des AECT.

A UN PORTAGE POLITIQUE DÉTERMINANT POUR LES ACTIONS EXTÉRIEURES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– Figure 7 –

Sous-thématiques relatives au « portage politique »¹⁹
M. GELY, 2016



¹⁹ Ce graphique montre par exemple que – dans la globalité des propos relatifs au « portage politique » issus des entretiens (et non uniquement en réponse à une question précise) – 24 enquêtés ont évoqué le « chef de l'exécutif » à 40 reprises.

Responsables de la définition des politiques publiques locales, les élus locaux sont logiquement au cœur des propos des enquêtés. 38 des 44 enquêtés ont ainsi fait référence à ce sujet, à 221 reprises. La figure ci-contre reprend les diverses sous-thématiques qui lui sont rattachées.

1. Le rôle central du chef de l'exécutif dans le portage des actions extérieures des collectivités territoriales

Cité par 24 enquêtés (représentants 20 des 29 collectivités territoriales où ont été réalisés des entretiens), l'implication du chef de l'exécutif apparaît comme particulièrement centrale dans la décision et la mise en place des actions extérieures dans les collectivités territoriales françaises. Etant donné le caractère facultatif de ces actions, leur mise en œuvre est d'autant plus fortement liée à un choix politique, notamment sous l'**impulsion** des chefs d'exécutif. L'enquête 20 souligne : « [le président] a décidé de se positionner fortement, et de positionner sa collectivité sur cette politique là [...] C'est une politique fragile et qui dépend complètement du choix des élus de se positionner ou pas ». Ainsi, une collectivité territoriale avec à sa tête un président ou maire convaincu et ayant une vision de l'international, s'impliquera d'autant plus sur la scène extérieure. Sur ce point, l'enquête 14 indique : « nous avons une énorme chance d'avoir un président de communauté urbaine qui est un porteur extraordinaire [...] un président très engagé ». L'inverse se vérifie également puisqu'une collectivité avec un chef de l'exécutif timoré sur ce domaine aura peu de probabilités d'initier des actions à l'international ou même de poursuivre avec la même intensité et cohérence celles déjà entreprises, comme remarqué par l'enquête 40 : « le changement de mandat n'a pas non plus joué de manière favorable parce que, [l'ancien président]



était relativement bien investi sur toutes ces questions-là, et donc, portait lui-même [...] Aujourd'hui [avec le nouveau président] ça n'est pas le cas, [il] a d'autres priorités, donc, [il] est beaucoup moins présent ». Ainsi, si l'existence d'un lien étroit entre le chef de l'exécutif et l'internationalisation de la collectivité territoriale peut favoriser une impulsion sur cette thématique, cette situation comporte un **double risque**. Premièrement, une **identification** « trop » forte au chef de l'exécutif peut être un frein à l'implication d'autres élus sur ces questions, y compris d'élus ayant délégation sur cette thématique. C'est notamment ce que souligne l'enquête 39 : « notre élu en charge de la coopération internationale, c'est un peu compliqué [...] Tout doit quand même passer par [le président du Département] aujourd'hui ». Deuxièmement, une **personnification** trop poussée de ces actions par le chef de l'exécutif comporte également le risque d'une « **décrédibilisation** » de ces actions et/ou leur arrêt « **symbolique** » suite à un changement de majorité au sein de la collectivité territoriale.

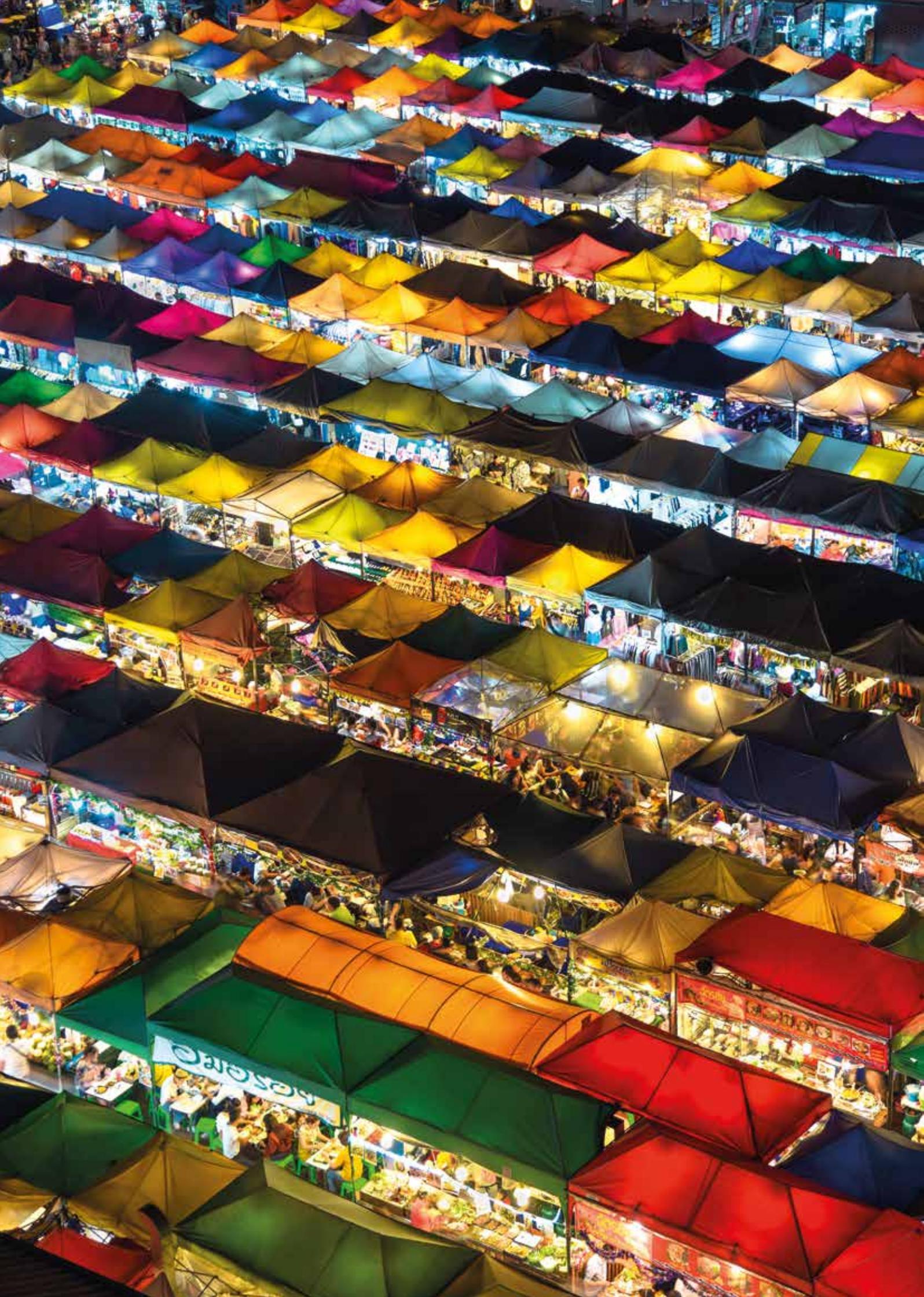
Ainsi, si le chef de l'exécutif peut avoir un rôle déterminant dans le développement d'actions extérieures, il apparaît cependant nécessaire que le portage politique soit plus largement assuré au sein des collectivités territoriales ce qui peut, notamment, passer par la présence d'élus spécifiquement en charge de cette thématique.

2. Un portage de l' élu en charge nécessaire mais non suffisant

La place des élus en charge est soulignée par 20 enquêtés. On peut noter que 19 d'entre eux faisant état de cette thématique ont effectivement un ou plusieurs élus en charge des actions extérieures dans leur institution. Ceci est à mettre en relation avec la présence d'au moins un élu en charge de l'international dans 25 des 29 collectivités territoriales où ont été réalisés des entretiens enregistrés. Plus globalement, les collectivités territoriales françaises menant des actions extérieures sont majoritairement dotées de tels élus responsables de la thématique internationale.

Cette présence témoigne également d'une **volonté**, ou du moins de l'**affichage** d'une volonté politique, de mener des projets avec un volet international. La présence d'élus en charge peut ainsi permettre d'adresser un signal auprès de la société civile locale (notamment des associations impliquées à l'international et/ou des diasporas) que la thématique « **internationale** » est réellement prise en compte par la collectivité territoriale.

Il est, de plus, à noter la **pluralité des intitulés de délégations** attribués à ces élus en charge des AECT. On trouve par exemple des dénominations comme « **coopération décentralisée** » ou « **Europe et internationale** ». S'il ne s'agit de d'intitulés, ils permettent cependant d'appréhender la vision de l'international qu'ont les majorités en place dans les différentes administrations locales. Dans certaines d'entre elles, le choix est fait que l'élus en responsabilité sur les actions extérieures ait également en charge d'autres thématiques. Il est ainsi intéressant de comparer les combinaisons de thématiques effectuées. Ces dernières peuvent en effet donner





des indications, même symboliques, sur les rapprochements effectués entre l'international et d'autres politiques publiques menées par les collectivités territoriales. Dans certains Conseils généraux les vice-présidents en charge des actions à l'international peuvent, par exemple, être en charge de « *l'enfance, famille* », du « *développement rural* » ou encore du « *patrimoine et de la culture* ». En plus de donner à voir la vision accordée à l'international par les responsables politiques de chaque collectivité territoriale, ces associations de thématiques peuvent conduire les élus à développer des passerelles entre elles. L'enquêté 05, dont l'élu est aussi en charge de « *l'enfance famille* » souligne ainsi que « *cela donne véritablement du sens par rapport à une volonté politique de réorienter nos coopérations internationales dans le champ des services sociaux à la population* ». Si des retombées positives peuvent découler de certains rapprochements thématiques, d'autres semblent plutôt symboliser des visions moins « *structurées* » des actions à l'international. Ce peut être, par exemple, le cas lorsqu'un élu est en charge de l'international mais aussi de la communication. Dans quelle mesure les actions extérieures conduites dépassent-elles alors les « *campagnes d'images* » (terme mis en avant par un enquêté)? Plus globalement, dans ces collectivités territoriales, quelle vision sous-tend les actions extérieures menées? Quelle(s) vision(s) les élus ont-ils de l'international et des connexions existant de fait avec leur territoire? Quelle vision ont-ils des interactions entre le local et le global?

Dans un mouvement inverse, certaines collectivités territoriales ont fait le choix de désigner **plusieurs élus sur la thématique de l'international**. Parmi les partitions les plus fréquentes se trouve notamment celle avec un élu en charge de l'international et un de l'Europe. L'Europe est alors vue comme extérieure au territoire français sans pour autant faire partie du giron international. Un autre distinguo existe également entre un élu en charge de la solidarité internationale et un en charge des actions internatio-

« *Sur le papier, il y a un élu en charge des relations internationales. Mais la réalité est autre* »

nales « autres », à comprendre comme celles pour lesquelles sont annoncés et recherchés des impacts pour le territoire français. Au-delà des difficultés fonctionnelles pouvant être engendrées en interne, ces distinctions, si elles répondent à des logiques politiques propres (dépassant parfois le strict cadre de la thématique internationale), ne sont pas sans poser de question sur la vision qu'ont les responsables politiques des actions et relations pouvant exister à l'international, quant à la place possible pour les partenaires étrangers mais également sur les liens pouvant exister entre l'international et leur territoire local. En effet, sur quelle base séparer « *arbitrairement* » et en amont les logiques devant s'appliquer aux relations internationales suivant l'origine géographique des autorités locales partenaires? A partir de quels critères prédéfinir les partenariats susceptibles d'avoir des retombées en France et ceux qui, au contraire, dépendent de logiques de solidarité internationale?

Il est, par ailleurs, nécessaire de souligner que si certains élus en charge des actions extérieures peuvent assurer un réel portage et insuffler une réelle vision des actions à entreprendre, les professionnels enquêtés ont cependant identifié **des limites**. C'est notamment ce que résume l'enquêté 17: « *sur le papier, et dans la réalité, il y a un élu en charge des relations internationales qui est un vice-président, qui a un portefeuille [...] Donc effectivement, sur la base de ça, je ne pourrais ne pas dire qu'il n'y a pas de portage [mais] la réalité est autre* ». Ceci peut être la conséquence de plusieurs facteurs. Tout d'abord, comme explicité précédemment,

certain élus en charge peuvent ne pas avoir les marges de manœuvre suffisantes, notamment lorsque les chefs de l'exécutif sont particulièrement (voire trop) investis sur ces questions. De plus, sans parler de « d'élus placardisés » ou de « cadeau » fait à certains, comme on peut l'entendre dans certaines collectivités territoriales, on peut souligner qu'il existe parfois des problèmes de positionnement de ces élus. L'enquêté 15 explique ainsi que l'élue « fait partie de la majorité écologiste, donc ça a permis au président d'être élu mais après, on fait peu de cas de ces gens-là. Elle n'a pas un positionnement dans l'exécutif très fort, ni un fort tempérament. Donc elle fait de son mieux mais ça n'est pas facile pour elle ». Enfin, le manque de vision personnelle de l'élue en charge sur ces questions peut également être une limite à son portage politique. On notera ici que ces limites peuvent également exister pour des élus ayant des délégations sur d'autres thématiques. Cependant, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle elles peuvent être ici renforcées par le caractère facultatif des actions extérieures et les budgets proportionnellement peu importants qu'elles impliquent dans les collectivités.

3. Un portage politique des actions extérieures des collectivités territoriales qui reste peu transversal

Au-delà des chefs d'exécutif et des élus en charge, d'autres élus, de par leur disponibilité et/ou leurs compétences et/ou leur volonté sont amenés à s'impliquer et à porter les actions extérieures développées par leur collectivité territoriale. Pour autant, il apparaît ici important de souligner que 30% des enquêtés rencontrés ont tenu des propos soulignant un difficile portage politique. De même, la sous-thématique « difficile-absence de portage » est celle ayant été la plus citée dans les propos des enquêtés relatifs au portage politique (voir figure 7). Nous allons donc revenir en détails sur ces difficultés.

Trois niveaux d'implication concrète d'élus dans les AECT peuvent être identifiés d'après les propos des enquêtés.

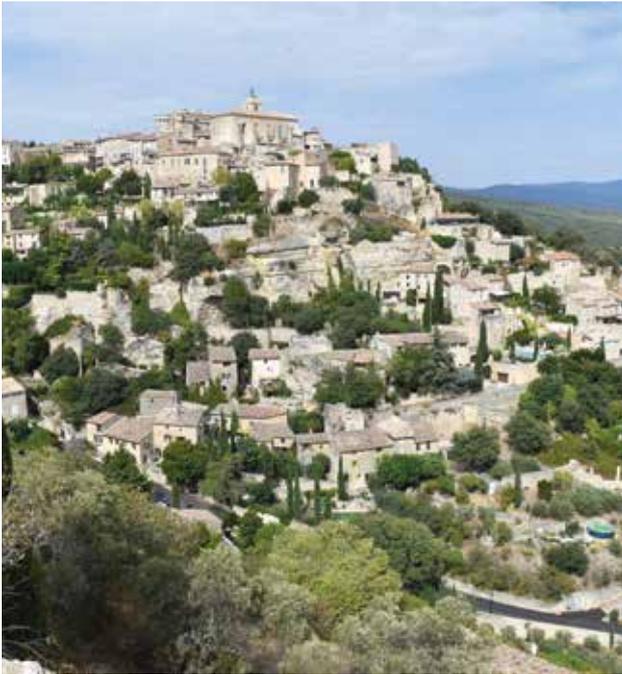
Une première modalité concerne des actions de représentation sur le territoire français en lien avec l'international : « on a eu une délégation québécoise, donc il y a des élus québécois qui sont venus [...] Et très concrètement, il y a eu huit élus dont quatre vice-présidents du Département [qui se sont mobilisés] » (enquêté 17). Une deuxième modalité d'implication concerne la participation d'élus thématiques à des déplacements lors de missions à l'étranger. On peut noter que ces deux types de mobilisations, si intenses soient-elles, présentent cependant le risque de n'être que ponctuelles. Un autre type d'implication d'élus thématiques, sur un temps plus long, peut passer par l'engagement dans des réseaux d'échanges à l'international, comme évoqué par l'enquêté 06 : « la présidente a mandaté des élus pour dire « vous allez représenter [la collectivité], on vous donne une lettre de mission, c'est vous qui représentez [la collectivité] au sein de ces groupes de travail, et on vous demande de rendre compte de vos missions internationales ». Donc, il y a eu une saisine officielle et politique ». N'étant que ponctuelles et/ou de représentation, si un travail n'est pas réalisé en amont et/ou en aval, ces mobilisations n'ont que peu de probabilités d'impacter les élus et plus largement les politiques publiques conduites.

Enfin, ces implications concrètes peuvent apparaître comme trop « limitées » afin de sous-tendre un réel portage politique partagé de la thématique « internationale » dans la collectivité territoriale.

Ainsi, si l'enquêté 10 rapporte « quand je suis arrivé à la ville on m'a dit « tu ne vas pas avoir un élu, ou deux élus, ou trois élus à l'international mais 59 », et c'est à peu près ça. J'ai à peu près 59 élus en charge de l'international qui ont mon téléphone portable et qui n'hésitent pas à s'en servir », une collectivité territoriale avec un portage politique partagé de l'international fait figure d'exception chez les enquêtés. En effet, si 18 enquêtés évoquent un portage partagé des actions liées à l'international, tous n'évoquent pas un portage transversal à l'ensemble des élus ni un portage affiché et assumé.

Plusieurs enquêtés évoquent uniquement un **portage partagé par certains élus** de leur collectivité territoriale, spécifiquement identifiés. L'enquêté 22 explique notamment : « c'est suivant les thématiques. Par exemple sur la Roumanie je travaille beaucoup avec l'élue qui est responsable de la politique du logement. D'autres élus, par exemple l'élue à l'urbanisme, quand il y a des travaux sur l'urbanisme, il se déplace ». Les élus qui soutiennent l'ouverture à l'international sont ainsi, fréquemment, des élus dont une partie des thématiques est en lien ou peut se trouver impactée par le développement d'actions extérieures. De plus, un portage politique des actions extérieures, même partagé, n'est pas synonyme d'unicité des perceptions relatives à l'international et à ses intérêts. L'enquêté 10 reconnaît ainsi : « je ne dis pas qu'ils le portent tous avec le même regard ou la même vision. Certains ne comprennent pas de la même manière, et ne l'envisagent que par l'entrée du projet sur lequel ils sont amenés à conduire ou à soutenir ». Un travail de mise en cohérence de ces visions et attentes vis-à-vis de l'international gagnerait donc à être développé dans ces collectivités territoriales.





Il apparaît, par ailleurs, que l'implication de quelques élus ne suffit pas à créer un véritable soutien d'adhésion de la part de l'ensemble des élus de chaque collectivité territoriale. Plusieurs enquêtés parlent ainsi d'un « **consensus politique mou** » au sujet des actions extérieures (lorsque, par exemple, des décisions sont prises en quelques minutes sur des demandes de subvention ou sur des programmes de coopération décentralisée, sans qu'il n'y ait de réel débat), même si les budgets et délibérations liés à l'international sont adoptés à la majorité, voire à l'unanimité. Un élu thématique peut ainsi développer une vision de l'international par le prisme des actions qui impactent directement sa politique sans pour autant s'impliquer davantage sur le portage politique de la « *cause internationale* » au sein de la collectivité et sur la défense de ces actions. On peut alors se demander si ce non engagement dans un portage actif des actions extérieures est le résultat d'un choix délibéré ou la conséquence d'un cloisonnement tacite entre les compétences. De même n'est-il pas à la fois le symptôme et une cause d'une trop faible voire absence de stratégie d'internationalisation, définie sur le long terme ?

4. Une vision politique de l'international souvent peu précise

Si une implication de plusieurs élus dans des actions extérieures n'est pas le gage d'un portage politique transversal, elle n'est pas non plus un synonyme de l'existence d'une véritable vision stratégique de l'international, engagée et partagée par l'assemblée délibérante. Ce décalage est souligné par plusieurs professionnels. Les enquêtés expriment alors les difficultés engendrées par cette **faiblesse ou absence de vision politique** : « *c'est vraiment ce qui me manque, c'est une vision de l'élu et du portage politique* », « *c'est un vrai souci* ». Sans une vision politique il n'est en effet pas aisé, d'une part, de mettre en œuvre des actions extérieures et/ou

de leur donner du sens et, d'autre part, que les AECT effectivement conduites puissent être en adéquation avec les réalités des territoires locaux et ainsi rendre possible l'émergence de véritables impacts en France. De même, si cette absence de vision politique globale sur l'international, n'empêche pas que soient conduites des AECT, elle peut se traduire par des « *superpositions* » ou des « *juxtapositions* » de projets et de programmes sans qu'une ligne directrice générale, un fil conducteur, ne soit identifié(e) entre eux.

L'absence ou la faible vision stratégique de l'international est, tout d'abord, à mettre en relation avec une **connaissance partielle de la part des collectivités territoriales des dynamiques d'internationalisation de leur territoire**. Ainsi, bien que des évolutions tendent vers une connaissance plus fine des acteurs locaux interagissant à l'international, il est parfois délicat pour les collectivités territoriales d'avoir une vision d'ensemble sur la multiplicité et diversité des liens se nouant entre leur territoire et la scène internationale. Aussi, et en lien avec cette connaissance parcellaire, « *qu'elles soient d'ordre politique ou technique, les attentes des collectivités françaises lorsqu'elles s'engagent à l'international restent encore trop souvent évasives* » (ARRICOD, 2012, p.75).

Le manque de vision stratégique de l'international et notamment des liens avec le territoire local ainsi que les possibles impacts qui pourraient dans ce cadre voir le jour, transparaît, et impacte, également dans le type de **relations entretenues avec les partenaires étrangers**. En effet, si les partenaires étrangers jouent un rôle dans le type de relations qui se tissent (certains demeurant dans une position de « *receveur* » notamment), les positionnements et visions des collectivités territoriales françaises influencent aussi ces relations. En effet, en n'identifiant que partiellement les liens entre leur territoire local et l'international, en n'ayant que partiellement une idée de ce que les différents partenariats à l'international peuvent effectivement apporter à leur territoire et ses acteurs, les collectivités territoriales françaises participent à entretenir des relations inégalitaires où la partie française « *aide* » son partenaire mais n'a que peu de chose à *retirer de l'échange conduit*. Les enquêtés 30 et 40 expriment ainsi : « *Nos services y sont toujours allés pour analyser la situation locale et apporter leur expertise. Ça n'a jamais été dans l'autre sens* » ; « *Ça n'est pas le tout de dire on veut faire de la réciprocité, c'est quand même un complet changement de façon d'appréhender aussi bien le partenaire du Sud que le contenu même du projet* ».

Par ailleurs, cette absence ou faible vision stratégique de l'international par les collectivités territoriales est également à mettre en lien avec **la faiblesse relative des liens effectués entre la thématique international et les autres compétences** des collectivités territoriales. On peut ainsi souligner que seuls sept des 44 enquêtés ont évoqué l'existence effective de tels liens. Un enquêté issu d'un Conseil régional souligne ainsi : « *je pense que c'est plus stratégique d'agir sur l'économie que d'agir sur les ONG. Dès lors que l'on est sur une compétence pleine et entière c'est plus simple* ». Inversement, d'autres enquêtés soulignent l'absence de tels liens. L'enquêté 07 exprime ainsi : « *aujourd'hui, la difficulté que l'on a avec cette coopération, c'est qu'en termes de stratégie, on a beaucoup de mal à justifier que nous soyons en train de participer ou de soutenir une coopération à visée scientifique, étant donné que ça n'est pas du tout dans les compétences du département* ».

Cette situation apporte des éléments de compréhension à la faiblesse des évolutions de politiques publiques liées à la mise en place d'AECT. De même, dans un processus de retro-alimentation, la fragilité de ces liens avec d'autres compétences ne favorise pas un portage transversal de l'international par les élus locaux et ne favorisent pas non plus la constitution d'une véritable vision stratégique globale à ce sujet. De même, dans ces conditions, comment véritablement intégrer la thématique « *international* » au programme global de politique générale porté par chaque collectivité territoriale ?

Il faut cependant souligner que, même s'il n'est pas abouti et présent au même stade dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises, il semble exister un mouvement vers un recentrage des actions extérieures sur les compétences spécifiques des collectivités territoriales les développant. L'enquête 05 témoigne ainsi : « *on est sur une réorientation très affirmée de notre coopération décentralisée dans le champ de nos compétences* ». Ce recentrage pourrait, à terme, faciliter l'émergence de retombées des actions extérieures sur les autres politiques publiques, tant du point de vue technique de leur mise en œuvre que dans les arbitrages les concernant.

Enfin, il est à noter qu'en l'absence d'une véritable vision politique transversale et intégrée de l'international et de l'internationalisation du territoire de la part des élus locaux, les AECT sont d'autant plus sujettes aux évolutions d'orientations des principaux bailleurs de fonds. Huit enquêtés soulignent notamment que les relations entre leur collectivité territoriale et le Ministère des Affaires étrangères (MAE) sont asymétriques. Les collectivités territoriales se trouveraient donc « *influencées* » dans leurs choix relatifs aux actions extérieures dans la mesure où les **orientations du MAE** définissent les aides financières auxquelles elles peuvent prétendre, notamment en fonction des thématiques de travail et des partenaires étrangers. L'enquête 19 indique ainsi : « *on s'inscrit dans les grandes orientations qui sont définies par le Ministère des*

« **Nous nous inscrivons dans les grandes orientations qui sont celles du Ministère des Affaires étrangères** »

Affaires étrangères. De toute façon, on est bien obligé, puisque les sous, si on ne s'inscrit pas dans ces orientations là, on ne les a pas ». Cette influence du MAE sur les actions extérieures développées par certaines collectivités territoriales, peut même aller jusqu'à impacter les décisions d'arrêter ou de poursuivre certains programmes. Un enquêteur rapporte ainsi : « *dès lors que le Chili est devenu émergent, en 2011, il a disparu des listes du MAE, de la DAECT, et du coup il fallait que l'on fasse un financement complet sur nos fonds propres, et là on ne pouvait plus se le permettre* ». Ainsi, si le MAE ne contraint pas les collectivités territoriales à mener telles ou telles actions, ses orientations qui transparaissent notamment dans les critères de sélection des différents appels à projets, influencent les arbitrages politiques réalisés dans les collectivités territoriales sur les actions extérieures à mener. On peut ici avancer l'hypothèse selon laquelle cette influence sera d'autant plus forte que la vision de l'international n'est que partiellement transversale et intégrée au programme de politique générale des collectivités territoriales.

Il ressort ainsi de l'analyse du portage politique des AECT que, malgré l'existence d'un contexte mondialisé et le développement d'échanges divers entre territoires, la thématique de l'international n'est que partiellement portée et vue comme centrale par les élus locaux. Cette situation n'est pas sans conséquence sur les AECT menées mais aussi dans la nature et l'amplitude de leurs impacts effectifs, notamment en France.



B. DES ACTIONS EXTÉRIEURES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MISES EN PLACE PAR DES ENTITÉS AU CŒUR DES ADMINISTRATIONS TERRITORIALES

A côté de la vision de l'international et du portage réalisé par les élus, les entités administratives en charge de la mise en œuvre effective des actions extérieures jouent un rôle central dans la conduite de ces actions. Les nombreux propos des enquêtés à ce sujet soulignent l'importance qu'ont, et peuvent avoir, ces entités, tout en révélant la pluralité des situations existantes dans les collectivités territoriales françaises à ce niveau

1. Des entités « actions extérieures » au poids variable

On peut tout d'abord noter que 60 % des Conseils régionaux et généraux métropolitains affichent sur leur organigramme la présence d'une telle entité. Il existe cependant des disparités entre ces deux échelons de collectivité territoriale. Ainsi, si 100 % des Conseils régionaux intègrent une entité « actions extérieures » dans leur organigramme, ce chiffre passe à 51 % pour les Conseils généraux. Par ailleurs, parmi les 49 % des Conseils généraux n'ayant pas d'entité « actions extérieures » déclarée sur leur organigramme, 81% déclarent dans le même temps mener des actions à l'international sur le site du MAE.

Si certains organigrammes ne font pas nécessairement apparaître l'ensemble des « petites entités » (cellules ou missions par exemple) qui les composent, il semble cependant que dans de nombreux cas, cette non présence d'entité spécifiquement en charge des actions extérieures dans les organigrammes soit bien la transcription d'une absence dans la réalité administrative de telle unité. Ainsi, on trouve des collectivités territoriales (ici des Conseils généraux, mais c'est également le cas dans des communes ou intercommunalités) où les actions extérieures sont développées et suivies par un agent de la collectivité rattaché à un service sectoriel donné ou au cabinet. Parfois même ces agents les mettent en œuvre sur un pourcentage précis, plus ou moins long, de leur temps de travail, en complément de leurs activités thématiques principales. Ces temps spécifiquement dédiés sont alors plus ou moins formalisés selon les collectivités territoriales. De telles situations ont ainsi été rapportées (dans notre panel) par deux enquêtés issus de Conseils généraux. C'est par exemple le cas d'un technicien en charge de l'action sociale, officiellement en charge de coordonner les actions extérieures de la collectivité territoriale sur 20% de son temps de travail. On peut s'interroger sur les capacités même d'une personne (et d'autant plus si cette thématique n'est censée occuper qu'un cer-

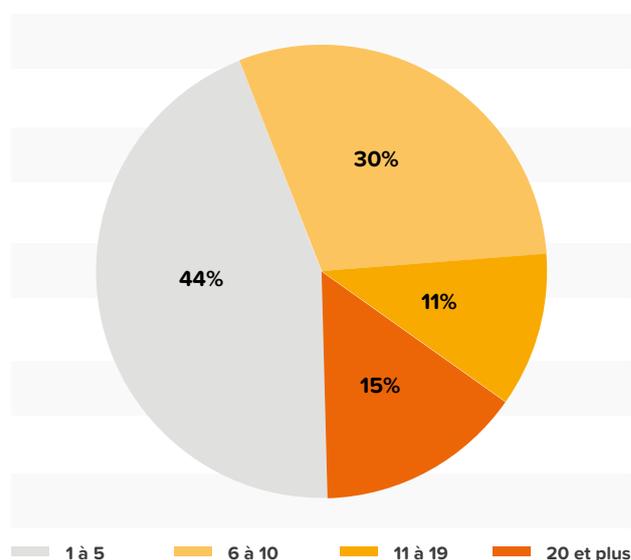
tain pourcentage de son temps de travail) à réellement développer, coordonner et suivre pleinement des projets à l'international.

N'y-a-t-il pas un « risque » que les actions conduites à l'international ne se concentrent que dans un seul champ thématique (celui de l'entité à laquelle l'agent est rattaché)? Ce type de rattachement peut, par conséquent, apparaître comme un facteur limitant pour que les actions extérieures aient des retombées transversales et plus importantes pour la collectivité territoriale dans son ensemble, ses politiques publiques et les acteurs de son territoire.

– Figure 8 –

Nombre d'agents par entité « actions extérieures ». Parmi les 27 collectivités où des entretiens ont été enregistrés et qui disposent d'une entité « actions extérieures »

M. GELY, 2016



Il est, par ailleurs, à souligner que la présence ou non d'une entité administrative spécifiquement en charge des actions extérieures découle notamment de la conjugaison de deux facteurs. Premièrement un effet de taille est à prendre en compte. Les Conseils régionaux, ayant des effectifs et des budgets plus conséquents, peuvent avoir une marge de manœuvre plus importante pour constituer un service dédié. Cependant, cet effet de seuil ne peut pas être le seul facteur explicatif étant donné que des collectivités territoriales de



المسوق المركزي للزرايب
LE SOUK PRINCIPAL DE TAPIS
LA VENTE AUX ENCHERES
LE PRINCIPAL MARKET OF CARPET
LE SOUK PRINCIPAL DE LA ZRAIB

المسوق المركزي للزرايب
LE SOUK PRINCIPAL DE TAPIS
LA VENTE AUX ENCHERES
LE PRINCIPAL MARKET OF CARPET
LE SOUK PRINCIPAL DE LA ZRAIB

moins grande envergure, comme des communes de 60 000 habitants, ont également des entités dédiées aux actions extérieures. Un deuxième facteur à prendre ici en compte est donc la volonté politique de mener effectivement de telles actions à l'international, ce qui implique, notamment, de doter l'administration des moyens techniques nécessaires pour les développer.

Il est, de plus, important de noter que s'il y a des entités en charge des actions extérieures dans 60% des Conseils régionaux et généraux, ces unités ne sont pas uniformes entre elles, notamment en termes de nombre d'agents dédiés. Cette diversité du poids de ces entités, sur le plan des ressources humaines est visible entre les 29 collectivités territoriales où ont été menés des entretiens, comme le montre la figure page 31. Ainsi, si dans la majorité (44%) des collectivités territoriales, les services dédiés comptent une à cinq personnes, plus d'un quart d'entre elles comptent à l'inverse plus de 10 agents. On peut également noter que les 15% de collectivités territoriales ayant des entités avec 20 agents ou plus représentent les quatre échelons d'administration territoriale (communes, intercommunalités, départements et régions). Ceci souligne une nouvelle fois que l'effet de seuil lié à la taille et l'échelon de collectivité territoriale ne peut pas être le seul facteur expliquant la présence ou l'importance d'une entité spécifiquement en charge des actions extérieures dans les collectivités. S'il n'y a, sans doute, pas de taille « idéale » pour ces entités, on peut cependant s'interroger sur les facteurs conduisant à de telles disparités ainsi que sur la nécessité technique d'avoir - parfois - des entités aussi importantes numériquement.

À côté de l'existence d'entités administratives dans les collectivités territoriales, il est à souligner le choix que font certaines de **« déléguer » le pilotage et la conduite de tout ou partie de leurs actions extérieures à des associations**. Dans le cadre de notre étude, trois enquêtés ont exprimé que de telles pratiques existent dans leur administration. Si les avantages que peut avoir ce type de dispositifs sont soulignés (« souplesse », capacité à obtenir et mobiliser des fonds, proximité avec les citoyens), ces derniers ne sont pas sans poser de question notamment lorsque les associations assurent la maîtrise d'œuvre mais également la maîtrise d'ouvrage des projets. D'une part, une confusion peut se créer entre la collectivité territoriale et l'association, notamment pour les partenaires étrangers, ce qui peut être préjudiciable pour la communication et la conduite des projets en commun. D'autre part, la collectivité territoriale peut se trouver « dépossédée » du pilotage de ces actions.

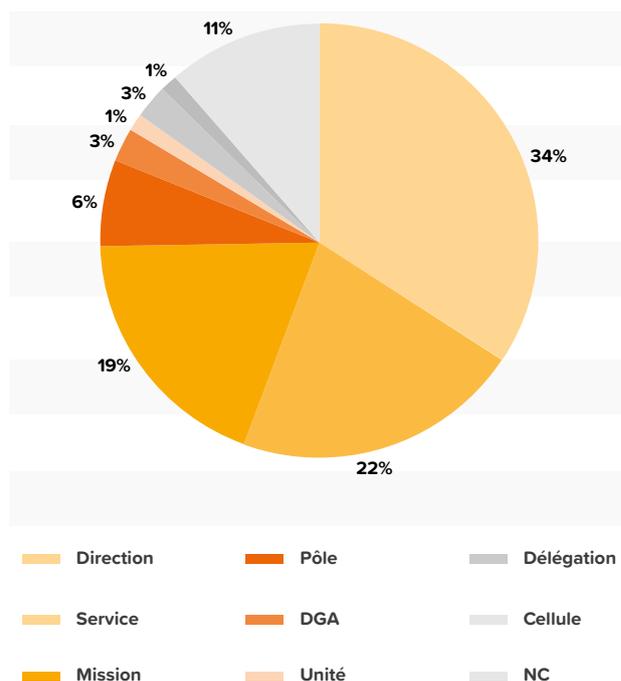
En effet, quelle est la place restant à la collectivité territoriale, notamment en termes d'arbitrages politiques, surtout lorsque l'ensemble des actions extérieures est confié à une même association ? De possibles situations de gestion de fait ne sont-elles pas à redouter dans certains cas de figure ? Conscients de ces risques, les différentes collectivités territoriales ont mis en place divers garde-fous : convention précise liant la collectivité et l'association, évolution de la composition de l'association notamment. Un des trois enquêtés, tout en étant satisfait de ce mode de fonctionnement, indique tout de même que « ça nécessite une bonne entente c'est-à-dire que l'on est sur le fil tout le temps [...] C'est-à-dire que le jour où ça va mal, vraiment, les conventions ne tiennent pas ». Il est enfin à noter que lorsqu'une collectivité territoriale confie tout ou partie de la conduite de ses actions extérieures à des associations,

le processus pour la (re)internaliser ensuite n'est pas sans obstacle et nécessite une vraie volonté politique.

À côté du poids de ces entités en charge des actions extérieures, les professionnels enquêtés soulignent également l'importance qu'ils accordent aux **logiques de travail** à l'œuvre au sein de leur entité. L'enquêté 21 souligne ainsi l'importance d'avoir une « *approche matricielle* ». Ces connexions évoquées peuvent être perceptibles dans les dénominations des entités en charge des actions extérieures, dans lesquelles les familles lexicales « international » et « Europe » sont particulièrement présentes. On trouve ainsi des intitulés tels que « *Relations internationales* », « *Europe et international* » ou encore « *Affaires européennes et internationales* ». Si dans la pratique ces regroupements font sens, la juxtaposition de vocables des familles lexicales « Europe » et « international » interroge cependant. L'Europe n'est-elle pas incluse dans le champ international ? Est-elle dans une position intermédiaire ? Si les logiques de travail sont similaires, pourquoi faire spécifiquement apparaître dans la dénomination de l'entité les deux terminologies ? On peut aussi souligner qu'à côté de ces deux familles lexicales les intitulés comportant la terminologie « *décentralisée* » sont beaucoup moins fréquents. La terminologie classique de « *coopération décentralisée* » semble donc en perte de vitesse. Ces évolutions dans les dénominations des entités en charge des actions extérieures, même si elles n'ont pas de valeur prescriptible, témoignent cependant de l'évolution des actions conduites à l'international, qui sont de plus en plus diverses et dont une partie ne peut être identifiée au vocable « *coopération décentralisée* ».

– Figure 9 –
Grade des entités « actions extérieures ».
Parmi les 22 Conseils régionaux et 48 Conseils généraux
ayant de telles entités

M. GELY, 2016



Outre les logiques de travail spécifiques, les **grades** de ces entités administratives sont également à prendre en compte. Ils ne seront pas, en effet, sans conséquence dans la mise en œuvre des AECT, comme le relève l'enquêté 8 : « *C'est une cellule. On n'a pas voulu créer un service, pour ne pas rentrer dans la hiérarchie administrative* ». A l'inverse, l'enquêté 10 exprime : « *c'est une direction, et ça, c'est important [...] Ça nous permet d'être en contact permanent avec les autres directeurs, de pouvoir avoir l'information sur ce qui se passe dans la collectivité, en tout cas au niveau stratégique, et de pouvoir nourrir aussi, en formel et en informel, l'action de la ville* ». Ces deux témoignages montrent qu'il n'y a pas de grade type pour les entités actions extérieures, chacun dépendant du contexte (interne et externe) propre à chaque collectivité territoriale. Cette variété des situations est également visible à la figure 9 page précédente. Comme constaté précédemment au sujet des effectifs des entités en charge des actions extérieures, il existe une pluralité et diversité des grades de ces entités. Si le fait d'avoir une entité de grade « *supérieur* » (pôle, direction générale adjointe – DGA²⁰ – ou encore unité) n'est pas nécessairement synonyme d'actions « *mieux* » conduites, on peut cependant avancer l'hypothèse que ces actions ne sont pas « *placardisées* » dans ce type d'administrations, qu'on leur donne de la visibilité et une place conséquente dans l'organisation interne.

2. Des positionnements administratifs divers des entités en charge des actions extérieures dans les collectivités territoriales

Si les caractéristiques des entités en charge des actions extérieures donnent des indications sur la vision de l'international dans les différentes collectivités territoriales et n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre technique de ces actions, ces entités ne sont pas des isolats au sein des administrations territoriales. Ces positionnements et **rattachements administratifs** constituent même un réel enjeu d'après les enquêtés (35 enquêtés y ont fait référence à 79 reprises).

L'étude réalisée sur les organigrammes de Conseils régionaux et généraux met en lumière le fait que, contrairement à une idée reçue, les entités en charge des actions extérieures rattachées au « *politique* » sont largement minoritaires puisque cette situation ne se retrouve que dans 6% des organigrammes étudiés. Ces entités sont donc soumises aux mêmes règles administratives que l'ensemble des autres services dépendant de la hiérarchie administrative « *classique* ».

Les organigrammes étant « *le fruit de l'histoire* », résultant parfois de « *non-choix* » ou de décision « *par défaut* », il n'apparaît ici pas judicieux d'essayer de décrypter les logiques et potentiels choix ayant conduit à tel ou tel positionnement, par contre « *les impacts sur les projets et la politique sont énormes* » (enquêté 31).

Les enquêtés soulignent tout d'abord que la **proximité physique, organisationnelle et/ou thématique** favorise des liens plus étroits avec les services et directions rattachés à la même unité. Ce contact direct peut ensuite faciliter l'implication de ces services dans des actions extérieures, comme l'évoque notamment l'enquêté 24 : « *on peut s'appuyer beaucoup plus facilement, pour bâtir les programmes d'accueil, pour bâtir les missions* ». Cependant, ces proximités ne concernent pas les mêmes politiques ou services

suivant les collectivités territoriales. C'est ce qu'illustrent les propos des enquêtés 43 et 38 qui dépendent tous deux de Conseils généraux. Le premier affirme ainsi que « *le fait d'être au sein de cette direction, l'intérêt, ça pourrait être de travailler un peu plus étroitement sur les liens avec l'économie et le tourisme* » alors que le second relève que dans « *cette DGA, vous avez la culture dedans. Les premiers contacts sont généralement avec un pays par le biais de la culture* ». La pluralité des rattachements administratifs évoquée dans le paragraphe précédent conduit ainsi à des rapprochements thématiques divers suivant les collectivités territoriales. Partager un même rattachement administratif peut ainsi faciliter la mobilisation d'autres services/directions sur des actions extérieures par des relations de proximité mais également parce que la voie hiérarchique est « *simplifiée* » ; c'est ce que souligne l'enquêté 42 : « *c'est clair que c'est un avantage indéniable, parce qu'en plus on n'a qu'un seul DGA* ». Aussi intéressantes et facilitées soient-elles, ces mobilisations « *en interne* » dans une même macro-entité administrative n'excluent cependant pas que soient sollicités et mobilisés des services et agents « *extérieurs* » à cette entité afin que les AECT puissent être menées de manière efficiente et pertinente.

Au-delà même des possibles relations de proximité pouvant être favorisées au sein d'une même entité administrative, pour les enquêtés, le positionnement administratif impacte la mise en œuvre des actions extérieures par son caractère plus ou moins « *transversal* ». L'enquêté 15 indique notamment : « *je pense que pour que le service de relations internationales fonctionne, il faut qu'il soit placé en transversalité par rapport aux autres services, et qu'il soit porté politiquement et administrativement* ». Selon les enquêtés cette transversalité sera d'autant plus favorisée que l'entité en charge des actions extérieures est proche du DGS (directeur général des services). 19 enquêtés (sur les 35 ayant tenu des propos quant à l'organisation administrative de leur collectivité) mettent ainsi en avant un **rattachement direct au DGS**²¹. L'enquêté 16 rapporte ainsi : « *il nous a semblé plus pertinent de rester au niveau de la DGS parce que le DGS peut adresser un certain nombre de notes de service aux directeurs et directeurs généraux adjoints. En termes hiérarchiques c'est plus porteur, alors que si la mission avait été mise sous une DGA, on aurait mal vu un DGA adresser des notes de service à ses autres collègues DGA* ». Ainsi, en plus d'un positionnement transverse, un rattachement direct au DGS permettrait d'avoir « *une vision qui dépasse un peu tous les étages intermédiaires, et qui du coup permette une impulsion un peu plus forte* » (enquêté 5). « *Le fait d'avoir une cellule directement reliée au DGS est une chose qui permet déjà d'avancer plus vite* » (enquêté 8), puisque ce positionnement permet des « *circuits courts en termes de processus de décision* » (enquêté 21). Enfin, « *c'est [également] la seule façon d'avoir l'autorité hiérarchique nécessaire pour pouvoir légitimement imposer un certain nombre d'initiatives partagées* » (enquêté 12), témoignant ainsi du fait que l'international a encore « *besoin* » d'être légitimé et porté par le responsable administratif supérieur dans les collectivités territoriales.

On peut cependant noter que même si les enquêtés souhaitent un rattachement proche du DGS, 60% des entités (des Conseils régionaux et généraux) sont à deux ou trois niveaux sous le DGS et donc sans relation administrative directe et immédiate avec lui.

Ainsi, au-delà de la diversité des situations politiques et administratives propres à chaque collectivité territoriale, les AECT nécessitent, comme toute action publique locale, un véritable portage politique mais également technique et administratif.

²⁰ Une direction générale adjointe peut être définie comme étant un « *super-direction* » thématique au sein d'une administration. Elle est, en général, composée de sous-entités administratives (directions, services, ...).

²¹ Le Directeur général des services est au « *sommet* » de la hiérarchie administrative de la collectivité territoriale. Il a un rôle en termes de management mais aussi d'impulsion et de pilotage au sein de l'administration locale.

CHAPITRE 3

... MAIS DES ACTIONS QUI NÉCESSITENT
ÉGALEMENT L'IMPLICATION D'ACTEURS
DIVERSIFIÉS

A côté du portage assuré par les élus locaux et de la conduite quotidienne des actions extérieures par l'entité (ou le personnel) dédiée, ces actions passent également par la mobilisation d'autres acteurs, qu'ils fassent partie ou non des dites collectivités territoriales.

A UNE IMPLICATION NÉCESSAIRE MAIS DÉLICATE D'AUTRES SERVICES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'implication d'autres services et agents apparaît ainsi comme un élément fondamental des AECT aux yeux des professionnels les conduisant. La thématique « relations avec les autres services » est ainsi la deuxième thématique la plus citée par les enquêtés, avec 262 références (la thématique la plus citée étant celle relative aux présentations générales des AECT) effectuées par 39 enquêtés.

1. Une mobilisation transversale indispensable à la mise en œuvre des actions extérieures

Il est tout d'abord nécessaire de souligner les raisons qui conduisent les entités AECT à mobiliser d'autres services et agents. Parmi les 19 enquêtés faisant référence à ces fondements, les enquêtés 26 et 40 indiquent que « notre compétence est uniquement sur de l'ingénierie de projets, on n'a pas vocation à porter nous-mêmes des projets. Il faut qu'ils soient portés par les services » puisque « on n'est pas des experts d'une politique, on est multithématique, on est généralistes. On ne peut pas rentrer dans le fond d'un projet comme [par exemple] faire un inventaire patrimonial de Saint-Louis du Sénégal. Nous on ne sait pas le faire. Donc, forcément on en vient à mobiliser des collègues en interne ». Ainsi les professionnels des actions extérieures se définissent comme des « généralistes », des « intermédiaires », « qui vont chercher des experts et des valeurs sûres dans les différents services » (enquêté 22). La transsectorialité est donc au cœur même des actions extérieures, comme le rappelle l'enquêté 38 : « Nous ne sommes rien sans les autres directions. On travaille parce que les autres directions existent. Le jour où il n'y a plus de projets dans les différentes directions, c'est fini ». Cette idée est également perceptible dans le vocabulaire spécifique

employé par les enquêtés lorsqu'ils évoquent les justifications à la mobilisation d'autres services en interne, ce qui transparaît dans le nuage de mots suivant.

– Figure 10 –
Nuage de mots caractéristiques de l'item « justifications pour l'implication d'autres services »

M. GELY, 2016





Enfin, le dernier élément présenté par les enquêtés pour contre-carrer les freins à la mobilisation d'autres agents et services. Les professionnels « *cherchent* » et « *mobilisent* » d'autres « *services* », « *directions* » ou « *collègues* » « *spécialistes* » sur leurs « **compétences** » et « *expertises* » « *techniques* ». Ces mobilisations semblent cependant répondre à des « *besoins* » sur des « *projets* » (pré)déterminés. Il apparaît alors que ces implications d'autres services en interne se font plus au coup par coup, qu'avec une réelle vision globale partagée et transversale à plus long terme. Cet élément est à mettre en relation avec la faiblesse relative, évoquée précédemment, des liens formels existants entre l'international et les autres compétences des collectivités territoriales. Ainsi, une partie des professionnels des actions extérieures semblent solliciter leurs collègues pour répondre à des demandes techniques précises et/ou ponctuelles plus qu'en menant une réelle réflexion sur les compétences de leur collectivité territoriale mobilisables et sur les synergies à développer. Si effectivement ces mobilisations d'autres services se révèlent principalement ponctuelles, en réponse à des « *besoins* » techniques spécifiques et identifiés par l'entité en charge des actions extérieures, ceci pourrait être un facteur explicatif des faibles retombées en interne du processus d'internationalisation sur les politiques publiques classiquement menées par les collectivités territoriales.

Il est à noter qu'au-delà de cette cause « *essentialiste* », la mobilisation des services devrait être de plus en plus recherchée avec les processus actuels (évoqués précédemment) dans les collectivités territoriales de recentrage des actions extérieures sur leurs compétences propres.

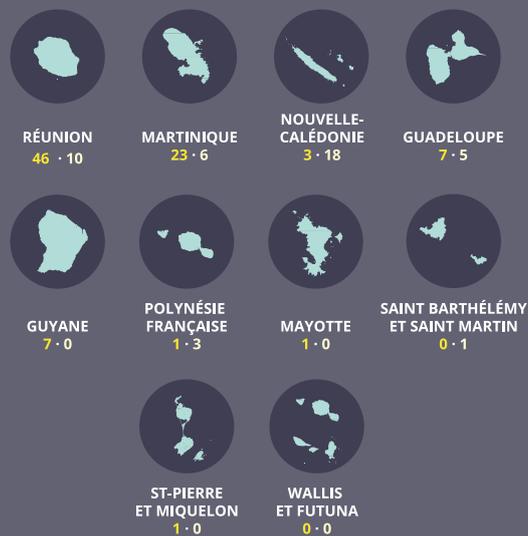
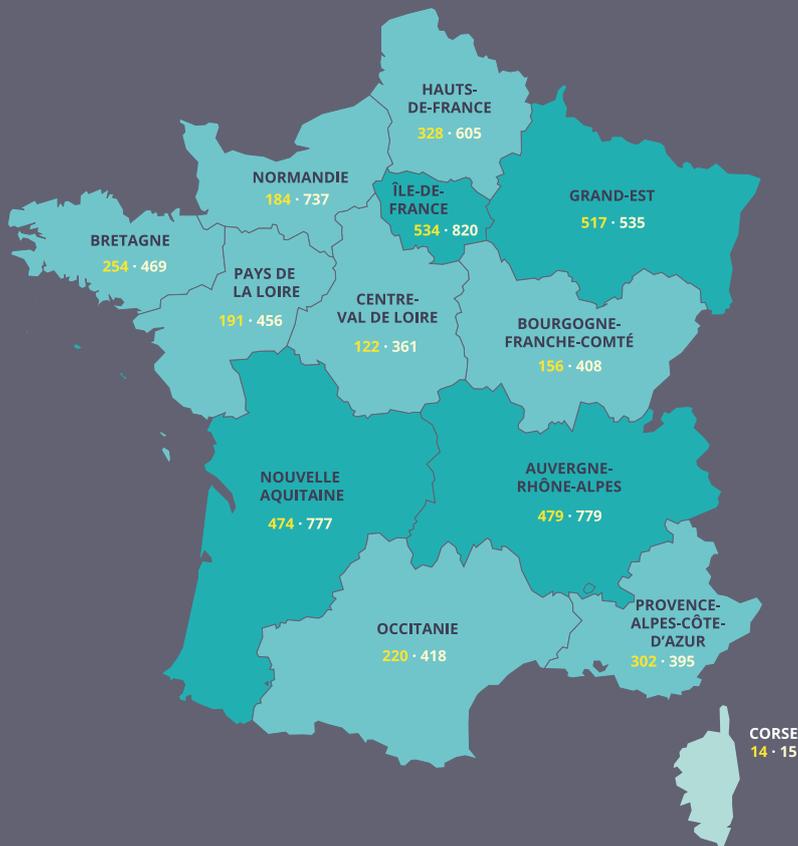
2. Une mobilisation des autres services qui n'est pas sans obstacle

Si la mobilisation d'autres services dans la mise en œuvre des actions extérieures par les collectivités territoriales apparaît comme étant pertinente, voire nécessaire, elle ne semble pas se faire sans **difficulté**. Deux types de facteurs limitants peuvent être identifiés d'après les propos des enquêtés.

La première difficulté à surmonter est liée à la **perception des actions extérieures par les autres agents** et services des collectivités territoriales. Cette thématique est abordée par 22 enquêtés (soit 50% des professionnels rencontrés), appartenant à 21 collectivités différentes (sur 29). On peut souligner que cette vision des actions extérieures apparaît comme largement péjorative puisque parmi les 22 enquêtés, 16 professionnels de 15 collectivités font part d'une perception négative alors que seulement trois évoquent des perceptions positives. Il est important de préciser que les perceptions rapportées concernent principalement la forme plutôt que le fonds des actions extérieures menées. Ainsi, les enquêtés ne rapportent pas de perception (positive ou négative) sur le fait que leur collectivité territoriale conduise des actions à l'international mais sur les conditions pratiques de leur mise en œuvre, notamment liées aux déplacements à l'étranger d'élus ou de techniciens.

Cependant, le fait que les autres agents et services n'émettent pas d'opinion sur le fond et principes qui sous-tendent ces actions extérieures, ne témoigne-t-il pas en soi d'une méconnaissance de leur part à ce sujet ?

NOMBRE DE PROJETS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET DE JUMELAGES PAR RÉGION

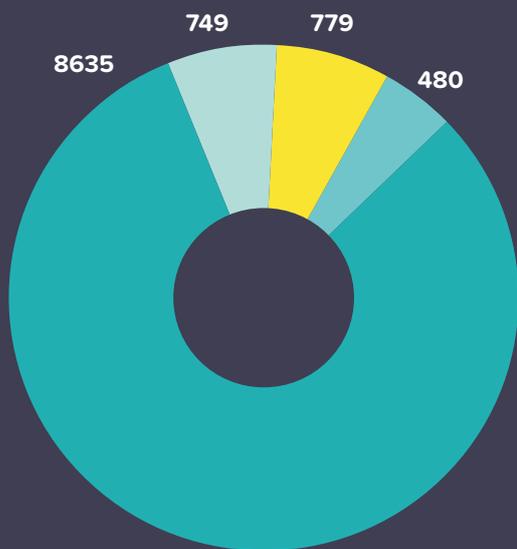


NOMBRE DE :

- projets en cours
- jumelages en cours

TOTAL :

- > 1000
- 100 à 1000
- 0 à 100



NOMBRE DE PROJETS PAR TYPE DE COLLECTIVITÉ

- COMMUNES 81,13 %
- RÉGIONS 7,04 %
- STRUCTURES INTERCOMMUNALES 7,32 %
- DÉPARTEMENTS 4,51 %

« L'idée que faire de l'international est une façon de se faire payer des vacances à l'étranger est encore très vivace »

Ceci semble se vérifier plus spécifiquement dans les propos des enquêtés relatifs aux « perceptions négatives » des autres services sur les actions extérieures. Huit enquêtés relatent des éléments de jugement négatifs ou faux les concernant : « il y a ceux qui pensent que l'on est un office de tourisme classique. Il y en a plein qui pensent que l'on ne fait rien » (enquête 11) ; « c'est encore très vivace l'idée que faire de l'international est une façon de se faire payer des vacances à l'étranger, pour passer du bon temps, que ça sert à son plaisir personnel » (enquête 43). Il semble que ces visions biaisées des actions extérieures soient, en fait, le résultat d'une méconnaissance des travaux réalisés comme l'explique l'enquête 04 : « lorsque l'on commence à discuter avec un certain nombre de personnes et que l'on commence à leur dérouler nos programmes, ils nous disent « je n'avais pas conscience de tout ce que ça impliquait ». Un défi, voire un impératif, à relever pour les entités en charge des actions extérieures est donc de communiquer plus et/ou différemment sur les actions menées ainsi que sur ce qu'est la composante « internationale » dans la collectivité territoriale, la vision qui la sous-tend ainsi que les enjeux qui lui sont associés pour l'institution et son territoire.

Outre ces perceptions partielles ou erronées des autres services et agents sur les actions extérieures conduites dans une collectivité territoriale, d'autres freins limitent les implications effectives de ces acteurs dans les projets liés à l'international. De tels **freins** ont été soulignés par 26 (des 44) enquêtés provenant de 23 collectivités. Des obstacles à ces mobilisations semblent donc présents dans la majorité des collectivités territoriales. D'après les propos des enquêtés, trois types de freins sont identifiables.

Les enquêtés soulignent tout d'abord la prégnance de **problématiques techniques et matérielles**. La première d'entre elles est liée à des contraintes de temps et de manque de disponibilité des services en question. En effet, s'impliquer sur des actions extérieures se fait, en général, en plus des activités principales des agents. Cet argument de la contrainte de temps et de disponibilité des agents semble souvent mis en avant par les responsables des services sollicités pour s'impliquer dans des actions extérieures. Ce point apparaît d'autant plus sensible que de nombreuses collectivités territoriales françaises doivent actuellement faire face à des restrictions de personnel. Ce frein lié aux ressources humaines est également à mettre en relation avec les contraintes et tensions budgétaires que connaissent les collectivités et en particulier certains de leurs services. Il est alors délicat de mobiliser des crédits d'autres politiques publiques et/ou services sur des actions extérieures. L'enquête 02 témoigne : « le deuxième frein c'est que, financièrement, je considère que les actions de coopération ne sont pas très onéreuses [...] mais en même temps on est quand même tenu à une équation budgétaire, qui fait que l'on ne peut pas aller au-delà de ce qui nous est offert comme possibilité de travail. Enfin les enquêtés soulignent un dernier frein technique : la barrière linguistique.



Ces freins « matériels » mis en avant par les services sollicités pour s'impliquer dans des actions extérieures montrent que l'international est perçu comme une « surcharge », requérant en conséquence du temps et des moyens humains. On peut noter que ces freins invoqués sont dans la continuité de ceux rapportés par Antoine VION dans sa recherche doctorale en 2001 : « deux limites majeures sont ainsi rapportées. La première tient aux contraintes posées par les rapports de travail dans les administrations [...] La deuxième tient à la volonté d'éviter des désorganisations dans les services. [Et] à ces contraintes s'ajoutent les limites financières posées par les négociations budgétaires locales » (VION, 2001, p.200-201). A la lumière de cette mise en perspective, il semble que la perception et la place des AECT dans les administrations locales françaises n'ait que peu évolué au cours de la décennie passée.

A côté de ces contraintes techniques soulignées par les services sollicités et reprises par les professionnels enquêtés, d'autres freins liés à l'organisation interne et la conduite des projets sont également à prendre en compte. Comme pour les élus, il existe un **cloisonnement entre les services** techniques d'une même collectivité territoriale. Ce cloisonnement, en limitant les échanges entre entités et professionnels d'une même institution complexifie la diffusion et le partage d'informations, qui sont un préalable au développement de toutes actions transversales facultatives, et notamment d'actions extérieures. L'enquête 05 met particulièrement en avant ce point : « je crois que c'est un problème récurrent que parfois, il est plus aisé de travailler avec des collaborateurs extérieurs qu'avec les collaborateurs directs à l'intérieur [...] On est dans des cases, dans des choses bien séparées ». Si cette situation est commune à l'ensemble des services d'une collectivité territoriale, il appartient à l'entité en charge des actions extérieures, pour qui la transversalité s'avère pertinente, voire nécessaire dans la conduite de ses projets, d'adopter les outils, méthodes et processus pour dépasser ce facteur limitant. On peut par ailleurs souligner que c'est en œuvrant de la sorte que pourra justement se développer plus de transversalité dans l'organisation interne, de plus en plus mise en avant comme étant une des retombées recherchées des actions extérieures dans les collectivités territoriales françaises.

Si ce cloisonnement administratif est une « *difficulté* » technique à surmonter pour l'implication d'autres services dans des projets à l'international, il conduit parfois les professionnels de l'action extérieure à ne pas co-construire les projets internationaux thématiques avec les services ayant pourtant les compétences et connaissances sur ces dits sujets. Ainsi, les services ne sont souvent sollicités que dans un deuxième temps, ce qui peut limiter leur implication, comme le souligne l'enquêté 07 : « *Oui, les freins, déjà, c'est que souvent quand on va proposer des projets, c'est des projets que nous avons déjà concoctés avec nos partenaires, et [les services sollicités] se disent « on va avoir du travail en plus », donc souvent, d'abord, ils vont avoir tendance à dire « on ne peut pas »* ». **Les projets étant préconstruits**, les actions extérieures qui sont proposées aux autres services ne sont pas nécessairement en adéquation avec les programmes et politiques qu'ils mettent en place ou qui pourraient les intéresser. Ces derniers ont donc d'autant plus de difficultés à percevoir les intérêts qu'ils peuvent retirer d'une telle implication, ce qui constitue un frein supplémentaire à leur mobilisation sur les dites actions. Ainsi, à côté des premiers freins évoqués liés directement aux autres services, d'autres ont une « responsabilité » qui incombe aux professionnels même des actions extérieures.

3. Les moyens mis en œuvre pour rendre effective cette mobilisation transversale dans collectivités territoriales sur leurs actions extérieures

Afin de limiter ou de contrecarrer la portée de l'ensemble des freins identifiés, les professionnels des AECT ont développé des arguments et méthodes d'approche et de travail. Ces éléments apparaissent même comme centraux dans les propos des enquêtés, avec 67 références (de 28 enquêtés provenant de 23 collectivités distinctes).

Les enquêtés mettent tout d'abord en évidence la nécessité d'une **meilleure communication et connaissance réciproque entre services**. Ceci passe par une « *diffusion* » des informations du service en charge des actions extérieures vers les autres unités de la collectivité territoriale. Dans un mouvement inverse, dans un souci de collecte d'informations sur les autres politiques publiques et/ou connaissances et compétences des autres agents des collectivités ayant ou pouvant avoir un lien avec l'international, plusieurs services ont mis en place des collectes d'informations ou des « *sondages* ». *Ceci peut se concrétiser par un « recensement des langues parlées par les agents »* (enquêté 26) jusqu'au calcul du « *budget international* » de la collectivité territoriale (enquêté 25).



Au-delà de ces communications unilatérales, les enquêtés soulignent l'importance d'un partage d'informations plus global entre services. Ceci peut notamment passer par la mise en place de « **référénts** » ou de « **relais** » formels ou non. Ces derniers peuvent être, d'une part, des personnes ressources sur les questions internationales, chargées de faire le lien avec le service « **actions extérieures** », dans les directions thématiques. L'enquêté 12 relate ainsi : « *pour aller plus loin, il faut même identifier la personne ressource dans la direction qui va avoir cette capacité aussi d'être notre relais, notre interface avec la direction, qui va mieux nous faire comprendre aussi son organisation, son fonctionnement, ses tabous, parce que nous on peut arriver aussi en ayant des idées qui sont complètement déstabilisantes* ». Dans un souci d'échanges d'informations et afin de faire le lien avec d'autres politiques thématiques, des personnes relais peuvent, d'autre part, être identifiées au sein des services « **actions extérieures** », comme l'explique notamment l'enquêté 10 :

« **Il faut essayer de convaincre que l'on va faciliter les choses, que ça ne va pas être trop preneur de temps** »

« *aux relations internationales on a une porte d'entrée sectorielle. On a une personne qui s'occupe plus précisément de la jeunesse, on a une personne qui s'occupe plus précisément de la culture et qui s'assure que le lien est bien fait avec ces autres politiques publiques* ».

Cette meilleure connaissance mutuelle permet, d'une part, de limiter les idées reçues sur les actions extérieures et les pratiques des professionnels menant ces programmes. Elle permet, d'autre part, aux professionnels des actions extérieures d'être au contact de la réalité des situations et des pratiques de leurs collègues. Ces deux éléments peuvent favoriser une co-réflexion voire une co-construction des projets internationaux impliquant d'autres services et compétences internes aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, si les cadres administratifs trop rigides peuvent apparaître comme des freins à l'implication d'autres services dans des actions extérieures, plusieurs enquêtés soulignent dans le même temps que le **formalisme administratif et politique** peut être un facteur favorisant la mobilisation d'autres services. L'enquêté 03 note par exemple : « *On joue la carte de la formalisation. On va rarement voir un service comme ça. Chaque fois que j'ai dû mobiliser ça a été hyper formalisé* ». Le formalisme politique et/ou administratif peut ainsi limiter certains freins évoqués précédemment puisqu'il « **légitime** » la demande du service « **actions extérieures** ».



Outre le caractère « porteur », cette formalisation peut permettre que ces actions extérieures soient incluses dans le plan de travail du service ou des agents sollicités. Ainsi, comme évoqué précédemment, le poids hiérarchique (et notamment du DGS) fait donc partie des éléments pouvant « faciliter » la mobilisation en transversalité sur la thématique internationale.

Enfin, le dernier élément présenté par les enquêtés pour contre-carrer les freins à la mobilisation d'autres agents et services des collectivités est le fait de **rendre le projet « attractif »**. Il s'agit, premièrement, pour les enquêtés de présenter aux services sollicités ce qu'ils pourront retirer d'une telle implication, tant d'un point de vue technique que financier. La difficulté ici vient du fait que même si de telles retombées existent, elles sont peu évaluées et/ou mises en avant. Plusieurs enquêtés rapportent, en outre, que les actions extérieures proposées à d'autres services seront d'autant plus « attractives » que les agents sollicités ne devront pas faire face seuls à la complexité de la gestion globale du projet : « *il faut essayer de convaincre que l'on va faciliter les choses, que ça ne va pas être trop preneur de temps* » (enquêté 15), « *leur boulot c'est vraiment de mobiliser leurs compétences à un moment T* » (enquêté 31).

« C'est bien de discuter de projets, mais quand on est sur le terrain et que l'on rencontre effectivement son homologue, c'est quand même mieux »

Face à la « réticence » de certains services et agents à s'impliquer dans des actions extérieures, les entités en charge de la mise en œuvre de ces actions publiques développent donc tout un panel de méthodes pour rendre effectives ces **implications** ; implications qui peuvent de plus recouvrir diverses formes.

Outre les implications ponctuelles possibles lors de conférences ou séminaires, les agents et services des collectivités territoriales peuvent, tout d'abord, être mobilisés pour participer à des **accueils de délégations** ou pour réaliser des **missions techniques à l'étranger** : « *je fais en sorte aussi d'emmener mes collègues sur le terrain, quitte à réduire la délégation au niveau de ma direction [...] C'est bien de discuter de projets, mais quand on est sur le terrain et que l'on rencontre effectivement son homologue, c'est quand même mieux* » (enquêté 38). Cependant, si ces accueils et déplacements à l'étranger ont du sens et répondent à des besoins, ces mobilisations auront d'autant plus de retombées, tant chez le partenaire qu'en France, si elles s'inscrivent dans un temps d'échanges plus long. Si l'importance d'une implication sur un temps relativement long afin de permettre de réelles retombées est soulignée par certains professionnels, aucun ne souligne explicitement l'importance de ce temps long pour une réelle appropriation du projet par les professionnels français sollicités, pourtant gage de retombées plus conséquentes dans la mise en œuvre de leurs pratiques et politiques au quotidien. Cet élément fait écho à la faiblesse des propos sur la co-construction des projets avec les agents et services sollicités.

Seuls deux professionnels évoquent explicitement des **co-portages** dans les actions extérieures où sont impliqués d'autres services. Les

enquêtés mettent plus en avant une coordination mais également un pilotage par le service « actions extérieures » de ces projets, en ne mobilisant les autres services que sur leur expertise première. Comme on a pu l'évoquer précédemment, pour les enquêtés de telles modalités de pilotage permettraient de limiter certains freins à la mobilisation d'autres services. Cependant, en n'associant les services sollicités que ponctuellement sur un aspect technique d'un projet plus global, elles ne permettent qu'une faible association des agents et services sollicités à la réflexion et construction de l'action à l'international. Les sollicitations auprès des autres acteurs de la collectivité territoriale semblent donc se faire principalement au coup par coup ; ce qui complexifie l'appropriation de ces actions à l'international dans leur globalité (sur le temps long du projet à l'international et avec l'ensemble de ses volets thématiques) par ces services et agents. Ainsi, si de telles modalités de travail et de mobilisation visent à répondre à des nécessités (réelles ou présumées), elles pérennisent également le caractère ponctuel des mobilisations des agents et services sollicités, limitant en conséquence les impacts pour les agents, services et politiques publiques concernés.

On peut cependant noter que dans un mouvement inverse, certains services mènent des projets sectoriels avec un volet international sans nécessairement en informer en amont le service « actions extérieures ». Dans un souci d'unité de sens, de coordination mais également d'optimisation des dépenses, plusieurs collectivités territoriales développent donc des outils afin d'avoir une **vision globale** sur l'ensemble des actions mises en œuvre ayant un lien avec l'international. C'est notamment le cas dans plusieurs Conseils régionaux, comme l'explique l'enquêté 21 : « *j'ai monté techniquement un groupe avec l'ensemble des directions qui sont concernées par la mobilité, on a fait un tableau récapitulatif de l'ensemble des programmes sur le sujet, on les a évalués financièrement* ».

Il ressort donc de cette analyse que les mobilisations d'autres services dans des actions extérieures restent souvent ponctuelles et/ou peu transversales. Comme on a également pu le mettre en lumière, ceci est notamment dû à une méconnaissance réciproque entre l'entité « actions extérieures » et les autres composantes des collectivités territoriales. Il apparaît donc nécessaire de faire évoluer les pratiques de communication (formelle et informelle) dans les administrations locales sur la thématique de l'internationalisation, les modalités concrètes possibles de mise en œuvre ainsi que les impacts déjà existants des projets développés. Ceci peut en effet permettre que puissent s'amorcer des « cercles vertueux » puisque l'exemplarité de la mobilisation d'un service dans des actions extérieures et les retombées pour ce dernier peuvent favoriser l'implication d'autres services. Cette meilleure interconnaissance entre services (sur les actions menées par chacun, les logiques de travail, les objectifs à court et long terme...), en permettant que ces mobilisations soient moins ponctuelles et intégrées dans une réflexion transversale, peut conduire à une meilleure appropriation de la thématique internationale par les différents agents ainsi qu'une plus forte cohérence avec les politiques publiques classiquement développées par les collectivités territoriales, d'où la possibilité d'impacts plus marqués dans l'administration locale et sur le territoire français. Enfin, l'émergence et la consolidation dans les collectivités territoriales d'une « culture » de l'international pourrait limiter la portée d'arbitrages techniques et politiques basés sur le point de vue d'un seul agent (ou élu).

B DES RELATIONS AVEC LES ACTEURS DU TERRITOIRE RECHERCHÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LEURS ACTIONS EXTÉRIEURES

Outre la mobilisation d'acteurs en interne dans les collectivités territoriales (élus, autres agents et services thématiques), les actions extérieures impliquent aussi des acteurs diversifiés des territoires locaux français. Les caractéristiques de leur implication sont donc également des éléments apportant des explications quant aux décalages mis en lumière entre les impacts attendus et les impacts réels des AECT dans les territoires français. Cette thématique des liens avec les acteurs du territoire est abordée par 34 enquêtés, issus de 25 collectivités territoriales. Cette mobilisation des acteurs du territoire dans des projets à l'international est également mise en avant dans les communications officielles des collectivités territoriales françaises. Le Conseil régional Nord-Pas de Calais précise, par exemple, sur son site internet : « Développer l'action régionale à l'international en mobilisant toutes les forces vives du territoire, est l'une des ambitions de la Région, qu'il s'agisse des collectivités locales, des associations mais aussi des universités, des hôpitaux, des acteurs économiques »²². Ainsi, par acteurs du territoire il peut s'agir d'associations locales mais aussi, par exemple, d'établissements publics (hospitaliers ou scolaires notamment), d'entreprises privées ou de fondations ou encore d'autres collectivités territoriales.

Sans revenir sur les caractéristiques, les logiques et les motivations propres à chaque acteur, il est pertinent de s'intéresser au point de vue des collectivités territoriales. Pourquoi souhaiter que des acteurs aussi divers prennent part aux actions extérieures menées ? Quelles formes peuvent prendre ces mobilisations ? Dans quelle mesure ces mobilisations et leurs modalités sont-elles un enjeu dans la recherche de retombées locales en France des actions extérieures ?

1. Une implication de la société civile nécessaire et recherchée pour les actions extérieures des collectivités territoriales

Il est tout d'abord à souligner que si l'**implication d'acteurs du territoire** français est mise en avant par les enquêtés et semble correspondre à une réalité observable, elle repose sur deux logiques distinctes. Ces dernières ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être présentes de manière concomitante dans les collectivités territoriales françaises. Il est également intéressant de noter que, malgré leurs différences, elles conduisent à des réponses similaires par les collectivités territoriales.

Les enquêtés soulignent premièrement que la mobilisation d'acteurs de la société civile locale française peut être à une **réponse à un besoin** spécifiquement identifié sur un territoire étranger. C'est notamment le cas dans des partenariats de coopération décentralisée ou lorsque des collectivités territoriales françaises ont des liens réguliers et/ou institués avec des autorités locales étrangères. Les collectivités territoriales françaises n'étant pas nécessairement en mesure de répondre aux diverses sollicitations, soit parce qu'elles ne disposent pas en interne des compétences adéquates, soit parce qu'elles n'ont pas les ressources humaines et/ou matérielles requises pour assurer le suivi nécessaire, font alors appel à des acteurs locaux. L'enquêté 07 exprime par exemple : « Si on ne trouve pas de compétences en interne, on va chercher des associations, comme c'est le cas pour [l'association Z] qui nous accompagne sur le volet scientifique ».



²² Page internet du Conseil régional Nord-Pas de Calais dédiée « l'international » : http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5334/l-international (page consultée le 26.08.2014).

Deuxièmement, l'implication d'acteurs du territoire dans les actions extérieures des collectivités territoriales françaises peut être une réponse à « une **demande du terrain** » (enquête 10) en France. Elle est alors l'expression d'une « *volonté politique [...] d'aider le tissu associatif [local] qui œuvre à l'international* » (enquête 16). En effet, nombreux sont les territoires ayant une société civile dynamique avec des acteurs développant, ou souhaitant développer, des actions à l'international. Cet élément est également mis en avant dans les communications officielles des collectivités territoriales. Le Conseil régional Rhône-Alpes, notamment, met en exergue sur son site internet que « *2/3 des ONG françaises ont leur siège en Rhône-Alpes* »²³. Ainsi, les acteurs du territoire sont mobilisés soit pour répondre à une « demande », un « besoin » de la collectivité territoriale française (dans le cadre de ses propres relations avec son partenaire institutionnel étranger), soit parce qu'ils ont leurs propres actions en lien avec l'international et reçoivent un soutien (financier en général) de la collectivité territoriale française.

Quelle que soit la logique qui conduise la collectivité à impliquer des acteurs du territoire à l'international, cette mobilisation peut être perçue comme un « **facteur d'animation du territoire** » (enquête 31). Cette animation territoriale se traduit tout d'abord par une coordination de ces acteurs et de leurs actions comme le souligne l'enquête 01 : « *[on a] un rôle de coordination et d'articulation pour que chacun ne se marche pas sur les pieds* ». Si certaines collectivités font le choix d'assurer en interne cette coordination, d'autres préfèrent déléguer, tout ou partie, cette animation. C'est notamment le cas dans les 12 régions où ont été créés des « *réseaux régionaux multi-acteurs* ». Comme le note le Ministère des Affaires étrangères, « *chacun de ces réseaux a une histoire, un statut et un contexte diffé-*

rents » et regroupe des « associations, collectivités territoriales, établissements d'enseignement, établissements publics »²⁴, cependant ils développent tous des actions dans quatre domaines : « *identification des acteurs, information, appui aux porteurs de projets, animation des échanges et de la concertation entre acteurs* ». Qu'elle soit ou non déléguée à une structure externe, l'animation du tissu d'acteurs mobilisés à l'international par les collectivités semble donc être un élément prégnant concernant les actions extérieures.

Selon les enquêtés, en plus de ce rôle de chef d'orchestre, cette animation territoriale par les collectivités territoriales passe également par des relations spécifiques avec chaque acteur ; il s'agit alors « *d'accompagner les porteurs de projets* ». Cet **accompagnement** peut être technique et/ou financier. D'un point de vue **technique**, l'enquête 17 indique ainsi : « *[le] rôle de conseil, d'accompagnement des projets des acteurs du territoire, permet aussi d'être au plus proche de la réalité, les présidents d'associations n'ont qu'à frapper à la porte de mon bureau et me dire « là, le budget prévisionnel je n'y arrive pas »* ». Ceci est à mettre en lien avec les retombées des actions extérieures effectivement constatées sur le territoire français. En effet, si cette animation territoriale est une des retombées des actions extérieures effectivement observables sur le territoire local français, elle n'est pourtant pas en amont recherchée en tant que telle (les objectifs socio-culturels concernant principalement les thématiques « *l'ouverture au monde* » et du « *mieux vivre ensemble* »). Ainsi, cette animation territoriale résulte plus des méthodes de travail et des modalités d'interaction entre les collectivités territoriales et les acteurs de leur territoire. Elle apparaît ainsi comme étant un effet induit, découlant de la mise en œuvre concrète des actions extérieures.



²³ Page internet du Conseil régional Rhône-Alpes dédiée aux « solidarités internationales » : <http://www.rhonealpes.fr/176-solidarite-internationale.htm> (page consultée le 26.08.2014).

²⁴ Page internet du Ministère des Affaires étrangères dédiée aux réseaux régionaux multi-acteurs : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieuredes-colonne-droite21470/liens-utiles-21461/article/reseaux-regionaux-multi-acteurs> (page consultée le 28.08.2014).

S'il existe des accompagnements techniques, les enquêtés soulignent surtout l'importance (politique et pour les acteurs du territoire) du **soutien financier** que peuvent apporter les collectivités territoriales aux porteurs de projets locaux. L'aspect financier est ainsi mis en avant par 14 des 18 enquêtés ayant abordé la logique d'accompagnement et d'animation du territoire. Ces dispositifs d'aide financière prennent généralement la forme d'appels à projets ouverts aux acteurs du territoire. Dans une moindre mesure, dans le cadre de partenariats de coopération décentralisée institués où la collectivité territoriale sollicite une compétence à la société civile, des procédures de marchés publics peuvent être mises en œuvre. 20 des 22 Conseils régionaux métropolitains font mention à, au moins, un appel à projets liés à l'international (hors plans régionaux d'internationalisation et/ou plans de développement des actions culturelles à l'international) d'après une étude réalisée par l'auteur sur l'ensemble des sites internet des 22 Conseils régionaux métropolitains ²⁵.

Si les critères de sélection des projets varient d'une collectivité territoriale à l'autre, on peut souligner que la majorité d'entre eux se réfèrent aux conditions de mise en œuvre des actions sur le territoire partenaire (mobilisation d'un opérateur local sur le territoire partenaire, liste de pays éligibles, durée minimale du programme sur place par exemple). Dans le même temps, 13 des 25 appels à projets de « *solidarité internationale* » ne font pas apparaître de critères liés à des actions à développer, en parallèle, sur le territoire français. Ceux (12) qui en font apparaître précisent n'évoquent que des actions liées à « *l'information* », la « *communication* », la « *sensibilisation* » ou « *l'éducation au développement* ». On peut alors se demander comment ces mêmes collectivités territoriales peuvent mettre en avant des retombées sur les territoires français si en amont cet élément ne fait pas partie des critères de sélection des projets soutenus financièrement? De plus, en n'incluant que peu, ou pas, de critère de sélection à ce sujet, les collectivités territoriales n'incitent que faiblement les acteurs locaux à développer une partie de leurs actions en lien avec l'international sur le territoire français. La quasi absence de ce type de critères ne reflète-t-elle pas également le fait que peu de collectivités territoriales ont connu une réelle évolution de leur vision de l'international et des liens possibles avec le territoire et les acteurs locaux?

Si les appels à projets des Conseils régionaux portant sur les actions en lien avec l'international ont principalement des critères portant sur la conduite des projets sur le territoire partenaire, un autre facteur discriminant important à prendre en compte est la relation entre l'acteur répondant et le territoire local français. Ainsi, parmi les 25 appels à projets identifiés, seuls deux ne précisent pas explicitement que les acteurs doivent avoir leur siège (ou une grande partie de leurs actions) dans la région concernée. Le critère de « **localisation** » des acteurs est donc particulièrement prégnant; plus que les actions développées sur ce même territoire français. On peut donc s'interroger sur les logiques qui sous-tendent ces appels à projets. Sont-ils réellement mis en œuvre pour favoriser des coopérations de « *territoire à territoire* » en impliquant largement la « *société civile locale* » française? Sont-ils, au contraire, un moyen de financer, en partie, le fonctionnement de certains opérateurs locaux? Un enquêteur souligne ainsi: « *ils envisagent ça [une réponse à un appel à projets] aussi comme un moyen, dans une certaine mesure, bien sûr, de*



financer leur fonctionnement [...]. Un projet international ça ne va pas nécessiter une augmentation de masse salariale mais par contre, la petite plus-value qui va aussi être un impact ici dans l'organisation de l'équipe, va pouvoir financer une partie de leur fonctionnement ». Si ce critère de localisation de l'acteur recevant une aide financière d'une collectivité territoriale peut apparaître comme une manière de « *garantir* » l'existence d'un intérêt public local, on peut se demander dans quelle mesure il s'agit d'un intérêt public ou d'un **intérêt particulier**. En effet, un **intérêt public** nécessite que les retombées des actions et/ou la manière dont elles sont conduites impliquent plus largement la société civile locale et non uniquement l'acteur en question. Aussi, d'autres critères sur le fond et les conditions techniques de mise en œuvre des actions extérieures en France ne sont-ils pas à développer afin de favoriser l'émergence et la prise en compte d'un réel intérêt général localisé? Par ailleurs, certains Conseils régionaux mettant en avant sur leur site internet les montants alloués aux acteurs locaux et les masses salariales impactées, le critère de localisation des actions n'est-il pas, en partie, un argument des collectivités territoriales pour justifier de la légitimité de leurs actions extérieures et plus largement de leur implication à l'international?

Il est cependant à noter qu'il semble que les procédures et critères d'attribution de ces aides financières soient de plus en plus « *objectifs* » et les procédures de plus en plus formalisées. Cette évolution permettra peut-être de rapprocher les impacts réels de ceux qui sont recherchés sur le territoire pour les AECT.

²⁵ Étude réalisée par l'auteur les 26 et 27 août 2014.

2. Une volonté affichée de coordination avec les autres collectivités territoriales françaises sur ces actions en lien avec l'international

A côté des associations, des établissements scolaires ou encore des entreprises, les collectivités infra-territoriales sont également des acteurs à prendre en compte pour les collectivités territoriales menant des actions extérieures. Plus de 50% des enquêtés faisant référence à des implications d'acteurs du territoire dans leurs actions extérieures évoquent celles d'autres autorités décentralisées.

En effet, même si chaque collectivité territoriale est libre de mener les actions extérieures qu'elle souhaite, de plus en plus de voix s'élèvent pour inviter à plus de **concertation sur les actions** « *ici et là-bas* ». Un premier type de connexions, sur la thématique de l'international, entre collectivités territoriales françaises issues d'un même territoire transparaît dans les propos d'un enquêté : « *Saint-Louis du Sénégal, quasiment toutes les grosses collectivités du Nord- Pas-de-Calais [ont un partenaire là-bas] et certaines communes ont aussi des partenariats avec pas forcément Saint-Louis du Sénégal mais Ngor par exemple juste à côté de Dakar ou des villes sur le tracé du fleuve Sénégal. Donc, ça crée un maillage en tout cas entre tous les niveaux de collectivités là, et chacun intervient sur son domaine de compétence et avec les moyens dont il dispose* ». Ici, plus que des objectifs de légitimité et d'impacts en France, ces liens semblent être avant tout recherchés et/ou affichés afin de renforcer la cohérence des projets menés sur le territoire partenaire. Au-delà des objectifs initiaux orientés vers le territoire partenaire, des impacts en France se produisent également. L'enquêté 04 remarque ainsi : « *On a la possibilité d'être partenaire d'un projet d'envergure avec inévitablement des impacts [ici] en termes de technicité, de transfert d'expériences, de savoir-faire, en termes de visibilité, en termes de capitalisation, d'expérience d'échanges avec les collègues sur ces questions-là, et pourtant ça ne nous coûte pas grand-chose* ». Ainsi, alors que les pressions voire les restrictions budgétaires sont de plus en plus fréquentes et/ou fortes dans les collectivités territoriales, ces rapprochements, sur tout ou partie des programmes d'actions extérieures, peuvent trouver un nouvel écho. De plus, toujours d'un point de vue financier, ces mouvements de coordination peuvent également permettre que les ressources financières disponibles soient utilisées de manière plus efficiente. En effet, sur un même territoire français une communication étroite entre les divers échelons de collectivités territoriales peut permettre que les subventions accordées à un même acteur local impliqué à l'international soient en cohérence et complémentarité, limitant ainsi les risques de doublons.

Schématiquement trois types (et niveaux) d'**articulation et d'intégration** peuvent être identifiés.

Le premier niveau de concertation concerne le **partage et les échanges d'informations** sur les AE menées entre les collectivités territoriales d'un même territoire : Quels acteurs de la société civile sont impliqués ? Quels sont les domaines d'intervention, avec quels partenaire(s) étranger(s) ? On peut noter que, dans certains cas de figure ce partage d'informations est une « obligation » légale, comme pour les EPCI (établissement public de coopération intercommunale).



« Un projet international ne va pas nécessiter une augmentation de masse salariale »

A un deuxième niveau peuvent être identifiés les dynamiques et/ou regroupements de collectivités territoriales pour favoriser le **dialogue** et l'interconnaissance entre elles sur les questions internationales. Ces dynamiques aboutissent alors parfois à de véritables mutualisations sur des projets menés à l'international. Ces démarches peuvent être impulsées par une seule collectivité territoriale ou, dès le départ, revendiquées comme multi-partenariales. On peut ainsi citer le cas de la « *Plate-forme des collectivités du Nord-Pas de Calais engagées à l'international* », lancée officiellement le 17 septembre 2012 et qui a pour objectif « *un espace d'échanges et de concertation entre les collectivités du Nord-Pas de Calais* »²⁶.

Au-delà de l'échange d'informations, certaines collectivités territoriales font également le choix de s'associer de manière plus étroite sur des programmes d'actions extérieures. C'est notamment le cas de l'Inter-coopération de collectivités rhônalpines pour l'Arménie (IRAPA) dans lequel « *les Villes de Goris, Sevan et Vardénis ainsi que la Préfecture du Guéggharkunik, en collaboration avec leurs territoires partenaires français, respectivement les Villes de Vienne, Grenoble, Romans-sur-Isère et le Conseil général de l'Isère s'engagent dans la mise en place d'un programme concerté* »²⁷. Ainsi, depuis 2007, des actions sont menées en commun entre quatre collectivités rhônalpines et leur partenaire arménien respectif. Dans le cas d'IRAPA, il a été décidé de ne pas créer de nouvelle structure avec une entité propre afin de ne pas alourdir

²⁶ Page internet du Conseil régional Nord-Pas de Calais dédiée au lancement de la Plate-forme : http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_33022/cooperation-internationale-les-collectivites-du-nord-pas-de-calais-engagees-lancement-une-plate-forme-de-travail (page consultée le 08.09.2014).

²⁷ Dépliant officiel de présentation de l'IRAPA. Édition de 2010.

les processus de décision. Une telle organisation permet également que l'exécutif des quatre collectivités territoriales ne soit pas « dépossédé » de son pouvoir décisionnaire. De même, elle permet que la visibilité de chaque collectivité territoriale soit préservée. L'IRAPA est donc un exemple d'une concertation avancée sur les programmes d'actions extérieures entre plusieurs collectivités territoriales françaises, avec une **mutualisation** à deux niveaux : en termes de partage des compétences spécifiques à chacune des collectivités mais aussi en termes de moyens financiers. On peut noter que dans d'autres cas de figure (qui semblent être majoritaires) ces rapprochements entre collectivités territoriales peuvent ne s'opérer que sur l'un ou l'autre de ces deux aspects.

Malgré ces retombées positives possibles sur les territoires français et étranger, ces rapprochements entre collectivités d'un même territoire dans leurs projets d'actions extérieures ne se font pas sans hésitation. Ainsi, un tiers des enquêtés ayant évoqué ce travail en concertation entre institutions locales ont identifié des **freins possibles**. Premièrement, nonobstant le fait que ces collectivités territoriales soient sur un même territoire (avec parfois leur administration centrale dans la même ville), « *il n'y aura pas forcément un lien naturel, régulier, qui pourrait aller jusqu'à aboutir à un partenariat [...] Il faut des connivences entre élus pour que ça fonctionne. Ça n'est pas possible autrement* » (enquête 04). Une nouvelle fois, les volontés et arbitrages politiques sont donc au cœur du processus. Or, ces derniers ne sont pas toujours favorables à de tels rapprochements, comme le souligne notamment l'enquête 2 : « *je sais qu'entre techniciens, on est tous d'accord pour dire qu'il faut travailler ensemble. Après pour des questions de visibilité...* ». A côté des

divergences de positions, d'opinions et d'objectifs pouvant exister politiquement d'une collectivité territoriale à l'autre, ce sont surtout des problématiques liées à des volontés de « *visibilité* » et « *d'affichage* » qui semblent surtout expliquer les réticences de certains élus. Un élu pourra ainsi être plus favorable à ce que sa collectivité territoriale mène seule un programme d'actions à l'international afin d'être la seule à bénéficier des potentielles retombées positives, notamment en termes d'image.

« *Entre techniciens, on est tous d'accord pour dire qu'il faut travailler ensemble* »

Ainsi si la mise en lien, voire la coordination, entre collectivités territoriales françaises, notamment d'un même territoire, impliquées dans des actions extérieures, peut avoir des impacts positifs pour l'ensemble des acteurs et territoires partenaires, elle n'apparaît pas pour autant comme « *naturelle* ». D'une part, les « *rivalités* » politiques entre autorités locales doivent être dépassées et d'autre part chaque collectivité territoriale doit avoir une réelle vision stratégique de l'international. A l'inverse, les réticences de certaines collectivités territoriales à travailler ensemble peuvent expliquer, en partie, la faible coordination des acteurs locaux sur le territoire local français, ce qui peut limiter les effets d'entraînement et d'animation territoriale.



PERSPECTIVES

Le contexte actuel de renforcement des interactions et interdépendances entre les territoires et les acteurs, quel que soit leur cadre national d'appartenance, ainsi que la perméabilité des frontières nationales, conduit les collectivités territoriales à penser leurs politiques publiques en prenant également en compte cette échelle globale, et notamment par le biais de la conduite d'actions extérieures.

Cependant, afin que ces dernières fassent pleinement sens et puissent avoir des impacts réels cohérents avec ceux escomptés, l'économie ne peut pas être faite d'une réflexion et d'une construction d'une vision stratégique de l'international et de ses liens avec le territoire local. Sur ce point, il peut apparaître pertinent de dépasser le seul « penser global, agir local » et d'y coupler le « penser local, agir global ». En effet, en plus de lever certaines ambiguïtés, un tel cadre de réflexions semble être plus en cohérence avec la nature des actions extérieures menées et les visions politiques qui les sous-tendent.

De plus, il n'apparaît pas réaliste aujourd'hui de penser un territoire ni son développement sans prendre en compte les facteurs extérieurs (nationaux et internationaux). Agir, dans la mesure du possible, sur ces facteurs (économiques, sociaux...) et/ou sur leurs causes (que cela soit au niveau mondial sur des thématiques comme le changement climatique ; ou directement avec certains territoires partenaires étrangers), apparaît donc cohérent dans le cadre des programmes généraux d'actions des collectivités territoriales.

Enfin, au niveau international, une telle évolution pourrait participer du mouvement de dépassement des relations de donneur-receveur. Si les relations établies ne sont pas nécessairement plus égalitaires (ce qui reviendrait à nier l'existence de certains écarts notamment en termes de niveau de développement), elles seraient peut-être, parfois, moins « paternalistes » ; le développement territorial (y compris en France), ne pouvant se faire sans une insertion dans le monde globalisé ni sans échanges avec des autorités locales et des territoires étrangers.



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES CITÉES

ARRICOD, 2012, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Le Cavalier Bleu. Paris. 127p.

ENEIS Conseil, 2015, *L'action sociale internationale des collectivités françaises*, CUF, Paris, 99p.

FAVREAU, L., ÉCHETTE, L., et LACHAPELLE, R., 2008, *Coopération Nord-Sud et développement: le défi de la réciprocité*, PUQ, Québec, 185p.

GELY, M., 2016, *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 392p.

MAEDI/DGM/DAECT, 2013, Appel à projets 2013 en soutien à la coopération décentralisée.

VION, A., 2001, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse de doctorat, Université Rennes 1.

LISTE DES SIGLES

AE: Action(s) extérieure(s)

AECT: Action(s) extérieure(s) des collectivités territoriales

ARRICOD: Association française des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales

CIFRE: Convention industrielle de formation par la recherche

DAECT: Délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriale (au Ministère des Affaires étrangères)

DG: Direction générale / Directeur général

DGA: Directeur général adjoint

DGS: Directeur général des services

EDDSI: Education au Développement durable et à la Solidarité internationale

EPCI: Etablissement public de Coopération intercommunale

IRAPA: Inter-coopération de collectivités rhônalpines pour l'Arménie

MAE: Ministère des Affaires étrangères

LISTE DES PROFESSIONNELS INTERVIEWÉS

PROFESSIONNEL	FONCTION
Sylvain Cals	Chargé de mission Europe
Mattieu Danen	Chargé de mission Coopération décentralisée
Pierre-Marie Blanquet	Vice Président délégué aux Relations Internationales et à la Coopération Décentralisée
Christiane Eckert	Adjointe au Maire en charge des relations internationales de la coopération transfrontalière
Estelle Mangold	Chef du service Relations internationales et Coopération transfrontalière
Gaelle Le Bardu	Chef du service des Relations Internationales
Elisabeth Bildstein	Directrice du développement économique territorial et internationale
Stéphanie Delalande	Chargée de Mission Coopération Décentralisée et Solidarité Internationale
Dominique Lorrette	Directeur du secteur ingénierie européenne
Mikael Roux	Chargé de mission coopération décentralisée et aide au développement
Abderrahim El Khantour	Responsable Pôle Relations Internationales
Claude Poulet	Directeur des Affaires Européennes et Internationales
Agnes Chek	Responsable solidarité internationale
Cécile Bellaud	Responsable Mission Relations Internationales
Valentin Magord	Chargé de mission Coopérations internationales et affaires européennes
Jacques Aumasson	Directeur Coopération Internationale
Marielle Buisson	Chargée de Mission
Gracienne Damman	Vice-Président chargée de la culture et des relations extérieures
Sylvie Delatte	Directrice stratégie, international, portuaire
Nathalie Cos	Chef de service relations internationales
Aouaichia Farid	Chargé de mission
Pauline Dubois	Chargé de mission
Stéphane Clerc	Chargé de mission Europe
Pauline Gessant	Chef de mission Coopération Territoriale Européenne
Laurence Canal	Chef de mission coopération internationale. Directrice Europe et international par intérim
Stéphane Louhaur	Chargé de mission Détroits d'Europe
Grégory Blin	Directeur des Relations Internationales et des Programmes Européens
Delphine Vandecandelaere	Chef de projet coopération et solidarités internationales
Jean-Marc Buisson	Directeur des Relations Internationales et des Programmes Européens
Isabelle Bonnin	Chargée de Mission Décentralisée
Anne de Maximy	Chargé de mission
Aline Mandeix	Responsable coopération décentralisée et francophonie

COLLECTIVITÉ	DATE DE L'ENTRETIEN	MODALITÉS DE L'ENTRETIEN	ENTRETIEN ENREGISTRÉ	ENTRETIEN RETRANSCRIT	ENTRETIEN DESTINÉ À L'ANALYSE DE CONTENU
CG Tarn	22-mai-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Aveyron	22-mai-13	Individuel	Non	Non	Non
	23-mai-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Mulhouse	03-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
	04-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Bas Rhin	05-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
	05-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Lorraine	06-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	06-juin-13			Oui	Oui
	06-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
CR Champagne Ardenne	07-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
	07-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Loire Atlantique	11-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Maine et Loire	12-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Poitou Charentes	13-juin-13	Individuel	Non	Non	Non
CG Vienne	13-juin-13	Groupé	Non	Non	Non
	13-juin-13			Non	Non
Communauté Urbaine de Dunkerque	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	18-juin-13			Oui	Oui
	18-juin-13			Oui	Oui
	18-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	18-juin-13			Oui	Oui
	18-juin-13			Oui	Oui
CG Pas de Calais	19-juin-13	Groupé	Oui	Oui	Oui
	19-juin-13			Oui	Oui
	19-juin-13			Oui	Oui
CG Nord	20-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
Lille Métropole	19-juin-13	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Bouches du Rhône	7-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Hérault	7-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Marseille	8-janv-14	Groupé	Oui	Oui	Oui
	8-janv-14			Oui	Oui

LISTE DES PROFESSIONNELS INTERVIEWÉS

PROFESSIONNEL	FONCTION
Pauline Dubois	Chargée de mission Affaires internationales
Jean-Phillipe Brossard	Directeur des politiques internationales européennes et contractuelles
Jean-Claude Gayssot	Vice-Président délégué Relations Internationales, Europe, Francophonie
Laetitia Morel	Directrice des Relations Internationales
Valerie Dumontet	Collaboratrice de cabinet
Hervé Baro	Elu en charge de l'action internationale
Christine Cote	Chargé de mission
Mathilde Bedrune	Chargée de Mission Coopération Décentralisée
Lamarque Corinne	Chef de service coopération décentralisée
Jean Michel Larroche	Directeur de la Cohésion Territoriale et la Coopération Internationale
Samuel Caillaut	Responsable
Magali Agosti	Directrice
Pascale Savoye	Chargée de Mission
Véronique Herupe	Chargée de coopération
Céline Boulineau	Responsable du Service Coopération internationale
Rachel Haab	Directrice Europe, Relations Internationales et Coopération
Eric Recoura	Directeur des relations internationales
Noémie Quere Bonvarlet	Chargée de programmes
Gonzague Gobert	Chef de projet Coopération européenne
Suzanne Page	Chef de projets
Christine Crifo	Vice-président en charge de la coopération décentralisée
Bertrand Gallet	Directeur Général
Robert De La Rochefoucault	Chargé des relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée
Pierre Pougnaud	Conseiller technique à la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

Nombre de professionnels enquêtés	56
Nombre d'entretiens (individuels et groupés) enregistrés	39
Nombre d'entretiens individuels (ou individualisés) retranscrits	48
Nombre d'entretiens individuels (ou individualisés) destinés à l'analyse de contenu	44

COLLECTIVITÉ	DATE DE L'ENTRETIEN	MODALITÉS DE L'ENTRETIEN	ENTRETIEN ENREGISTRÉ	ENTRETIEN RETRANSCRIT	ENTRETIEN DESTINÉ À L'ANALYSE DE CONTENU
CR Languedoc Roussillon	9-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	9-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
	9-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Montpellier	9-janv-14	Individuel	Oui	Non	Non
CG Aude	10-janv-14	Groupé	Oui	Oui	Oui
	10-janv-14		Oui	Oui	Oui
	10-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Toulouse Métropole	13-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Midi-Pyrénées	13-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Hautes Pyrénées	14-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Chambéry	30-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Pays de Savoie Solidaire	30-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Non
CG Savoie	30-janv-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Allier	17-fév-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Auvergne	17-fév-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CR Rhône-Alpes	21-fév-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Ville de Grenoble	24-fév-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Hauts de Seine	14-mars-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Seine St Deniws	19-mars-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
Grand Lyon	26-mars-14	Individuel	Oui	Oui	Oui
CG Isère	11-avr-14	Individuel	Oui	Oui	Non
Cités Unies France	18-déc-13	Individuel	Oui	Oui	Non
Agence Française de Développement	18-déc-13	Individuel	Non	Non	Non
Ministère des Affaires étrangères	19-déc-13	Individuel	Oui	Oui	Non

LES PARTENAIRES DE PLATFORMA

PLATFORMA est la coalition européenne regroupant les collectivités territoriales – ainsi que leurs associations – actives dans la coopération au développement de ville à ville et de région à région. Depuis sa création en 2008, PLATFORMA représente plus de 100 000 gouvernements locaux et régionaux. Tous sont des acteurs clés de la coopération internationale pour le développement durable.

La variété des partenaires fait la singularité de ce réseau. PLATFORMA reflète la diversité des réalités des gouvernements locaux et régionaux en Europe et dans le monde.

L'objectif de PLATFORMA est de faciliter l'échange de connaissances et l'apprentissage mutuel, et de renforcer

le rôle spécifique des gouvernements locaux et régionaux dans les politiques de développement.

En 2015, PLATFORMA a signé une convention-cadre de partenariat (*Framework Partnership Agreement* ou FPA) avec la Commission européenne. Ses signataires s'engagent à prendre des mesures fondées sur des valeurs et des objectifs communs pour lutter contre la pauvreté et les inégalités dans le monde tout en favorisant la démocratie locale et le développement durable.

Le secrétariat de PLATFORMA est hébergé par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

www.platforma-dev.eu/fr



AEXCID : Agence estrémadura de coopération internationale pour le développement
www.juntaex.es/aexcid



CALM : Congrès des autorités locales de la Moldavie
www.calm.md



AFCCRE : Association française du Conseil des communes et régions d'Europe
www.afccre.org



CCRE/CEMR : Conseil des communes et régions d'Europe
www.ccre.org



AICCRE : Association italienne du Conseil des communes et régions d'Europe
www.aiccre.it



CLGF : Forum des gouvernements locaux du Commonwealth
www.clgf.org.uk



AIMF : Association internationale des maires francophones
www.aimf.asso.fr



CRPM : Conférence des régions périphériques maritimes
www.cpmr.org



ALAL : Association des collectivités locales de Lituanie
www.lsa.lt/en



CUF : Cités unies France
www.cites-unies-france.org



ANCI : Association nationale des communes italiennes
www.anci.it



DIBA : Province de Barcelone
www.diba.cat



AUC : Association des villes ukrainiennes
www.auc.org.ua/en



EEL : Association des villes estoniennes
www.ell.ee



EUSKAL Fondoa : Fond Basque: Association des entités locales basques pour la coopération internationale

www.euskalfondoa.org



Nantes métropole

www.nantesmetropole.fr



Famsi : Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale

www.andaluciasolidaria.org



Région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur

www.maregionsud.fr/



FEMP : Fédération espagnole des municipalités et provinces

www.femp.es



Regione Toscana : Région de la Toscane

www.regione.toscana.it



Fons Mallorquí : Fonds majorquin de solidarité et coopération

www.fonsmallorqui.org/ca



SMOCR : Union des villes et communes de la République tchèque

www.smocr.cz



Generalitat de Catalunya : Communauté autonome de Catalogne

www.gencat.cat



UCLG/CGLU : Cités et gouvernements locaux unis

www.uclg.org/fr



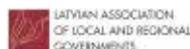
KDZ : Centre pour la recherche de l'administration publique - Autriche

www.kdz.eu



Ville de Paris

www.paris.fr



LALRG : Association lettone des gouvernements locaux et régionaux

www.lps.lv/en



VNG International : Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises

www.afccre.org



LBSNN : Conseil national des jumelages Pays-Bas - Nicaragua



VVSG : Association des villes et communes flamandes

www.vvsg.be



NALAG : Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie

www.nala.ge



ZMOS : Association des villes et communes de la Slovaquie

www.zmos.sk

Cette publication, fondée sur un travail de thèse, a pour objectif de mettre en lumière les raisons et les manières avec lesquelles sont actuellement mises en œuvre des actions extérieures des collectivités territoriales françaises (AECT).

En effet, malgré un contexte « tendu », les collectivités territoriales continuent de développer des actions en lien avec l'international. Alors que se multiplient les discours sur la réciprocité et sont mis en avant les partenariats « gagnant-gagnant », quels sont réellement les impacts des actions extérieures pour les territoires locaux français ?



Square de Meeûs 1
1000 Bruxelles - Belgique
+32 (0)2 265 09 30
platforma@ccre-cemr.org
@Platforma4Dev
www.platforma-dev.eu/fr

Ce projet est cofinancé
par l'Union européenne



Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu n'engage que PLATFORMA et son auteur et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'Union européenne.