

Observatoire Metropolis
Alliance AL-LAs

09

ISSUE PAPER

L'internationalisation des espaces métropolitains



metro
polis ●

association mondiale
des grandes
métropoles

observatoire

Sommaire

page 3

Introduction

page 4

Une politique publique en construction

page 7

Collaboration, coordination et complémentarité

page 8

Mise en œuvre de stratégies internationales

page 10

Modalités de mise en œuvre

page 14

L'impact mondial des métropoles

page 15

La communication : un élément transversal de légitimation de la politique publique

page 16

Recommandations

page 18

Bibliographie

Introduction

Actuellement, la gestion des politiques locales et l'exercice de leurs compétences de la part des gouvernements locaux entraînent le besoin de générer des liens avec des acteurs internationaux et de les insérer dans cette sphère. Dans un sens complémentaire, les agendas internationaux constituent des scénarios de décision où un exercice de représentation, de visibilité et d'influence doit être mis en pratique en tenant compte des effets et des enjeux que représentent les décisions prises dans ces instances sur la sphère locale.

Toutefois, dans un contexte où les ressources sont faibles et les enjeux socioéconomiques urgents, l'action extérieure ne peut pas être considérée comme un « bien de luxe » pour un gouvernement local, mais comme un mécanisme solide et efficace en faveur de meilleures conditions de vie pour les citoyens. Dans une dynamique où les grandes villes et aires métropolitaines cherchent à tirer profit de leur participation sur la scène internationale, que peuvent-elles apporter en contrepartie à la citoyenneté mondiale ?

La récente évolution de l'action internationale des gouvernements locaux comprend des phénomènes simultanés, comme la croissance exponentielle de leur activisme international, le changement d'approche quant à leur façon de s'insérer dans le monde, non seulement en tant qu'acteurs de la coopération (donateurs ou bénéficiaires), mais aussi en tant qu'acteurs de l'agenda mondial sous toutes ses formes, et le

changement des modalités et formes de relation avec l'extérieur, toujours plus professionnelles. Peu à peu, l'internationalisation a gagné une place transversale au sein des objectifs institutionnels, politiques et territoriaux des administrations locales et tend à devenir une action stratégique puis, à terme, une politique publique.

Le présent document aborde l'action internationale des grandes villes du point de vue de ses cadres d'action juridique, politique et administrative, de sa conception en tant que stratégie et politique publique ainsi que de sa mise en œuvre, sa mesure, son évaluation et sa communication. Cet issue paper s'inspire principalement des réflexions de l'Alliance euro-latino-américaine de coopération entre les villes (AL-LAs) contenues dans sa collection de publications ainsi que des conclusions des débats organisés par l'Aire métropolitaine de Barcelone au cours des deux éditions du séminaire Stratégies d'internationalisation des aires métropolitaines, de 2016 et 2019.

À travers cette publication, nous souhaitons contribuer à la gestion des connaissances sur le phénomène de l'action internationale des espaces métropolitains, inviter à réfléchir à ce que les métropoles peuvent apporter à la planète et enfin soutenir de nouvelles idées dans le débat sur l'action internationale des gouvernements locaux.



Octavi de la Varga
Secrétaire général de Metropolis



Une politique publique en construction

> **Séoul opère sur la scène internationale à travers l'International Cooperation Bureau, une structure de 40 professionnels qui dispose d'un budget de 10 millions de dollars et qui se compose de trois branches : relations internationales, partenariats urbains mondiaux et coopération extérieure (International Relations, Global Urban Partnership, External Cooperation) (photo de Jeonguk sur Unsplash).**

Du point de vue juridique, le rôle des gouvernements locaux dans les relations internationales n'est pas encore reconnu.

Leur action réside généralement dans une zone grise, dans un cadre hétérogène, qui varie considérablement d'un pays à l'autre, voire, parfois, au sein d'un même pays, en fonction de la législation en vigueur. En ce sens, on reconnaît souvent aux gouvernements locaux une capacité d'intervention extérieure, mais limitée à la sphère des compétences leur étant légalement attribuées, sans pouvoir « coordonner » les compétences traditionnelles des États nationaux en matière de relations internationales. Cependant, face à leur non-reconnaissance dans le domaine du droit international, les

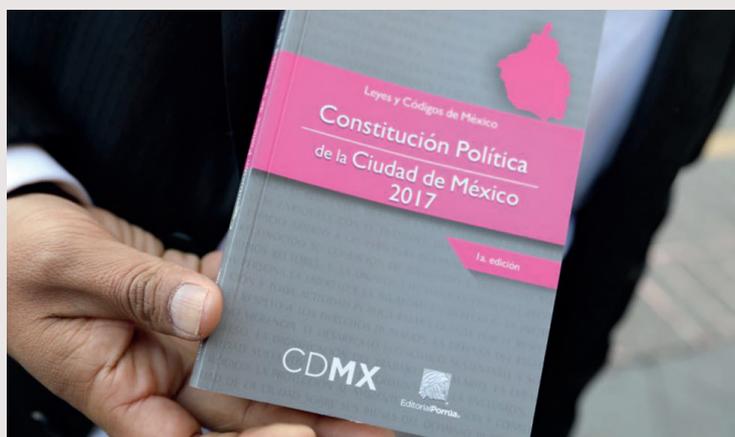
organismes infranationaux se sont basés sur le principe d'autonomie locale en élargissant le champ d'action à la sphère internationale pour trouver une légitimation pratique et théorique de leur incursion.

En réponse aux facteurs intrinsèques et exogènes aux villes, l'Action internationale des gouvernements locaux (AIGL) tend à apparaître comme une option pour compenser les effets de la mondialisation sur le territoire, tirer profit de l'interaction avec la scène extérieure et, essentiellement, renforcer transversalement le développement territorial. Cette action est généralement marquée par des objectifs variables et un mode opératoire multidimensionnel dans un contexte pouvant se caractériser par des dynamiques de compétence et/ou de coopération entre les gouvernements locaux.

En plus d'une amélioration des dispositions légales pour apporter plus de sécurité juridique à l'AIGL et, par conséquent, garantir la durabilité des actions, les gouvernements locaux se consolident sur le plan institutionnel pour s'appuyer sur des structures administratives idéales, telles que les bureaux des relations internationales (BRI), qui permettent de gérer professionnellement leur action internationale, et pour sensibiliser leurs responsables politiques et leurs citoyens.

Les BRI établissent des relations institutionnelles et opérationnelles avec les autres services et départements du gouvernement local qui lui permettent de soutenir et de mener des actions transversales, c'est-à-dire d'effectuer un travail d'articulation entre la stratégie d'action internationale et les programmes sectoriels, afin de leur apporter une valeur ajoutée d'un point de vue global. D'autre part, les BRI peuvent collaborer avec les différents niveaux du gouvernement présents sur un même territoire (notamment dans le contexte des espaces métropolitains) pour générer des mécanismes ou des espaces de coordination entre eux et mieux articuler les différents acteurs locaux.





Source : Ville de Mexico

La première Constitution politique de Mexico, dans son article 20, intitulé « Ville mondiale », élève au rang constitutionnel le devoir de soutenir la consolidation et la diversification des relations internationales de la Ville. Signée en 2018, la « Déclaration CDMX mondiale » est un positionnement politique dans lequel la capitale mexicaine se reconnaît comme un acteur à la responsabilité et au leadership mondiaux qui, sur la base du dialogue et de la coopération internationale, participe à la proposition de solutions et de mise en œuvre d'actions face aux enjeux de l'humanité.

Autre élément vital, le soutien explicite du/de la représentant·e politique ou de la plus grande autorité du gouvernement en place, qui doit conférer au territoire local une dimension internationale et la présenter comme l'un des points clés de sa vision de développement dans son programme. Ce soutien garantit une capacité d'action à l'échelle locale et internationale, des ressources financières et la possibilité d'irriguer davantage les politiques publiques locales avec les effets de l'action internationale et vice versa.

Toutefois, les gouvernements locaux disposant d'instruments stratégiques de planification et concevant leurs relations internationales comme une politique publique restent rares. De nombreux gouvernements locaux réalisent leur action extérieure sans planification réelle, sans vision stratégique globale et sans les ressources ni la participation nécessaires des acteurs locaux.

Le fait de ne pas formuler clairement et explicitement les objectifs et les modalités de l'action internationale limite souvent ce processus à un ensemble d'interventions ponctuelles, réactives et non coordonnées, généralement issues de demandes des différents services thématiques du gouvernement local ou des acteurs internationaux, ce qui entraîne une action internationale disséminée, limitée et sans approche thématique ni géographique, qui ne comprend pas le gouvernement local dans son ensemble.

Le développement d'une politique publique d'action internationale requiert une évolution introspective de la vision et du positionnement de certains espaces métropolitains. Partant de là, une politique publique métropolitaine d'action internationale :

1.

Matérialise la volonté publique des gouvernements locaux du territoire d'intervenir en tant qu'acteurs mondiaux, en mettant en pratique une stratégie de relations internationales avec des objectifs clairs, des actions concrètes et des délais précis. Les objectifs et les lignes d'intervention de la politique publique doivent être alignés sur le plan stratégique de développement de la ville dans un horizon temporel précis et assumés de manière transversale par l'ensemble de l'institution.

2.

Détermine les axes d'internationalisation, qui doivent résulter de l'analyse des spécificités – culturelles, économiques, naturelles, géographiques, etc. – du territoire ainsi que de l'identification de leurs priorités. La planification stratégique et les axes de l'internationalisation partent d'une vision cohérente du territoire. Cela implique le dialogue sur le rôle à jouer sur la scène internationale et les connaissances des opportunités et des risques liés à ce contexte. Les axes doivent chercher à véhiculer et/ou à renforcer un « modèle de ville ».



>L'action internationale de l'Aire métropolitaine de Barcelone est un outil transversal de soutien de l'agenda de ses politiques publiques dans le cadre de la stratégie globale de l'institution, à travers le département des relations internationales et de coopération, comme spécifié dans le Plan d'action métropolitaine (PAM) 2016-2019. (Source : AMB).

> En 2019, la municipalité de Córdoba a présenté le projet « Gouvernance multisectorielle pour l'internationalisation durable de la ville de Córdoba », qui a permis, à travers une série de groupes de travail avec différents organismes et institutions publics ou privés, à l'échelle locale, nationale et/ou supranationale, de définir les objectifs du processus d'internationalisation de la ville, en considérant la ville comme quelque chose qui ne se limite pas au gouvernement local. (Source : Municipalité de Córdoba).

3.

S'articule sur des lignes directrices consultées, débattues, convenues et adaptées par différents secteurs de la société. Cela garantit la légitimité et la continuité de la politique.

4.

Est évaluable et flexible, pour que les objectifs et les axes d'internationalisation puissent se réadapter et évoluer en fonction de leurs progrès, du contexte et des événements ayant un impact sur le territoire. Ce qui ne peut pas être mesuré ne peut pas être amélioré.

5.

Recherche la transversalité de son action au sein même des gouvernements locaux impliqués et doit être capable d'accompagner internationalement les multiples stratégies et programmes sectoriels menés par les divers services en cherchant la façon de consolider ces stratégies avec la valeur ajoutée de l'internationalisation. L'objectif consiste à rappeler que la politique publique d'action internationale doit être au service des autres politiques publiques du gouvernement local.

6.

S'aligne sur l'agenda mondial, ce qui requiert certaines connaissances à propos des tendances mondiales, comment elles influencent le territoire et comment les influencer ou en tirer profit.



Collaboration, coordination et complémentarité

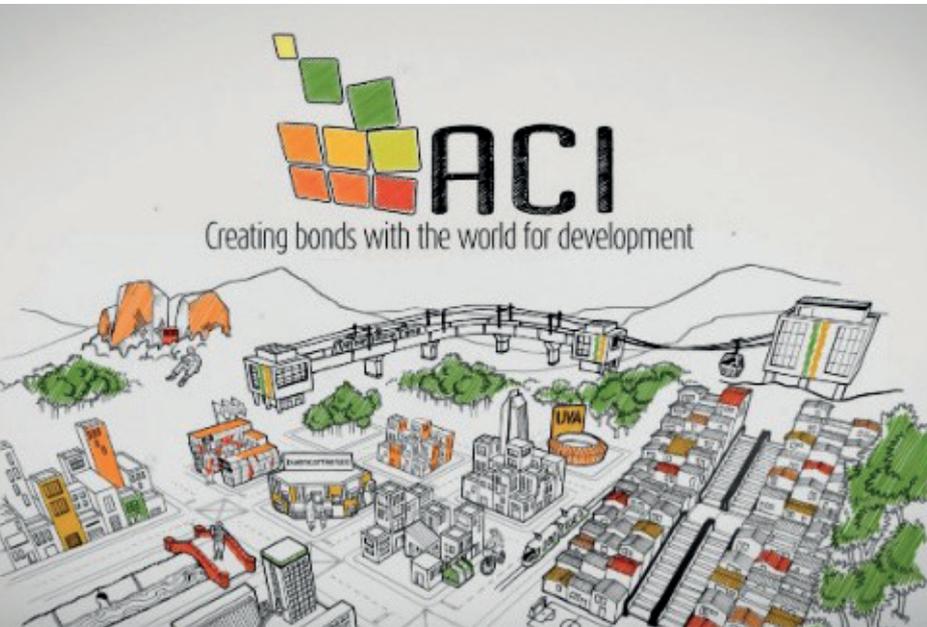
Les intérêts des différents niveaux de gouvernement opérant dans un espace métropolitain (local, métropolitain, départemental, régional, national, etc.) sont d'une grande importance dans les stratégies internationales des métropoles, mais créent aussi des enjeux, car ils requièrent l'établissement de liens transversaux et de relations nodales au sein même de la trame institutionnelle ainsi qu'avec les acteurs dans et en dehors du territoire. Il est donc nécessaire d'exercer en permanence une gouvernance multi-niveau et multi-acteur à l'échelle territoriale, dans laquelle les gouvernements locaux doivent tenir compte de la grande diversité d'acteurs développant des activités internationales dans leur propre domaine d'intérêt et de compétence. Nous pouvons citer six groupes d'acteurs majeurs avec lesquels les gouvernements des espaces métropolitains doivent établir une relation dans le cadre de l'effort institutionnel autour du processus stratégique d'internationalisation :

- 1.** L'entreprise privée : investisseurs, corporations professionnelles, syndicats, chambres de commerce, etc.
- 2.** L'académie : universités, centres de recherche, etc.
- 3.** Les citoyens
- 4.** Les représentations diplomatiques/ consulaires
- 5.** Les agences de coopération, les réseaux ou les organismes internationaux ayant un siège dans le territoire
- 6.** Les médias

Ces acteurs possèdent leurs propres agendas, qui peuvent être plus puissants que celui des gouvernements locaux, même si la plupart des cas sont des initiatives indépendantes. Les métropoles sont appelées à connecter et à développer des activités participatives afin de construire une stratégie qui articule et complète les efforts du ou des gouvernements locaux avec l'ensemble des acteurs du territoire pour obtenir un plus grand impact en profitant des opportunités de l'environnement. Il est important de savoir qui fait quoi et d'agir de façon coordonnée. Cela permet de nous rapprocher de la nature diverse, différentielle et inclusive à tenir en compte dans la construction d'une stratégie qui consolide l'internationalisation. Ainsi, l'internationalisation doit être plurielle et citoyenne.

Cette participation peut être canalisée au moyen de mécanismes de participation existants ou peut générer l'opportunité de créer des structures ad hoc en faveur de la consultation, la participation et la collaboration des acteurs à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie d'internationalisation.

Il convient d'indiquer que la participation des acteurs locaux est un phénomène apportant valeur ajoutée, légitimité et intérêt politique à l'action internationale des métropoles par rapport à l'activité traditionnelle des gouvernements nationaux. Dans ces relations de gouvernance, les acteurs sont identifiés, réunis, convaincus et articulés pour collaborer, à partir de leurs centres d'intérêt, au processus d'internationalisation territoriale et ainsi obtenir une harmonisation et une complémentarité créant une plus-value et un discours international commun. Cette



> Agence de coopération et d'investissement (ACI) de Medellín et l'Aire métropolitaine
 (Source : ACI)

gouvernance renforce la durabilité de la politique publique.

Depuis 2002, l'Agence de coopération et d'investissement de **Medellín** et l'**Aire métropolitaine** (ACI) réunit quatre organismes prestataires de services publics (Mairie de Medellín, entreprises publiques de Medellín, Aire métropolitaine de Valle de Aburrá et Emvarias) pour développer des canaux de dialogue avec le secteur des entreprises et de la production de la ville ainsi qu'avec les universités et les organisations de la société civile.

Enfin, ces cadres de gouvernance peuvent constituer les contextes adéquats pour réfléchir à la façon d'aborder et de suivre les effets ou externalités négatifs que l'action internationale peut générer. Parmi ces effets négatifs, nous pouvons citer les problèmes dérivés du tourisme de masse, la pollution provoquée par l'utilisation intensive des aéroports et des ports, l'embourgeoisement, etc. Peu abordées dans les processus d'internationalisation, ces externalités requièrent une attention toute particulière ainsi que des réponses communes et coordonnées visant à mitiger leurs effets négatifs.

Mise en œuvre de stratégies internationales

La mise en œuvre de la stratégie internationale apporte autant d'options que la capacité de gestion le permette, c'est-à-dire qu'elle peut être multidimensionnelle et avoir une série d'objectifs. Le premier groupe d'objectifs se centre sur la projection, la promotion et le marketing extérieur du territoire ainsi que sur l'amélioration de son image, de sa visibilité et de son « attractivité ». Guidé par un facteur « compétitif » entre les villes, l'objectif consiste à atteindre un prestige international pour le territoire afin d'attirer différents types de ressources extérieures, telles que les capitaux financiers, les entreprises, la main-d'œuvre qualifiée, les investissements, les touristes, les événements internationaux, etc.

Un deuxième groupe d'objectifs émerge de la volonté de mettre en pratique un échange d'expériences et de connaissances avec d'autres territoires. Cela s'explique par l'intérêt des gouvernements locaux à établir des échanges fréquents avec des territoires présentant des problématiques similaires afin de confronter les solutions et de générer un apprentissage mutuel en faveur de l'amélioration de leurs politiques publiques. Ces échanges peuvent représenter un avantage direct pour les aires métropolitaines, car ils contribuent à réduire les délais de mise en œuvre des projets en identifiant les processus à haut risque ainsi que les meilleures opportunités de la planification à l'application.

Un troisième groupe d'objectifs provient de la volonté de développer des actions solidaires et de lutte contre les inégalités à travers la coopération, qui peut mobiliser différents départements techniques

du gouvernement local. Ces interventions favorisent, par exemple, le renforcement institutionnel, la protection de l'environnement, les politiques de genre, la mobilité, la démocratie participative, etc. Ce domaine présente une évolution progressive de la coopération du typique transfert de montants financiers pour les organismes bénéficiaires vers la consolidation des capacités institutionnelles, politiques et techniques locales des administrations impliquées.

Au-delà de ces trois types d'objectifs, il y a ceux qui interprètent l'intervention internationale comme des actions réciproques visant à générer une ouverture et faire écho dans la conscience citoyenne des autres réalités culturelles et sociales mondiales. Ces derniers sont liés à la projection extérieure d'associations culturelles, éducatives et sportives locales tout en mettant en valeur la diversité culturelle internationale. Les grandes métropoles peuvent encourager la prospérité et la qualité de vie des citoyens en soutenant l'interaction entre les cultures.

Un autre type d'objectif cherche également à défendre les intérêts locaux et à promouvoir les actions ayant un impact mondial, notamment à travers des réseaux politiques ou des alliances stratégiques de gouvernements locaux permettant de consolider l'aspect politique de la dimension locale sur la scène internationale. Aujourd'hui, de nombreux agendas multilatéraux ont une répercussion sur les métropoles et leurs politiques publiques. La recherche de cet objectif représente un scénario propice dans lequel les espaces métropolitains peuvent se positionner et exercer un leadership en matière de mobilisation et de défense des priorités de la sphère territoriale.

Tous ces groupes d'objectifs se composent de logiques, de fins politiques et de visions de villes distinctes, mais pas nécessairement contradictoires, et peuvent également être poursuivis de façon concomitante ou consécutive. Les différents types d'objectifs stratégiques définis par la politique publique d'internationalisation sont ceux qui déterminent les différentes modalités de l'action.

> L'U20 est une initiative lancée en 2017 sous la direction du chef du gouvernement de Buenos Aires et de la mairesse de Paris par l'intermédiaire de C40 et Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). L'U20 cherche à développer une position conjointe des leaders des centres urbains mondiaux pour éclairer et enrichir les débats des nations du G20. Matérialisé à l'occasion d'un sommet annuel organisé dans le pays hôte du G20, avant la réunion des chefs d'État, l'U20 bénéficie du soutien de Metropolis comme l'un de ses *Advisory Partners* depuis sa première édition. (Source : CGLU)



Modalités de mise en œuvre

> Dakar accueillera les Jeux olympiques de la jeunesse 2022. Le « Programme de modernisation de la ville » permettrait que les avantages tangibles d'organiser les Jeux, comme le développement d'une nouvelle infrastructure, s'accompagnent d'aspects positifs moins tangibles, comme les inclusions sociales et un meilleur accès à l'éducation et à l'emploi de qualité. Dakar 2022 sera une démonstration de la façon dont les villes utilisent le sport en tant que moteur du développement durable ainsi que l'occasion de montrer le meilleur de l'Afrique sur la scène internationale. (Source : olympic.org).

Face aux différentes formes que peut revêtir l'AIGL en fonction des objectifs, différentes modalités peuvent, par leur nature, être exécutées sur le territoire du gouvernement local, ainsi que des modalités nécessitant une relation avec l'extérieur. Ces deux types de modalités répondent à la centralité indispensable de l'AIGL.

Parmi les premières modalités, nous pouvons par exemple identifier la transformation infrastructurelle d'une ville pour devenir plus attractive ou compétitive et chercher à attirer les événements, les salons, les congrès, les touristes, les investissements, les talents ainsi que mettre en valeur la diversité culturelle internationale présente sur le territoire, etc. Ces interventions dans le cadre de l'internationalisation d'une ville et sont en accord avec l'objectif de projection extérieure et la recherche de développement économique.

De nombreuses métropoles cherchent à améliorer leur visibilité, leur réputation et leur image pour capter davantage d'opportunités en faveur de leur développement économique. La plupart des métropoles souhaitent que leur « marque » soit associée à des valeurs positives comme la solidarité, l'innovation, le développement durable, la qualité de vie, etc. Pour cela, les villes développent des stratégies de communication pour consolider leur réputation internationale. Par exemple, certaines métropoles disposent de sites web d'information, de newsletters, de revues, de services d'assistance et de suivi des moyens de communication nationaux et internationaux performants ainsi que de plateformes privées ou publiques-privées permettant de renforcer le positionnement international de la ville.

En deuxième lieu, certaines modalités comportent une relation directe avec des acteurs internationaux et supposent une interaction avec l'extérieur ou au-delà des frontières nationales. La direction desdites relations est connue comme la « diplomatie territoriale ou des villes » et peut être effectuée de plusieurs manières, à savoir :



> Montevideo est membre fondateur de Mercociudades, de l'Union des capitales culturelles ibéro-américaines (UCCI) et de la Coalition des villes contre le racisme, la discrimination et la xénophobie. Aujourd'hui, Montevideo remplit les fonctions de Coprésidence et Secrétariat régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes de Metropolis ainsi que de Vice-présidence de CGLU. (Source www.mercociudades.org).



Coopération

Certaines métropoles sont des références dans certains domaines et possèdent un vaste réseau de coopération en s'impliquant dans des modèles de coopération Sud-Sud ou coopération triangulaire sur lesquels d'autres acteurs locaux, nationaux et internationaux peuvent s'aligner. Dans le contexte actuel, où les enjeux du développement durable sont de plus en plus urbains et requièrent une approche territoriale, cette modalité de coopération revêt une importance majeure. Il existe également des projets de coopération directe qui peuvent se présenter entre différents types de gouvernements locaux et qui constituent une formule pertinente dans le domaine de l'AIGL. Ces projets se retrouvent conceptuellement dans le domaine de la coopération au développement.

Jumelages

Les accords entre « villes jumelées » doivent créer une relation bidirectionnelle, en théorie stable et durable, qui dépasse les courts délais des projets de coopération. Par exemple, la ville de **Guangzhou** a, depuis

1979, tissé des liens de jumelage avec 76 villes du monde entier qui, au fil du temps, ont évolué et généré des projets concrets. Toutefois, cette modalité est actuellement repensée, car, dans certains cas, elle se limite à des échanges symboliques.

Relations multilatérales

Les relations multilatérales consistent en la participation à des réseaux composés de membres qui partagent des profils institutionnels et des objectifs communs. Ces réseaux rassemblent des administrations intéressées par l'échange d'expériences et de connaissances pour collaborer dans un domaine donné de la politique publique locale (réseaux thématiques) et/ou pour mener des activités de plaidoyer, de négociation et de lobbying (réseaux politiques). Les réseaux de gouvernements locaux et régionaux ont joué un rôle-clé dans la consolidation des collectivités de différents pays, la création de dynamiques de relations horizontales, l'identification de bonnes pratiques pour améliorer les politiques publiques et le renforcement des communautés de connaissances.

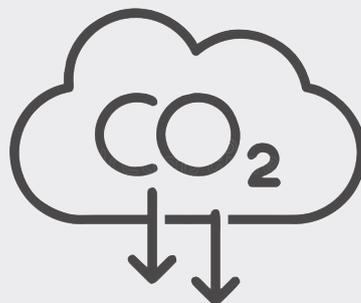
Les réseaux ont également pu représenter des porte-paroles, des groupes de réflexion et des lobbies face à des problématiques généralisées auprès de structures supérieures et influencer les agendas mondiaux. Le travail de Metropolis, CGLU, ICLEI, C40, CLGF et AIMF, entre autres réseaux, a permis d'ouvrir des espaces et de mobiliser les préoccupations des gouvernements locaux dans les sphères de prise de décision globale.

Pour leur part, les « alliances de villes » représentent une nouvelle forme de travail multilatéral entre un nombre limité de villes, où l'objectif peut comprendre une plus grande dimension politique, pas nécessairement pour échanger des expériences, mais pour exercer une pression de façon organisée. En tant que formes d'incidence innovante, les alliances dé-



30

metrópolis
membres du C40



réduit un

22%

Au cours du sommet du C40 à Copenhague, en 2019, les leaders de trente métropoles ont annoncé de bons résultats en matière de réduction des émissions de CO₂.

finissent et défendent une position commune pour agir de façon coordonnée et augmenter le retentissement mondial de leurs propositions.

L'apparition d'une alliance peut être, en premier lieu, d'origine politique, pour tenter d'influencer les agendas internationaux, ou bien le fruit d'une réaction de refus à un fait externe ou à une mesure à imposer depuis le gouvernement central ou un organisme international.

Une autre source de composition d'alliances de villes peut provenir de la prise de conscience d'un risque commun généré par un phénomène pouvant toucher directement la sphère locale et nécessitant une gestion urgente et innovante à travers des engagements. Dans ce cas, l'élément de cohésion est un facteur propre et interne des villes.

Dans un contexte international interdépendant, agir dans un cadre de gouvernance



> Certaines villes des États-Unis et d'Europe, comme Barcelone (photo), ont manifesté leur refus aux politiques nationales ou communautaires ne respectant pas les conditions minimales d'accueil des personnes réfugiées en se proposant de les accueillir. (Source : Mairie de Barcelone).

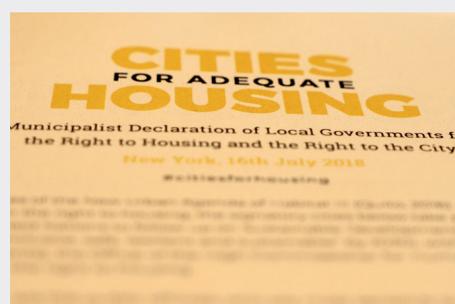


multi-niveau n'est pas une option pour les grandes villes et aires métropolitaines. Les problèmes ne peuvent être résolus par le centralisme ni par une vision localiste ; des actions ayant un impact sur les agendas mondiaux sont nécessaires pour progresser vers le développement d'une perspective territoriale dans les politiques, c'est-à-dire garantir que les conceptions des agendas comprennent une vision locale ou métropolitaine. Dans ce domaine, les réseaux et les alliances de villes sont des instruments fondamentaux.

Évidemment, la force d'influence d'un réseau ou d'une alliance de villes sur les agendas mondiaux dépendra de la façon dont la communauté internationale évaluera l'apport réel et matériel pour les objectifs. Par conséquent, les métropoles et leurs réseaux doivent mettre en place des mécanismes permettant de contribuer aux grands débats mondiaux et exploiter leurs connaissances et leur expertise en matière de gestion des politiques publiques.

> Montréal dispose d'un cadre stratégique de relations internationales qui reflète la diversité des objectifs et la multidimensionnalité du mode opératoire en lien avec l'action internationale. (Source : ville.montreal.qc.ca).

L'alliance « Villes pour un logement convenable », composée d'un ensemble de gouvernements locaux et dirigée par la Ville de Barcelone et le Secrétariat mondial de CGLU, cherche à freiner la spéculation du capital financier international dans le secteur immobilier de la sphère locale, qui s'est concrétisé par une déclaration politique présentée par CGLU au siège de l'ONU à l'occasion du Forum politique de haut niveau de 2018. À ce jour, 15 membres de Metropolis ont déjà adhéré à la déclaration, qui est toujours ouverte aux nouvelles adhésions, aussi bien de la part des institutions que des particuliers, sur le site citiesforhousing.org.





L'impact mondial des métropoles

Une stratégie d'internationalisation doit permettre d'apporter des résultats tangibles, mesurables et évaluables.

La mesure et l'évaluation de la stratégie d'action internationale sont des outils qui permettent d'évaluer la pertinence et l'efficacité de la politique, de s'appuyer sur une rétroalimentation relative à la mise en œuvre et de faciliter la prise de décisions éclairées, d'identifier les opportunités d'amélioration et de réaliser les ajustements opportuns, de communiquer et de rendre publics les comptes, de suivre les objectifs proposés, de disposer d'informations fiables sur le développement de la politique publique et son impact sur la qualité de vie ainsi que de partager des connaissances avec d'autres gouvernements locaux. Pour cela, il est essentiel d'identifier les exigences physiques et informatiques ainsi que les méthodes de collecte d'informations, de stockage, d'exploitation et de diffusion des données disponibles.

L'enjeu lié à la mesure de l'AIGL réside dans la conception d'indicateurs réalistes et axés sur l'apprentissage et l'amélioration permanents des politiques publiques. Cette perspective permet d'identifier trois niveaux de base : le niveau territorial ou stratégique (associé à la conception de plans et de stratégies et à la définition de priorités territoriales) ; le niveau politique ou programmatique (lié aux politiques institutionnelles, aux programmes et aux objectifs stratégiques du plan de développement du gouvernement local) ; et le

niveau institutionnel ou opérationnel, où les projets sectoriels sont exécutés (en lien avec la propre gestion du BRI).

Actuellement, la plupart des instruments d'évaluation comportant une norme technique ont tendance à incorporer des aspects quantitatifs et qualitatifs. Les indicateurs, l'évaluation de l'impact, l'évaluation des processus, la systématisation des bonnes pratiques et les tableaux de bord figurent parmi les outils les plus utilisés par les gouvernements locaux.

L'évaluation de l'AIGL doit également avancer vers la mesure de ses possibles externalités négatives et des mesures adoptées pour mitiger leurs effets. Ces externalités peuvent être l'embourgeoisement résultant de l'accès à la ville par des fonds d'investissement immobiliers internationaux, le conditionnement du marché du travail lié à une spécialisation excessive (dans le secteur du tourisme ou des salons et congrès, par exemple) ou la pollution provoquée par le trafic portuaire et aéroportuaire intense.

L'évaluation doit être prévue et incorporée dès le départ dans la conception de la politique publique et doit également être dotée d'une dimension transversale. Elle ne doit pas se baser uniquement sur le BRI, mais doit être effectuée dans tous les domaines impliqués avec une série d'indicateurs performants. Cela permet non seulement de mesurer l'impact, mais aussi de diffuser et de rendre visibles les actions réalisées. Un processus méticuleux de suivi et d'évaluation peut contribuer à maintenir, à réajuster et à faire évoluer la stratégie d'internationalisation dans le temps afin de renforcer son potentiel de durabilité.

La communication : un élément transversal de légitimation de la politique publique

La communication est un axe transversal qui favorise la démocratisation de la conception et de la gestion des politiques publiques. Elle a le potentiel de diffuser et de rendre visibles les politiques ainsi que de façonner les perceptions et les opinions, de convaincre et d'impliquer la citoyenneté, les médias ou les décideurs. Elle permet également de partager le savoir-faire.

Parfois, l'internationalisation des métropoles ne s'accompagne pas d'une stratégie de communication claire, transversale et définie pour les objectifs à long terme. La communication a tendance à être conçue comme un élément externe à la politique publique, lié à la simple diffusion de résultats et d'activités concrets et généralement pris en compte en fin de processus.

La construction d'une stratégie de communication et de visibilité est considérée comme un élément transversal du BRI. Elle doit clairement définir les objectifs, messages, publics, activités et actions à court et long termes ainsi que penser à sa révision et à son évaluation. La communication doit également être déployée de façon indépendante, présente dans tous

les cycles de la politique publique d'internationalisation et reliée à un réseau d'acteurs locaux et internationaux.

En ce sens, il convient que les métropoles établissent des alliances avec des médias d'envergure mondiale pour leur processus d'internationalisation. Cela leur permettrait de diffuser des messages à un public plus grand et plus varié. L'accès aux relations avec des « médias mondiaux » peut générer plus d'impact sur l'opinion publique du fait de leur caractère d'« acteurs validateurs » et de générateurs de perception et d'opinion.

Une communication retentissante qui sensibilise aux effets positifs de la politique publique d'action internationale est fondamentale pour être comprise et légitimée par les citoyens, le secteur privé ainsi que le gouvernement local même et ses représentants politiques. L'appropriation des succès atteints grâce à l'action internationale et à la connexion entre les « outcomes et incomes » peut constituer la garantie de sa continuité et de son soutien de la part des acteurs. Ainsi, un travail systématique et technique de communication et de visibilité permet de créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre et à la durabilité de la stratégie internationale dans un cadre favorable.

Recommandations

- **Exercer une politique publique d'action internationale et non une politique avec l'action internationale.** L'action internationale doit être interprétée non pas comme une fin en soi, mais comme un outil aligné sur et pour l'accomplissement des objectifs de développement territorial et la consolidation des autres politiques publiques à partir d'une vision de planification stratégique.
- **Progresser vers la réduction d'une « internationalisation réactive » et s'orienter vers une « internationalisation planifiée », appréhendée comme un élément stratégique général de l'espace métropolitain.** Il est recommandé d'effectuer un exercice spécifique de planification pour déterminer les objectifs, les outils et la stratégie de l'internationalisation de la commune en faveur du renforcement des autres politiques publiques locales.
- **Dresser l'action stratégique dans des cadres juridiques, administratifs et politiques appropriés ou favorables.** Avant de commencer la révision du cadre légal dans un pays donné, il convient d'étudier minutieusement la situation et la relation des forces internes afin de voir s'il est possible de garantir que le processus mène aux objectifs centraux.
- **Trouver la meilleure modalité permettant de joindre les efforts et d'améliorer la coordination et les modèles de représentation du processus d'internationalisation.** Cela permettrait de mitiger la disparité pouvant exister entre les systèmes de gouvernement des contextes métropolitains et la fragmentation institutionnelle qui les caractérise et qui peut avoir des conséquences négatives dans leurs processus d'internationalisation.
- **Assurer une gouvernance locale dans l'ensemble du processus de la politique publique d'internationalisation.** L'action internationale doit rechercher la transversalité de son action dans la structure du gouvernement local, à travers l'établissement de relations institutionnelles et opérationnelles avec les autres services lui permettant de soutenir et de mener des actions toujours plus holistiques.
- **Tenir compte de la grande diversité d'acteurs locaux qui développent des activités internationales dans leur propre domaine d'intérêt et de compétence.** Cela reflète le besoin de générer une dynamique participative de collaboration, de coordination et de complémentarité entre les acteurs

– publics ou privés – opérant dans le domaine international depuis la métropole. Créer des structures ad hoc de coordination, si nécessaire.

- **Continuer d'établir des logiques de coopération horizontales, bidirectionnelles et nodales** permettant de positionner collectivement les enjeux que les villes doivent affronter ainsi que de générer des synergies de coopération, pour plus de valeur ajoutée et moins de concurrence.
- **Faire de l'AIGL un outil pour encourager le développement local, basé sur les stratégies et les priorités territoriales**, tout en connaissant les tendances des agendas mondiaux et des outils afin de pouvoir les influencer et les exploiter. Les grandes métropoles doivent développer les capacités pour unir les efforts et générer une masse critique solide leur permettant de penser et d'influencer.
- **Effectuer une mesure** comprenant les dimensions territoriale, politique et institutionnelle de l'action internationale.
- **Rendre visible l'internationalisation en intégrant la communication à la politique d'internationalisation en tant qu'axe transversal.** La création de conscience de l'impact positif de l'internationalisation peut susciter chez ces acteurs l'accompagnement, la légitimité et le soutien du processus.
- **Faire attention aux externalités ou effets négatifs des processus d'internationalisation ainsi qu'au coût qu'ils représentent pour le territoire et réfléchir et indiquer les bénéficiaires des processus d'internationalisation.** Il est essentiel d'examiner l'ensemble du contenu et les effets de l'action internationale des métropoles afin d'accomplir des mesures de réponse et de mitigation des effets négatifs.

Bibliographie

- AL-LAS. Collection de Cahiers pour l'action internationale des gouvernements locaux. Cahiers 1, 2, 3, 7, 8 et 9.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, Agustí. Document de référence du Forum international sur l'incidence globale des villes. AL-LAs, Intendance de Montevideo, 2015.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, Agustí, GARCIA-CHUECA Eva, ÁLVAREZ Diego. *La acción internacional de las metrópolis, un análisis comparado de las estrategias internacionales de EtheKwini (Durban), Medellín, Montreal, Seúl, Viena y Barcelona*. CIDOB, Barcelone, juin 2019.
- GARZÓN, Vladimir, BERNAL, Edgar. *Dialogar para internacionalizar la ciudad: Guía para realizar diálogos multiactor sobre acción exterior de los gobiernos locales*. eBooks du projet AL-LAs, Mexico, 2014.
- MALÉ, Jean-Pierre. « La emergencia de frentes y alianzas de ciudades. ¿Hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales? » ; dans FERNÁNDEZ DE LOSADA, Agustí, ABDULLAH, Hannah. *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades*. CIDOB, Barcelone, avril 2019.
- SÁNCHEZ, Javier. *La Acción Internacional de los Gobiernos Locales*. Séminaire AL-LAs « 5 ans d'internationalisation irréversible des gouvernements locaux », Mexico, 26-27 septembre 2018.
- URIBE Juliana, RUBIO, Laura. *Comunicar la internacionalización de la ciudad: Guía para realizar campañas de sensibilización sobre acción exterior de los gobiernos locales y sus redes*. eBooks du projet AL-LAs, Mexico, 2014.
- Ville de Montréal, Bureau des relations internationales. *Cadre stratégique des relations internationales : La diplomatie urbaine au service de la collectivité montréalaise et du monde*. Montréal, août 2017.
- ZAPATA GARESCHÉ, Eugène D. « Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo ». *Revista Mexicana de Política Exterior*, no 104, mai-août 2015.
- ZAPATA GARESCHÉ, Eugène D. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Députation de Barcelone, 2007.



AL-LAS (Alliance euro-latino-américaine de coopération entre les villes) a pour mission de renforcer les relations internationales des gouvernements locaux d'Amérique latine et d'Europe et de leurs réseaux et associations pour améliorer la qualité de leurs politiques publiques et leur développement territorial. Après six années de labeur, initialement en tant que projet de coopération puis comme alliance, AL-LAS se consolide comme un réseau pour la promotion des expériences et l'innovation, avec des villes plus actives sur la scène internationale, et un nœud majeur de réflexion, d'analyse, de recherche et de production de pensée et d'incidence sur le phénomène de l'internationalisation de la dimension locale.

Cette publication a été rédigée par Paola Arjona, directrice technique d'AL-LAS, et Santiago Betancur, membre de la communauté d'experts d'AL-LAS.

Les informations et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion institutionnelle de l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis). Le Secrétariat général de Metropolis ni aucune personne agissant au nom de l'association ne peuvent être tenus responsables de l'utilisation faite des contenus de cet oeuvre.

Cette oeuvre est sous licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Partage dans les mêmes conditions 4.0 International. Pour accéder à une copie de cette licence, merci de vous rendre à l'adresse suivante : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



Avec le soutien de :



Édition :
Décembre 2019

Cette publication contribue à l'implémentation des Objectifs de Développement Durable (ODD) suivants :



Secrétariat Général

Avinyó, 15. 08002 Barcelona (Espagne)
Tel. +34 93 342 94 60
metropolis@metropolis.org
metropolis.org

#MetroGovernance