



Guide d'évaluation de l'action internationale des gouvernements locaux

Orientations générales pour l'évaluation
de l'action internationale d'un gouvernement local



Série Administration locale

Le présent document établit un cadre méthodologique commun afin d'évaluer l'action internationale des gouvernements locaux, et en particulier les activités à caractère international qu'ils mènent à bien dans le but d'améliorer et d'encourager un cadre d'action externe et international approprié, durable dans le temps et cohérent avec les priorités et les potentialités du territoire, ainsi qu'avec les engagements mondiaux adoptés.

Dans le contexte mondial actuel, où les gouvernements locaux jouent à présent un rôle essentiel d'acteurs dans la mise en place des agendas internationaux et où leur activité internationale devient peu à peu une politique publique reconnue, il est plus que jamais nécessaire de disposer d'outils permettant de définir, de planifier et d'évaluer l'impact des actions réalisées. Cette publication constitue un pas en avant dans l'objectif consistant à considérer l'action internationale comme un élément clé de l'action politique d'une ville.

Cet ouvrage constitue le point culminant d'un processus de réflexion engagé en 2007 avec la publication du *Guide pour l'action extérieure des gouvernements locaux et la coopération décentralisée*, car il boucle, avec l'évaluation, le circuit d'une politique publique et sert de manuel pratique de l'action internationale.

Guide d'évaluation de l'action internationale des gouvernements locaux

Orientations générales pour l'évaluation
de l'action internationale d'un gouvernement local

Auteur

Jean-Pierre Malé

Avec la collaboration de

Eleonora Betancour et Braulio Diaz

Direction technique

Bureau Europe et Stratégie internationale

Direction des relations internationales

Secteur Présidence

Gouvernement de la Province (Diputació) de Barcelone

Le contenu figurant dans la présente publication reflète l'opinion de son auteur, qui n'est pas nécessairement partagée par le gouvernement de la Province (Diputació) de Barcelone.

1^{ère} édition : décembre 2021

© de l'édition : Diputació de Barcelone

© des textes : leurs auteurs

Production et édition : sous-direction d'image corporative et promotion institutionnelle du gouvernement de la Province (Diputació) de Barcelone

Traduction: Platforma

Composition : Moelmo, s.c.p.

Table des matières

Index des tableaux	8
Présentation	9
Introduction	10
Processus de réalisation de ce guide	12

PREMIÈRE PARTIE

L'action internationale d'un gouvernement local : contexte et cadre stratégique

1. Contexte et signification globale du phénomène d'internationalisation des gouvernements locaux	19
1.1. Des changements radicaux dans le rapport local/mondial	19
1.2. Avantages et opportunités liés à l'ouverture des villes sur le monde extérieur	20
1.3. Risque de déstabilisation des villes et des tissus locaux	21
1.4. Conséquences politiques et besoin d'établir des partenariats	23
2. Cadre stratégique pour l'action internationale d'un gouvernement local	25
2.1. La planification de l'action internationale par un gouvernement local	25
2.2. Des objectifs multiples : diversité et complexité de l'action internationale	25

DEUXIÈME PARTIE

Évaluation de l'action internationale d'un gouvernement local. Principes directeurs et orientations générales

3. Évaluation d'une politique publique. Présentation générale	36
3.1. Idées essentielles concernant à l'évaluation d'une politique publique	36
3.2. Les fonctions de l'évaluation	37

3.3.	Les phases de l'évaluation	39
3.4.	Objectifs possibles de l'évaluation	40
3.5.	Concepts de base	41
3.6.	Conditions nécessaires pour l'évaluation d'une politique publique	42
4.	Spécificité de l'évaluation dans le cas de l'action internationale	44
4.1.	Délimitation de l'objet de l'évaluation. Que recouvre exactement l'action internationale d'un gouvernement local ?	44
4.2.	Difficultés spécifiques liées à l'évaluation, dans le cas de la politique d'action internationale d'une municipalité	48

TROISIÈME PARTIE

Évaluation de l'action internationale d'un gouvernement local. Propositions méthodologiques

5.	Lignes directrices pour l'évaluation de l'action internationale	52
5.1.	Portée de l'évaluation : une évaluation locale qui s'inscrit dans un contexte territorial et mondial	52
5.2.	Objet de l'évaluation : la politique d'action internationale et ses destinataires	53
5.3.	Contenu et objet de l'évaluation : une évaluation orientée vers l'impact	53
5.4.	Signification sociale de l'évaluation : un impact différencié selon les acteurs et les populations	54
5.5.	Conception préalable de l'évaluation : l'incontournable positionnement du gouvernement local	55
5.6.	La dimension politique de l'exercice d'évaluation : vers une évaluation participative et citoyenne	57
5.7.	Conditions et prérequis de l'évaluation : vers une évaluation à géométrie variable	58
6.	Orientations méthodologiques pour concevoir une l'évaluation	60
6.1.	Considérations préliminaires : le cas significatif de la ville de Paris	61
6.2.	Première étape de la conception de l'évaluation : identifier le degré de maturité de l'action internationale de la municipalité	63
6.3.	Deuxième étape : déterminer le type d'évaluation à réaliser et de son objet principal en fonction de la situation réelle	68
6.3.1.	Action internationale dispersée ou subordonnée	68
6.3.2.	Action internationale en construction	69
6.3.3.	Action internationale ponctuelle	70
6.3.4.	Action internationale focalisée ou sectorialisée	71
6.3.5.	Action internationale globale	74

6.4.	Troisième étape : orientations pour la commande de l'évaluation	76
6.4.1.	L'évaluation « <i>ex ante</i> » : un élément clé dans l'élaboration d'une stratégie d'action internationale	76
6.4.2.	L'évaluation « <i>ex post</i> » : le meilleur outil pour l'apprentissage institutionnel	79
7.	Instrumentes et indicateurs de l'évaluation	82
7.1.	Présentation générale	82
7.2.	Instrumentes quantitatifs : les indicateurs traditionnels	83
7.2.1.	Possibles indicateurs pour la ville en général	83
7.2.2.	Indicateurs liés à l'institution municipale	84
7.3.	Indicateurs qualitatifs exprimant l'opinion des acteurs et des citoyens	87
7.4.	Pertinence du choix des indicateurs suivant les cas	88
7.5.	Mécanisme spécifique de collecte et d'analyse des données pour évaluer qualitativement et stratégiquement l'impact d'une politique	89
8.	Recommandations aux gouvernements locaux dans le cadre de la préparation d'une évaluation	92
8.1.	De l'importance de disposer d'une planification globale de l'action internationale	92
8.2.	Nécessité de formuler à l'avance les effets et impacts attendus	93
8.3.	Identification précise des effets souhaités de l'action internationale	94
8.4.	Détection et contrôle des effets indésirables	96

CONCLUSION

9.	Observations finales à l'adresse des gouvernements locaux	100
-----------	--	------------

Index des tableaux

- **Tableau 1** : Typologie sommaire des objectifs possibles de l'action internationale à l'échelle locale et exemples d'actions menées dans chacun des cas.
- **Tableau 2** : Situation de différentes villes par rapport à la typologie d'objectifs proposée.
- **Tableau 3** : Actions relevant de l'action internationale, dans le domaine de la solidarité internationale. Typologie indicative.
- **Tableau 4** : Exemples d'actions relevant de l'action internationale. Présentation générale schématique.
- **Tableau 5** : Schéma pour la caractérisation du type d'évaluation à réaliser.
- **Tableau 6** : Présentation synthétique des effets positifs attendus.
- **Tableau 7** : Effets négatifs possibles.

Abréviations

AI	Action internationale
AIGL	Action internationale des gouvernements locaux
AL-LAs	Alliance Euro-latino-américaine de Coopération entre Villes
BID	Banque Interaméricaine de Développement
CAF	Banque de Développement de l'Amérique latine
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
DEL	Développement Économique Local
DIBA	Gouvernement autonome de la Province de Barcelone (Diputació de Barcelona)
GL	Gouvernement local
OCD UE-AL	Observatoire de la Coopération Décentralisée Union européenne – Amérique latine
ODS	Objectifs de Développement Durable

Présentation

Dans le monde globalisé dans lequel nous vivons, les relations internationales sont une nécessité pour tout gouvernement désireux d'exercer ses compétences avec efficacité et en cohérence avec son entourage. Elles sont également indispensables si l'on veut respecter les engagements mondiaux de développement durable adoptés. Bien entendu, cela est aussi valable pour les gouvernements locaux.

Les villes ont progressivement gagné en présence dans la sphère internationale et elles ont peu à peu créé leurs propres stratégies et réseaux, élargissant ainsi la connaissance du monde extérieur, même si dans un grand nombre de cas cela a été fait en marge du reste de l'action politique. Les motivations conduisant un gouvernement local à internationaliser son territoire sont très variées ; elles peuvent être de nature politique, économique, sociale ou cognitive et elles peuvent se situer dans tous les domaines. De fait, un gouvernement local exerce difficilement une action internationale pour une seule et unique raison, et c'est précisément le travail d'un point de vue multidimensionnel qui permet à l'internationalisation d'avoir un impact notoire et soutenu dans le temps.

Pour cela, il est nécessaire de concevoir, de planifier et d'évaluer l'action internationale comme une politique publique du gouvernement, en cohérence avec les autres politiques et afin qu'elle apporte une valeur ajoutée réelle et soit manifeste dans l'impact causé sur la ville et ses habitants.

Malgré le fait que les villes ont progressivement gagné une plus grande reconnaissance à l'échelle mondiale, l'action internationale des gouvernements locaux n'est pas toujours considérée comme une politique publique consolidée et elle est même dans certains cas remise en question.

Dans ce sens, le gouvernement de la Province (Diputació) de Barcelone, par le biais de la direction des Relations internationales, se distingue par son encouragement et son soutien aux organismes locaux, en particulier à ceux de la province de Barcelone, afin de leur permettre d'identifier, d'envisager et de planifier leur action internationale en accord avec leur potentiel, leur histoire ou leurs identités.

Dans cette intention, ce guide nous propose un cadre méthodologique commun permettant d'évaluer l'action internationale d'un gouvernement local, ce qui constitue une étape de plus vers l'amélioration, l'encouragement et la reconnaissance de l'action internationale en tant que politique publique actuellement nécessaire.

PILAR DÍAZ
Député adjointe à la présidence et déléguée
aux Relations internationales

Introduction

En 2005, l'Observatoire de la coopération décentralisée UE-AL, dirigé par le gouvernement de la Province (Diputació) de Barcelone en collaboration avec l'Intendance de Montevideo, a lancé sa ligne de recherche, d'analyse et de gestion des connaissances sur la coopération décentralisée et a commencé ses premières études sur l'action internationale des gouvernements locaux. Ce domaine de travail se proposait d'analyser et de montrer les liens, collaborations et actions de coopération existants entre les gouvernements locaux et sous-nationaux en Europe et en Amérique latine, ainsi que leur utilité pour le développement de leurs territoires respectifs. Il invitait ainsi à reconnaître l'action internationale des gouvernements locaux et la coopération décentralisée comme une politique publique locale.

Dans ce sens, deux guides méthodologiques ont été publiés : *Guide pratique pour l'internationalisation des villes. Guide pour l'action extérieure des gouvernements locaux et la coopération décentralisée Union Européenne-Amérique latine* et *Éléments pour la construction d'une politique publique locale et coopération décentralisée*. Ces publications ont jeté les bases des raisons pour lesquelles un gouvernement local doit adopter une stratégie d'action internationale et elles fournissent des éléments permettant de définir, d'exécuter et d'optimiser cette stratégie.

Grâce à la publication de ces guides, l'action internationale des gouvernements locaux a été renforcée et multipliée à l'échelle mondiale, comme cela est manifeste dans la croissante participation de ces gouvernements locaux à la définition des agendas mondiaux (Agenda 2030, NUA, Accord de Paris, etc.), ainsi que dans l'évolution de la coopération décentralisée vers l'action internationale dans le cadre de la gouvernance mondiale.

Dans ce contexte, certains secteurs des gouvernements et des organismes spécialisés défendent que, pour que l'action internationale soit reconnue comme une véritable politique publique locale, il est nécessaire d'en réaliser un suivi et une évaluation, éléments essentiels pour la transparence, l'efficacité et la performance. Dans ce but, le travail commencé des années auparavant a été repris, et un troisième guide méthodologique intitulé *Guide d'évaluation de l'action internationale des gouvernements locaux* a été publié.

Jean Pierre Malé, auteur de ce guide, s'est également chargé de sa conception et de sa réalisation. Le texte part de l'analyse des véritables conditions dans lesquelles les gouvernements locaux des différentes régions du monde développent leur stratégie d'action

internationale, et il signale des orientations de départ pour alimenter le débat autour des conditions et des indicateurs nécessaires à l'évaluation. De même, le guide ouvre une réflexion sur l'analyse de l'impact de l'action internationale d'un gouvernement local et démontre son utilité pour le développement durable, équitable et inclusif d'une ville et pour la construction d'un village planétaire.

ANTONI MONTSENY, directeur des Relations internationales du gouvernement de la Province (Diputació) de Barcelone et coordinateur général de l'Observatoire de coopération décentralisée UE-AL.

NELSON FERNANDEZ, directeur des Relations internationales et de la coopération de l'Intendance de Montevideo et responsable de l'antenne latino-américaine de l'Observatoire de coopération décentralisée UE-AL.

Processus de réalisation de ce guide

Le présent travail, réalisé à la demande du Gouvernement de la Province de Barcelone (Diputació de Barcelona) et de l'Observatoire de la coopération décentralisée UE-AL, est un élément décisif pour le renforcement du mouvement de villes auquel ces deux organismes ont consacré de nombreux efforts depuis la création de l'Observatoire en 2004. En guise d'introduction à ce travail, nous souhaiterions faire un bref tour d'horizon de ce phénomène et formuler quelques observations préliminaires.

- **De la reconnaissance du phénomène de l'Action Internationale des Gouvernements Locaux (AIGL) à l'évaluation de son impact**

L'Action Internationale des Gouvernements Locaux (AIGL) est aujourd'hui un phénomène très répandu. Dans notre monde globalisé, la plupart des municipalités moyennes et grandes maintiennent des contacts internationaux et établissent des échanges et des relations de travail avec les institutions locales d'autres pays.

Les débats qui ont eu lieu au début¹ – sur l'importance que pourrait prendre un phénomène émergent de ce type et sur la légitimité d'une action internationale locale qui semblait empiéter sur les compétences de l'État central et nécessiter une transformation du cadre légal et juridique actuel – ne sont plus vraiment d'actualité. En effet, il est devenu clair que dans un monde de plus en plus interdépendant, les GL ne pouvaient pas se passer de relations avec des acteurs d'autres pays, et notamment avec les institutions locales qui constituent leurs homologues directs. Quelle que soit l'attitude de l'État central, les institutions locales ont fait leur entrée sur la scène internationale, que ce soit de façon isolée ou par le biais de leurs réseaux et associations.

Aujourd'hui, on peut dire que l'existence de l'AIGL n'est plus contestée. Le phénomène est établi et consolidé. En partant de ses propres besoins dans le cadre de notre monde globalisé, chaque grande municipalité a développé et élargi ses activités internationales. Avec toutes ces initiatives, l'irruption des institutions locales sur la scène internationale a cessé d'être une question émergente et est arrivée à maturité. Comme nous le verrons, il s'agit d'un phénomène diversifié et multidimensionnel, qui a des implica-

1. Il suffit de se reporter, par exemple, au cahier AL-LAs numéro 1 sur « Le cadre légal et institutionnel pour l'action internationale des villes ».

tions et des effets au niveau de chaque ville et qui influe de plus en plus clairement sur la solution pouvant être apportée aux problèmes mondiaux, ainsi que sur la transformation de la structure de notre système de gouvernance mondiale.

La principale question aujourd'hui, qui constitue un grand chantier à venir pour tous ceux qui étudient et soutiennent ce phénomène, est celle de l'évaluation des effets de ce dernier et de l'estimation de son potentiel de transformation de nos villes et territoires ainsi que de notre système global. L'objectif est d'émettre un jugement sur les aspects positifs et négatifs découlant de l'AIGL et de mener une réflexion stratégique sur les voies que ce phénomène devrait maintenant emprunter.

La période actuelle correspond donc au moment D'ÉVALUER, le terme étant pris dans son sens le plus large, c'est-à-dire de déterminer si l'orientation et le contenu de l'AIGL ont les effets et impacts souhaités. Il s'agit d'une réflexion stratégique, qui s'adresse à la fois aux GL et à l'ensemble des acteurs impliqués dans ce domaine.

- **À quel niveau l'Action internationale des gouvernements locaux peut-elle être analysée et évaluée ? Doit-on adopter une dimension locale, territoriale ou mondiale ?**

Si l'on considère les phénomènes d'action internationale des gouvernements locaux (AIGL) que l'on souhaite évaluer d'un point de vue « territorial », on peut distinguer trois niveaux à partir desquels il conviendrait de développer des outils et des méthodes d'évaluation.

A. *Le travail proposé s'inscrit dans le cadre du premier de ces trois niveaux, c'est-à-dire le niveau municipal. Il s'agit de donner des instruments à chaque GL intéressé par l'évaluation de son action internationale.* Ce premier niveau d'analyse est le plus évident, car il correspond à l'autonomie locale et parce que le phénomène de l'AIGL naît précisément des initiatives individuelles des GL qui, les uns après les autres, prennent conscience de la nécessité de mener des actions au niveau international et décident d'élaborer une stratégie et de formuler une politique publique dans ce domaine. À ce niveau-là, le fait d'être en mesure d'évaluer les résultats et l'impact de cette « nouvelle » politique locale est un besoin fortement ressenti par les GL qui se sont engagés dans cette voie.

En outre, soulignons que l'évaluation est un exercice de reddition des comptes et de validation et/ou de rectification de ses possibles effets et résultats vis-à-vis du public. Elle doit donc faire partie du processus qui accompagne la politique d'internationalisation, car elle peut apporter de nombreux éléments à la construction d'un discours commun sur l'importance de l'ouverture internationale, entendue comme un engagement de la part de tous les acteurs du territoire, et pas uniquement des institutions locales.

Deux autres niveaux pourraient être abordés à l'avenir :

B. *Le niveau supra-municipal ou territorial* est un deuxième aspect qui apparaît clairement lorsque l'on fait la somme des actions municipales et que l'on prend conscience

du besoin de coordonner ou d'articuler entre elles les initiatives individuelles des GL d'un territoire ou d'une région². La perspective purement individuelle, au niveau des municipalités prises isolément, peut être insuffisante ou trompeuse. La stratégie visant à attirer des ressources extérieures pour inspirer de nombreux plans d'internationalisation des municipalités en est un exemple clair. Envisagée du point de vue d'un GL donné, cette stratégie peut être légitime et bénéfique pour la municipalité. Mais cette approche tend à créer une *dynamique de forte concurrence entre les villes* et comporte donc certains aspects discutables, pouvant même s'avérer dangereux en termes d'équilibres territoriaux³.

Il est donc nécessaire de réfléchir aux résultats que peut engendrer l'ensemble des actions internationales municipales sur un espace et un territoire donnés, puisque la superposition de ces actions peut entraîner des problèmes ou des déséquilibres. De ce point de vue, il convient d'adopter une vision plus globale du phénomène et de ses possibles effets positifs et négatifs et il faudrait envisager à l'avenir une évaluation à un niveau supra-municipal. Le fait d'évaluer les résultats non pas selon le point de vue individuel de chaque municipalité, mais plutôt en adoptant une vision plus globale, apporterait une richesse supplémentaire, en mettant en évidence les effets possibles de la concurrence entre les villes et la nécessité d'une coordination entre les actions extérieures de celles-ci.

- C. Le troisième niveau à prendre en compte est le niveau mondial, où il faudrait évaluer les effets et impacts que le phénomène d'internationalisation des GL – considéré dans son ensemble en tant que somme des actions individuelles des municipalités – peut avoir sur les questions jugées prioritaires à l'échelle planétaire (changement climatique, mouvements internationaux de personnes, etc.) et sur la gouvernance mondiale⁴. Bien que cela puisse sembler une perspective lointaine, notons que certaines municipalités sont déjà parfaitement conscientes que leur action individuelle est liée aux transformations mondiales et aux changements dans le système des relations internationales⁵. Il est important en effet de garder à l'esprit le contexte mondial, car l'AIGL fait partie des changements qui peuvent avoir un impact sur le système de gouvernance mondiale et contribuer à la réalisation de l'*Agenda 2030*, formulé par les Nations Unies et approuvé par ses 193 États membres en 2015.

2. Il convient de ne pas oublier, par exemple, que toutes les municipalités ne peuvent pas aspirer à accueillir les grands événements sportifs ou culturels. Par ailleurs, on ne peut pas encourager le fait que toutes les villes moyennes d'un même territoire cherchent à organiser leur propre festival de musique pendant l'été.

3. L'un des aspects discutables concerne le coût cumulé des luttes entre les villes pour attirer certains événements ou ressources. Un autre aspect peut correspondre aux dysfonctionnements créés par la mise en œuvre de politiques non coordonnées dans des villes géographiquement proches.

4. Ce troisième niveau est celui qui a été abordé dans le cadre du séminaire élaboré par AL-LAs en 2018 à Mexico sur l'évaluation du phénomène d'AIGL.

5. À titre d'exemple, on peut citer la ville canadienne de Montréal, qui a retenu trois axes d'internationalisation correspondant à trois objectifs stratégiques : rayonnement extérieur, attractivité et leadership au sein du mouvement municipal international. Aux deux premiers objectifs qui concernent la ville elle-même s'ajoute un objectif mondial auquel la Ville de Montréal souhaite contribuer activement.

Cet Agenda définit 17 objectifs de développement durable (ODD) à atteindre à l'horizon 2030. Dans ce cadre, *les GL sont directement concernés non seulement par l'objectif 11, spécifiquement consacré aux villes, mais aussi par la grande majorité des ODD*, car leur réalisation effective sera largement conditionnée par les avancées effectuées dans les espaces urbains.

Dans cette optique, l'AIGL peut être un outil puissant pour avancer dans la direction fixée par la communauté internationale. Pour cela, il est nécessaire que ce phénomène ne se concentre pas seulement sur la concurrence entre les villes dans l'espace international pour attirer les ressources, mais qu'il serve aussi à stimuler et à développer la collaboration entre les GL de différents pays et continents pour améliorer les politiques publiques locales et influencer la gouvernance mondiale. Ces gouvernements devraient notamment s'inspirer des valeurs de l'Agenda pour aligner leurs politiques locales sur les objectifs globaux⁶.

Dans ce contexte, *évaluer ce que représente actuellement AIGL, ses effets positifs et négatifs et son impact, revêt une importance particulière*. Il est nécessaire d'évaluer les politiques publiques d'internationalisation promues par les institutions locales, afin de pouvoir apprécier le phénomène dans son ensemble, sa contribution possible à l'Agenda global (horizon 2030) et, surtout, son impact possible sur la transformation du système de gouvernance internationale actuel.

De notre point de vue, la réflexion ne devrait en effet pas seulement se concentrer sur la façon dont les institutions locales peuvent contribuer à la réalisation de certains des objectifs de la communauté internationale – répondant à la préoccupation largement répandue concernant la « localisation des ODD » –, mais elle devrait aussi déterminer dans quelle mesure l'émergence des villes en tant qu'acteurs internationaux peut changer le fonctionnement et les priorités du système de gouvernance mondiale.

Pour toutes ces raisons, nous considérons que les trois niveaux d'analyse mentionnés ci-dessus sont interdépendants et se nourrissent les uns des autres. Si l'on adopte cette large perspective, l'évaluation « micro » de l'action internationale d'un GL donné – qui est l'objet à proprement parler de ce guide – ne peut être envisagée sans prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, les dimensions plus générales dans lesquelles s'inscrivent les actions municipales. Nous nous efforcerons donc d'indiquer et de rassembler, tout au long de ce travail, les réflexions que l'évaluation au niveau municipal peut susciter pour une future évaluation au niveau territorial et/ou mondial.

Le présent guide vise donc à satisfaire la demande de méthodologie et d'outils exprimée par les GL en lien avec leur action individuelle, mais il est également important de profiter de ce travail pour réfléchir et formuler des orientations générales qui serviront à identifier de possibles actions à mener à l'échelle supra-municipale.

6. Par ailleurs, l'AIGL s'inscrit globalement dans une approche participative, inclusive et de partenariats multi-acteurs et multi-niveaux qui correspond parfaitement à l'esprit de coresponsabilité institutionnelle et sociale qui caractérise l'Agenda.

- **Caractère pionnier du guide**

Depuis sa création, l'Observatoire s'est attaché à mettre en lumière et analyser le phénomène de relations internationales entre GL. Par la suite, l'Alliance Euro-latino-américaine de Coopération entre Villes (AL-LAs) s'est efforcée de fournir des outils aux GL pour qu'ils puissent démarrer et développer leur action internationale. Aujourd'hui, l'observatoire et le gouvernement de la Province de Barcelone s'aventurent dans un domaine nouveau et relativement inexploré, celui de l'évaluation.

Il est important d'être conscients de l'ambition et de la difficulté du projet. Le fait de commencer à l'échelle locale et individuelle – ce qui est par ailleurs très logique – nous place également face à une difficulté majeure.

À l'échelle municipale, les situations sont très diverses. L'AI est un phénomène en construction et en transformation rapide. C'est un véritable challenge que d'essayer de mettre au point des instruments capables d'englober ces différentes réalités, alors que ce domaine n'est pas encore reconnu comme une compétence expresse de l'institution locale. Le présent travail tente d'anticiper la situation de nombreuses municipalités et de leur fournir des outils qu'elles pourront utiliser à l'avenir.

- **Public auquel le guide est destiné**

Cet ouvrage a pour but de « fournir aux GL de différentes régions du monde des instruments pratiques » et vise à constituer pour eux *une référence*. À l'origine de ce travail, il y a une volonté claire et ferme de construire une méthodologie et des instruments pouvant être appliqués et diffusés à l'échelle internationale. Le guide est donc destiné à un public très large et diversifié, ce dont nous tiendrons compte en utilisant des exemples et des références tirés d'expériences de villes de différents pays et continents et en essayant de proposer des instruments applicables à des contextes socio-économiques et culturels différents.

En outre, gardons à l'esprit que les villes qui ont entrepris un processus de réflexion ou d'évaluation sont peu nombreuses, et qu'il s'agit principalement de grandes villes qui font figure de pionnières dans leurs pays respectifs⁷. Nous évoquerons ces cas particulièrement intéressants et nous nous appuierons sur leur expérience, tout en essayant de ne pas nous concentrer uniquement sur les grandes villes globales et capitales telles que Paris, Londres, Sao Paulo ou Mexico, qui disposent de conditions et de moyens exceptionnels par rapport à la plupart des villes. Il faudra au contraire, dans la mesure du possible, souligner le potentiel que représentent les villes qui ne sont pas des capitales de leurs pays respectifs, ainsi que les villes de taille moyenne. L'enjeu est de pouvoir offrir un outil polyvalent, qui serve à des villes de tailles différentes et dans des contextes socioculturels différents.

7. À cet égard, la ville de Mexico a commencé à développer un système d'information qui prévoit la génération d'indicateurs de gestion (pour déterminer le degré de mise en œuvre de ses activités de politique internationale), d'indicateurs de performance (pour mesurer la réalisation des objectifs de la politique) et d'impact (pour mesurer les effets à moyen et long terme).

- **Portée du guide**

Dans ce contexte d'avancées partielles et inégales, il peut sembler prématuré de s'interroger sur une méthodologie d'évaluation de l'action internationale d'un GL, entendue comme une politique publique qui donne un sens unitaire aux différentes actions municipales. Rares sont les municipalités qui réunissent les conditions nécessaires pour se lancer dans cet exercice et il semble en effet que les expériences d'évaluation déjà réalisées dans ce domaine soient peu nombreuses. Nous verrons au **chapitre 6** la façon dont nous pouvons aborder et résoudre ces problèmes.

Malgré ces difficultés, il nous semble très judicieux que le gouvernement de la Province de Barcelone et l'Observatoire envisagent de réfléchir sur cette question et proposent au GL quelques orientations et lignes directrices pour l'évaluation de leur stratégie internationale, car le simple fait de *se placer dans cette perspective a une incidence directe sur la construction d'une stratégie plus cohérente* et sur la manière d'impliquer les différentes parties prenantes et populations de la municipalité dans ce domaine. En effet, adopter cette approche oblige à revoir la politique adoptée, à préciser les résultats attendus et les destinataires des actions, à réfléchir à la manière d'analyser leur impact et, plus généralement, à approfondir la vision stratégique du GL.

Nous pensons donc que ce travail peut aider les GL à considérer l'action internationale dans son ensemble, à préciser les objectifs de leur stratégie extérieure, à promouvoir des contacts et des partenariats avec d'autres acteurs et populations et à préparer ainsi les instruments nécessaires à l'évaluation d'une politique publique telle que la politique locale d'internationalisation et d'ouverture extérieure, qui est une politique particulièrement riche et complexe, comme nous le verrons plus loin.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, *nous ne sommes pas encore en mesure d'élaborer ce qui pourrait être considéré comme un manuel opérationnel*, capable d'offrir une méthodologie éprouvée et des instruments très concrets, mais compte tenu de la situation réelle des municipalités, *nous pouvons proposer à la place le présent guide, qui donne des orientations et des recommandations* aux GL souhaitant se pencher sur la question de l'évaluation.

- **Structure du document**

Afin de formuler ces orientations générales destinées aux GL, il convient d'abord de replacer le phénomène de l'AIGL dans son contexte et de définir le cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'action extérieure d'un GL (première partie).

Nous reviendrons ensuite sur l'importance et le rôle de l'évaluation dans toutes les politiques publiques locales et sur les principes de base qui guident cet exercice, avant d'analyser en profondeur la spécificité de l'action internationale d'une municipalité et d'identifier les difficultés spécifiques que pose son évaluation (deuxième partie).

Enfin, nous aborderons la partie opérationnelle et formulerons des lignes directrices pour l'évaluation de l'AI, et nous proposerons des orientations méthodologiques adaptées aux différentes situations concrètes (troisième partie).

En conclusion, nous formulerons quelques observations finales à destination des GL.

Première partie

**L'action internationale
d'un gouvernement local :
contexte et cadre stratégique**

1. Contexte et signification globale du phénomène d'internationalisation des gouvernements locaux

Ce premier chapitre a pour but de rappeler comment la mondialisation économique a engendré un nouvel état des lieux mondial, comment les institutions, acteurs et territoires locaux sont affectés – de façon positive et négative – par l'internationalisation de l'économie et de la société et pourquoi les gouvernements locaux (GL) doivent bâtir des stratégies et mettre en œuvre des politiques publiques locales sur la scène internationale.

1.1. Des changements radicaux dans le rapport local/mondial

Le phénomène de la mondialisation économique, qui a commencé à la fin de la Seconde Guerre mondiale avec l'affirmation du libre-échange à l'échelle planétaire, s'est élargi et diversifié avec la mondialisation financière, technologique et de la communication, qui a transformé radicalement les relations traditionnelles entre l'espace local et la dimension mondiale.

L'espace local a définitivement perdu son statut de relatif isolement, qui lui servait de protection naturelle et maintenait ses signes d'identité spécifiques. Il ne peut plus rester isolé des phénomènes dominants à l'échelle mondiale. Il est au contraire pleinement engagé dans une dynamique complexe où *il est traversé par des forces, des flux et des intérêts qui agissent avec des logiques de nature ou dimension internationale*⁸.

Soulignons en effet que le phénomène global de mondialisation économique, financière et culturelle – qui s'est développé depuis la fin du xx^e siècle et s'est accéléré au cours des dernières décennies – produit des effets considérables sur une ville et un territoire, que le GL ait ou non développé une politique délibérée et consciente d'internationalisation. À l'heure actuelle, la dimension mondiale pénètre et imprègne le tissu local, tandis que la dimension locale cesse d'être écartée des questions mondiales. On peut dire que, même sans s'en rendre compte, *toute municipalité ou tout territoire connaît une internationalisation, que l'on peut qualifier, dans ce cas, d'internationalisation « passive »*.

8. Il y a quelques années, des associations de municipalités belges lancèrent une campagne intitulée « Ma commune n'est pas le bout du monde », qui visait à mettre en évidence ces phénomènes d'interférence et d'interdépendance entre les niveaux locaux et mondiaux.

Les GL ont absolument besoin d'en prendre conscience et de s'interroger sur la manière dont ils veulent encourager, canaliser ou freiner des effets qui les touchent directement. La situation actuelle exige que les autorités municipales se mobilisent, en partant du niveau local, mais en gardant clairement à l'esprit les phénomènes mondiaux auxquels elles sont confrontées.

1.2. Avantages et opportunités liés à l'ouverture des villes sur le monde extérieur

Bien souvent, les GL perçoivent clairement que l'ouverture sur le monde extérieur est une source potentielle de richesse et qu'elle offre de bonnes opportunités pour la ville et ses habitants.

À cet égard, l'aspect économique prédomine et se traduit très souvent par la volonté du GL de rayonner à l'étranger, d'améliorer son image extérieure et d'attirer des ressources de tous types. L'idée mise en avant est d'améliorer l'attractivité de la ville en termes d'investissements, d'implantation d'entreprises, de flux touristiques, de talents et de connaissances, d'événements internationaux, etc., en espérant que cela générera une spirale de croissance qui se répercutera positivement sur le tissu entrepreneurial local, l'emploi et la qualité de vie des habitants.

En quelque sorte, la ville cherche ainsi à tirer parti de la mobilité des ressources et des flux à l'échelle mondiale pour *se positionner en tant que pôle bénéficiaire de la mondialisation*. Lorsqu'elle met en œuvre cette orientation, l'institution municipale reçoit généralement le soutien des acteurs économiques de la municipalité, et notamment des entreprises et des organisations qui les représentent. Le rôle moteur en revient alors au service chargé de la promotion économique, avec la participation active des chambres de commerce et des associations d'entreprises.

Cependant, au-delà de la promotion et des intérêts économiques de certains acteurs de la municipalité, *l'AI du GL peut avoir et a effectivement de nombreux autres effets positifs*, tels que l'ouverture culturelle, les échanges et l'amélioration des politiques publiques locales, la solidarité, etc. Nous reviendrons sur ces effets tout au long de ce document, mais nous pouvons brièvement les mentionner dans cette introduction.

Dans le domaine de la coopération décentralisée publique par exemple, il est clair que chaque ville est en contact quotidien avec d'autres villes du monde, avec lesquelles elle peut échanger des expériences et partager des solutions de nature technique, organisationnelle ou stratégique. Cette ligne de travail internationale repose sur le constat selon lequel toutes les villes ont des programmes très similaires (organiser l'urbanisme, régler le logement, fournir des services publics de base, assurer la sécurité publique, mettre en œuvre la démocratie locale, etc.), possèdent des expériences spécifiques dans ces domaines et peuvent les partager grâce à un processus d'apprentissage commun.

Pour d'autres villes, l'AI peut s'avérer être le moyen d'exprimer leur solidarité avec d'autres populations plus défavorisées, leur volonté de réduire les inégalités internatio-

nales ou leur désir de collaborer à l'établissement d'un système international plus pacifique et plus équitable. En ce sens, les ONGD et autres entités de la société civile sont à la fois des acteurs et des bénéficiaires de l'action extérieure.

La population de la municipalité peut également *tirer parti de l'ouverture de la ville aux réalités internationales* et de la richesse que représente la valorisation de la diversité culturelle. De nos jours, toutes les villes possèdent une population d'origine multinationale qui représente une richesse potentielle. Une plus grande sensibilité de la ville aux autres cultures, l'amélioration de la visibilité de ces dernières et la valorisation de la diversité qui compose le tissu humain de la ville peuvent améliorer la cohésion sociale et le dialogue entre les habitants.

Il apparaît donc évident que l'internationalisation de la ville offre des fenêtres d'opportunités dans différents secteurs et aspects, que le GL peut détecter et dont il peut tenter de tirer profit, qui vont au-delà de la promotion économique traditionnelle et qui représentent un grand potentiel pour la transformation de la ville et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

1.3. Risque de déstabilisation des villes et des tissus locaux

Les aspects positifs liés à l'ouverture extérieure d'une ville, tels que nous venons de les évoquer, ne doivent pas occulter *les risques liés à une plus grande exposition à la mondialisation économique* et aux forces qui l'animent. À titre d'exemple, il est de plus en plus évident qu'aucune ville aujourd'hui n'est préservée ou protégée des problèmes créés par les flux massifs de population (découlant du tourisme de masse, de l'émigration économique ou des flux de réfugiés générés par les guerres). Il en va de même pour d'autres aspects liés à la mondialisation. *Chaque gouvernement local est confronté aux conséquences de ces phénomènes mondiaux* et doit trouver des solutions locales, concrètes et réalistes à des problèmes qui ne dépendent pas de lui et *pour lesquels l'institution locale n'a bien souvent aucune compétence reconnue*. Il s'agit de l'un des principaux défis auxquels les villes du XXI^e siècle sont confrontées.

Il convient donc d'examiner plus en détail les principaux problèmes que l'on peut rencontrer au niveau local et qui découlent de la mondialisation économique. Ce sont, entre autres :

- Les possibles effets négatifs sur le *logement* (hausse des prix et des loyers, gentrification, etc.) dus à l'arrivée de touristes ou aux flux de capitaux spéculatifs en provenance de l'étranger⁹ ;

9. Un exemple bien connu est celui de la ville d'Amsterdam, nouveau siège de l'Agence européenne des médicaments. D'importantes répercussions liées à l'arrivée de cette grande institution sont prévues, notamment dans le domaine du logement, sans compter les bénéfices économiques générés à d'autres niveaux.

- L'*immigration* massive et ce que cela peut impliquer en termes de problèmes de cohésion sociale, de pression à la baisse sur les salaires et autres phénomènes associés ;
- Une possible *saturation touristique* de l'espace urbain, avec des conséquences en termes de gestion des services publics et d'orientation des investissements vers certains secteurs au détriment d'autres ;
- La *pénétration accélérée des grandes entreprises internationales*, qui menacent souvent la survie des petites entreprises locales ;
- La *délocalisation des activités productives* et la volatilité des emplois en raison de la plus grande mobilité des capitaux internationaux ;
- Les *risques de corruption et de dumping social* liés à certains types d'investissements étrangers ;
- La *colonisation culturelle* ;
- La *généralisation des formules de plates-formes numériques* et leur effet sur la précarisation de l'emploi.

Ces phénomènes liés à la mondialisation ont des répercussions directes sur le tissu productif et social de la municipalité. Ils le rendent plus vulnérable et peuvent même, dans certains cas, détruire certaines de ses caractéristiques essentielles. Compte tenu de ces risques, qui se manifestent suivant une direction et une intensité variables en fonction du contexte local, il est primordial que le GL soit conscient de ces phénomènes lors de l'élaboration d'une stratégie d'action extérieure.

La mondialisation, accompagnée de l'imposition de politiques néolibérales et de coupes effectuées dans l'État-providence, constitue également une *menace directe pour certaines catégories de citoyens et certaines classes sociales*. La précarisation de l'emploi et la spéculation financière sur le logement à grande échelle sont deux exemples clairs qui favorisent l'expulsion des plus vulnérables du cœur des villes.

Le problème central concerne le pouvoir acquis par les acteurs financiers et économiques internationaux et la capacité qu'ils ont aujourd'hui de transformer la signification et la raison d'être des villes. La ville risque de passer d'un espace de cohabitation entre citoyens libres et sujets de droit à un parc d'attractions pour touristes de luxe, une réserve spéculative pour des fonds vautours ou un dépotoir de pollution environnementale.

Nous pensons que ce biais doit être corrigé ou pallié, en tenant compte à la fois de l'effet de la mondialisation sur les espaces locaux et des conséquences possibles de certaines politiques d'action extérieure de la municipalité, qui trouvent leur inspiration dans des modèles de concurrence entre les villes à l'échelle mondiale.

À cela s'ajoute le fait que la mondialisation entraîne de profonds changements dans le comportement des acteurs locaux et dans les conditions de vie des habitants. *La relation entre les acteurs – économiques et sociaux – et « leur » territoire s'affaiblit considérablement et devient plus ambiguë*. La mobilité croissante des capitaux et des entreprises entraîne en effet un *fort risque de délocalisation* des activités productives, ce qui fragilise

le tissu social et peut provoquer de graves crises à l'échelle locale et à l'échelle territoriale, comme cela s'est produit notamment dans la ville américaine de Détroit, dévastée par l'exode des entreprises automobiles. En pratique, on constate que le capital international tend à se dégager de plus en plus de tout engagement durable et de toute responsabilité envers le territoire qui l'accueille.

Dans ce contexte, la volonté du GL d'accélérer l'internationalisation de la municipalité peut contribuer à augmenter – ou, au contraire, à ralentir – les effets indésirables de la mondialisation en cours. Ces effets possibles doivent être analysés et pondérés lors de la définition ou de la révision de la politique d'action internationale de la municipalité¹⁰.

1.4. Conséquences politiques et besoin d'établir des partenariats

Face aux risques que nous venons d'évoquer, des voix s'élèvent pour revendiquer le « droit à la ville », entendu avant tout comme le *droit des habitants à décider conjointement de l'avenir de leur territoire et du « modèle » de ville* auquel ils aspirent¹¹.

En ce sens, l'exercice du pouvoir local et l'orientation d'une planification stratégique participative deviennent des éléments clés de la défense de la ville et de ses habitants contre les forces qui les menacent. Il s'agit de dépasser une vision purement institutionnelle pour aller vers une gouvernance locale avec une implication accrue et une participation active des citoyens et de la société civile, et pour renforcer la démocratie locale.

En effet, au-delà de la dimension institutionnelle, on observe une divergence croissante entre les intérêts de la population et des institutions locales et ceux des acteurs mondialisés. Il convient par conséquent de prendre en compte la dimension politique qui sous-tend la définition et la mise en œuvre d'une politique internationale par un GL.

Cette prise de conscience doit également permettre d'*explorer les possibilités d'action conjointe de villes entre elles et de « partenariats » entre les institutions locales et les mouvements sociaux* et les entités de la société civile. Il s'agit de commencer à former des « fronts » de villes et des partenariats entre les institutions locales et les plates-formes citoyennes pour exercer une pression commune, afin d'obtenir davantage de compétences et de ressources dans tous les domaines où la dynamique globale du système économique compromet l'équilibre des espaces et des territoires locaux.

10. Selon nous, aborder franchement ce dernier aspect semble correspondre à une vision plus équilibrée et plus mûre de l'AIGL, qui est en mesure de percevoir et de prendre en compte les risques qui résulteraient d'une concurrence entre les villes ou d'un manque de coordination entre les actions de ces dernières.

11. Mentionnons à cet égard la manière dont cette question, abordée initialement par Henri Lefebvre, s'est développée ensuite en Amérique latine.

Points importants :

1. L'internationalisation de la ville est dotée d'un contenu stratégique très important. Si le GL ne définit pas sa propre politique d'action extérieure, la ville est soumise à une internationalisation « passive » qui dépend d'autres acteurs.
2. Le GL doit donc se positionner par rapport aux opportunités d'ouverture sur le monde extérieur, mais aussi par rapport aux risques liés à la mondialisation (économique et culturelle).
3. L'AI, dans le cadre de la planification stratégique de la ville, doit identifier les intérêts qu'elle veut favoriser, les acteurs et les groupes sociaux qu'elle défend et la manière dont elle peut contribuer à améliorer la qualité de vie de la population.
4. Soulignons par ailleurs que l'AI représente non seulement le positionnement individuel d'une ville, mais qu'elle a aussi une dimension collective, puisque la somme des actions municipales peut entraîner de forts changements dans la relation entre les GL et les autres institutions, nationales et internationales.

2. Cadre stratégique pour l'action internationale d'un gouvernement local

2.1. La planification de l'action internationale par un gouvernement local

Ce document ne vise pas à revenir sur la méthodologie de planification stratégique qui permet au GL de sélectionner ses priorités en matière d'internationalisation et de déterminer les actions – internes et externes – nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Cette question, qui correspond à la phase de planification de l'action internationale de la ville, a déjà été développée dans le guide élaboré et publié par le gouvernement de la Province de Barcelone, qui a servi d'orientation méthodologique aux mairies de la région de Barcelone lors de la formulation de leur plan de rayonnement extérieur, et dans les différentes publications de l'Alliance euro-latino-américaine de Coopération entre Villes (AL-LAs)¹².

Selon ces références, la planification de l'action internationale doit être considérée comme une partie importante de la planification stratégique de la ville et comme un instrument supplémentaire pour mettre en œuvre et atteindre le modèle de ville qui constitue la référence et l'objectif prioritaire du gouvernement local.

Nous ne reviendrons pas sur la méthodologie de planification, la construction des axes stratégiques ou la formulation des actions spécifiques qui y sont rattachées. Concernant cette phase, nous pouvons néanmoins souligner *la nature complexe et multiforme de l'action internationale d'une municipalité*, car elle conditionne la manière dont l'évaluation sera abordée.

2.2. Des objectifs multiples : diversité et complexité de l'action internationale

À cet égard, il est important de souligner la multiplicité et la diversité des objectifs qu'un GL peut se fixer lorsqu'il définit sa stratégie internationale. Nous pouvons identifier au

12. *Guide méthodologique d'élaboration de plans locaux de dimension internationale* (2014). Disponible sur : <https://www.diba.cat/documents/228621/20643032/2240-16664-2014+Guia+metodol%C3%B2gica+per+a+l%27elaboraci%C3%B3%20de+plans+locals+de+projecci%C3%B3%20internacional+E-LLIBRE.pdf/dc49260f-549d-422c-b269-b0c7af184dd8>.

moins 7 *familles ou blocs d'objectifs* que le GL peut déterminer lors de la conception d'une stratégie d'internationalisation :

- A. Diffuser à l'extérieur une image concrète de la municipalité.
- B. Rivaliser pour attirer des ressources extérieures.
- C. Coopérer horizontalement et réciproquement entre GL pour améliorer les politiques publiques locales.
- D. Exprimer la solidarité internationale de la municipalité et coopérer au développement.
- E. Ouvrir la ville au monde extérieur et mettre en valeur la diversité culturelle.
- F. Défendre des intérêts ou des valeurs communes avec d'autres villes à l'échelle internationale.
- G. Contribuer à la résolution des problèmes mondiaux.

La diversité des objectifs possibles doit être analysée très précisément, car elle aura une influence directe sur l'exercice d'évaluation. Comme nous le verrons plus loin, il s'agit de relever le défi d'évaluer une politique internationale orientée selon des critères divers d'une municipalité à une autre et constituée d'un ensemble d'actions qui correspondent souvent à des secteurs et des services différents.

Afin d'avoir une idée plus claire des objectifs qui peuvent guider une politique d'action extérieure et du type de résultats et impacts que le GL peut attendre dans chaque cas, examinons brièvement chacun des axes mentionnés ci-dessus.

A. Contribuer au rayonnement de la ville et améliorer son image extérieure

Ce premier axe possible d'internationalisation s'articule autour de la volonté de faire connaître la ville (ou le territoire) à l'international, de la « mettre sur la carte » dans les domaines qui l'intéressent le plus, de diffuser une image positive et attractive et d'associer la municipalité à certaines dynamiques économiques. L'objectif est d'obtenir un plus grand rayonnement extérieur de la ville (en termes d'image, de notoriété, de degré de connaissance, etc.). Cette ligne stratégique se matérialise souvent par la recherche d'une position privilégiée de la ville dans les classements existants.

Cette campagne en termes d'image s'accompagne généralement de la promotion du territoire et des produits locaux, et peut conduire à des partenariats multi-acteurs, notamment avec les entrepreneurs locaux intéressés par un rayonnement extérieur. Elle contribue clairement à la visibilité internationale de la ville et se concentre parfois sur un thème dans lequel la ville excelle particulièrement et aspire à devenir une référence à l'échelle internationale.

B. Rivaliser pour attirer des ressources extérieures

Cette autre ligne stratégique, étroitement liée à la précédente, est basée sur l'idée d'améliorer « l'attractivité » de la ville et vise principalement à drainer des investissements et des ressources économiques et à attirer des talents ou des flux de touristes.

Ce deuxième axe est très présent et occupe une place importante dans les stratégies municipales d'internationalisation, car il est généralement présenté comme un avantage sûr pour la ville (considérée dans son ensemble). Il se concentre, en particulier, sur la réalisation de grands événements de nature diverse en raison de leurs effets supposés positifs sur l'économie locale, sur l'attraction d'entreprises pour créer des postes de travail et/ou sur la promotion du tourisme pour attirer des flux touristiques.

Dans ce cas-là, les résultats attendus en termes d'attractivité sont le plus souvent quantitatifs et peuvent être mesurés assez facilement.

C. Coopérer horizontalement et réciproquement entre gouvernements locaux

Ce troisième type d'objectif ou de motivation du GL correspond à la volonté de développer un échange d'expériences et de connaissances avec des GL d'autres pays. Il s'agit d'une perspective et d'une logique très différentes de celles du cas précédent.

Dans ce troisième axe possible d'internationalisation, le moteur de la présence internationale est l'idée que les GL ont plus que jamais besoin d'entretenir des contacts fréquents et des échanges structurés avec leurs homologues étrangers afin de confronter leurs expériences, de comparer les solutions qu'ils apportent aux problèmes locaux, d'apprendre les uns des autres, de moderniser leur gestion, etc.

Ici, on part en effet du constat que les GL ont des fonctions et des agendas assez similaires dans tous les pays, axés notamment sur la fourniture et la gestion des services publics de base, la réglementation de l'urbanisme, la politique de logement et de gestion urbaine, la sécurité des citoyens, la culture, le déploiement de la démocratie locale, etc. Compte tenu de cette réalité, l'objectif principal est d'échanger des expériences afin d'améliorer les politiques publiques dans tous les domaines de compétence des administrations locales.

D. Être solidaire et promouvoir la coopération au développement

Ce quatrième axe d'internationalisation possible a motivé, de la part des municipalités, d'importants contacts avec le monde extérieur. La volonté d'exprimer la solidarité des habitants au niveau local et de lutter contre les inégalités internationales a occupé une place importante – surtout en Europe – et s'est concrétisée par différentes modalités d'action telles que les jumelages, les accords ou les projets de coopération.

Dans un premier temps, de nombreuses communes ont délégué la tâche de la coopération aux organisations non gouvernementales de développement (ONGD) locales, se limitant à subventionner leurs projets. Plus récemment, les GL ont tenté de définir une politique publique de coopération à partir de la municipalité et de mener des actions impliquant la participation directe des différents secteurs du gouvernement local. Ces actions s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on appelle la coopération décentralisée. Elles sont orientées vers le renforcement des institutions locales, le transfert de connaissances et de méthodes de gestion locale, la défense des droits humains, le soutien aux

politiques en matière de genre, etc., dépassant ainsi les pratiques de coopération internationale plus « assistantialistes » ou plus traditionnelles¹³.

E. Ouvrir la ville au monde extérieur et mettre en valeur la diversité culturelle

Dans ce cinquième axe, le GL considère le rayonnement extérieur et l'internationalisation comme des actions réciproques, à double sens, qui visent à éveiller la conscience des citoyens à d'autres réalités sociales et culturelles. Il s'agit à la fois de promouvoir la projection vers l'extérieur pour les groupes et associations sociales, culturelles ou sportives locales, et de reconnaître la valeur des autres cultures et la richesse que constitue la présence dans une même ville de groupes de personnes originaires d'autres pays et continents.

En ce sens, il s'agit de valoriser la présence des étrangers et de tirer parti de leurs talents et, en même temps, de s'ouvrir culturellement au monde extérieur, en s'écartant des positions trop fermées ou « provinciales ». Le fait « d'ouvrir les fenêtres » de la ville peut avoir des effets culturels, sociaux et politiques importants¹⁴.

Ce type d'action vise directement à améliorer la qualité de la cohabitation, à renforcer la cohésion sociale et à développer la conscience d'appartenir à une communauté riche et complexe.

F. Défendre des intérêts ou des valeurs communes avec d'autres villes

Dans ce cas-là, le GL cherche à jouer un rôle de premier plan dans la défense et la diffusion des valeurs et des intérêts locaux, à travers les différentes modalités existantes (associations de GL, plates-formes de lobbying, réseaux de villes, etc.). Il s'agit de rayonner à l'extérieur par le biais de réseaux de défense des intérêts ou de partenariats stratégiques de villes qui permettent au GL de contribuer au renforcement politique de la dimension locale dans des espaces ou des forums internationaux, tout en exerçant un leadership au sein du mouvement municipaliste international.

Le GL peut également tisser des liens politiques avec des municipalités d'autres pays avec lesquelles il a des affinités, afin de trouver des solutions communes.

G. Contribuer à la résolution des problèmes mondiaux

Dans le cadre de cet axe stratégique, le GL vise à contribuer activement à la résolution de problèmes mondiaux, tels que le changement climatique ou le déplacement forcé de personnes, et à influencer les mécanismes de gouvernance mondiale. Il s'efforce pour cela de faire face de manière coordonnée aux enjeux économiques, sociaux ou écologiques que les États-nations et les organisations internationales ne sont pas en mesure de cer-

13. Aujourd'hui, la coopération décentralisée et la coopération sud/sud tentent de définir un autre modèle de relations, plus horizontales et réciproques.

14. La ville de Grenoble a fait de cet aspect l'un des axes stratégiques de sa politique d'internationalisation. Elle a recensé près de 200 nationalités différentes au sein de ses habitants et a décidé de créer un « Conseil consultatif » des résidents étrangers, qui est régulièrement consulté et exprime les opinions et les propositions de cette frange de la population.

ner. Les aspects d'amélioration technique des politiques locales ou de renforcement institutionnel par le biais de l'échange d'expériences et de bonnes pratiques passent au deuxième plan, tandis que l'accent est mis sur des objectifs plus politiques et stratégiques que pour les axes précédents.

Cela se traduit notamment par la création de partenariats de villes et par leur présence dans les forums où se joue la gouvernance mondiale, pour tenter d'influencer les agendas internationaux et les problèmes globaux qui affectent toutes les villes du monde.

Cet aperçu des objectifs possibles montre clairement que l'action internationale comporte de nombreuses facettes et qu'elle se déploie dans une direction ou une autre en fonction des priorités et de la volonté politique de chaque GL. Les différentes familles d'objectifs mentionnées dans cette présentation ne sont pas incompatibles entre elles et peuvent parfaitement coexister au sein d'une stratégie globale de la municipalité, dans un même exercice de planification ou au cours de plans mis en œuvre successivement¹⁵.

Le tableau 1 détaille et illustre par quelques exemples les sept familles d'objectifs mentionnées¹⁶. Il s'agit simplement d'indiquer les types d'actions qui répondent à chaque famille d'objectifs et de fournir dans chaque cas un exemple concret.

Tableau 1 : Typologie sommaire des objectifs possibles de l'action internationale à l'échelle locale et exemples d'actions menées dans chacun des cas

Familles d'objectifs	Orientation principale	Types d'actions fréquentes	Exemples (cas concrets)
A. Rayonnement	Obtenir un plus grand rayonnement extérieur de la ville (en termes d'image, de notoriété, de degré de connaissance, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Construire une marque de ville ou un plan de ville/territoire • Développer une stratégie de positionnement (marketing) au niveau international • Participer à des événements internationaux du secteur, entre autres 	En 2007 a été créée la marque de ville ONLY-LYON, avec la participation de 28 entités de la ville de Lyon, dans le but de consolider à l'échelle internationale sa place en tant que ville française d'affaires, de gastronomie, de culture et d'arts
B. Attractivité	Améliorer « l'attractivité » de la ville, principalement pour drainer des investissements et des ressources économiques et attirer des talents ou des flux de touristes	<ul style="list-style-type: none"> • Présenter sa candidature pour accueillir de grands événements sportifs, sociaux, politiques ou culturels d'envergure internationale • Développer un portefeuille de projets pour les investissements étrangers • Élaborer une stratégie interne pour attirer des capitaux/projets internationaux, comme un centre des congrès ou un bureau d'investissement 	En 2020, la ville de Rio de Janeiro a été désignée par l'UNESCO comme la première capitale mondiale de l'architecture, ce qui lui permettra d'accueillir le Congrès mondial de l'Union internationale d'architecture, qui se tient tous les trois ans et attire les principaux acteurs mondiaux de la conception architecturale

15. En fait, l'évaluation ne met pas en cause ces objectifs. Elle a simplement pour but d'évaluer si les actions entreprises ont été cohérentes avec ces objectifs et si elles ont produit les effets escomptés.

16. Il convient de souligner qu'un même GL peut se fixer différents objectifs dans le cadre de sa stratégie d'action internationale. Ses motivations ou intentions sont diverses et complexes. Nous pouvons les regrouper en sept grands blocs, qui ne s'excluent pas mutuellement, car le GL peut poursuivre et combiner différents objectifs, simultanément ou successivement.

Tableau 1 : Typologie sommaire des objectifs possibles de l'action internationale à l'échelle locale et exemples d'actions menées dans chacun des cas

Familles d'objectifs	Orientation principale	Types d'actions fréquentes	Exemples (cas concrets)
C. Amélioration des politiques publiques locales	Échanger des expériences afin d'améliorer les politiques publiques dans tous les domaines de compétence des administrations locales	<ul style="list-style-type: none"> Participer aux appels à projets des organisations internationales en liaison avec les autres collectivités locales et leurs réseaux Développer des actions de coopération directe et/ou de transfert de connaissances dans différents domaines des politiques publiques 	En 2018, le District métropolitain de Quito a présenté la plate-forme de participation citoyenne « Quito décide », une première en Équateur, inspirée du transfert de connaissances du système CONSUL (logiciel) développé par la ville de Madrid, qui fonctionne dans plus de 90 villes du monde entier
D. Solidarité internationale	Manifester sa volonté d'exprimer la solidarité des citoyens à l'échelle locale et de lutter contre les inégalités internationales	<ul style="list-style-type: none"> Coopération internationale au développement, transfert de connaissances et méthodes de gestion locale Promotion et sauvegarde de la démocratie locale, des droits sociaux, économiques, sociaux et environnementaux (DESCA) et du droit à la ville, entre autres droits humains économiques, sociaux, culturels et environnementaux 	Depuis 2009, la Ville de Mexico organise le Salon des Cultures amies pour manifester sa reconnaissance et sa solidarité avec les représentations diplomatiques établies dans la ville, après la crise de la grippe AH1N1. Ce salon s'est imposé comme l'événement culturel international le plus représentatif de la ville
E. Ouverture culturelle	Il s'agit à la fois de promouvoir le rayonnement extérieur des groupes et associations sociales, culturelles ou sportives locales, et de reconnaître la valeur des autres cultures et la richesse qu'elles représentent	<ul style="list-style-type: none"> Résidences culturelles et artistiques Échanges dans le secteur de l'industrie créative (économie orange) Prix, reconnaissances et récompenses dans le domaine de la culture, de la littérature, de l'art et de la gastronomie Mobilité académique, formations et stages Renforcement de la visibilité des espaces culturels Promotion du patrimoine culturel matériel et immatériel des territoires 	Au cours de la période 2016-2019, la mairie de Bogotá a lancé le programme « Bogotá Líder », qui a mobilisé plus de 450 projets de jeunes travaillant dans des communautés vulnérables, par le biais d'un processus de formation (178 projets) et d'un échange d'expériences dans différentes villes d'Amérique latine (91 projets), sur des questions telles que les revendications de la communauté LGBTTI, la construction d'espaces publics par l'art, l'inclusion sociale, la construction de la paix, la prévention de la violence et des substances psychoactives, la transformation de la réalité des campagnes
F. Leadership dans le cadre du mouvement municipaliste	Participer aux organes de direction des principaux réseaux de villes en raison de leur importance croissante en tant que mécanismes de coordination, de coopération et de positionnement des gouvernements locaux dans le monde	<ul style="list-style-type: none"> Assumer une fonction de leadership au sein des principaux réseaux de villes, qu'ils soient thématiques ou représentatifs Bâtir et diriger un partenariat politique pour prendre position sur des questions qui concernent le territoire et ses habitants 	Le partenariat établi entre les mairies de Madrid, Barcelone et Paris pour lancer le processus mondial sur les violences urbaines et l'éducation à la culture de la paix a été transformé et récemment repris par la ville de Mexico, qui en a fait un Forum mondial sur les villes et territoires de paix

Tableau 1 : Typologie sommaire des objectifs possibles de l'action internationale à l'échelle locale et exemples d'actions menées dans chacun des cas

Familles d'objectifs	Orientation principale	Types d'actions fréquentes	Exemples (cas concrets)
G. Incidence sur les problèmes mondiaux	Tisser des liens politiques entre les municipalités de différents pays ayant des affinités afin de trouver des solutions communes et d'essayer de répondre de manière coordonnée aux difficultés économiques, sociales ou écologiques que les États-nations et les organisations internationales ne sont pas en mesure de résoudre	<ul style="list-style-type: none"> • Actions de mobilisation et de lobbying politique auprès des principales organisations internationales • Signature de déclarations, positionnements et communiqués entre groupes de villes au plus haut niveau • Défense des intérêts dans des forums mondiaux où la question urbaine et le développement durable sont discutés • Construction de partenariats à l'échelle des autorités locales pour aborder des questions mondiales 	En 2015, l'inclusion de l'ODD 11 sur les villes et les établissements humains durables a été approuvée, sur proposition de la Global Taskforce de gouvernements locaux et régionaux

Soulignons qu'un GL peut poursuivre et combiner différents objectifs, simultanément ou successivement. En général, une ville qui élabore une politique d'action internationale sélectionne trois ou quatre axes prioritaires d'internationalisation pour chaque exercice de planification. À titre d'exemple, nous avons analysé les plans d'action internationale de différentes villes afin d'identifier ces axes et les replacer dans le cadre de notre typologie d'objectifs. Pour chacune d'elles, nous avons relevé les objectifs qui nous semblaient les plus importants et qui sous-tendent réellement son action internationale. Il a ainsi été possible d'élaborer le **tableau 2** qui montre, à travers quelques exemples de villes choisis, comment l'action internationale des GL couvre effectivement les différentes facettes et groupes d'objectifs mentionnés ci-dessus.

Ce tableau ne prétend pas être représentatif du poids actuel des différents groupes d'objectifs au sein de l'ensemble des municipalités. Il se contente d'identifier un petit échantillon de villes et de montrer que tous les groupes d'objectifs sont effectivement présents dans l'action internationale des villes et que chaque GL les interprète à sa façon et les adapte à sa situation particulière.

Ce tableau peut également servir aux GL – avant la réalisation d'une évaluation – à situer leur propre politique d'action internationale et à déterminer à quels blocs d'objectifs elle correspond. Nous verrons plus loin que ce travail visant à caractériser sa propre stratégie d'internationalisation est une étape essentielle pour pouvoir réaliser un exercice d'évaluation.

Tableau 2 : Situation de différentes villes par rapport à la typologie d'objectifs proposée

Villes	Principaux objectifs qui inspirent leur action internationale						
	A. Rayonnement extérieur	B. Attraction des investissements et des ressources	C. Amélioration des politiques publiques locales	D. Solidarité internationale	E. Ouverture culturelle	F. Leadership du mouvement municipaliste	G. Défense des intérêts dans le cadre des problèmes mondiaux
Montréal (Canada)	Promotion de la ville et amélioration de son image extérieure	Attraction d'événements internationaux, de flux touristiques et de talents				Pilotage de l'Association mondiale des grandes métropoles et de l'Observatoire international de la démocratie participative	
Montevideo (Uruguay)			Collaboration et échange avec d'autres villes, par le biais du réseau Mercosur	Lancement du programme de coopération Sud-Sud pour l'échange et la formation de fonctionnaires		Fonction de leadership au sein des principaux réseaux de villes de la région : Mercosur, Metropolis, AL-LAs, UCCI, CGLU	
Grenoble (France)					Diffusion des questions internationales au sein de la population Valorisation de la présence des étrangers dans la ville	Leadership international dans le cadre de la transition de la ville vers un autre modèle : la ville verte	
Medellin (Colombie)		Recherche de coopération et d'investissements étrangers par le biais de l'Agence de coopération et d'investissement (ACI)	Laboratoire « Medellin Lab » pour l'expérimentation et l'échange de politiques publiques entre villes				
Buenos Aires (Argentine)		Programme visant à attirer des visiteurs internationaux afin de devenir l'une des destinations touristiques les plus attractives de l'hémisphère sud			Programme « Study Buenos Aires » pour jouer le rôle de capitale latino-américaine pour les étudiants internationaux		Ville initiatrice de « l'Urban 20 », le processus de dialogue politique des villes dont les pays sont membres du G20
Séoul (Corée du Sud)			Lancer la Conférence des Maires pour l'échange de politiques urbaines au niveau régional				Contribution à l'intégration, à la paix et au développement de l'Asie du Nord par la création de l'Organisation des villes capitales de cette région

Tableau 2 : Situation de différentes villes par rapport à la typologie d'objectifs proposée

Villes	Principaux objectifs qui inspirent leur action internationale						
	A. Rayonnement extérieur	B. Attraction des investissements et des ressources	C. Amélioration des politiques publiques locales	D. Solidarité internationale	E. Ouverture culturelle	F. Leadership du mouvement municipaliste	G. Défense des intérêts dans le cadre des problèmes mondiaux
Madrid (Espagne)				Budget annuel alloué de plus de 5 millions d'euros pour des appels à propositions et subventions en matière de coopération internationale au développement			Fonction de leadership au sein du processus de réflexion mondiale sur les violences urbaines et la promotion d'une culture de la paix
Mexico (Mexique)	Création de la marque de Mexico à travers un vaste processus de communication locale, nationale et internationale				Programme « Capitale culturelle de l'Amérique » avec une offre de 150 forfaits, des promotions et le plus grand agenda culturel jamais enregistré		
Malaga (Espagne)		Attraction d'investissements dans les secteurs technologiques et du tourisme			Engagement pour la culture, considérée comme l'un des piliers de l'internationalisation		
Cordoba (Argentine)	Promotion extérieure de la ville (table ronde sur l'internationalisation avec les parties prenantes locales)		Projets de coopération décentralisée et Sud-Sud		Promotion d'une vision multiculturelle au sein de la population, avec l'image de celle-ci comme étant formée d'enfants d'immigrants		
Angers (France)			Amélioration de l'efficacité des services publics grâce à l'échange d'expériences locales	Développement des relations avec les villes jumelles ou les villes liées par des accords de coopération	Sensibilisation des citoyens aux cultures étrangères		
Quito (Équateur)			Développement de la plate-forme de participation citoyenne « Quito décide », résultat de la coopération avec la ville de Madrid			Pilotage, au niveau régional, du processus de mise en œuvre du Nouvel Agenda Urbain, dans le cadre du suivi de la Conférence Habitat III qui s'est déroulée à Quito	

Les **tableaux 1 et 2** donnent une meilleure idée du champ vaste et complexe couvert par l'action internationale locale. Ils doivent servir au GL de point de départ pour identifier clairement l'éventail des objectifs possibles, la ou les facette(s) de l'action internationale mise(s) en œuvre actuellement et celles qu'il pourrait développer à l'avenir.

Points importants :

1. Pour élaborer leur stratégie d'action internationale, les GL peuvent avoir des objectifs très différents. Chaque GL doit être conscient des axes qu'il a privilégiés.
2. Dans cet éventail d'objectifs possibles, certains s'inscrivent dans un cadre de concurrence mondiale entre les villes pour l'accès aux ressources extérieures, tandis que d'autres sont orientés vers la promotion de la coopération et de la collaboration entre les institutions locales. L'établissement des priorités en matière d'AI comporte donc une forte dimension sociale et politique.
3. La diversité des thèmes englobés par l'AI et leur caractère multisectoriel rendent son évaluation plus complexe que celle de toute autre politique publique.

Deuxième partie

**Évaluation de l'action
internationale d'un gouvernement
local. Principes directeurs et
orientations générales**

3. Évaluation d'une politique publique. Présentation générale

Le troisième chapitre de ce guide vise à présenter les fonctions et l'intérêt de l'évaluation pour un GL et à rappeler brièvement les concepts de base sur lesquels repose l'évaluation de toute politique publique¹⁷. À cette fin, nous présenterons tout d'abord quelques idées fondamentales qu'il faut avoir en tête pour aborder ces questions.

3.1. Idées essentielles concernant à l'évaluation d'une politique publique

En guise d'introduction, nous souhaitons souligner quatre idées clés qu'il convient de garder à l'esprit pour concevoir le travail proposé :

- *L'évaluation d'une politique publique est complexe et comporte une importante dimension qualitative.* Le GL doit savoir que cet exercice ne se réduit pas à l'identification d'une série d'indicateurs ou à la mesure de résultats quantitatifs. Comme le souligne le gouvernement de la Province de Barcelone, il s'agit en définitive de « savoir si une politique publique fonctionne réellement » et si oui, « quelle est l'ampleur de son impact ». Cette formulation ambitieuse montre qu'une évaluation combine des éléments quantitatifs et qualitatifs, ce qui nécessite la collecte et l'analyse de données et de résultats, mais conduit également à émettre des jugements et à des appréciations sur une politique et ses effets.
- *L'évaluation d'une politique publique est transversale et implique non seulement les institutions, mais aussi les acteurs et groupes sociaux et populations qui font partie du tissu local,* en sachant qu'une politique publique les affecte tous, que ce soit positivement ou négativement. En ce sens, le processus d'élaboration peut *ouvrir un espace de dialogue social et d'apprentissage collectif et produire une expérience de participation effective.* Ce processus peut parfois être plus important que les résultats eux-

17. Nous ne nous attarderons pas sur ce point, étant donné qu'il s'agit d'idées et de concepts généraux qui figurent dans les manuels d'évaluation et ne sont pas spécifiques à l'AI.

mêmes de l'exercice, car il génère ou entretient une dynamique sociale et politique dans la municipalité¹⁸.

- *L'évaluation sert à apprendre.* Les institutions et acteurs qui décident de procéder à une évaluation doivent être prêts à apprendre et à confronter leurs objectifs initiaux à la réalité observée, afin de progresser et de s'améliorer. Il ne s'agit donc pas de limiter l'évaluation à la mise en évidence des progrès et des succès obtenus. Au contraire, l'institution qui promeut l'évaluation et les acteurs qui participent à cette entreprise doivent être en mesure d'identifier et d'évaluer aussi bien les succès, effets positifs et opportunités liés à la politique en question, que les difficultés réelles rencontrées ou les risques engendrés par celle-ci.
- *L'évaluation est un facteur de durabilité de l'action internationale.* Rares sont les gouvernements locaux qui se sont dotés des instruments et mécanismes propres à une politique publique considérant l'action internationale d'une ville selon une vision à long terme. L'évaluation devient un outil institutionnel pour démontrer la contribution de cette politique aux objectifs que la ville s'est fixés.

3.2. Les fonctions de l'évaluation

L'évaluation d'une politique publique comporte deux dimensions essentielles :

Elle doit tout d'abord être comprise comme un *élément d'apprentissage fondamental pour l'institution*, lequel se décline en apprentissage stratégique, apprentissage sectoriel et apprentissage transversal entre services. Comme nous l'avons indiqué, l'institution locale « apprend » et expérimente à travers l'évaluation de ses politiques.

Ensuite, l'évaluation d'une politique publique représente *un acte politique de démocratie locale*, dans lequel l'institution municipale remet en question, de manière ouverte et transparente, la manière dont elle affronte et résout les problèmes des citoyens et des acteurs locaux, en les associant à l'examen conjoint d'une stratégie déterminée.

Sur la base de ces principes, nous pouvons identifier cinq fonctions importantes, qui s'appliquent de façon générale à toutes les évaluations de politiques publiques locales, mais que l'on pourra ensuite exposer et expliquer plus en détail dans le cas spécifique de l'évaluation de l'action internationale.

1. Fonction d'amélioration de la politique publique soumise à évaluation

L'objectif principal de l'évaluation d'une politique publique est d'évaluer le contenu, les orientations, les résultats et les impacts de cette politique. Il s'agit de déterminer notam-

18. L'évaluation d'impact du Plan stratégique de coopération de Sabadell 2010-2014, par exemple, a mis en évidence que l'élaboration de ce plan avait déclenché un processus de rapprochement entre l'institution municipale et les associations et ONGD qui a perduré après la fin du plan et peut être considéré comme l'un des principaux résultats positifs pour la municipalité.

ment si la politique a été adéquate (notion de pertinence), si elle a atteint ses objectifs (notion d'efficacité) et quels ont été ses principaux impacts (dimension de l'incidence sociale et politique).

Il est nécessaire, voire essentiel, de poser ces questions pour que le gouvernement local puisse prendre des décisions éclairées et justifiées sur la politique en question. Pour cette raison, l'évaluation doit émettre une appréciation complète et approfondie, basée sur des aspects quantitatifs et qualitatifs, et fournir au gouvernement local les éléments de jugement nécessaires pour que celui-ci puisse confirmer, réviser ou moduler, si nécessaire, la politique suivie jusqu'alors.

2. Fonction d'apprentissage stratégique pour le gouvernement local et de consolidation de la planification stratégique

En procédant à l'évaluation d'une politique donnée, le gouvernement local est souvent contraint de formuler plus clairement les objectifs qu'il s'était fixés et les résultats qu'il attendait de la mise en œuvre de cette politique, ainsi que les relations et les complémentarités tissées dans le cadre de l'ensemble des politiques publiques municipales. Ainsi, l'exercice d'évaluation a souvent un effet d'examen, de mise à jour et d'approfondissement de la planification stratégique de la ville. En effet, l'évaluation de politique est l'occasion de questionner – et de revoir, le cas échéant – le modèle de ville promu par le gouvernement local et la manière dont la politique évaluée contribue ou non à sa réalisation effective.

3. Expérience institutionnelle de transversalité entre les services municipaux

L'évaluation d'une politique municipale – et notamment l'évaluation d'une politique aussi vaste et complexe que l'action internationale, avec ses multiples facettes – donne lieu à un exercice de travail transversal, qui implique différents services de l'institution locale et représente souvent une pratique innovante et enrichissante.

Ainsi, la collecte d'informations, la confrontation des objectifs avec les résultats ou la recherche de cohérence entre les actions assignées à différents départements peuvent faire de l'exercice d'évaluation une excellente occasion de réunir et de faire collaborer des techniciens de différents secteurs et spécialités, en mettant en avant leur participation à la réalisation des objectifs stratégiques du gouvernement local.

L'expérience montre que les activités de routine ont tendance à enfermer chaque secteur de l'institution locale dans sa propre logique et que les personnes responsables des différentes actions sectorielles apprécient d'avoir la possibilité de se sentir activement engagées dans un travail transversal et stratégique. Cela permet même parfois d'identifier de nouveaux mécanismes de communication et d'échanges transversaux, qui peuvent être consolidés et intégrés dans la dynamique de l'institution.

4. Expérience de participation citoyenne et de dialogue actif avec des acteurs locaux

L'évaluation d'une politique publique peut également constituer une expérience précieuse de participation citoyenne et de dialogue multi-acteurs. La population est le des-

tinataire ultime de toute politique et le gouvernement local doit chercher des formules pour obtenir une participation réelle à l'analyse et à la discussion de cette politique, surtout s'il veut déterminer les acteurs et groupes sociaux qui ont tiré profit de cette politique et ceux qui ont pu être désavantagés. En ce sens, l'évaluation d'une politique publique n'est jamais un exercice neutre, pouvant être réalisé de manière purement technique, mais c'est un acte politique – au sens large – et un acte de démocratie citoyenne participative.

5. Exercice de transparence et de reddition des comptes

Dans le même ordre d'idées, l'évaluation est l'un des mécanismes dont dispose un gouvernement local pour accroître la transparence et rendre des comptes aux citoyens. Des ressources publiques ont été consacrées à la réalisation d'actions déterminées et il est bon que les citoyens soient informés des objectifs, des résultats et des impacts de cette politique publique. Par conséquent, l'évaluation doit déboucher sur un programme de communication et de diffusion des résultats auprès de la population de la municipalité, dans le but d'obtenir un plus grand consensus citoyen autour de l'action internationale du GL.

3.3. Les phases de l'évaluation

Comme on le sait, l'évaluation peut avoir lieu à différents moments. Suivant le critère temporel, on distingue habituellement trois types d'évaluation :

1. Évaluation « *ex ante* »
2. Évaluation « en cours de réalisation »
3. Évaluation « *ex post* »

L'évaluation « *ex ante* » est réalisée avant la définition et la mise en œuvre d'une politique publique et permet d'évaluer le point de départ de l'intervention. Il s'agit d'une sorte de diagnostic initial approfondi, visant à élaborer une stratégie.

Elle est d'une importance décisive, car elle permet d'obtenir *l'état de la situation* – une référence à partir de laquelle il sera possible de mesurer ou d'évaluer les avancées et les changements obtenus grâce à la politique appliquée – et d'envisager et d'évaluer *les différentes alternatives stratégiques*.

L'évaluation « en cours de réalisation » ou « continue », quant à elle, peut être envisagée pendant la mise en œuvre d'une politique publique donnée, sans attendre le terme fixé par le plan en question. Il s'agit d'une *évaluation opérationnelle, qui permet encore de corriger ou de moduler les activités* prévues dans le plan et qui ont commencé.

L'évaluation finale ou « *ex post* » a lieu à la fin de la période prévue pour la réalisation des actions incluses dans le plan. Contrairement à l'évaluation « en cours de réalisation », son objectif n'est pas d'influencer le déroulement d'un programme en cours, mais d'en *évaluer les effets et les impacts*, afin d'en tirer des leçons pour l'avenir. Grâce à elle,

l'institution responsable « apprend » et améliore ainsi sa capacité de planification et de mise en œuvre de la politique publique évaluée.

3.4. Objectifs possibles de l'évaluation

L'évaluation peut avoir plusieurs objectifs, notamment :

- Vérifier le degré de réalisation des résultats attendus ;
- Évaluer les processus mis en place par l'AIGL ;
- Évaluer l'impact des actions menées.

La mesure des *résultats* est relativement simple. Habituellement le plan municipal d'action internationale ou de rayonnement extérieur de la municipalité doit énoncer de façon précise les résultats souhaités et les exprimer en termes quantitatifs, voire identifier les indicateurs nécessaires pour évaluer la réalisation de ces résultats, s'ils ne sont pas directement mesurables. En outre, le travail de suivi effectué tout au long du plan doit avoir produit et régulièrement mis à jour ces mesures.

L'évaluation des *processus* est plus complexe et nécessite de sélectionner les aspects considérés comme les plus intéressants et importants, selon les critères du GL. Ils sont fondamentalement situés à trois niveaux :

1. Au sein de l'institution locale
2. Dans la relation que cette institution entretient avec les citoyens et les acteurs locaux
3. Dans son interrelation avec les acteurs internationaux

Le GL peut se concentrer, par exemple, sur le processus d'amélioration de la transversalité entre les services municipaux résultant de l'action internationale. Dans ce cas, il s'agirait de mesurer ce phénomène à travers des indicateurs appropriés et d'évaluer s'il a été mis en œuvre conformément aux attentes du GL et s'il a été possible de faire évoluer le mode de fonctionnement interne dans le sens souhaité.

Un autre exemple pourrait concerner les actions qui s'adressent à la population, visant à l'intéresser et à la faire participer activement à la mise en œuvre et au suivi de l'action extérieure de la municipalité. Pour évaluer ce type de processus, il est nécessaire d'identifier les outils et les indicateurs pertinents – principalement qualitatifs – qui permettent de rendre compte de son avancement.

Enfin, l'évaluation des *impacts* est encore plus complexe et soulève un certain nombre de questions que nous aborderons plus loin.

Exemple. Cadre stratégique pour la politique de citoyenneté globale et de coopération internationale de Madrid

La politique de citoyenneté globale et de coopération internationale de la Ville de Madrid, promue dès 2016, a été approuvée au cours de l'année 2018. Elle a été dotée d'un cadre politique, participatif et économique pour sa mise en œuvre.

Le document prévoit la création d'un mécanisme spécifique de suivi de l'avancement et des prises de décision, à partir d'une logique de processus, qui devrait comporter les éléments suivants :

- Suivi et analyse des résultats et du processus. Il s'agit d'un processus de suivi des actions menées, mais qui comporte aussi des mécanismes permettant de déterminer dans quelle mesure ces actions atteignent les résultats escomptés en matière de transition, de renouvellement et de renforcement de la politique municipale de citoyenneté globale et de coopération au développement.
- Recherche appliquée et production de connaissances. Il s'agit des mécanismes qui rendent possible l'incorporation constante et permanente des apprentissages qui sont effectués au cours de l'exercice planifié.
- Transparence et reddition des comptes. Aux côtés des indicateurs de suivi budgétaire, des mécanismes sont établis pour progresser en matière de transparence et d'information du public, notamment la publication périodique, dans un langage clair et de manière facilement accessible, tant des résultats de la politique que des appréciations et évaluations concernant ces résultats.
- Système d'indicateurs de base pour le suivi, à la fois quantitatif et qualitatif, afin de suivre l'avancement du processus défini par ce cadre stratégique et des résultats qu'il apporte pour la nouvelle configuration de la politique.
- Conception et programmation de documents, rapports ou produits périodiques du suivi, qui contiennent les principaux résultats et conclusions, et engagement de publication.
- Systématisation des conclusions et des résultats de la recherche appliquée, et intégration progressive de ces derniers dans le cadre de la prise de décision et de l'amélioration du travail.

*Marco estratégico para la política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid (2018-2021) (Cadre stratégique pour la politique de citoyenneté globale et de coopération internationale de la ville de Madrid (2018-2021)) Disponible à l'adresse <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/FondosEuropeos/Boletin/Noticias%202018/ficheros/Resumen%20ejecutivo%20marco%20estrategico.pdf>.

3.5. Concepts de base

Repassons brièvement en revue quelques concepts essentiels utilisés dans les exercices d'évaluation :

- Efficacité : désigne le degré de réalisation des objectifs fixés dans le cadre de l'intervention.

- Pertinence : détermine dans quelle mesure les objectifs d'une intervention sont en adéquation avec les besoins existants.
- Cohérence : il existe deux niveaux de cohérence dans les interventions. Il y a d'une part la cohérence interne, qui doit exister entre les objectifs définis dans l'intervention et l'ensemble des mesures conçues et mises en œuvre et, d'autre part, la cohérence externe, qui équivaut au principe de complémentarité avec d'autres politiques et/ou interventions.
- Mise en œuvre : fait référence à la manière dont une politique ou un programme a été mis en œuvre ou en pratique.
- Efficience : détermine dans quelle mesure les résultats et/ou effets souhaités ont été obtenus avec le moins de ressources possible¹⁹.
- Alignement stratégique : vise à s'assurer que les objectifs présentés contribuent à la réalisation de l'un des objectifs définis dans l'intervention.
- Simplicité et synthèse : désigne le fait d'utiliser un nombre réduit d'objectifs et d'indicateurs pertinents, rédigés dans un langage clair et accessible pour les citoyens.
- Orientation vers les résultats : manière dont sont rapportés les changements produits au sein de la population suite à l'intervention, ainsi que les principaux produits, services et avantages fournis.
- Nature stratégique : l'intervention soutient d'autres politiques publiques stratégiques dans le cadre des agendas du gouvernement local.

3.6. Conditions nécessaires pour l'évaluation d'une politique publique

D'un point de vue théorique, on considère que l'évaluation d'une politique publique requiert notamment :

- (1) Que le domaine dans lequel la politique sera mise en œuvre soit clairement défini et délimité (*identification du champ d'action*) ;
- (2) Qu'il soit considéré comme légitime et nécessaire que l'institution publique intervienne et mène une série d'actions visant à améliorer l'efficacité ou la qualité, au profit des citoyens (*justification de l'action publique*) ;
- (3) Que l'on ait formulé des objectifs clairs et que l'on ait élaboré une stratégie pour les atteindre (*expression d'une volonté politique*) ;
- (4) Qu'une politique ait été décidée pour une période donnée et qu'elle soit déclinée en un ensemble d'actions coordonnées (*manifestation d'une volonté d'agir de la part d'une institution publique*) ;

19. Casillas, Celia et al (2010) *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*. p. 93-97. Disponible à l'adresse : http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia_Evaluaciones_AEVAL.pdf

- (5) Que cet ensemble d'actions ait été programmé ou planifié (*planification de l'action publique*) et qu'un accord politique ait été obtenu quant à sa mise en œuvre ;
- (6) Que les dispositifs financiers, organisationnels et de compétences aient été prévus et mis en place pour permettre la mise en œuvre du plan (*concrétisation des aspects opérationnels*).

Ces différents points sont des conditions sine qua non. En toute rigueur, l'évaluation d'une politique publique locale ne devrait pas être entreprise lorsque ces conditions préalables ne sont pas remplies.

Points importants :

1. Pour une institution publique, l'évaluation constitue le meilleur moyen d'apprendre et d'améliorer ses stratégies. C'est un élément fondamental pour l'amélioration des politiques publiques.
2. L'objectif central de l'évaluation d'une politique publique consiste à déterminer si celle-ci est favorable aux citoyens – en termes de pertinence, d'efficacité et d'impacts – et/ou si elle peut être améliorée.
3. Elle ne peut donc pas se limiter à des aspects techniques et des mesures. Elle doit au contraire fournir des éléments d'appréciation qualitative, afin de pouvoir répondre autant que possible à la question centrale sur la valeur réelle de la politique évaluée.

4. Spécificité de l'évaluation dans le cas de l'action internationale

Après avoir montré dans le chapitre précédent l'intérêt d'évaluer les politiques publiques dans des termes généraux, ainsi que les conditions nécessaires à leur mise en œuvre, il convient de souligner, dans le présent chapitre, la spécificité et la complexité du sujet dans le cas particulier de la politique locale internationale.

L'AI, contrairement à d'autres politiques publiques plus établies, comporte en effet une série de difficultés spécifiques, qu'il convient d'analyser et qui sont en rapport avec de nombreux aspects mentionnés dans le chapitre précédent.

4.1. Délimitation de l'objet de l'évaluation. Que recouvre exactement l'action internationale d'un gouvernement local ?

La première difficulté est liée à la définition elle-même et à la délimitation de ce qui peut être considéré comme une action « internationale » d'un GL. L'action internationale d'une ville est la somme de nombreuses actions de nature différente, qui répondent à des logiques et des intentions différentes.

Pour faire un premier inventaire indicatif de toutes les actions que l'on peut en principe considérer comme relevant de l'action internationale de la municipalité, il faut identifier des catégories d'actions, selon le lieu où elles sont réalisées et le public auquel elles s'adressent :

- *Actions qui se déroulent à l'étranger*, comme la participation de représentants de la ville à un séminaire international ou l'organisation de visites à l'étranger pour une délégation d'hommes d'affaires locaux ;
- *Actions dont les destinataires sont des personnes, entités ou institutions situées hors des frontières nationales*, comme les campagnes de promotion du tourisme visant à attirer des visiteurs étrangers ;
- *Actions destinées aux résidents étrangers de la municipalité*, comme celles ayant pour objectif de soutenir la culture de ces populations ;

- *Actions destinées à la population locale ou à l'institution municipale* directement liées à la dimension internationale, comme la création d'un centre d'information et de diffusion de la situation et des cultures du monde.

En guise d'exemple, nous pouvons examiner les actions menées dans le domaine de la solidarité internationale : même en considérant uniquement cet aspect de l'AI, on trouve des actions de nature très différente (voir le tableau 3) :

Tableau 3 : Actions relevant de l'action internationale, dans le domaine de la solidarité internationale. Typologie indicative

Actions de solidarité internationale	Exemples d'actions réalisées à l'étranger	Exemples d'actions réalisées dans la municipalité
Destinées à des personnes étrangères	Projets de coopération internationale au développement	Programmes d'accueil de migrants (hébergement, éducation, etc.)
Destinées à des institutions et organisations étrangères	Actions de coopération décentralisée axées sur le soutien institutionnel	
Destinées à la population locale		Programmes d'EPD (Éducation pour le développement) Actions de soutien aux ONGD locales
Destinées aux entreprises locales		Recherche de parrainage pour financer les actions de coopération
Destinées à l'institution municipale	Échanges de bonnes pratiques avec d'autres municipalités dans le domaine de la coopération	Recherche de financements extérieurs pour des projets de coopération

Comme on peut le constater, le champ couvert par le concept d'action internationale est vaste et complexe. Si l'on essaie maintenant d'aller plus loin et de tenir compte de tous les aspects importants de l'action internationale d'une municipalité, la liste des actions concernées s'allonge considérablement. Le tableau 4 en énumère quelques-unes :

Tableau 4 : Exemples d'actions relevant de l'action internationale. Présentation générale schématique

Secteur	Actions à l'étranger	Actions dans la municipalité		
		Pour la population étrangère	Pour la population locale	Pour l'institution locale
Représentation institutionnelle, contacts et protocole	<ul style="list-style-type: none"> • Visites et contacts institutionnels • Participation à des séminaires, congrès et événements internationaux • Participation à des réseaux de villes 			<ul style="list-style-type: none"> • Accueil de délégations étrangères • Stages

Tableau 4 : Exemples d'actions relevant de l'action internationale. Présentation générale schématique

Secteur	Actions à l'étranger	Actions dans la municipalité		
		Pour la population étrangère	Pour la population locale	Pour l'institution locale
Coopération au développement	<ul style="list-style-type: none"> • Actions de coopération directe • Subventions de projets d'ONGD • Aide humanitaire 		<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux associations de solidarité et de coopération • Programmes de sensibilisation et d'éducation au développement 	
Coopération décentralisée et échanges horizontaux entre villes	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion d'expériences locales et mise à disposition de personnel technique spécialisé pour d'autres villes 			<ul style="list-style-type: none"> • Échanges de bonnes pratiques et actions conjointes entre villes
Secteurs sociaux		<ul style="list-style-type: none"> • Accueil de réfugiés et d'immigrants • Programmes d'hébergement, de formation et de soutien social • Programmes spécifiques pour mineurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation et formation à la diversité culturelle • Programmes de bénévolat dans le domaine de l'accueil 	
Tourisme	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion touristique de la municipalité à l'étranger • Participation à des événements internationaux dans le secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Actions visant à promouvoir ou à réglementer le tourisme • Salons touristiques • Infrastructures et services visant à accueillir le tourisme (port, aéroport, hôtels, hébergement, etc.) 		
Éducation et culture	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion d'artistes et spectacles locaux à l'étranger • Bourses à l'étranger • Participation de la ville à des événements culturels internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions à des associations culturelles d'étrangers • Soutien à des événements et manifestations culturels de chaque communauté 	<ul style="list-style-type: none"> • Échanges internationaux éducatifs, culturels et sportifs à l'échelle internationale • Festivals et événements d'envergure internationale • Formation et sensibilisation aux questions européennes et internationales 	

Tableau 4 : Exemples d'actions relevant de l'action internationale. Présentation générale schématique

Secteur	Actions à l'étranger	Actions dans la municipalité		
		Pour la population étrangère	Pour la population locale	Pour l'institution locale
Promotion économique	<ul style="list-style-type: none"> Programmes de rayonnement extérieur de la ville (bureaux externes, études de marché, marque de ville, image extérieure, classement international, etc.) Programmes de soutien à l'internationalisation des entreprises locales Visites et délégations d'affaires à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> Subventions et avantages fiscaux pour attirer les investissements et les talents Programmes d'accueil de nouvelles entreprises et de création d'emplois 		
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> Promotion et signature d'accords, de protocoles et de cadres mondiaux pour lutter contre le changement climatique Actions de lobbying et de défense des intérêts auprès des principales organisations internationales pour la mise en place de nouveaux systèmes de financement 		<ul style="list-style-type: none"> Programmes et projets qui favorisent la sensibilisation et la professionnalisation d'activités liées à la protection de l'environnement, notamment les potagers urbains, la ville piétonne ou le tri des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> Modification des cadres juridiques et institutionnels. En général, l'une des plus importantes allocations budgétaires municipales est consacrée à l'environnement et à la mobilité
Multisectoriel	<ul style="list-style-type: none"> Obtention de financements internationaux pour des projets municipaux 			

Sur la base de cet inventaire indicatif des actions qui pourraient relever de l'AI d'un GL, il convient de se demander quel est le périmètre exact de ce qui doit être soumis à évaluation.

Il ne nous semble en effet pas pertinent d'évaluer toutes les actions qui peuvent être considérées comme « internationales » d'un point de vue strictement formel. Il ne s'agit pas de dresser une liste exhaustive de toutes les actions ayant un quelconque caractère international pour évaluer les résultats à partir de cette somme d'activités. Il convient au contraire de se limiter aux actions qui relèvent d'une stratégie consciente de la part du GL. Nous considérons que l'objet de l'évaluation est la politique d'action internationale, raison pour laquelle nous devons plus particulièrement centrer notre attention sur l'ensemble des actions visant à rendre cette politique efficace.

Là encore, l'existence d'un outil de planification joue un rôle essentiel. Le plan exprime la volonté politique de mener à bien une stratégie donnée et définit une série d'actions considérées comme les instruments appropriés pour la mettre en œuvre. C'est

cela que nous devons évaluer, et non des aspects formels comme le nombre de personnalités étrangères officiellement reçues dans la municipalité, ou le nombre d'événements internationaux auxquels la municipalité a participé – sauf si ces indicateurs ont été considérés dans le plan comme significatifs et représentatifs de la mise en œuvre d'une politique déterminée.

4.2. Difficultés spécifiques liées à l'évaluation, dans le cas de la politique d'action internationale d'une municipalité

La première difficulté réside dans le fait que cette politique est *très récente et se trouve dans une phase de consolidation progressive*. Dans de nombreux pays, l'action internationale ne relève pas des pouvoirs et des compétences explicitement reconnus aux institutions locales. Par ailleurs, alors que la grande majorité des villes moyennes et grandes sont déjà actives sur la scène internationale, rares sont les GL qui ont pris conscience de la nécessité de construire une stratégie internationale et de la traduire par un plan opérationnel, élaboré en faisant explicitement référence au modèle de ville que l'on souhaite promouvoir dans le cadre de la planification stratégique de la ville.

Les bases nécessaires à l'évaluation d'une politique publique font ainsi souvent défaut, et notamment une définition claire de cette politique, de ses objectifs et des résultats attendus, ainsi que les documents de planification qui expriment l'unité de la politique internationale, sa cohérence, les activités correspondantes et les modalités pratiques de sa mise en œuvre. Nous sommes bien souvent confrontés à un domaine politique « en construction », où il manque encore certains éléments importants.

La deuxième difficulté spécifique est liée au fait que l'action internationale, comme indiqué plus haut, est multiforme et complexe. Elle est constituée de *diverses actions sectorielles – et parfois sans liens entre elles – qui nécessitent des méthodologies ou des instruments spécifiques*. On n'aborde pas de la même manière l'évaluation d'un programme de promotion économique et celle d'un plan de coopération internationale ou d'actions d'ouverture culturelle. Chaque type d'intervention a sa propre logique, ses propres indicateurs de résultats et ses partenaires sociaux spécifiques.

C'est la stratégie d'internationalisation définie par le GL – quand elle est clairement formulée et explicitée – qui constitue le lien donnant une cohérence à une série d'actions de nature assez disparate et relevant de secteurs différents²⁰.

Il peut s'avérer très difficile d'évaluer cet ensemble d'interventions si leurs différentes facettes n'ont pas été clairement exposées dans le cadre d'une stratégie internationale bien définie. Nous verrons que cela conditionne la méthodologie que nous pouvons proposer (voir le [chapitre 6](#)).

20. Il est parfois plus facile d'analyser les conséquences d'un modèle de ville ou d'évaluer l'impact d'un événement spécifique que de détecter et d'évaluer les effets combinés d'actions complémentaires menées dans différents secteurs.

La troisième difficulté, également inhérente à la politique internationale d'un GL, est que *ses effets ne se distinguent pas aisément de ceux de la mondialisation économique, technologique et culturelle*. En effet, ces phénomènes évoluent rapidement et touchent de plus en plus directement et intensément les villes et les territoires. Les actions réalisées de façon consciente par les GL pour freiner ou stimuler leurs effets dans l'espace local – inscrites dans le plan d'action internationale à évaluer – peuvent se diluer, perdre de leur visibilité et être difficilement discernables par rapport aux macro-phénomènes mondiaux.

Quatrième difficulté, il faut garder à l'esprit *que les résultats et les effets d'une politique d'AI se produisent à moyen et long termes*. Une politique publique axée sur l'élargissement du rayonnement extérieur d'une ville ou l'augmentation de l'attractivité de l'espace local n'a pas d'effets clairs immédiats. Des résultats rapides peuvent être détectés après la mise en œuvre de certaines activités ou de la tenue d'événements internationaux, mais l'impact durable de ces actions et, surtout, les impacts cumulés d'un ensemble d'actions ne sont pas faciles à mesurer. Cela nécessite, en tout état de cause, une vision à relativement long terme. Par conséquent, les effets peuvent ne pas être facilement identifiables au cours de la période correspondant à la mise en œuvre d'un plan ou à la durée d'un mandat électoral. À cette relative inertie se greffe un facteur de déstabilisation, l'instabilité que produisent généralement les changements électoraux et qui peut affecter la continuité de la politique internationale de la municipalité.

Enfin, dans de nombreux pays, on constate l'absence d'une culture d'évaluation solide et élaborée, ainsi qu'un manque de pratique en matière de participation effective des acteurs locaux et du public aux mécanismes de prise de décision et de gouvernance locale.

Les chapitres suivants seront consacrés à la façon dont on peut tenir compte de ces caractéristiques spécifiques pour évaluer l'AI d'un GL.

Exemple. AL-LAs. Action internationale, une politique publique en construction

Le partenariat AL-LAS a consacré un numéro de sa collection de *Cahiers pour l'internationalisation des villes* à l'analyse des éléments qui composent la politique publique d'action internationale. Cette analyse souligne notamment que l'action internationale est un sujet en voie de consolidation au niveau institutionnel et politique, et doit :

- Exprimer et matérialiser la volonté politique du gouvernement local d'agir de façon décidée en tant qu'acteur mondial mettant en œuvre une stratégie cohérente de relations internationales et fixant des objectifs à atteindre dans un délai déterminé ;
- S'intégrer à la planification stratégique et figurer en bonne place dans l'agenda du gouvernement local ;
- Être articulée avec l'ensemble de son plan gouvernemental et être assumée – de façon transversale – par l'ensemble de l'institution locale ;

- Être définie, coordonnée et mise en œuvre avec la participation active des différents acteurs locaux, par le biais des mécanismes existants de participation et de consultation (conseils, commissions, groupes consultatifs, etc.) ou de dispositifs spécifiques ;
- Disposer des instruments techniques, financiers et humains nécessaires à sa mise en œuvre, ce qui signifie qu'elle doit être réglementée au niveau local et reconnue dans les cadres juridiques et institutionnels ;
- Faire l'objet d'une large diffusion vis-à-vis du public et prévoir des mécanismes de reddition des comptes par lesquels le gouvernement local présente au public les processus réalisés et les résultats obtenus dans chaque cas.*

Bien souvent, les gouvernements locaux développent des actions qui ne s'inscrivent pas dans un plan d'internationalisation cohérent. D'autres encore disposent d'un plan axé sur l'obtention de résultats concrets pendant la période du mandat en vigueur. Rares sont les gouvernements locaux qui sont dotés de tous les aspects mentionnés ci-dessus. En outre, la question du lien avec le pouvoir législatif au niveau local reste entière.

* Source : Cuaderno AL-LAs 2. *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción* (Cahier AL-LAs 2. Internationalisation du gouvernement local. Une politique publique en construction), pages 55-57. Disponible à l'adresse <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/07/Cuaderno-AL-LAs-2.pdf>

Points importants :

1. La politique d'action internationale est une politique publique locale très particulière et d'une grande complexité. Son évaluation est un véritable défi.
2. Le point de départ d'une bonne évaluation de ce type de politique est une très bonne connaissance de la situation initiale, avant même la définition et la mise en œuvre d'une politique municipale.
3. L'évaluation repose sur sa planification préalable. Le GL doit s'être doté d'un plan transversal, avec des activités impliquant différents services municipaux, avec des objectifs définis et, si possible, une série d'indicateurs ou d'instruments visant à évaluer le degré de réalisation des objectifs.

Troisième partie

Évaluation de l'action internationale d'un gouvernement local.

Propositions méthodologiques

La complexité de la politique d'action internationale et les difficultés qui lui sont attachées, décrites dans le chapitre précédent, n'empêchent pas de réfléchir à l'exercice d'évaluation et de formuler des lignes directrices pour les GL. Dans les trois prochains chapitres, nous proposerons une orientation générale pour l'exercice d'évaluation ([chapitre 5](#)), puis nous présenterons, à titre indicatif, des lignes méthodologiques ([chapitre 6](#)) et nous indiquerons le type d'organisation et les instruments nécessaires à la réalisation de cet exercice ([chapitre 7](#)).

5. Lignes directrices pour l'évaluation de l'action internationale

Au vu des orientations générales concernant l'évaluation d'une politique publique ([chapitre 3](#)), ainsi que des difficultés spécifiques évoquées ([chapitre 4](#)), nous nous proposons de préciser l'orientation, la nature et la finalité de l'exercice d'évaluation et d'indiquer des *orientations qui s'appliquent notamment à l'évaluation de l'action internationale d'un GL*.

Soulignons que les propositions ci-dessous ne sont données qu'à titre indicatif et qu'elles *doivent être reprises ou adaptées par chaque municipalité* au début de l'évaluation. En ce sens, le rôle de chaque GL est essentiel, car il doit parachever la conception de son propre processus d'évaluation en l'adaptant à sa situation particulière, ses problèmes spécifiques et sa forme de gouvernance locale.

5.1. Portée de l'évaluation : une évaluation locale qui s'inscrit dans un contexte territorial et mondial

Comme indiqué au début de ce document, ce guide est centré sur l'évaluation à l'échelle municipale. Il s'adresse principalement aux GL et aux équipes techniques municipales qui ont élaboré une stratégie d'action internationale, l'ont planifiée et l'ont mise en œuvre et envisagent enfin d'en évaluer les principaux effets et impacts.

Ce document s'adresse également, comme nous le verrons plus loin, aux GL qui, bien qu'ayant une AI plus embryonnaire et moins mature, envisagent l'exercice d'évaluation comme une manière de progresser dans la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie d'action internationale (voir le [chapitre 6](#)).

Nous pensons néanmoins qu'il peut également fournir certains éléments et un cadre méthodologique commun pour une future évaluation du phénomène à l'échelle territoriale et à l'échelle mondiale. Il est en effet important, comme nous l'avons souligné, de pouvoir tirer des conclusions permettant d'améliorer ou d'orienter le soutien apporté aux municipalités qui souhaitent entreprendre leur internationalisation, et de pouvoir dégager des idées et des propositions pour une évaluation de l'impact de l'AIGL à l'échelle mondiale. Les réflexions menées dans le cadre de ce travail auront donc, dans la mesure du possible, un écho supra-municipal.

Dans cette optique, il est parfaitement envisageable qu'un GL décide de proposer une évaluation couvrant un cadre territorial plus large (zone métropolitaine, département, etc.), s'il a l'accord des autres acteurs et institutions du territoire concerné.

5.2. Objet de l'évaluation : la politique d'action internationale et ses destinataires

Rappelons que l'objet de l'évaluation est, en principe, la *politique d'action internationale telle qu'elle est formulée et mise en œuvre par le GL*. Il ne s'agit pas d'évaluer une marque de ville, d'émettre un avis sur le degré d'internationalisation d'une ville et de ses acteurs locaux, ni d'étudier la place de la ville dans les différents classements existants. Bien que ces éléments d'information puissent être utiles au cours de l'exercice, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif central de l'évaluation est de fournir des éléments d'appréciation et *une vision stratégique* sur la politique municipale d'action internationale, afin d'aider l'institution qui en a eu l'initiative – ici le GL et les acteurs locaux impliqués – à l'évaluer, la réviser ou la corriger si cela est jugé opportun.

À cette fin, il convient d'évaluer les effets et les impacts de l'action internationale sur les bénéficiaires des actions mises en œuvre par le GL. Les bénéficiaires peuvent être très variés, il peut s'agir notamment :

- (1) De la population de la ville dans son ensemble
- (2) De l'institution municipale
- (3) Des différents acteurs locaux
- (4) Du territoire proche
- (5) Des partenaires internationaux sur lesquels l'action internationale du GL en question peut avoir des retombées (par exemple, dans le cas d'actions de coopération au développement)

Les groupes d'acteurs ou les groupes sociaux considérés comme les destinataires de l'action internationale de la municipalité – s'ils n'ont pas été clairement explicités dans le plan d'action internationale ou dans les documents correspondants – doivent être précisément identifiés et sélectionnés au début de l'exercice d'évaluation. C'est le GL, en collaboration avec les autres promoteurs de l'évaluation, qui déterminera les types de destinataires auxquels l'évaluation s'intéressera particulièrement.

5.3. Contenu et objet de l'évaluation : une évaluation orientée vers l'impact

Avant de commencer l'exercice d'évaluation, le GL doit formuler et spécifier ce sur quoi il veut axer l'évaluation, en gardant à l'esprit les trois niveaux mentionnés ci-dessus, c'est-à-dire les résultats, les processus et les impacts.

Nous proposons que l'exercice aille au-delà de l'évaluation des *résultats*, et qu'elle se concentre principalement sur l'évaluation des *impacts* de l'AIGL, car comme nous l'avons souligné dans l'introduction, nous considérons que c'est l'aspect le plus important à l'heure actuelle. Privilégier l'analyse d'impact nous semble être une approche très opportune compte tenu des objectifs d'une politique publique. Néanmoins, nous proposons également de faire explicitement référence à l'évaluation des *processus* produits par l'internationalisation, notamment des processus participatifs et des dynamiques multi-acteurs qui accompagnent la planification et la mise en œuvre de l'action internationale. De ce point de vue, soulignons que l'exercice d'évaluation lui-même fait justement partie des processus qui constituent un apprentissage important et un enjeu pour les relations entre l'institution municipale et les acteurs et populations locales.

Nous conseillons donc d'aborder autant que possible les trois aspects mentionnés ci-dessus, à savoir les résultats, les processus et les impacts, en tenant compte des observations faites ci-dessus, mais *en privilégiant autant que possible la vision des impacts produits* par l'action internationale de l'institution municipale.

Sur ce point, il convient de noter que le présent travail ne se contente pas d'évoquer les effets positifs de la politique municipale, mais propose de « mesurer les impacts souhaités, imprévus, positifs et négatifs de l'AIGL, tant au sein du GL, des acteurs locaux, de la population et du territoire d'influence, qu'à l'extérieur ». Il s'agit d'une approche très intéressante et riche, qui peut apporter de nouveaux éléments et étoffer l'évaluation.

En effet, lorsqu'on parle des résultats ou de l'impact d'une politique publique, il faut se rappeler que les interventions de ce type ne sont presque jamais neutres. Une politique privilégie généralement certains intérêts, acteurs et populations au détriment d'autres. La volonté politique d'un GL se manifeste précisément dans le modèle de ville qu'il promeut et dans les secteurs économiques et les groupes sociaux qui vont en bénéficier.

5.4. Signification sociale de l'évaluation : un impact différencié selon les acteurs et les populations

Comme nous venons de le mentionner, il faut, pour évaluer une politique publique, pouvoir en identifier les effets positifs et négatifs, mais il est surtout essentiel de les *classer par type d'acteurs ou de groupes sociaux*. Il s'agit de dépasser la vision la plus fréquente – qui occulte la signification sociale des actions menées – et de mettre l'accent sur *l'évaluation d'impact en termes qualitatifs et du point de vue des acteurs*.

Bien souvent en effet, on évalue l'impact de l'AIGL (ou de certains événements internationaux) sur la ville prise *dans son ensemble*. On s'efforce souvent de donner une estimation en termes quantitatifs des « bénéfiques » attendus pour la ville, sans se soucier de savoir quels acteurs en bénéficieront réellement et lesquels sortiront, au contraire perdants de cette dynamique.

Ainsi, les bilans généraux du type : « Cet événement international a eu un impact positif de 50 millions d'euros sur la ville » nous semblent nettement insuffisants pour évaluer une politique publique. Il convient de se poser des questions plus précises, telles que : Quels sont les acteurs qui ont bénéficié de cet apport de ressources ? L'événement s'est-il traduit par des emplois ? Si oui, des emplois éphémères ou durables ? A-t-il eu un impact positif sur les entreprises locales ? Les bénéficiaires sont-ils restés dans la ville et ont-ils été réinvestis dans cette dernière, ou bien ont-ils été transférés à l'extérieur ? etc. En répondant à ces questions, il s'agit finalement d'identifier la quantité, mais aussi la qualité et la signification sociale et politique des effets d'une politique publique, afin de pouvoir véritablement en évaluer le contenu.

Dans cette optique, *la détermination des impacts et leur répartition par acteurs, groupes sociaux ou quartiers devient un élément clé du débat citoyen*, de la gouvernance municipale et de la vie politique locale. Cette approche conditionnera également le degré d'acceptation et de consensus au sein de la population. Il est donc primordial de se pencher sur la question des impacts et de leur traitement quantitatif et qualitatif, car elle constitue un facteur essentiel de transparence et de démocratie locale.

En ce sens, l'évaluation « différentielle » devrait introduire, par exemple, une *approche de genre* (effets différents sur les hommes et sur les femmes), une *approche sociopolitique* (effets différents selon le type d'acteur, la population et le niveau de revenus) et/ou une *approche territoriale* (effets différents selon les quartiers).

On pourrait également dresser un tableau montrant, pour chacun des grands blocs d'objectifs précédemment définis, les acteurs sociaux et les groupes de citoyens susceptibles d'en bénéficier et ceux qui risquent d'être désavantagés. Cette perspective permettrait notamment d'avoir une idée plus claire des acteurs avec lesquels l'institution municipale doit travailler et dialoguer afin de trouver des solutions, et de ceux qui peuvent établir une réelle « complicité » avec le GL en matière d'action internationale.

5.5. Conception préalable de l'évaluation : l'incontournable positionnement du gouvernement local

Pour que l'évaluation puisse évaluer l'impact différencié selon les acteurs et les groupes sociaux, il est fondamental que le GL ait préalablement identifié et caractérisé le type d'impact à détecter, en lien avec ces différents niveaux. Le GL doit avoir formulé aussi explicitement que possible les résultats attendus, les impacts potentiels qui le préoccupent et ceux à mesurer et surveiller. Si ce travail n'a pas été fait au moment de la planification, ce sera l'une des questions centrales à clarifier lors de la préparation de l'évaluation dans chaque municipalité.

Le GL, les acteurs locaux et les citoyens doivent convenir ou s'entendre d'une manière ou d'une autre sur les questions qu'ils poseront à l'évaluateur et sur lesquelles ils ont besoin de réponses. Par exemple, il peut s'agir de questions du type :

- La politique d'attraction de flux touristiques a-t-elle été considérée comme positive pour la population ou a-t-elle rapproché la ville d'un état de saturation touristique, générant un rejet croissant du tourisme de la part des habitants ?
- Quel impact la campagne visant à attirer les investissements étrangers dans le secteur commercial a-t-elle eu sur le petit commerce local ? Y a-t-il eu une crise et une destruction d'emplois dans ce sous-secteur ?

L'identification de ces impacts à évaluer dépendra de nombreux facteurs et éléments spécifiques, tels que la situation particulière de chaque municipalité, ses problèmes économiques et sociaux, les effets visibles de la mondialisation sur le fonctionnement de la ville, la sensibilité et la volonté politique de chaque GL, la perception par la population des problèmes les plus importants, etc. De cette analyse dépendront l'approche méthodologique et la sélection des outils nécessaires (indicateurs qualitatifs, enquêtes, entretiens, etc.) pour réaliser l'analyse de l'impact (ou des impacts) considéré comme prioritaire par le GL.

Rappelons à cet égard que l'évaluation n'est jamais un exercice neutre, qui révélerait une vérité indiscutable à partir de données objectives. Au contraire, il s'agit selon nous d'un acte politique, dans son sens le plus large, qui évolue dans un champ non seulement technique, mais également qualitatif et stratégique.

Compte tenu des observations ci-dessus, nous excluons une évaluation globale réalisée en termes purement économiques et qui laisse planer des doutes sur les bénéficiaires réels des actions municipales²¹ et nous proposons plutôt *d'avancer, dans la mesure du possible, vers une évaluation différenciée en fonction des acteurs et des groupes concernés*, malgré les difficultés que revêt une telle approche.

Exemple. Diagnostic de départ pour l'internationalisation de Chicago

Chicago est la porte d'entrée du cœur des États-Unis. Les différents acteurs de la ville déploient régulièrement des efforts simultanés, mais déconnectés, dans le cadre d'activités internationales dans les quatre piliers de la vie urbaine : civique, commercial, éducatif et artistique, et culturel. Bien que de nombreuses activités touchent les mêmes marchés et publics cibles, elles le font trop souvent de manière isolée. Il n'y a pas de coordination ni de plan général. En conséquence, les activités sont transactionnelles, tactiques plutôt que stratégiques.

Le *Think tank* Chicago Council on Global Affairs a établi un diagnostic sur les opportunités d'une stratégie internationale pour la ville établie par une série d'experts de différents domaines.

21. Pour le savoir, il faudrait, dans le cadre d'un grand événement international par exemple, inclure dans le bilan le coût public de l'événement (des investissements préalables à la sécurité, en passant par le nettoyage, le protocole, l'entretien, etc.) et les coûts et désagréments supportés par les citoyens, lorsque la ville est « louée » à de grandes organisations privées.

Ce diagnostic et la stratégie qui en découle se concentrent sur quatre piliers, considérés comme les objectifs d'internationalisation :

- Pilier citoyen. La ville manque de l'infrastructure, des ressources et de la coordination institutionnelle pour soutenir le niveau d'engagement international nécessaire à la promotion de ses intérêts.
- Pilier commercial. La ville manque des ressources, du marketing et de l'infrastructure nécessaires pour accroître le tourisme et les investissements.
- Pilier artistique et éducatif. Les études de marché sur l'image internationale de Chicago, largement associée à des taux de criminalité élevés, à des problèmes fiscaux ou à des éléments du passé, montrent que la réputation de la ville ne correspond pas à la métropole créative qu'elle est aujourd'hui.
- Pilier de leadership dans des questions de dimension mondiale. Chicago pourrait être une figure de proue pour que les villes et les citoyens du monde jouent un rôle de premier plan dans les organisations internationales existantes.

Source : <https://www.thechicagocouncil.org/research/report/chicagos-global-strategy>.

5.6. La dimension politique de l'exercice d'évaluation : vers une évaluation participative et citoyenne

Outre le fait de prendre en compte les acteurs et les différents groupes de population pour la réalisation d'une évaluation socialement plus précise, il nous semble nécessaire et opportun que ces derniers ne soient pas seulement les *objets* de l'exercice, mais qu'ils représentent aussi des *sujets actifs* et qu'ils puissent participer directement à l'analyse et à la réflexion que comporte l'évaluation.

Pour ce faire, il est nécessaire qu'ils soient reconnus comme des acteurs à part entière du processus d'évaluation – on pourrait même dire des « partenaires » du GL dans cet exercice – et que la méthodologie d'évaluation soit cohérente avec cet objectif. Dans cette optique, il est nécessaire de dépasser la perspective strictement technique, c'est-à-dire une évaluation globale, exclusivement institutionnelle, réalisée par des experts, pour avancer vers une évaluation qui implique davantage d'acteurs et qui est conçue comme *un processus d'apprentissage collectif et un espace de dialogue social et politique*. C'est la raison pour laquelle nous préconisons une participation effective des principaux acteurs et des populations à l'exercice d'évaluation lui-même.

Soulignons que les orientations définies dans le présent travail vont dans ce sens. Elles ne présentent pas l'évaluation comme un processus purement technique, qui relèverait de la seule responsabilité de l'administration. Elles considèrent au contraire l'évaluation comme un « processus complexe et transversal impliquant différents acteurs et des intérêts divergents ».

On peut dire que l'évaluation, dans cette perspective, est conçue comme *un processus multi-acteurs*, mis en œuvre par l'institution municipale et placé *sous la direction du gouvernement local*, garant des intérêts communs et du bien public.

5.7. Conditions et prérequis de l'évaluation : vers une évaluation à géométrie variable

Nous avons déjà souligné que la situation de l'AI présente une grande hétérogénéité en fonction des municipalités. Dans un domaine aussi nouveau et émergent que celui-ci, chaque municipalité montre un degré d'avancement et de maturité différent. On peut donc se demander quels sont les prérequis ou conditions indispensables pour qu'une municipalité puisse envisager d'évaluer son AI.

En adoptant un point de vue théorique et formel, on pourrait dire qu'il n'est pas judicieux d'envisager une évaluation si l'AI n'est pas clairement identifiée comme un domaine bien défini, que le GL ne s'est pas donné un mandat clair pour agir dans ce domaine, ou qu'il n'a pas encore conçu de politique d'action internationale globale et cohérente, s'inscrivant dans la planification stratégique de la ville.

Cette vision stricte a le mérite d'être cohérente, mais elle reviendrait à réserver l'évaluation de l'AI aux GL qui ont déjà franchi les cinq étapes suivantes :

- a) Élaboration d'une stratégie conjointe couvrant toutes les actions internationales et subordonnant ces dernières à des objectifs communs ;
- b) Formulation d'une politique d'action internationale (ou extérieure) pour mettre en œuvre cette stratégie ;
- c) Planification de cette stratégie en établissant un plan d'action internationale et en tenant compte de toutes les dispositions budgétaires et organisationnelles nécessaires à sa mise en œuvre effective ;
- d) Expérience effective de la mise en œuvre des actions prévues pendant la période du plan ;
- e) Expression d'une volonté politique d'évaluer le plan d'action internationale dans son ensemble, avec l'accord des forces politiques locales et des acteurs concernés.

En suivant cette logique, on s'apercevrait que très peu de municipalités remplissent effectivement toutes les conditions nécessaires pour une évaluation de l'AI de ce type, et l'on pourrait en conclure qu'il est probablement prématuré d'envisager d'évaluer une politique publique qui n'est bien souvent pas encore clairement identifiée, définie et reconnue.

Si en revanche on adopte une vision plus large et moins rigide de l'évaluation de l'AI d'un GL, il est possible de s'adapter à l'avancement et au degré de maturité de la question dans chacune des municipalités concernées. En effet, le fait qu'un GL exprime un intérêt pour l'évaluation montre qu'il est convaincu que cet exercice peut lui être utile et lui apporter des éléments très enrichissants, même si son action internationale est encore embryonnaire, qu'elle n'est pas encore conçue comme un domaine spécifique définissant une nouvelle politique publique locale ou que le GL n'a pas encore pris toutes les mesures nécessaires à sa structuration.

De notre point de vue, l'enjeu associé au présent travail consiste précisément à tenter de donner des orientations adaptées à chaque cas en fonction de la vision plus ou moins avancée et complète que le GL a de son intervention dans le domaine international.

Compte tenu de ces observations, le fait que l'AI soit encore un domaine de politique publique « en construction » nous conduit à émettre l'idée que l'évaluation de l'AI peut avoir une portée, une profondeur et une orientation variables, selon la situation réelle de la municipalité considérée, son expérience dans le domaine international et la volonté politique du GL. Cette approche, que l'on pourrait qualifier de pragmatique ou de réaliste, par opposition à une position sans doute plus exigeante d'un point de vue théorique, est celle adoptée dans ce guide et qui sera développée dans le chapitre suivant consacré aux propositions méthodologiques.

Points importants :

1. L'AI est un domaine complexe et varié. Ses différentes composantes répondent à des critères et logiques sectoriels différents.
2. Toutefois, ce guide propose de s'orienter vers une évaluation des impacts – aussi bien des effets souhaités que des effets indésirables – ventilés par types d'acteurs et de groupes.
3. Pour cela, il est nécessaire d'identifier clairement les cibles des actions réalisées et les résultats attendus dans chaque cas.
4. Grâce à l'implication des acteurs locaux et des groupes de citoyens, l'évaluation doit être un moment d'apprentissage collectif et un espace de dialogue social.

6. Orientations méthodologiques pour concevoir une évaluation

Dans le domaine spécifique de l'évaluation de la politique municipale d'AI, il existe peu d'expériences concrètes disponibles et de réflexions théoriques et méthodologiques. Mais il convient de souligner la contribution d'AL-LAs, qui a exploré le sujet et formulé des lignes directrices générales que nous résumons ci-dessous :

Exemple. Évaluation des politiques d'internationalisation. Une première approche

L'alliance AL-LAs a publié en 2017 un document qui analyse plusieurs éléments essentiels de la durabilité de l'action extérieure locale à long terme. Ce document souligne que les processus de mesure et d'évaluation sont essentiels pour renforcer cette politique publique, mais qu'ils se sont jusqu'à présent plutôt centrés sur des variables quantitatives. Il formule donc les recommandations suivantes :

- La mesure de l'activité internationale dans la ville doit être non seulement quantitative, mais aussi qualitative.
- Il est nécessaire d'avancer vers un schéma de mesure des impacts de l'action internationale, qui permet d'avoir une vision complète du phénomène de l'internationalisation de la ville et de connaître de façon plus précise les bénéfices qu'elle apporte à ses habitants.

Les indicateurs conçus doivent permettre de réaliser des mesures selon trois dimensions :

Dimension institutionnelle : la gestion des connaissances menée par le bureau des affaires internationales a permis la création d'un corpus de connaissances significatif permettant de systématiser, capitaliser et générer des transferts d'expériences.

Dimension politique : l'importance de la transversalité et de la coordination inter-institutionnelle, à travers la création d'instruments de relations avec d'autres secteurs comme les tables rondes intersectorielles, est essentielle pour que l'internationalisation contribue aux objectifs du gouvernement local.

Dimension territoriale : il est possible d'intégrer des indicateurs d'impact qui permettent d'évaluer la manière dont la gestion internationale contribue, à moyen et long termes, à atteindre des objectifs fondamentaux pour la société.

Les indicateurs doivent répondre à la réalité du territoire et à ses dynamiques, raison pour laquelle ils doivent être construits sur la base d'un processus participatif avec les acteurs locaux afin d'identifier conjointement les éléments et les approches à inclure dans la mesure.

Source : *Cuaderno AL-LAs 8. Hacia una acción internacional sostenible en las ciudades* (Cahier AL-LAs 8. Vers une action internationale durable dans les villes)
<https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/07/cuadernoallas08.pdf>

Cette formulation a le mérite de montrer que l'évaluation peut tenter d'explorer différents aspects et qu'il convient de se centrer non seulement sur les structures municipales, mais aussi sur la ville, les acteurs et le territoire.

Dans ce chapitre 6, l'objectif est d'aller plus loin dans cette voie et de donner aux GL des lignes directrices pour leur permettre d'envisager leur propre exercice d'évaluation. À cette fin, et après avoir abordé le cas particulier et intéressant de la ville de Paris, nous indiquerons les étapes que le GL doit franchir pour préparer et mettre en place l'évaluation de son AI.

6.1. Considérations préliminaires : le cas significatif de la ville de Paris

En guise d'introduction à ce chapitre, intéressons-nous à une ville mondiale de référence, Paris, sur laquelle nous disposons d'un document d'analyse et de diagnostic très récent et fiable, puisqu'il provient de la Cour des comptes, organisme officiel chargé de contrôler et de superviser la gestion financière des institutions publiques françaises.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes sur « La coopération décentralisée et l'action internationale de la ville de Paris » (2010-2018) publié en 2019 constate que :

- Le champ couvert s'est progressivement élargi, passant de la figure des jumelages à l'idée de coopération décentralisée, et maintenant à la vision plus large de l'action internationale des gouvernements locaux.
- La comptabilisation des moyens consacrés à cette question reste encore limitée aux concepts qui relèvent de l'Aide Publique au Développement (APD), alors que de fait, l'action internationale sort largement de ce cadre. À cet égard, la question de savoir si les coûts d'accueil des réfugiés relèvent ou non de l'APD fait débat.
- L'action internationale de Paris englobe un large éventail d'interventions dans des domaines tels que l'action sociale, l'éducation, la culture, la promotion économique, etc.

Les actions répertoriées par la ville comme relevant de l'action internationale comprennent, entre autres :

- Des actions destinées aux Parisiens d'origine étrangère (par exemple les célébrations du Nouvel An chinois)

- La solidarité internationale, notamment dans le domaine de l'eau et des déchets
- La promotion de spectacles et d'artistes français à l'étranger
- Des actions de mémoire historique dans un cadre international
- La promotion et la diffusion de l'esprit et des valeurs européens
- La coopération avec d'autres villes sur des questions urbaines
- L'aide aux réfugiés
- La sensibilisation au changement climatique
- La participation à des réseaux de villes
- L'organisation de grands événements internationaux, tels que le Sommet sur le climat ou les Jeux olympiques

Cette vision aux multiples facettes est affaiblie par le fait que ces actions multi-sectorielles ne sont pas présentées selon une logique et une stratégie clairement définies. La nature très dispersée des actions ne traduit pas de vision transversale réfléchie et cohérente.

L'un des seuls axes qui donnent une cohérence à l'ensemble est la volonté de rayonnement international de la ville de Paris en tant que ville « globale », et en tant que capitale et symbole de l'ensemble du pays, dans un lien de subordination assez évident avec les orientations diplomatiques de l'État central.

En ce qui concerne la question de l'évaluation, le rapport souligne que les évaluations ponctuelles ou sectorielles sont très limitées et recommande, en conclusion, que « *l'efficacité des actions internationales de la Ville de Paris soit évaluée par tous les moyens adéquats* ».

Cette recommandation de la Cour des comptes met en lumière un certain nombre de phénomènes qui seront examinés plus en détail dans ce chapitre :

1. En ce qui concerne l'identification des actions qui font partie de l'AI, l'organisme financier souligne que les frontières ne sont pas claires, et que la comptabilisation de ces dernières présente des lacunes importantes. Il n'y a toujours pas de consensus au sein de l'administration française sur ce que cette catégorie inclut. Ainsi, la réponse officielle du GL à la recommandation de la Cour des comptes a été de réaffirmer un point de vue biaisé. Elle a estimé que, tant qu'une révision globale du champ couvert par cette nouvelle politique publique ne serait pas effectuée, seules les dépenses pouvant être considérées comme une aide publique au développement seraient comptabilisées en tant qu'AI.
2. Cette définition imprécise et partielle est due à l'absence d'un concept global et consensuel, capable d'englober toutes les actions relevant du domaine de l'AI. Dans ce cas précis, l'AI est marquée par l'orientation vers la coopération au développement (principalement avec les anciennes colonies), à laquelle s'ajoutent des éléments très importants de soutien à la francophonie et au rayonnement diplo-

matique et politique²². La ville de Paris craint sans doute de révéler le montant des ressources qu'elle consacre au soutien de la diplomatie d'État et préfère garder un profil bas, au risque de minimiser en pratique l'importance que l'AI a acquise pour une ville globale comme Paris.

3. L'organisme financier considère que cette situation est anormale et ne favorise pas la transparence vis-à-vis des citoyens. Il indique que l'action internationale de la ville de Paris devrait être considérée comme un tout et qu'elle nécessite une évaluation globale.
4. On constate donc que même une ville de l'envergure de Paris n'a pas encore intégré une vision globale de sa propre AI et n'a pas favorisé son évaluation.

En gardant cet exemple à l'esprit, et en tenant compte de la diversité des situations locales, la première étape que nous recommanderons au GL de suivre pour la préparation et la conception de son évaluation est la nécessité de déterminer le plus précisément possible son niveau d'avancement en matière d'AI et la façon dont il conçoit et met en œuvre ses actions dans le domaine international.

6.2. Première étape de la conception de l'évaluation : identifier le degré de maturité de l'action internationale de la municipalité

L'AIGL, comme nous l'avons vu, est un phénomène émergent, en forte évolution et qui est constitué par la somme d'initiatives décentralisées. Il apparaît donc clairement qu'il n'existe pas de modèles ou de trajectoires préétablis, avec des phases clairement identifiables. Il est toutefois possible de proposer une typologie indicative permettant de montrer la position de chaque municipalité en ce qui concerne son intervention sur la scène internationale.

De manière schématique, on peut distinguer cinq niveaux possibles de maturité et de portée de l'action internationale (AI) municipale, qui représentent une certaine gradation dans la prise de conscience, de la part du GL concerné, de l'importance et de l'envergure que peut avoir son intervention sur la scène internationale. Pour faciliter notre présentation, chacun de ces niveaux sera désigné par un adjectif spécifique :

- (1) L'AI DISPERSÉE, composée de différentes actions extérieures non liées par une stratégie commune, qui peut également être qualifiée de SUBORDONNÉE, puisqu'elle n'a pas d'entité propre, mais qui répond aux demandes individualisées des différents services municipaux ;

22. Différentes raisons expliquent cette position, notamment le fait que l'AI ne soit pas suffisamment vue comme un ensemble d'actions multisectorielles inscrites dans une stratégie cohérente et la crainte de montrer que l'AI génère des dépenses importantes, alors que cette politique publique n'a pas été suffisamment justifiée vis-à-vis du public.

- (2) L'action internationale EN CONSTRUCTION, qui reflète la volonté politique du GL de se doter d'une politique publique dans ce domaine ;
- (3) L'action internationale PONCTUELLE (ou OCCASIONNELLE), axée sur la tenue d'un événement important ;
- (4) L'AI SECTORIELLE OU FOCALISÉE, dans laquelle cette action est mise au service d'un objectif spécifique (promotion économique, coopération, etc.) et planifiée dans ce cadre sectoriel ;
- (5) L'AI GLOBALE, conçue comme un ensemble cohérent et encadrée par une stratégie globale.

Détaillons à présent chacun de ces 5 niveaux possibles, afin de rendre cette typologie la plus précise possible.

(1) L'action internationale DISPERSÉE et SUBORDONNÉE

À ce premier stade, l'AI est considérée comme *une simple ressource qui peut être mise à la disposition de n'importe quelle politique du GL*. Le bureau des relations internationales, dans ce cas, est conçu comme un instrument opérationnel pour les différents services, qui effectue des démarches ou recherche des financements extérieurs et qui agit essentiellement à la demande.

Par exemple, cela peut être le cas d'un service municipal qui demande au bureau des relations internationales de l'aider à identifier les villes étrangères qui ont une expérience avérée dans un domaine donné et qui seraient disposées à partager leur savoir-faire.

Le bureau contribue ainsi à la mise en œuvre d'un exercice de coopération horizontale réciproque, qui peut avoir un impact positif significatif sur la politique sectorielle du service concerné.

Dans ce contexte, les actions internationales sont décidées au coup par coup, comme des réponses pragmatiques aux besoins des différents services municipaux dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques publiques sectorielles respectives.

Par conséquent, la raison d'être et la justification de l'AI de la municipalité dépendent des différentes politiques sectorielles et la somme des actions internationales de la municipalité n'a pas forcément de cohérence en soi. Ce cas est assez fréquent dans les municipalités qui font leur entrée sur la scène internationale, sans avoir encore pris conscience de la nécessité d'avoir une politique d'AI.

En guise d'exemple de ce type de fonctionnement en Europe, citons la période initiale pendant laquelle les bureaux des relations internationales se sont essentiellement consacrés à la recherche, à la gestion et au suivi de possibles appels européens à subventions. Ils agissaient au nom de différents services municipaux ou de leur propre initiative en faisant part à chacun d'entre eux des opportunités détectées pour la levée de fonds externes.

Les exemples mentionnés ci-dessus montrent bien que les actions issues de cette logique sont généralement « réactives » et souvent ponctuelles. Le résultat est une AI « dispersée », considérée comme un élément purement instrumental, qui ne possède pas encore de cohérence propre.

(2) L'action internationale EN CONSTRUCTION

Comme nous l'avons vu, toute municipalité de taille moyenne ou grande peut réaliser des *actions* de nature internationale, à partir des demandes des services municipaux. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elle mène une *politique* consciente d'AI. En effet, la multiplication des actions internationales n'est pas une garantie de cohérence et ne signifie pas que le GL considère l'AI comme une politique locale légitime et nécessaire. De nombreux projets et expériences à caractère international sont réalisés sans qu'il n'ait été défini d'orientations communes ou d'objectifs partagés.

On peut parler d'AI « en construction » ou « émergente », à partir du moment où le GL a pris conscience de la nécessité et de l'intérêt, pour la municipalité, de considérer son action internationale comme un domaine spécifique de politique publique dans lequel elle doit concevoir et mettre en œuvre une stratégie, élaborer une politique cohérente et la mettre au service du développement futur de la ville.

À ce stade, la municipalité se demande concrètement comment l'AI peut servir à mettre en œuvre son modèle de ville, dans le cadre de la planification stratégique de la ville, et quelles doivent être les orientations et les priorités de cette AI. Les GL qui atteignent ce niveau essaient de disposer d'un outil de planification stratégique pour leur municipalité, sous la forme d'un plan, généralement appelé plan d'internationalisation ou plan d'action internationale.

(3) L'action internationale PONCTUELLE (ou OCCASIONNELLE), axée sur la tenue d'un événement important

De nombreux GL, conscients de la nécessité de mener une action sur la scène internationale, axent celle-ci sur l'organisation d'un événement, dont ils attendent généralement des retombées économiques et un plus grand rayonnement international de la ville. Il s'agit souvent d'événements ou d'actions internationaux isolés, qui ne sont généralement pas liés à une politique publique explicite.

Cet événement central peut être de nature exceptionnelle ou bien être établi avec une périodicité annuelle. Dans ce cas, il finit souvent par faire partie intégrante de l'image de la ville, surtout dans le cas de villes petites ou moyennes, qui doivent leur renommée internationale à l'événement en question.

Les exemples sont nombreux et relèvent de différents secteurs ou domaines d'activité. Citons, entre autres :

- Les événements sportifs ou culturels exceptionnels d'envergure internationale, comme les Jeux méditerranéens de Tarragone (Espagne) qui se sont tenus en 2018.
- Les congrès et conférences internationaux ponctuels, tels que la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, Habitat III, qui s'est déroulée à Quito (Équateur) en 2016.
- Les festivals internationaux de musique, de cinéma ou de théâtre qui ont lieu tous les ans, tels que le festival d'Avignon, le festival de Cannes ou le festival d'Édimbourg (Grande-Bretagne) et en Amérique latine, les festivals Estéreo Picnic (Colombie) et Vive Latino (Mexique).

Dans ces cas-là, l'AI est orientée essentiellement vers l'obtention et l'organisation de l'événement en question, qui est conçu comme un événement isolé, capable de concentrer les efforts de la municipalité dans le domaine international, mais qui ne s'inscrit généralement pas dans un plan sectoriel de rayonnement extérieur.

(4) L'action internationale « FOCALISÉE » (ou « SECTORIALISÉE »)

De nombreux GL qui ont avancé dans la planification de leur action internationale l'articulent autour de certains axes ou aspects partiels, dans une perspective que nous pourrions qualifier de sectorielle. Pour eux, l'AI se focalise sur un objectif central, tel que le rayonnement économique de la ville, l'attraction de ressources extérieures, la diffusion culturelle ou la coopération.

De nombreuses villes élaborent des stratégies suivant cette perspective et planifient leur action internationale par le biais de plans sectoriels, comme un plan de rayonnement extérieur ou un plan de coopération et de solidarité internationales. Parfois, deux ou plusieurs plans de ce type peuvent coexister, promus par des services municipaux différents. L'action extérieure se répartit entre ces plans ou programmes sectoriels. Cependant, l'AI n'est pas considérée dans son ensemble et il n'existe pas d'éléments qui lui donnent une cohérence globale.

Aujourd'hui, cette situation est relativement fréquente et de nombreuses municipalités se situent à ce niveau.

C'est notamment le cas de municipalités comme Belo Horizonte (Brésil), qui dispose d'une série de cadres stratégiques incluant des activités internationales pour la promotion de la ville :

Secteur du développement économique et du tourisme :

- Plan visant à attirer des investissements pour la ville et à soutenir les technologies de l'information
- Plan pour la promotion de l'esprit d'entreprise, de l'économie créative et de l'économie solidaire

Secteur de la protection sociale, de la sécurité alimentaire et du sport :

- Plan de renforcement des politiques publiques pour le droit à la ville

Secteur de la culture :

- Plan de renforcement de la culture et du tourisme sur le site de Pampulha

Source : <https://prefeitura.pbh.gov.br/projetosestrategicos>

(5) L'action internationale GLOBALE

Dans les municipalités les plus avancées, l'action internationale est conçue comme une nouvelle politique publique locale. Le GL considère que toute son action extérieure doit avoir une orientation commune et cohérente afin de répondre à la volonté politique du GL d'associer les acteurs locaux à un projet commun et de contribuer à la réalisation du modèle de ville choisi.

Dans ce cas, il apparaît clairement au GL que les différentes facettes – sectorielles – de son AI doivent avoir une cohérence et s'inscrire dans une vision globale liée à la planification stratégique et à l'image uniforme de la municipalité qu'elle veut diffuser à l'extérieur.

En guise d'exemple, citons la stratégie internationale de Sunderland (Royaume-Uni) 2018-2025.

Pour la première fois, la ville de Sunderland regroupe ses diverses connexions internationales, ses réseaux, initiatives et activités pour créer une stratégie et un plan d'action complets, qui auront un impact sur l'avenir de la ville, la vie de ses résidents et celle des citoyens d'autres pays du monde.

La planification à long terme permet de regrouper les expériences et les ressources et de chercher à atteindre le plein potentiel d'une ville qui aspire véritablement à devenir internationale.

Sunderland se prépare donc à devenir la ville la plus agréable à vivre du Royaume-Uni, en développant des initiatives conformes à trois valeurs clés (qualité de vie, intelligence urbaine et équilibre social) qui seront cruciales pour sa régénération et son développement.

Source : <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/International-strategy-for-sunderland-2008-2025.pdf>

Le rapide tour d'horizon que nous venons d'effectuer montre la variété des cas possibles. Après avoir franchi cette première étape, *le GL sera en mesure de déterminer dans quelle catégorie il se trouve en matière d'AI*, en sachant que cette typologie est indicative et que de nombreux cas particuliers peuvent ne pas rentrer strictement dans ces catégories.

Quoi qu'il en soit, l'emploi de cette nomenclature est intéressant, car il offre au GL l'occasion de réfléchir à la manière dont il se représente son action extérieure et dont il se positionne par rapport aux autres politiques publiques locales. Cet examen critique peut conduire à des changements dans la conception des fonctions respectives et dans

l'architecture institutionnelle interne. Le GL peut réaliser, par exemple, qu'il doit accorder à son bureau des relations internationales un rôle plus important et décisif vis-à-vis des départements sectoriels.

6.3. Deuxième étape : déterminer le type d'évaluation à réaliser et de son objet principal en fonction de la situation réelle

En tenant compte des types de cas présentés dans la section précédente, le GL doit maintenant préciser, en fonction de la situation réelle de la municipalité, quelles seront les caractéristiques spécifiques de l'évaluation et quelles seront, surtout, les questions centrales auxquelles il devra répondre.

Pour aider le GL dans cette tâche, nous allons examiner le type d'évaluation que l'on peut envisager dans chacun des cas ci-dessus. Nous nous baserons sur les instruments de planification qui peuvent servir de référence ou de point de départ pour l'évaluation et tenterons de définir dans chaque cas l'objet et la portée de cette dernière.

6.3.1. Action internationale dispersée ou subordonnée

Lorsque l'AI est considérée comme un simple instrument pour les différents services, elle ne donne pas lieu à une planification spécifique. Les actions internationales sont considérées, dans le meilleur des cas, comme des actions à mener dans le cadre de plans et programmes sectoriels de portée locale. En général, la dimension internationale n'est pas mise en avant comme un objectif en soi. Elle apparaît comme un simple moyen opérationnel, au service des objectifs locaux fixés par chaque service municipal.

Dans ce contexte, on peut proposer d'évaluer *la contribution réelle des actions internationales à la réalisation des objectifs de chaque politique locale*. Il est en effet possible, dans le cadre de l'évaluation d'une politique locale donnée, d'analyser spécifiquement le rôle joué par le fait de recourir à l'extérieur. Il s'agit avant tout d'une analyse visant à *évaluer l'efficacité* des actions internationales, au service de chacune des politiques locales.

Dans ce cas, l'évaluation de l'AI est partielle et limitée, car elle se limite à certaines actions ponctuelles et s'inscrit dans le cadre plus large de l'évaluation d'une politique publique locale.

Une politique de GL visant par exemple à réduire la pollution environnementale dans la ville pourrait conduire le service de mobilité urbaine à établir des relations d'échange horizontal et d'apprentissage mutuel avec des villes d'autres pays, afin de bénéficier de leur expérience. Ce type d'action extérieure s'inscrit dans le cadre d'une politique sectorielle précise et ce qu'il faut essayer d'évaluer, c'est la contribution de cette pratique à l'objectif final tel qu'il a été formulé (la réduction de la pollution). Abordée sous cet angle spécifique, l'évaluation cherche à déterminer, plus précisément, si le

service en question a utilisé des exemples et expériences intéressants d'autres villes et si ces derniers ont influé sur la révision et l'amélioration de la politique locale.

Dans une évaluation de ce type, il ne s'agit pas d'évaluer l'AI par rapport à la planification de cette dernière – c'est-à-dire d'évaluer la réalisation des objectifs d'un plan d'AI et son impact – mais d'identifier et d'évaluer la contribution réelle de l'AI à d'autres objectifs formulés par le GL.

Malgré ses limites, une évaluation de cette nature – que nous pourrions qualifier d'évaluation d'actions spécifiques au service d'objectifs sectoriels – a du sens et peut se révéler très pédagogique pour les techniciens municipaux. En effet, elle permet de souligner l'importance des actions internationales pour l'amélioration des politiques locales et de la qualité de vie dans la municipalité et elle peut inciter à généraliser ces pratiques d'échanges internationaux à d'autres services ou secteurs de l'institution locale.

En outre, la communication de ces résultats au public peut aider la population à prendre conscience de l'intérêt, pour la municipalité, de développer des actions à l'échelle internationale.

Exemple. Bergame et Igualada face à la COVID-19

Mentionnons l'exemple intéressant des villes de Bergame (Italie) et Igualada (Espagne), épicentres de la contamination par le coronavirus dans leurs pays respectifs et qui ont développé, suite à cela, un échange d'informations et une dynamique d'apprentissage mutuel au premier trimestre 2020.

Ces deux villes, qui jusque-là n'étaient dotées d'aucune action internationale significative et qui n'avaient auparavant maintenu aucun contact entre elles, ont été amenées à développer un embryon d'action internationale à partir de leurs besoins locaux en matière sanitaire.

Il serait intéressant de pouvoir évaluer ce qu'elles ont appris l'une de l'autre et dans quelle mesure les habitants des deux villes ont bénéficié de cet échange international, afin que cette expérience ponctuelle puisse être consolidée et transformée en une dynamique d'échange permanente.

6.3.2. Action internationale en construction

Dans le cas d'un GL qui a décidé de se doter d'une stratégie d'action internationale, on se trouve au début d'une trajectoire très intéressante qui conduira à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique publique dans ce nouveau domaine. Ici, aucun document de planification, susceptible de servir de référence initiale, n'existe au préalable.

Dans ce contexte, le type d'évaluation pertinente est évidemment l'évaluation *ex ante* visant à établir un diagnostic de départ et à fournir des éléments pour la prise de décision stratégique du GL et de ses partenaires locaux, en vue de la construction d'une AI cohérente avec le modèle de ville et, en général, avec le cadre de planification stratégique existant de la municipalité. Nous ne décrirons pas ici les objectifs et la méthodologie de l'évaluation *ex ante*, qui seront détaillés dans le [paragraphe 6.4](#).

6.3.3. Action internationale ponctuelle

En général, la planification d'un événement ponctuel se fait à travers la présentation d'un document de projet. En outre, dans certains cas, la législation nationale – ou européenne, dans le cas de l'Europe – exige, avec le projet, la présentation d'une étude d'impact sur l'environnement ou d'autres documents annexes justifiant *ex ante* la proposition soumise. Si cette initiative est approuvée, le document de projet et ses annexes constituent le cadre de planification et de programmation pour l'ensemble des activités incluses dans la proposition.

Quant à l'objet central de l'évaluation, il s'agit du projet dans son ensemble (résultats, processus, impact) et surtout de l'impact de l'événement sur la ville et les acteurs et populations locales.

Comme cela a été souligné dans les chapitres précédents, il convient de dépasser les bilans globaux et quantitatifs qui cherchent uniquement à mesurer la quantité de ressources ou les flux touristiques que l'événement a générés et dont « la ville », considérée dans son ensemble, a en principe bénéficié.

L'évaluation finale des Jeux olympiques de Rio de Janeiro, essentiellement centrée sur les résultats quantitatifs globaux, constitue un exemple de cette approche :

Exemple. Le bilan des Jeux olympiques de Rio de Janeiro 2016

Le Comité International Olympique a rendu une série de rapports sur le bilan économique, environnemental et social de l'organisation des Jeux olympiques de 2016 dans la ville de Rio de Janeiro. Il en ressort notamment les éléments suivants :

- La ville de Rio a créé 70 nouveaux hôtels et résidences, avec un investissement de près de 5 milliards de réals dans l'industrie du tourisme.
- La construction d'hôtels et autres infrastructures pour les Jeux olympiques a entraîné l'embauche d'environ 16 000 personnes, qui ont travaillé dans les nouvelles infrastructures et dans celles prévues pour accueillir la ville olympique.
- En 2006, le Brésil a accueilli 6,6 millions de touristes étrangers, soit une augmentation de 4,5 % par rapport à 2005.
- 44 hectares de végétation indigène ont été reconstitués, qui viennent s'ajouter aux 7,3 hectares de végétation naturelle pour le Parc olympique.
- 9 km de cours d'eau ont été récupérés grâce à la régénération de berges de drainage.
- Le réseau de transport public BRT a été prolongé de 150 km.
- La zone de Porto Maravilha a été réhabilitée grâce à un investissement privé d'environ 8 milliards de réals.

Source : <https://www.olympic.org/rio-2016>

Cette approche nous semble nettement insuffisante. Selon nous, l'enjeu consiste principalement à :

- a) Ventiler l'impact par secteur (hôtellerie, commerce, loisirs, transport, etc.), type d'acteurs (multinationales, grandes entreprises, PME, travailleurs indépendants, etc.), groupes sociaux, sexe, quartiers, etc. ;
- b) Déterminer comment le coût du projet est réparti et quels en sont les effets ;
- c) Identifier et analyser les opinions des acteurs et des groupes sociaux concernés ;
- d) Mettre en évidence les processus créés ou accentués par l'événement (gentrification, loyers, sécurité, prostitution, etc.) ;
- e) Évaluer enfin l'impact de l'événement du point de vue économique mais aussi social et politique, à court, moyen et long termes.

Comme nous pouvons le constater, l'évaluation d'un événement international qui affecte et conditionne la vie d'une ville entière ne peut être réduite à une énumération de résultats quantifiables.

Pour ce qui est de la dimension temporelle, dans ce genre de cas, l'évaluation pourrait être réalisée *ex ante*, c'est-à-dire avant le lancement du projet, ou *ex post*. L'évaluation *ex ante* cherche surtout à valider a priori l'approche du projet (sa pertinence), à améliorer son efficacité, à évaluer ses effets futurs et à voir ses impacts potentiels. L'évaluation *ex post* vise avant tout à faire une évaluation critique de ses résultats et impacts et à déterminer a posteriori si la stratégie suivie a été la plus adéquate.

6.3.4. Action internationale focalisée ou sectorialisée

Lorsque le GL axe son AI sur un ou deux secteurs donnés, la municipalité élabore généralement un plan qui guide l'action extérieure pour chacun d'eux. Il peut s'agir, par exemple, d'un plan de rayonnement et de promotion économique, d'un plan de coopération au développement, d'un plan d'ouverture culturelle ou de plans inspirés par la défense de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique.

Certaines villes se dotent simultanément de plusieurs plans sectoriels de ce type, mais les considèrent comme faisant partie de domaines distincts et ne voient pas la nécessité de donner une unité ou une cohérence à ces différents instruments.

Chacun de ces plans sectoriels peut donner lieu à une évaluation *ex ante*, à un suivi et à une évaluation *ex post*. L'évaluation de chaque plan se fait généralement sous la direction stratégique et technique du service concerné. Il s'agit dans ce cas d'évaluations « sectorielles » de certaines facettes de l'AI et elles sont généralement réalisées séparément. Ses principaux objectifs consistent à évaluer si la politique sectorielle définie par le GL avec la participation des acteurs et des groupes locaux concernés et menée sous la direction de l'institution municipale a été la plus appropriée (pertinence) et si elle a donné les résultats attendus. L'évaluation porte également sur les impacts (prévus ou imprévus).

En Europe, il existe une vaste expérience d'évaluation de plans municipaux (ou territoriaux) de coopération et de solidarité internationales.

L'Espagne en compte de nombreux exemples. La ville de Bilbao a été pionnière en la matière (2006-2009), ainsi que plusieurs municipalités de la région de Barcelone (Sabadell, Granollers, Vilafranca del Penedés, entre autres) et la communauté autonome de Navarre.

En France, il existe une longue tradition d'évaluation dans ce domaine. L'Assemblée des départements de France a notamment publié en 2008 un guide pratique et méthodologique intitulé *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée*²³.

Dans le domaine de la promotion économique, citons des expériences de plans sectoriels qui devront être soumis à une évaluation :

Le Programme sectoriel de développement économique 2019-2024 de l'État de Veracruz, au Mexique, est aligné sur le Plan de développement de Veracruz 2019-2024 et sur l'Agenda 2030 et il repose sur les objectifs directeurs suivants :

- Renforcer les petites et moyennes entreprises en favorisant la compétitivité et la productivité, en accompagnant les entreprises dans leur création, leur développement et la promotion et la commercialisation de produits et/ou de services à l'échelle locale, nationale et internationale ;
- Encourager l'esprit d'entreprise et promouvoir le développement de sociétés à Veracruz là où elles ont de meilleures chances d'accéder à des systèmes de financement.

Le programme propose une série d'indicateurs de suivi et d'évaluation alignés essentiellement sur l'ODD 8 et sur le Plan général de développement de l'État, notamment ceux visant à :

- Accroître la participation des entreprises de Veracruz sur les marchés nationaux et internationaux, grâce à une gestion professionnelle et de qualité de leurs activités ;
- Accroître la compétitivité des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises de Veracruz ;
- Augmenter la capacité à attirer et à consolider les investissements dans le secteur industriel de Veracruz.

Source : <http://www.veracruz.gob.mx/desarrolloeconomico/wp-content/uploads/sites/3/2019/09/Gac2019-356-Jueves-05-TOMO-XI-Ext-Sectorial-19-24.pdf>

23. Signalons également un guide méthodologique du CIEDEL consacré à l'évaluation des actions d'éducation au développement qui représentent une part importante des actions incluses dans un plan de coopération municipale : *Éducation au développement et à la solidarité internationale ; Comment autoévaluer ses actions ?*, 2009.

De même, dans le domaine de l'environnement, il existe également des exemples et des expériences intéressantes.

L'Atlas Ambiental 2016 – Quito Sostenible (Atlas environnemental 2016 – Quito durable) est un instrument visant à construire un nouvel agenda urbain pour le développement durable, abordant des questions telles que les dynamiques territoriales, l'empreinte de la ville, le programme vers une ville durable et les politiques et la gestion de ville intelligente.

Cet outil permet de mesurer, suivre et évaluer, à partir d'indicateurs d'effort et de résultat, les dynamiques territoriales (hydrographie, climat, écosystèmes), la gestion des déchets, les effets sur le changement climatique et la qualité de l'air.

Source : Font: https://issuu.com/fiorum/docs/atlas_ambiental_2016.

Les différentes évaluations « sectorielles » correspondent à des objectifs très différents et s'appliquent à des domaines très divers, chacune ayant ses propres critères, instruments et indicateurs.

En effet, le public auquel sont les actions destinées dépend de chaque secteur. Certains plans sont clairement orientés vers des acteurs ou des institutions étrangères. Dans le cas par exemple d'un plan de rayonnement extérieur de la ville, il sera intéressant de voir si les acteurs étrangers (entrepreneurs, touristes, étudiants, etc.) – qui sont les cibles des campagnes promotionnelles – ont changé ou non leur image de la ville.

En revanche, un plan de coopération et de solidarité municipal s'adresse en principe à différents acteurs et groupes à l'intérieur et à l'extérieur de la municipalité : les populations étrangères « bénéficiaires », la population locale et les jeunes (éducation au développement), les ONGD locales, etc.

Par conséquent, le GL désireux de faire réaliser une évaluation devra déterminer dans chaque cas les groupes et les acteurs sur lesquels il tentera d'évaluer l'impact de ses actions. Il devra également travailler avec l'équipe technique pour sélectionner les indicateurs et instruments techniques nécessaires à cette évaluation. En ce sens, nous proposerons dans le **chapitre 7** une série d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs applicables suivant les cas.

Il serait à cet égard très utile et judicieux de réaliser de façon simultanée et organisée l'évaluation de deux plans sectoriels de cette nature, afin de mettre en évidence la nécessité de coordonner les politiques correspondantes. Cela permettrait de donner davantage de cohérence à l'action internationale de la municipalité et de montrer au GL l'intérêt d'intégrer à l'avenir les deux plans sectoriels.

Il est possible d'envisager par exemple une stratégie commune d'ouverture culturelle et de solidarité internationale, avec un objectif commun de sensibilisation du public à la diversité et à la justice mondiale. Ainsi, deux objectifs sectoriels se renforcent mutuellement et peuvent produire une synergie intéressante.

Dans d'autres situations, l'harmonisation d'objectifs sectoriels différents peut s'avérer plus difficile, comme dans le cas décrit ci-dessous.

Ville de Bilbao (Espagne)

Dans le cas de Bilbao, l'action internationale est segmentée en différents services et ne semble pas faire l'objet d'une stratégie commune, formulée et planifiée de manière cohérente et unifiée. Différents instruments de planification sont utilisés, avec des logiques sectorielles qui peuvent être divergentes, si le GL ne formule pas une stratégie d'action extérieure capable de les englober et de les unifier.

Citons, par exemple, deux de ces instruments :

1. La Stratégie d'action internationale 2030 (approuvée en 2019), dont l'objectif prioritaire est de « faire en sorte que Bilbao figure parmi les villes les plus compétitives, soutenir le tissu économique et entrepreneurial local et attirer de nouveaux investissements et événements internationaux ».
2. Le II^e Plan municipal pour la citoyenneté et la diversité de la mairie de Bilbao (2017-2019)

Le premier document s'inscrit dans une perspective axée sur la promotion économique et correspond aux objectifs de rayonnement extérieur et d'attraction des investissements, tels que décrits au [chapitre 2](#). Le deuxième couvre une série de mesures visant à faciliter l'accueil des personnes étrangères, à lutter contre les stéréotypes xénophobes et à sensibiliser la population à la diversité interculturelle, ce qui relève d'un tout autre objectif.

Dans ce cas, il est possible d'évaluer séparément ces deux aspects de l'action internationale de la mairie de Bilbao, et il serait au contraire difficile et artificiel d'essayer de les évaluer de façon conjointe, si le GL ne formule pas plus précisément la stratégie commune qui les unit.

6.3.5. Action internationale globale

Les GL les plus avancés ou expérimentés se rendent compte qu'il convient d'aller au-delà de la planification des actions externes sectorielles se traduisant notamment, comme nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, par un plan de coopération internationale ou un plan de rayonnement économique²⁴. En ce sens, ils voient l'intérêt d'établir une stratégie d'action internationale commune à l'ensemble du GL et de se doter des instruments nécessaires pour la planifier et la mettre en œuvre.

Les GL qui effectuent une planification globale et transversale de leur action internationale essaient de disposer d'un autre instrument de planification stratégique de leur municipalité sous la forme d'un plan d'internationalisation ou d'un plan d'action extérieure couvrant toutes les facettes de l'AI que la municipalité a développées (voir les [paragraphe 2.2.](#) et [4.1.](#) de ce guide).

Ce plan peut être évalué *ex ante* ou *ex post*. Dans les deux cas, il s'agit d'une évaluation très riche mais complexe, car elle regroupe finalement l'ensemble des évaluations

24. À l'heure actuelle, peu de GL ont atteint ce stade. De nombreuses municipalités continuent de programmer leurs actions extérieures dans une perspective sectorielle et partielle, ce qui entrave l'élaboration d'une stratégie globale et son évaluation ultérieure.

sectorielles, en essayant de déterminer si les orientations fixées pour l'ensemble de l'AI ont été suivies et ont donné les résultats escomptés.

La ville de Montréal est un exemple intéressant de ville qui a tenté « d'unifier » l'ensemble de son AI dans le cadre d'une philosophie et d'une orientation communes.

Exemple. Le cadre stratégique des relations internationales de Montréal

Il vise à accroître le rayonnement international de la ville et à contribuer à la prospérité de la métropole, à la qualité de vie de ses citoyens et à la résolution des problèmes locaux et mondiaux.

Il prévoit une série de mesures visant à :

- Promouvoir le dynamisme économique, l'innovation, la créativité, la culture, la francophonie, le tourisme, la connaissance et le talent ;
- Attirer des entreprises, des organisations de la société civile, des événements et des talents internationaux ;
- Assurer un leadership sur la scène internationale, en se basant sur un modèle de ville du « vivre ensemble » qui met l'accent sur le développement économique inclusif, le développement durable et la gouvernance métropolitaine démocratique.

Source : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/prt_vdm_fr/media/documents/strategie_relations%20internationales_administratif_tableau_hr_vf.pdf.

Après ce passage en revue des différentes situations possibles, voici un tableau récapitulatif (tableau 5) qui résume les observations ci-dessus.

Tableau 5 : Schéma pour la caractérisation du type d'évaluation à réaliser

Niveaux	Type d'évaluation	Objet de l'évaluation	Améliorations possibles
a) AI « dispersée » ou « subordonnée »	Évaluation <i>ex post</i> de politiques locales données	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de la contribution réelle des actions internationales à la réalisation des objectifs de la politique locale concernée 	<ul style="list-style-type: none"> • Donner plus de visibilité aux actions internationales et les justifier • Promouvoir l'AI au sein des services municipaux • Élargir le consensus citoyen autour de l'AI de la municipalité
b) AI « en construction »	Évaluation <i>ex ante</i> de la stratégie d'action internationale de la municipalité	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement d'un diagnostic de départ • Sélection de priorités pour l'action internationale • Évaluation des effets et impacts possibles des différentes possibilités 	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre conscience des effets positifs et négatifs de la mondialisation • Aider à envisager et définir une stratégie municipale en matière d'action extérieure

Tableau 5 : Schéma pour la caractérisation du type d'évaluation à réaliser

Niveaux	Type d'évaluation	Objet de l'évaluation	Améliorations possibles
c) AI « ponctuelle » ou « occasionnelle »	Évaluation <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i> d'un événement international	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation de l'impact de l'événement sur la ville et les acteurs et groupes locaux (avant ou après l'événement) 	<ul style="list-style-type: none"> Examen critique de l'événement en termes économiques, sociaux et politiques Révision éventuelle de son contenu et de son orientation
d) AI « focalisée » ou « sectorielle »	Évaluation <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i> de plans sectoriels d'action extérieure (rayonnement économique, coopération, ouverture culturelle, environnement, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation séparée de chaque dimension sectorielle de l'AI 	<ul style="list-style-type: none"> Fournir des éléments de jugement pour repenser, si nécessaire, les politiques sectorielles concernées Mettre en évidence la nécessité de leur donner une cohérence et d'envisager l'AI dans son ensemble
e) AI « globale »	Évaluation <i>ex post</i> de la stratégie d'action internationale de la municipalité	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation globale, qui considère l'action internationale de la municipalité dans son ensemble et évalue son impact sur les différents acteurs et groupes sociaux et sur la ville en général 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité d'examiner de manière critique l'approche adoptée par le GL pour son action extérieure Possibilité de faire part au public de la vision globale de l'AI développée par la municipalité

6.4. Troisième étape : orientations pour la commande de l'évaluation

Après avoir déterminé le type d'évaluation dont il a besoin, le GL devra la faire réaliser par une équipe technique externe, qui collaborera à cette fin avec les services municipaux. La commande se fera au moyen d'un cahier des charges, rédigé par les responsables de l'institution locale. Pour faciliter cette phase du processus, nous détaillons ci-dessous les contenus et les enjeux des évaluations *ex ante* et *ex post*.

6.4.1. L'évaluation « *ex ante* » : un élément clé dans l'élaboration d'une stratégie d'action internationale

Comme nous l'avons indiqué précédemment, il est important et utile de procéder à une évaluation *ex ante*, en particulier dans les deux cas suivants : (1) avant de poser sa candidature pour l'organisation d'un événement international majeur, ou (2) avant la mise en œuvre de la politique d'AI par le GL.

Dans le premier cas, il s'agit notamment de :

- a) recenser les effets positifs et négatifs que l'événement peut engendrer, au niveau global pour la ville, mais aussi de manière différenciée et ventilée par types d'acteurs, groupes de citoyens, quartiers ou genres, comme indiqué au [chapitre 5](#) ;
- b) analyser les besoins en termes d'infrastructures, d'hébergement, de transport, de sécurité, etc. et établir une prévision détaillée du coût de l'événement et des effets associés ;
- c) étudier les acteurs locaux qui bénéficieront de l'événement et ceux qui devront en supporter les coûts, les risques ou les retombées.

Dans le deuxième cas, qui est le plus fréquent, l'évaluation sert à collecter et à systématiser les informations sur la ville, établir un premier diagnostic, évaluer les bénéfices et les risques de l'action internationale, construire des partenariats multi-acteurs et sélectionner conjointement la meilleure stratégie possible pour la ville en question.

a) Informations de base

Dans cette phase, le premier élément servant à établir le diagnostic est l'*information*. À cette fin, il est important de mobiliser les acteurs publics et privés susceptibles d'apporter des informations que l'institution locale elle-même n'a pas l'habitude de traiter. Il est donc conseillé, dès le début de l'exercice d'évaluation, d'impliquer les centres de recherche, les chambres de commerce, les associations d'entreprises, les *think tanks*, les organisations de la société civile, qui peuvent collaborer à cette tâche.

b) Diagnostic de départ

Sur la base des informations recueillies, l'objectif consiste à établir une sorte de « bilan » de la ville en matière d'ouverture extérieure et d'internationalisation, qui comprend les aspects suivants :

- Mesurer le degré d'internationalisation de la ville, ainsi que le poids des activités extérieures dans le fonctionnement de l'institution locale et des principaux acteurs locaux ;
- Connaître l'image extérieure de la ville et sa position dans les différents classements ;
- Établir le diagnostic de ses faiblesses et de ses forces ;
- Faire un bilan de l'internationalisation « passive » de la ville, et en particulier de l'impact des forces économiques et financières de la mondialisation sur le tissu local ;
- Détecter les principales opportunités que peuvent offrir l'ouverture et le rayonnement extérieur ;
- Formuler les risques pour la ville et sa population si le GL n'agit pas pour freiner ou contrecarrer certaines tendances de la mondialisation économique qui ont des répercussions sur l'espace local ;
- Identifier les acteurs publics et privés qui peuvent ou doivent être associés à une stratégie urbaine.

L'établissement de ce diagnostic initial approfondi est l'élément de base pour pouvoir ouvrir un débat citoyen et politique, car il offre une analyse critique de la situation de départ et l'explicitation des menaces et des opportunités générées par le contexte économique et politique mondial.

On constate cependant que peu de GL réalisent cet exercice de manière complète, rigoureuse et participative. Nombre d'entre eux s'engagent dans un processus d'internationalisation uniquement parce qu'ils ont détecté des opportunités positives dans le domaine international que la municipalité ou l'institution municipale n'a pas été en mesure de saisir jusqu'à présent. Les responsables politiques pensent souvent que la ville gagnerait à mieux rayonner à l'extérieur et à attirer plus efficacement les ressources de toutes sortes disponibles en théorie dans le reste du monde – qu'il s'agisse d'investissements, de flux touristiques ou de talents – et ils ne prêtent guère attention aux éventuels effets collatéraux de cette dynamique.

La volonté d'action internationale s'articule donc bien souvent autour de la simple idée d'améliorer la capacité de rayonnement extérieur et d'attractivité de la ville. C'est une approche bien connue et assez présente dans les tentatives de construction d'une politique extérieure de la part d'une institution locale²⁵.

c) Débat citoyen et élaboration d'une stratégie

En tenant compte des éléments de diagnostic et en gardant toujours à l'esprit le modèle de ville que le GL veut construire ainsi que les documents de planification stratégique existants, l'évaluation *ex ante* envisagera une analyse comparative des stratégies d'action internationale possibles et la soumettra, si le GL le juge opportun, à un débat public avec la participation de différents types d'acteurs locaux.

Elle peut s'appuyer sur une analyse de type SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces), à condition d'accorder une importance égale aux opportunités découlant de l'ouverture au monde extérieur et aux risques associés à une ouverture encore plus grande à la dynamique de la mondialisation économique.

Soulignons également ici l'intérêt et la nécessité d'impliquer la *population et les acteurs locaux* afin de créer un partenariat d'acteurs ou un mouvement citoyen en faveur d'une réflexion critique sur le positionnement international de la ville.

Si la discussion entre les parties sur la stratégie à adopter parvient à dégager un certain consensus au niveau des groupes politiques représentés au conseil municipal et au niveau de la société civile organisée, une « stratégie de la ville » sera formulée et adoptée officiellement par le biais des mécanismes décisionnels appropriés.

Un exemple remarquable de consultation des parties prenantes et de participation de la population est celui de la ville de Mexico, qui a élaboré un processus appelé « Diálogos para una Ciudad de México global » (Dialogues pour une Mexico mondiale).

25. Citons, par exemple, le *Cahier pour l'internationalisation des villes* n° 5 d'AL-LAs, consacré à « L'action internationale pour une ville attractive » (2015).

Exemple. Dialogues pour une Mexico mondiale

Le processus « Dialogues pour une ville mondiale », mené entre 2014 et 2016 par le gouvernement de Mexico, est un exemple d'établissement d'un diagnostic de nature participative et stratégique.

Il a été réalisé dans le but d'offrir un canal de communication, d'échange et de réflexion entre le gouvernement et la société civile sur l'importance de l'internationalisation de la ville de manière articulée, cohérente et consensuelle²⁶.

Ce processus a permis d'identifier, en collaboration avec certains acteurs locaux (limités mais assez représentatifs), une série de recommandations et de thèmes prioritaires pour l'internationalisation au-delà du gouvernement.

(...) Dès le départ, le dialogue n'a pas été conçu comme un processus massif, mais plutôt comme un processus limité, éminemment qualitatif, avec pour groupe cible des acteurs influents et représentatifs. Il s'est agi d'un exercice ciblé et à court terme qui, bien qu'issu de la consultation d'un ensemble limité de personnes interrogées, a permis d'obtenir des informations très vastes et enrichissantes.

L'exercice a impliqué plus d'une centaine de représentants d'organisations civiles et culturelles, de leaders d'opinion, d'universitaires, de représentants du gouvernement, de chefs d'entreprises et d'entrepreneurs, et il a abouti à une série de recommandations systématisées.

Les résultats de ce processus sont les suivants :

- La ville de Mexico a inclus l'article 20 « ville mondiale » dans sa Carta Magna, donnant des pouvoirs exprès à l'exécutif local pour mener son action extérieure dans le cadre de ses compétences.
- En 2018, le chef du gouvernement a publié une déclaration intitulée « Mexico mondiale », dans laquelle il appelle à l'institutionnalisation d'une politique publique basée sur les principes d'une ville pacifiste, solidaire, d'hospitalité et d'asile.
- Elle pose les jalons de la mise en place du Cabinet interinstitutionnel d'action internationale, qui compte sur la participation du cabinet élargi.
- L'institutionnalisation de l'espace de dialogue au sein de la Commission des affaires internationales du Congrès de Mexico a été proposée.

Source : <https://cgcid.org/dialogo-para-una-cdmx/>.

6.4.2. L'évaluation « ex post » : le meilleur outil pour l'apprentissage institutionnel

Parmi les différents types d'évaluation, l'évaluation *ex post* est la plus connue et la plus utilisée. Comme indiqué au [paragraphe 6.3](#) ci-dessus, elle peut s'appliquer à un événement ponctuel, une politique sectorielle ou une politique globale d'action internationale.

26. Initiative citoyenne

Dans tous les cas, l'évaluation *ex post* est fondamentale pour améliorer l'approche stratégique d'un GL. En effet, lorsque ce type d'évaluation est envisagé, c'est généralement parce qu'une politique d'action extérieure déterminée a été mise en œuvre et qu'il s'est écoulé une période suffisamment longue pour que l'on puisse juger de la conformité ou de la non-conformité des résultats avec les prévisions initiales. L'évaluation *ex post* est l'occasion d'observer ce qui s'est passé, de comprendre et d'évaluer les raisons des éventuels décalages entre les prévisions et la réalité observée, et de mener une réflexion critique sur la stratégie d'action internationale mise en œuvre.

On peut donc dire que l'évaluation, comprise de cette manière, est un apprentissage qui sert à transformer, si nécessaire, la politique examinée. Cet apprentissage ne doit pas seulement être de nature institutionnelle et se limiter au GL. Il peut et doit même devenir un véritable processus social et politique de la municipalité, si d'autres acteurs locaux, organisations citoyennes et groupes sociaux ont été impliqués. Dans chaque cas, il convient de tirer le meilleur parti de cet apprentissage collectif et de dépasser la vision strictement technique de l'exercice.

En guise d'exemple, si l'on considère l'évaluation *ex post* d'un événement majeur²⁷, qui vise à établir le bilan des effets observés, on peut émettre certaines observations pour tenter de tirer parti de ce processus.

Bien souvent, les organisateurs d'événements culturels ou sportifs dressent un bilan économique global, qui vise à mesurer les sommes d'argent dont a bénéficié la ville dans son ensemble. De notre point de vue et comme mentionné plus haut, il convient d'étudier l'impact de l'événement, en analysant ses aspects positifs et négatifs et de manière différenciée selon les acteurs et les groupes de populations. En particulier, il est important d'évaluer la part du coût de l'événement prise en charge par les institutions publiques, la prévision de financement et si l'événement a généré une dette publique que les citoyens devront supporter pendant une longue période.

Au-delà des aspects économiques et financiers, il est également nécessaire d'enquêter sur les répercussions de l'événement et sur l'utilisation de l'espace public et les conséquences sur la qualité de vie des habitants. L'expérience montre en effet que les habitants peuvent avoir des réactions négatives s'ils ont le sentiment que la ville est « louée » à un groupe d'intérêts commerciaux, ou s'ils estiment que les bénéfices générés – en ce qui concerne les emplois créés, par exemple – ne compensent pas le coût qu'ils doivent supporter.

Pour mener à bien ce type d'analyse – socialement plus fine et politiquement plus engagée que l'approche globalisante – l'institution locale ne peut se contenter de travailler avec les associations d'entreprises et les représentants des secteurs économiques concernés. Elle doit recueillir les opinions et les ressentis des habitants au moyen d'ins-

27. Parmi les exemples d'évaluations d'événements ponctuels, citons l'évaluation *ex post* des capitales européennes de la culture ECOTEC, 2009.

truments à déterminer, tels que tables rondes de dialogue multi-acteurs, entretiens, enquêtes ou sondages, etc.

Points importants :

1. Chaque GL doit pouvoir déterminer et caractériser le degré d'avancement et de maturité atteint en matière d'action internationale.
2. Sur cette base, il pourra piloter le processus de conception de l'évaluation, en définissant notamment la nature de l'exercice ainsi que ses objectifs spécifiques, et en préparant les principaux instruments nécessaires à celui-ci.

7. Instruments et indicateurs de l'évaluation

Après les trois étapes décrites dans le chapitre précédent qui ont permis au GL d'identifier clairement le type d'évaluation à réaliser ainsi que le contenu de celle-ci, la quatrième étape consiste à concevoir l'exercice d'évaluation, qui correspond à la sélection des indicateurs et, plus généralement, des instruments nécessaires à l'évaluation.

C'est une phase de nature apparemment très technique, mais dont les implications stratégiques et politiques sont majeures. Selon nous, ce sujet mérite une *réflexion approfondie sur les dimensions quantitatives et qualitatives du travail à accomplir*, raison pour laquelle nous lui consacrons ce chapitre.

7.1. Présentation générale

L'idée que l'on associe immédiatement à l'exercice d'évaluation est le fait de *disposer d'un ensemble d'indicateurs quantitatifs* permettant de détecter et de mesurer les effets concrets des différentes actions incluses dans le plan d'action internationale. On imagine ainsi que l'on pourra mesurer « l'avant » et « l'après » et que l'on aura la vérification objective que l'action du Conseil municipal a eu un certain effet quantitatif.

Malheureusement, la réalité n'est pas aussi simple. Pour diverses raisons, *cette première approche s'avère insuffisante*. Selon les cas, les obstacles suivants peuvent se présenter :

- Le caractère essentiellement qualitatif de certains objectifs, qui ne peuvent être facilement réduits à une mesure objective ;
- L'absence d'indicateurs quantitatifs adéquats pour mesurer l'évolution du phénomène, ou l'impossibilité d'en disposer à l'échelle locale ;
- Le manque d'indicateurs plus précis pour estimer l'impact différencié selon les types d'acteurs et de groupes de populations ;
- La difficulté d'attribuer avec certitude l'évolution observée à l'action spécifique menée par le GL, en raison de l'intervention d'autres phénomènes ou variables.

Ces obstacles ne doivent pas conduire à renoncer à l'évaluation, mais ils doivent *l'orienter vers une approche plus politique, stratégique et subjective* dans laquelle on ne se contente pas de collecter les indicateurs quantitatifs disponibles, mais où on tient également compte des opinions ou des degrés de satisfaction des acteurs et des usagers.

Il est relativement facile, en effet, de mesurer le degré d'internationalisation d'une ville au moyen d'indicateurs quantitatifs. En revanche, l'évaluation de l'impact ou de la pertinence d'une politique nécessite des outils qualitatifs et des éléments, modèles ou valeurs de référence, grâce auxquels la situation observée pourra être comparée à la situation souhaitée.

Par conséquent, après une brève description des approches classiques d'évaluation quantitative, nous soulignerons donc la nécessité d'utiliser – ou de construire, si nécessaire – des instruments d'évaluation participative qui vont au-delà des instruments habituels.

7.2. Instruments quantitatifs : les indicateurs traditionnels

Comme pour les autres politiques publiques à soumettre à une évaluation, il est possible d'identifier des indicateurs quantitatifs utiles pour rendre compte de certains aspects de la politique d'action internationale d'une municipalité. On distingue les indicateurs qui se rapportent à la ville et ceux qui se rapportent à l'institution municipale.

7.2.1. Possibles indicateurs pour la ville en général

En ce qui concerne les indicateurs qui servent à mesurer d'une manière ou d'une autre le degré d'internationalisation et dont l'évolution permet de saisir les changements produits par l'AI, nous pouvons faire les observations suivantes :

- Les indicateurs les plus fréquemment utilisés reflètent généralement le degré ou le pourcentage de « pénétration étrangère » dans les domaines suivants : population, visiteurs, acteurs économiques et tissu productif, richesse, investissements, possession de capital immobilier, population étudiante, etc²⁸.
- D'autres indicateurs font référence au développement des capacités et des infrastructures nécessaires à une plus grande ouverture sur l'extérieur. C'est le cas notamment des infrastructures hôtelières, de communication et de transport.

28. Ils se réfèrent par exemple à l'origine de la population (population étrangère, pourcentage de la population totale, taux de croissance, etc.), à l'importance des flux touristiques (visiteurs, nuitées, dépenses touristiques, etc.), à la « nationalité » du capital productif (entreprises à capitaux étrangers/entreprises locales), aux flux d'investissements immobiliers (achat d'immeubles et de logements par des fonds internationaux, etc.), à l'origine de l'offre culturelle, à l'attraction des étudiants étrangers, etc.

- Un autre groupe d'indicateurs regroupe ceux qui reflètent les actions à caractère international, comme la fréquence et le caractère attractif des grands événements technologiques, sportifs ou culturels ou l'offre de spectacles.
- Il est également intéressant de saisir, à travers certains indicateurs, le niveau de connaissance et de rayonnement extérieur de la ville en matière économique, culturelle, éducative, technologique et sportive. Pour ce faire, on peut prêter attention aux multiples classements qui classent les villes en fonction de certaines variables.
- D'autres aspects peuvent également présenter un intérêt, tels que les politiques, dispositions et réglementations visant à stimuler l'internationalisation, telles celles visant à encourager le tourisme étranger ou à le subventionner.
- Des domaines tels que le degré d'ouverture de la population vers l'extérieur, sa maîtrise des langues, etc. peuvent également être explorés.

Ce bref inventaire initial des indicateurs quantitatifs possibles montre qu'ils sont très variés et chaque ville devra choisir ceux qui l'intéressent le plus en fonction des objectifs d'internationalisation qu'elle s'est fixés. *Chacune des 7 familles d'objectifs mentionnées plus haut peut être associée à des variables mesurables en termes quantitatifs.*

Soulignons que l'un des éléments qui conditionnent le plus fortement les évaluations de portée infranationale est le fait que de nombreux indicateurs ne sont pas disponibles à ce niveau-là, et qu'ils doivent donc être écartés. *Seuls les indicateurs mesurables localement* ou provenant de sources statistiques locales (registre municipal de la population, recensement des entreprises locales, registre foncier, etc.) *peuvent être utilisés*, ce qui limite fortement le nombre et la pertinence des indicateurs possibles. Par exemple, on ne dispose généralement pas d'indicateurs clairs sur le degré d'ouverture extérieure du tissu productif local, car les importations et les exportations ne sont pas enregistrées à l'échelle de la municipalité.

Il est donc nécessaire d'analyser au préalable les données disponibles pour l'évaluation à l'échelle municipale. Il faut également s'assurer de l'existence des séries statistiques pertinentes, afin de pouvoir suivre l'évolution et faire les comparaisons qui s'imposent. On constate qu'il existe des données recueillies systématiquement au niveau local (population, logement, mobilité, etc.), mais qu'elles sont limitées et souvent insuffisantes pour l'évaluation différenciée que nous proposons. En outre, cet aspect doit être évalué au cas par cas, car la disponibilité des données peut varier d'une ville à l'autre.

7.2.2. Indicateurs liés à l'institution municipale

Les observations ci-dessus se rapportent aux indicateurs qui concernent la *ville dans son ensemble*. Il est également possible d'essayer d'estimer au moyen d'indicateurs le degré d'internationalisation de l'*institution municipale* elle-même et son évolution :

Dans ce cas, les indicateurs possibles font généralement référence :

- *À la fréquence et à l'importance des activités extérieures* des différents services municipaux (contacts internationaux, participation à des séminaires, conférences et événements internationaux, expérience dans le cadre de projets partagés, adhésion à des réseaux de villes, jumelages, actions de coopération, visites et stages, etc.) ;
- *À l'existence de structures et d'outils institutionnels qui facilitent l'action extérieure* et sa capacité opérationnelle (place du bureau des relations internationales dans l'organigramme municipal, budgets, ressources humaines, connaissance des langues au sein du personnel des différents services, etc.) ;
- *Aux progrès réalisés dans la définition d'une politique internationale et dans sa planification effective* (existence d'outils de planification stratégique de l'action extérieure, plans opérationnels, évaluations, etc.).

La municipalité de Montevideo (Uruguay), qui a mis au point un tableau de bord visant à mesurer les résultats correspondant à chaque objectif stratégique, illustre remarquablement cette ligne de travail.

Exemple. Objectifs institutionnels. Montevideo 2020

La mesure de l'action internationale de Montevideo est incluse dans le processus de planification stratégique institutionnelle de la municipalité. Elle est fondée sur les critères suivants : alignement stratégique, simplicité, orientation vers les résultats, gestion de projet et niveaux de planification.

Le système d'information développé en 2018 se conclut par un tableau de bord d'indicateurs pour le maire permettant de visualiser un ensemble d'indicateurs dans le cadre des orientations et objectifs stratégiques en vigueur.

Orientations stratégiques à l'horizon 2020

1. Promouvoir un système de mobilité efficace, durable et sûr.
2. Promouvoir un développement environnemental durable.
3. Renforcer l'inclusion sociale et la cohabitation.
4. Promouvoir un modèle de développement durable et innovant.
5. Renforcer la relation avec les citoyens et la participation de ces derniers.
6. Mener une transformation culturelle vers une gestion efficace, innovante et transparente.

Un des objectifs spécifiques est consacré au renforcement des liens internationaux de Montevideo, avec des indicateurs quantitatifs liés aux activités de coopération, à l'échange de bonnes pratiques et à la mise en réseau des villes.

	Objectif 2020	Formule de calcul
	Échange de bonnes pratiques, accords internationaux pour une plus grande internationalisation de la ville, activités de Mercocités et autres réseaux tels que CGLU, UCCI, Metropolis et qui ne sont pas inclus dans les autres objectifs.	Nombre d'activités
OS 4.7 - Renforcer les liens avec la région et le monde	Promotion des projets de coopération internationale, des projets de réseaux de villes et de la participation du maire à des événements internationaux des réseaux, des villes et des partenaires de coopération. Au moins 2 au cours de l'année.	Nombre d'activités
	Renforcement de l'internationalisation de Montevideo à travers la gestion du Secrétariat technique permanent de Mercocités.	Condition remplie / non remplie

Au-delà de cet objectif, des indicateurs internationaux sont inclus dans différentes orientations stratégiques, ce qui montre leur caractère transversal au sein de l'ensemble de l'institution municipale.

Objectif stratégique	Objectif 2020	Formule de calcul
OE 1.4 - Étendre la gestion intelligente	Promouvoir la gestion intelligente par le biais d'échanges d'informations et d'expériences avec l'Unité thématique de science, technologie et formation de Mercocités et le Comité de l'UCCI.	Nombre d'échanges d'informations et d'expériences
OE 2.5 - Contribuer à l'atténuation du changement climatique	Contribuer aux actions d'atténuation du changement climatique par le biais de 100RC.	Nombre d'actions de soutien et/ou de participation
OE 3.7 - Orienter les politiques culturelles vers l'intégration et la cohabitation	Promouvoir les politiques culturelles en faveur de la cohabitation et de l'intégration sociales en participant au Comité de culture de l'UCCI, à l'Unité thématique de culture de Mercocités et à CGLU. Et participation à d'autres réseaux tels que le Magallánica, le réseau de villes francophones ou l'Aéropostale.	Nombre d'activités
OE 5.3 - Produire des niveaux d'information plus élevés et de nouveaux outils de communication avec le public	Produire des niveaux d'information plus élevés vis-à-vis du public au sujet des activités gérées par la Division Relations internationales et coopération.	Nombre d'activités

Source : <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/objetivosymetas2020.pdf>.

7.3. Indicateurs qualitatifs exprimant l'opinion des acteurs et des citoyens

Outre les indicateurs mentionnés ci-dessus, il existe également des instruments permettant de mesurer l'opinion des citoyens et des parties prenantes. De ce point de vue, il est utile de savoir si la ville réalise régulièrement des enquêtes ou des sondages d'opinion, et d'analyser les sujets abordés.

Citons l'exemple intéressant de la Mairie de Barcelone, qui publie un « baromètre » visant à recueillir et à mesurer les principales préoccupations des citoyens et leur opinion concernant l'évolution de la ville et de l'action municipale, comme nous le verrons au **chapitre 8**. Dans le même esprit, d'autres municipalités disposent de véritables « observatoires », qui tentent de suivre l'évolution des phénomènes, ainsi que les perceptions qualitatives et subjectives des citoyens.

Ces baromètres ou observatoires fournissent des informations permanentes et très importantes, mais les éléments traités peuvent ne couvrir que partiellement le sujet nécessaire à l'évaluation. Pour les compléter, la mairie pourrait se charger d'étendre le champ couvert par ces enquêtes et d'établir également des contacts et des accords avec des organismes extérieurs, publics ou privés, capables d'offrir des informations plus complètes et détaillées, chacun dans son domaine de spécialisation.

Chaque ville concernée doit donc effectuer un travail d'identification de sources statistiques – ou des informations accessibles à la demande expresse de la mairie – disponibles dans des organisations telles que des associations professionnelles, chambres de commerce, chambres de la propriété, associations, organismes du tiers secteur et ONG. Pour chaque aspect que la mairie décide d'évaluer, il est possible de contacter ces organisations et d'analyser avec elles les informations dont elles disposent ou qu'elles peuvent recueillir. Ce type d'accord peut également servir à les impliquer activement dans la politique d'action internationale et son évaluation.

Exemple. Mexico. Vers un système de mesure de l'action internationale

En 2018, avec un groupe d'experts en politique publique et en relations internationales, la Ville de Mexico a lancé la création d'un système d'information en matière d'action internationale, avec des données structurées et l'accent mis notamment sur le système de collecte et d'obtention. Il s'agit d'un dispositif qui vise à promouvoir la coresponsabilité entre les agences gouvernementales, en classant les indicateurs de gestion selon les objectifs du bureau des relations internationales, les indicateurs stratégiques en fonction de l'objectif du gouvernement local et les indicateurs d'impact en accord avec les objectifs du territoire.

Les indicateurs proposés dans les trois domaines couvrent 3 catégories :

1. **Indicateurs de la sphère institutionnelle** – Connaissances acquises – Formation (personnel, domaines) – Présentations internationales, concours et événements – Nombre de bonnes pratiques ou d'expériences internationales transférées et adoptées
2. **Indicateurs de la sphère politique** – Objectifs intersectoriels de stratégies d'action internationale – Adoption intersectorielle de lignes stratégiques de la politique internationale – Nombre d'expériences internationales systématisées selon des critères internationaux à Mexico – Nombre de réponses aux appels à propositions pour des fonds de coopération à Mexico – Respect des objectifs du GL – Participation à des forums internationaux – Questions prioritaires pour Mexico promues dans le cadre de négociations internationales – Leadership dans des réseaux au niveau international
3. **Indicateurs de la sphère territoriale** – Ville créative et diverse ; culture, art et gastronomie – Ville de droits : inclusion sociale et égalité des chances – Mégalaboratoire urbain : développement durable, changement climatique, mobilité et résilience – Ville de la connaissance : talent et innovation – Ville attractive : affaires, tourisme et investissements

Cet effort est vraiment remarquable, même si les indicateurs semblent se cantonner pour l'instant dans le strict champ du quantifiable.

7.4. Pertinence du choix des indicateurs suivant les cas

Comme nous l'avons mentionné, les objectifs ci-dessus sont très variés et nécessiteront donc, au moment de l'évaluation, des mesures de types très différents. On peut ainsi affirmer qu'il n'existe probablement pas d'indicateurs généraux et universels, applicables à tous les GL. La sélection des critères et des indicateurs adéquats dépend directement des objectifs du processus d'internationalisation de la municipalité en question et doit être effectuée au cas par cas.

Si l'objectif central consiste par exemple à attirer les investissements étrangers, des résultats tangibles sont attendus et le degré de réalisation de ces résultats pourra être facilement mesuré par des indicateurs quantitatifs. Si en revanche le GL s'est fixé pour la ville un objectif d'ouverture culturelle ou de valorisation de la diversité culturelle engendrée par l'immigration, ou encore s'il a choisi de tenter d'occuper une place de leadership dans le cadre du municipalisme international, les outils devront être plus qualitatifs, afin de rendre compte de phénomènes plus complexes et subtils²⁹.

29. Dans le cas de la ville de Grenoble, par exemple, l'un des points forts de sa stratégie d'internationalisation est la reconnaissance de la valeur et de la richesse que représente le fait d'avoir une importante population étrangère. Dans ce cas précis, on peut voir que l'action internationale a une dimension « interne » fondamentale pour la construction

C'est la raison pour laquelle ce guide ne vise pas à fournir une liste standard d'indicateurs ou d'instruments d'évaluation, mais plutôt *d'aider les GL à les élaborer en fonction de leurs propres objectifs d'internationalisation.*

7.5. Mécanisme spécifique de collecte et d'analyse des données pour évaluer qualitativement et stratégiquement l'impact d'une politique

Comme nous pouvons le constater, l'éventail de données quantitatives disponibles pour l'évaluation d'une politique locale est, dans tous les cas, limité et probablement insuffisant. Le GL doit effectuer une pré-étude des éléments quantitatifs et des indicateurs dont elle pourra disposer (en combinant les statistiques officielles et les données collectées par des entités privées) et des informations qualitatives dont il aura besoin. À partir de là, il *pourra constituer une sorte de « tableau de bord » pour évaluer la politique publique d'internationalisation.*

Pour ce faire, il est nécessaire de sélectionner à l'avance les aspects à mesurer et les processus dont on souhaite contrôler l'évolution. Cela implique un travail préalable de conceptualisation, qui comporte des dimensions techniques et politiques. Par exemple, si l'on veut attirer la grande distribution tout en surveillant l'impact possible de celle-ci sur le commerce de proximité, il faudra construire un ensemble d'indicateurs comprenant, par exemple, l'évolution des établissements commerciaux (créations et fermetures), la variation des emplois dans le petit commerce et dans la grande distribution, et l'opinion des commerçants. Mais le GL peut aussi décider d'analyser l'effet possible de ces transformations sur la mobilité urbaine (pour suivre l'évolution des flux de transport, les problèmes de congestion des transports, etc.) ou sur d'autres domaines de la vie locale.

Cet exemple montre bien que les effets de la politique n'apparaissent pas forcément de façon spontanée, évidente et claire aux yeux de l'observateur. Au contraire, *il convient de définir au préalable le type d'impact(s) que le GL veut analyser et de créer, si nécessaire, les instruments et les canaux d'information nécessaires pour en rendre compte.* Souvent, les instruments n'existent pas au préalable. Si ce travail préalable n'est pas effectué, il ne sera pas possible d'analyser a posteriori ces aspects du phénomène.

Les observations ci-dessus montrent que le GL doit mener une réflexion et une conceptualisation au préalable, en se posant une série de questions telles que : Quels effets ou impacts est-ce que je veux détecter ? Sur quelles questions et sur quels groupes ? Quelles données quantitatives seront disponibles en la matière³⁰ ? De quel type d'informations qualitatives aurai-je besoin et comment pourrai-je les obtenir ?

d'une politique complète, et qu'elle oblige à rechercher des critères et des indicateurs qui s'éloignent des indicateurs traditionnels tels que les classements internationaux ou le flux de ressources externes attirées par la ville.

30. Ces questions sont importantes, parce que l'on peut dire avec une quasi-certitude que seuls les aspects sélectionnés par le GL pourront être pris en compte.

Le travail préalable à la mise en œuvre du métro dans la ville de Quito en est un bon exemple. Même s'il ne s'agit pas d'un projet d'action internationale, nous le mentionnons ici, car il est intéressant de voir comment le GL a essayé d'analyser l'impact du projet, en le ventilant par type d'acteur et de groupe social.

Caractérisation sociale et économique du métro de Quito 2013-2019.

Le métro de Quito est le plus grand projet de mobilité jamais entrepris par la ville au cours de son histoire, et il aura un impact énorme sur le fonctionnement de la capitale, puisqu'il constituera le pilier du système de transport public.

La mise en œuvre du métro permettra une nouvelle organisation du système de transport public de Quito, qui vise à réduire les embouteillages, à améliorer la couverture de services, à réduire les temps de déplacement et à créer une ville mieux organisée.

Le panel de population concernée est large, raison pour laquelle il est nécessaire de connaître les caractéristiques, les préoccupations, la position, les bénéfices et l'incidence du projet concernant les différents groupes sociaux, afin d'identifier les facteurs sensibles identifiés par la population, de connaître le degré d'adhésion et d'atténuer les possibles impacts négatifs qui peuvent se produire dans le cadre du processus d'exécution des travaux et du fonctionnement du métro de Quito.

L'entreprise publique métropolitaine a élaboré en 2012 une étude quantitative et qualitative visant à identifier la situation socio-économique de la population tout au long du parcours des stations de métro, afin de développer des stratégies de communication autour de la mise en œuvre du projet.

Cette réflexion technico-politique préalable a obligé également le GL à préciser le plus clairement possible ses intentions et objectifs au moment de lancer la politique d'internationalisation ou de rayonnement international. Le GL est ainsi tenu de spécifier *ex ante* ses objectifs et les résultats concrets attendus, et de prévoir en même temps les groupes ou secteurs susceptibles d'être favorisés ou affectés par les mesures incluses dans le plan.

Ce travail devrait impliquer les différents services municipaux, qui peuvent aider à détecter les conséquences possibles de la politique publique d'internationalisation sur les différents secteurs de la vie locale et à identifier les données disponibles ou pouvant être obtenues.

Ces observations montrent qu'il est indispensable de construire un dispositif *ad hoc* de mesure d'impact(s), en tenant compte de la difficulté technique de ce projet et du coût économique qu'il peut représenter, si l'on raisonne en termes d'enquêtes ou de sondages déterminés. Il faut également garder à l'esprit que cet effort de connaissance objective peut être remplacé – au moins partiellement – par la *consultation des parties prenantes intéressées ou affectées par la politique d'internationalisation*, qui peut avoir lieu dans le cadre des canaux de consultation existants ou par le biais de formes de participation *ad hoc*. Cela est possible, à condition que le GL reconnaisse les limites des

informations objectives, valorise la formulation d'opinions subjectives et accepte, d'une manière ou d'une autre, que le processus de concertation sociale puisse être tout aussi important, voire plus, que le désir de connaissances et d'analyses objectives.

En tout état de cause, il est possible de combiner les deux niveaux, c'est-à-dire de disposer, d'une part, d'un ensemble d'indicateurs et de statistiques et, d'autre part, d'organiser des réunions de suivi et d'évaluation participative avec les acteurs locaux. Ces derniers peuvent également être encouragés à produire et fournir des données objectives provenant de leur propre secteur, afin de donner de la force et de la crédibilité aux opinions qu'ils expriment lors des entretiens et des réunions.

Points importants :

1. L'évaluation doit combiner des indicateurs quantitatifs traditionnels avec des indicateurs plus qualitatifs et s'efforcer d'allier l'analyse de données et le recueil d'avis qualifiés auprès d'acteurs locaux importants.
2. La disponibilité des informations à l'échelle locale étant partielle et limitée, les outils nécessaires à la collecte d'informations quantitatives et qualitatives doivent être conçus et mis en œuvre avant l'évaluation.
3. L'implication des parties prenantes dans la collecte et l'analyse des données sera encouragée afin d'enrichir les informations et de rendre l'évaluation réellement participative.

8. Recommandations aux gouvernements locaux dans le cadre de la préparation d'une évaluation

Pour conclure, voici quelques recommandations pour les GL qui souhaitent mettre en avant les impacts de l'action internationale de leur municipalité, en soulignant avant tout *l'importance de disposer au préalable d'une bonne planification* de l'AI qui définit clairement les objectifs et la stratégie et *prévoit, dans la mesure du possible, les effets possibles*, souhaités ou non, des actions programmées.

8.1. De l'importance de disposer d'une planification globale de l'action internationale

Tout d'abord, il est important de souligner qu'une bonne évaluation repose généralement sur une bonne planification préalable. Pour réaliser une évaluation dans les meilleures conditions possibles, il est vivement conseillé de disposer d'un instrument de planification stratégique qui reprend les grandes lignes du modèle de ville que l'on souhaite promouvoir et inscrit l'action internationale dans ce cadre.

Ainsi, pour pouvoir procéder à une évaluation complète, il convient de disposer d'un plan d'internationalisation portant plus particulièrement sur les trois aspects suivants :

1. Diagnostic de départ

- Évaluation de la situation de la municipalité avant la mise en œuvre de la politique d'action internationale ;
- Connaissance des changements introduits par la mondialisation dans le tissu local (effets de l'internationalisation « passive » de la municipalité) ;
- Évaluation des opportunités et des risques liés au fait de jouer un rôle sur la scène internationale.

2. Stratégie cohérente d'internationalisation

- Construction d'une stratégie d'internationalisation en ligne avec le modèle de ville souhaité et incluse dans la planification stratégique ;
- Détermination d'une politique de participation citoyenne et de partenariats avec des acteurs et des groupes de population locaux ;

- Définition d'objectifs clairs pour la politique d'action extérieure de la municipalité, ventilés par secteur ou service municipal (axes d'internationalisation) ;
- Évaluation des résultats attendus, en spécifiant les bénéficiaires.

3. Programmation opérationnelle

- Élaboration d'un programme d'actions concrètes ;
- Formulation des résultats attendus de chaque action ;
- Identification d'indicateurs ou d'instruments pour mesurer les effets attendus.

Il est également essentiel de disposer des données recueillies grâce au suivi des différentes activités pendant la période de mise en œuvre du plan.

Sans cette base, l'exercice d'évaluation ne sera pas aussi complet et productif. Il devra se limiter explicitement aux évaluations sectorielles (plans qui concernent une seule facette de l'AI) ou à des évaluations d'événements ou actions ponctuelles.

8.2. Nécessité de formuler à l'avance les effets et impacts attendus

Soulignons un deuxième aspect, à savoir la nécessité pour le GL d'avoir identifié et formulé aussi clairement que possible les résultats attendus de son action internationale. Très peu de villes font l'effort d'explicitement leurs attentes. À cet égard, la ville de Montréal est une exception : elle formule explicitement les résultats attendus et les effets prévus³¹. Notons que dans ce cas précis, Montréal fait la distinction entre les effets attendus pour la ville et les effets attendus dans le monde, ce qui montre que la ville est très consciente du rôle qu'elle veut jouer en tant qu'avant-garde du mouvement municipaliste.

Par ailleurs, les responsables de la ville sont conscients que l'évaluation d'une telle politique transversale est très complexe. Ils soulignent ainsi que « en matière de relations internationales, certains résultats sont tangibles, d'autres moins ; certains sont mesurables, d'autres plus difficiles à évaluer ; et certains dépendent parfois de variables qui échappent à notre contrôle³². »

En dépit de ces difficultés, les GL doivent s'efforcer de formuler explicitement les raisons pour lesquelles ils ont lancé et développé une AI et ce qu'ils en attendent, car cela les aidera grandement à élaborer des outils de suivi et d'évaluation plus efficaces.

31. Cette formulation est en réalité encore assez embryonnaire : elle se limite souvent à la simple mention des événements internationaux organisés par la ville, sans évaluer leur impact sur la population, et sans faire de distinction entre les groupes sociaux. Néanmoins, il s'agit d'une première tentative intéressante d'explicitation de ce qui est attendu de l'action internationale.

32. Cadre stratégique des relations internationales de Montréal, 2017, p. 11.

8.3. Identification précise des effets souhaités de l'action internationale

Au-delà des attentes générales en matière d'AI, le GL doit également expliciter, au moins de manière schématique, les effets positifs qu'il attend et sélectionner dans chaque cas les indicateurs les plus pertinents. En ce sens, le tableau ci-dessous (tableau 6) se limite à suggérer certains éléments, pour aider les GL à établir leur propre tableau de prévisions.

Tableau 6 : Présentation synthétique des effets positifs attendus (en accord avec les types d'objectifs décrits au chapitre 2)

Type d'actions du GL	Effets attendus	Indicateurs possibles
<p>A. RAYONNEMENT EXTÉRIEUR DE LA VILLE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campagne de rayonnement extérieur de la ville • Promotion extérieure des produits locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Visibilité accrue de la ville • Amélioration de l'image extérieure • Augmentation des « exportations » des entreprises de la ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la position de la ville dans les différents classements de notoriété et d'évaluation globale • Nombre de missions de promotion économique à l'étranger • Nombre d'entreprises locales impliquées • Évolution du pourcentage de la production locale destiné à l'étranger
<p>B. ATTRACTION DE RESSOURCES EXTÉRIEURES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campagnes visant à attirer les investissements étrangers et les entreprises • Programme de promotion du tourisme • Incitations à la création de centres de recherche et de connaissances • Organisation de salons et événements internationaux à caractère économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre de nouvelles activités productives • Création de lieux de travail • Attraction de flux touristiques • Recrutement de talents • Attraction d'entrepreneurs et de professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la position de la ville dans les classements d'attractivité • Augmentation du montant des investissements étrangers • Nombre d'entreprises créées • Nombre de postes de travail créés • Variation du nombre de touristes • Occupation hôtelière saisonnière • Importance de l'événement : nombre d'entreprises exposantes, nombre de participants, public, etc. • Occupation hôtelière ponctuelle • Subventions obtenues (de sources publiques et privées)
<p>C. ÉCHANGES HORIZONTAUX ENTRE INSTITUTIONS LOCALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des politiques publiques locales • Diffusion des bonnes pratiques mises en œuvre dans la ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de services et secteurs ayant bénéficié des échanges • Nombre de techniciens impliqués dans des contacts extérieurs • Nombre de villes étrangères avec lesquelles des échanges ont eu lieu ou des partenariats ont été établis • Participation aux réseaux thématiques de villes

Tableau 6 : Présentation synthétique des effets positifs attendus (en accord avec les types d'objectifs décrits au chapitre 2)

Type d'actions du GL	Effets attendus	Indicateurs possibles
<p>D. COOPÉRATION ET SOLIDARITÉ INTERNATIONALE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions de coopération directe de la Mairie • Soutien à l'associationnisme solidaire dans la municipalité • Éducation pour le développement 	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement de relations et de liens avec les institutions locales du Sud • Soutien à des ONGD locales • Sensibilisation accrue du public aux inégalités internationales • Mobilisation des jeunes et du public en général 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de villes « partenaires » • Indicateurs de fréquence et intensité des relations • Budget municipal alloué à la coopération (en différenciant la coopération directe et le soutien aux projets des ONGD) • Liste d'événements et de spectacles visant à sensibiliser le public • Actions de volontariat des jeunes : fréquence et nombre de participants • Effets sur les partenaires du Sud (quelques indicateurs)
<p>E. OUVERTURE CULTURELLE ET VALORISATION DE LA DIVERSITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Offre culturelle perméable et ouverte aux contributions extérieures • Développement de contacts et d'échanges internationaux • Diffusion de la création locale à l'extérieur • Importance et visibilité accrues à la présence de groupes de populations étrangères résidant dans la ville • Lutte contre les stéréotypes ou les préjugés à l'égard des étrangers • Examen et révision de la participation des groupes d'immigrés à la vie locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Évolution du nombre de spectacles programmés comportant une participation étrangère et pourcentage par rapport à l'offre culturelle totale, par domaines (théâtre, musique, arts plastiques) • Nombre de festivals et d'événements culturels ayant une diffusion extérieure (évolution du public et origine géographique) • Actions visant à valoriser la diversité culturelle de la ville : activités réalisées, fréquence et public, espaces et installations disponibles • Nombre de jeunes ayant participé à des échanges internationaux
<p>F. DÉFENSE DES INTÉRÊTS MUNICIPALISTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Présence et engagement au sein des espaces de collaboration politique et stratégique des GL • Leadership et rayonnement international de la ville sur certains sujets 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste de réseaux et entités municipalistes dont la ville fait partie • Participation active aux événements, forums et réunions du conseil d'administration pertinents • Indicateurs de reconnaissance internationale de la ville en tant que référence dans le mouvement de villes

Tableau 6 : Présentation synthétique des effets positifs attendus (en accord avec les types d'objectifs décrits au chapitre 2)

Type d'actions du GL	Effets attendus	Indicateurs possibles
G. DÉFENSE DES INTÉRÊTS DANS LES AGENDAS MONDIAUX ET SUR LES SUJETS CLÉS POUR LE MONDE LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> Engagement de la ville envers la résolution de certains problèmes mondiaux (changement climatique, migrations, etc.) Mobilisation contre les effets de la mondialisation sur les espaces locaux (logement, saturation touristique, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Mesures prises dans chaque secteur stratégique et indicateurs sur la pollution, la mobilité, l'accueil des migrants et des réfugiés, etc. Indicateurs sur le contrôle et l'inversion des phénomènes plus graves (spéculation financière, saturation touristique) Indicateurs de l'engagement et du leadership de la ville dans ces domaines

8.4. Détection et contrôle des effets indésirables

Il n'a pas été difficile, dans le paragraphe précédent, d'identifier les effets positifs attendus de l'AI et d'établir un premier tableau qui les présente de manière synthétique. En revanche, la réflexion sur les effets indésirables de certaines stratégies d'internationalisation est encore à l'état embryonnaire. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le GL aurait intérêt à examiner et traiter cette question avant de concevoir et de mettre en œuvre l'évaluation de sa politique étrangère.

Pour illustrer ce travail préalable que le GL doit effectuer, citons le cas de la ville de Barcelone, où la politique municipale d'attraction du tourisme de luxe et de développement excessif de la capacité hôtelière, menée par les gouvernements municipaux précédents, a été remise en question.

Certains indicateurs qualitatifs, qui reflètent le degré d'inquiétude et d'insatisfaction du public à l'égard de ces phénomènes, ont alerté l'actuel GL. Ainsi, ces dernières années, le tourisme a fini par devenir l'un des principaux problèmes de la ville dans le « baromètre » municipal, et des plates-formes citoyennes ont été créées contre le tourisme excessif, la pratique des appartements touristiques, l'augmentation des loyers et la multiplication des expulsions (autant de phénomènes considérés comme liés, en partie au moins, à l'augmentation du tourisme).

Le GL actuel, s'appuyant sur des enquêtes réalisées auprès du public, considère que l'action internationale visant à attirer des flux massifs de touristes et de croisiéristes a entraîné une saturation, et que ce modèle doit être arrêté ou inversé.

Dans cette optique, le conseil municipal se rend compte qu'il doit mesurer et contrôler une série de phénomènes qui n'avaient pas été suffisamment pris en compte, notamment les éléments suivants :

- Le coût public initial des investissements et des équipements³³ ;
- Le coût récurrent lié à l'entretien, au fonctionnement et au nettoyage de ces infrastructures ;
- Les conséquences environnementales et, en particulier, la pollution du port et de la mer ;
- Le caractère saisonnier, la précarité et la faible qualité des emplois créés ;
- Les effets secondaires, comme la vente ambulante illégale ;
- La concentration des dépenses des touristes sur les produits de luxe, les taxis, les musées et les hôtels ;
- Le déplacement des commerces traditionnels et leur expulsion des principales artères commerciales de la ville ;
- La transformation du centre commercial en une vitrine de produits de luxe de design européen (Dior, Louis Vuitton, etc.) ;
- La perte d'identité et de caractère de la ville, qui est devenue une sorte de « parc d'attractions » pour les classes supérieures asiatiques, américaines et européennes ;
- L'appauvrissement culturel qui en découle, avec l'affirmation de stéréotypes sur l'Espagne qui ne correspondent pas à la culture locale ;
- Les activités délictueuses qui accompagnent la concentration de touristes dans la ville ;
- Les nuisances générées par l'occupation de l'espace public.

Face à ces phénomènes, le GL peut choisir de les considérer comme des effets secondaires et donner la priorité aux intérêts du secteur hôtelier et à l'objectif de promotion économique. Mais il peut également décider de se placer du côté des habitants affectés et être prêt à modifier les objectifs de son action internationale. On voit bien, dans ce cas, la nature politique et non strictement technique du positionnement du GL et le sens qu'il peut donner à son action internationale.

Comme on peut le constater, un même phénomène (ici, le tourisme) peut avoir des effets tant positifs que négatifs. Il est toujours ambivalent. Toute la difficulté consiste à savoir détecter le moment où l'on atteint une saturation et quand et pourquoi les effets négatifs prédominent sur les effets positifs. Il est par ailleurs important de pouvoir discerner, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'impact différencié des phénomènes, c'est-à-dire de pouvoir déterminer quels sont les acteurs et les groupes de citoyens bénéficiaires d'une orientation donnée de la politique internationale et ceux qui la subissent.

L'analyse préalable du GL pendant la phase de préparation et de conception de l'évaluation doit donc inclure une réflexion critique sur les éventuels effets indésirables et l'impact négatif de la politique d'AI. À titre d'exemple, nous proposons une première

33. Comme la transformation du port pour pouvoir accueillir les plus grands navires de croisière de la Méditerranée, au détriment d'autres investissements.

ébauche de tableau (*tableau 7*) visant à permettre à un GL de collecter et de systématiser ces aspects.

Tableau 7 : Effets négatifs possibles

Nous ne citerons ici que quelques exemples simples, tels qu'ils se manifestent déjà dans de nombreuses villes.

Phénomène	Effets possibles (non désirés)	Indicateurs
Transformation de la ville en une destination touristique massive	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du coût public (investissements publics dans les infrastructures portuaires ou aéroportuaires) • Appartements touristiques • Tourisme de masse et de faible qualité • Concentration excessive dans certains quartiers • Hausse des loyers • Hausse de la vente ambulante illégale • Problèmes de saleté et d'entretien urbain • Création d'emplois peu qualifiés et temporaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Malaise de la population face au tourisme et manifestations dans la rue • Conflits de cohabitation ou liés au « vivre ensemble » dans l'espace public (baromètre municipal) • Augmentation du taux de précarité de l'emploi • Pollution
Flux financiers spéculatifs sur le logement	<ul style="list-style-type: none"> • Achat de bâtiments entiers par des fonds d'investissement • Expulsion de locataires de certains quartiers • Pression financière sur le logement • Baisse des logements sociaux • Hausse des loyers • Expulsions • Accroissement de la ségrégation sociale par quartier 	<ul style="list-style-type: none"> • Présence d'appartements vides (spéculation) • Opérations immobilières avec promotion d'appartements de luxe • Exode des locataires pauvres et des jeunes vers d'autres quartiers ou d'autres villes (« exportation » de la pauvreté urbaine)
Effets des plates-formes « collaboratives » sur l'emploi (Uber, Airbnb, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation de l'emploi salarié en faux indépendants • Précarisation de l'emploi et perte des droits fondamentaux du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Emploi créé par les plates-formes, en pourcentage de l'emploi total (par exemple : Uber versus taxis) • Conflits du travail autour de ces nouveaux modèles économiques

Comme indiqué précédemment, les **tableaux 6** et **7** n'ont qu'une valeur indicative. Chaque GL doit construire ses propres tableaux en tenant compte de la situation spécifique de sa municipalité.

Points importants :

1. La qualité de l'évaluation dépend avant tout de la qualité des compétences de planification et d'anticipation du GL. Le plan doit avoir formulé explicitement les objectifs que le GL assigne à son action internationale et avoir identifié précisément les acteurs et les groupes cibles.
2. Par ailleurs, le GL doit anticiper et garder à l'esprit les impacts qu'il veut détecter et vérifier, un élément indispensable pour que l'évaluation puisse les appréhender.
3. Le GL doit également mettre en place des mécanismes qui permettent la participation des parties prenantes, la communication et la transparence avec le public et les organisations de la société civile.

Conclusion

Observations finales à l'adresse des gouvernements locaux

De manière générale, les observations qui précèdent montrent que l'évaluation de l'AI n'est pas un exercice « extérieur » au GL, qui peut être délégué ou confié à un cabinet spécialisé sans une forte implication de la part des responsables techniques et politiques de l'institution locale.

L'ensemble de ce guide souligne au contraire que le GL doit jouer un rôle décisif, aussi bien dans la phase de planification que dans la phase d'évaluation de l'AI.

En ce qui concerne la phase de planification, le GL doit clarifier au maximum ses objectifs, déterminer avec précision les acteurs et les groupes de population destinataires de ses actions, établir des partenariats avec les acteurs et les groupes locaux qui participeront à cet exercice et, enfin, imaginer et *anticiper les impacts possibles*, condition pour que l'évaluation soit réellement une évaluation d'impact.

Dans la phase d'évaluation, le GL doit établir le type d'évaluation souhaité, concevoir ses lignes directrices, rédiger le cahier des charges pour le recrutement de l'équipe technique de support, établir les mécanismes de participation, organiser la communication avec le public et construire les instruments spécifiques de collecte des informations qui lui permettront de répondre aux questions formulées.

Ce sont des tâches exigeantes pour des GL qui ne sont pas toujours dotés des moyens suffisants, mais grâce à elles, le GL et les citoyens pourront tirer les meilleurs enseignements et profiteront au maximum de l'évaluation de l'AI municipale.

