



HAL
open science

La stratégie d'internationalisation de l'État du Minas Gerais : analyse d'une expérience locale au sein d'un processus globalisé

Léo Moreau

► **To cite this version:**

Léo Moreau. La stratégie d'internationalisation de l'État du Minas Gerais : analyse d'une expérience locale au sein d'un processus globalisé. Sciences de l'Homme et Société. 2017. dumas-01645805

HAL Id: dumas-01645805

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01645805>

Submitted on 23 Nov 2017

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

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



MEMOIRE

pour obtenir le diplôme de

MASTER DE L'UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3

Master 2 Professionnel / Recherche

Mention : Etudes internationales et européennes

Spécialité : Etudes latino-américaines

Option (*pour M2 R uniquement*) : *Histoire / Economie / Science politique / Anthropologie / Géographie / Sociologie*

présenté par

Léo MOREAU

dirigé par

Olivier COMPAGNON

Directeur de l'IHEAL

Professeur d'Histoire contemporaine

La stratégie d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais : analyse d'une expérience locale au sein d'un processus globalisé

Mémoire soutenu le 12 Janvier 2017

Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine

28 rue Saint-Guillaume 75007 Paris

Remerciements

En tout premier lieu, je tiens à remercier Monsieur Olivier Compagnon qui a accompagné l'élaboration de ce travail durant plusieurs mois. Ses conseils et ses orientations se sont avérés indispensables pour mener à bien cette production.

Je remercie très sincèrement et avec beaucoup d'enthousiasme les membres du Gouvernement du Minas Gerais avec qui j'ai pu collaborer et échanger lors de mon passage au sein de l'administration de l'Etat. Les informations et les documents qu'ils m'ont fournis ont été tout à fait précieux et utiles à mon travail. Je remercie plus spécifiquement les membres de l'Assessorat des Relations Internationales pour leur accueil et leur coopération, en particulier Rodrigo de Oliveira Perpétuo, Camila Costa Marques et Armelle Cibaka. La confiance gratifiante qu'ils m'ont accordée a largement contribué à l'achèvement de ce travail dans les meilleures conditions.

Enfin, je remercie mon entourage, famille et amis, pour le regard intéressé qu'ils ont porté sur cette production, ainsi que pour leur soutien inconditionnel.

Liste des sigles et abréviations

Sauf indication contraire, les acronymes sont notés conformément à leur langue d'origine puis traduits en français dans leur forme développée. L'ensemble des citations de documents ou d'entretiens en langues étrangères ont également été traduites en français par l'auteur.

AFD – Agence Française de Développement

ARI – Assessorat des Relations Internationales

BDMG – Banque de Développement du Minas Gerais

CIO – Comité International Olympique

CNO – Comités Nationaux Olympiques

CODEMIG – Compagnie de Développement Economique du Minas Gerais

FESMAN – Festival Mondial des Arts Nègres

FIEMG – Fédération des Industries de l'Etat du Minas Gerais

INDI – Institut de Développement Intégré du Minas Gerais

MERCOSUL – Marché Commun du Sud

PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement

SEC – Secrétariat d'Etat à la Culture

SECCRI – Secrétariat d'Etat aux Questions Civiles et aux Relations Institutionnelles

SEDE – Secrétariat d'Etat au Développement Économique

SEE – Secrétariat d'Etat à l'Éducation

SGG – Secrétariat Général du Gouverneur

SEGOV – Secrétariat d'Etat du Gouvernement

SEPLAG – Secrétariat d'Etat à la Planification et à la Gestion

Sommaire

Introduction.....	8
Chapitre I.L'Etat du Minas Gerais, une illustration de l'essor des gouvernements locaux sur la scène internationale.....	12
A.La recomposition du système de coopération internationale: nouveaux acteurs, nouveaux enjeux et mutations conceptuelles.....	12
B.L'émergence progressive des questions internationales à l'agenda politique des gouvernements locaux.....	15
C.Les spécificités de l'exemple brésilien: l'action internationale des gouvernements locaux au sein du système fédéral de l'Union.....	19
Chapitre II.L'expérience de l'Etat du Minas Gerais ou l'affirmation fragile des stratégies d'internationalisation des gouvernements locaux.....	24
A.Le contexte favorable du Minas Gerais: l'internationalisation comme accélérateur systématique de développement ?.....	24
B.Le statut encore incertain des relations internationales au sein des structures institutionnelles de l'Etat.....	28
C. La stratégie d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais: analyse d'une action paradiplomatique instable.....	30
Chapitre III.Les Jeux Olympiques et Paralympiques: un instrument politique d'internationalisation des gouvernements locaux.....	33
A.Un événement à l'impact unique, une opportunité stratégique d'exception.....	33
B.Les Jeux et le Minas Gerais: les outils d'une ambition politique de premier plan.....	35
C.Impact et héritages: les Jeux comme vitrine temporaire ou instrument stratégique de long terme ?.....	38
Chapitre IV.Recommandations pour le renforcement du processus d'internationalisation des gouvernements locaux à travers l'exemple du Minas Gerais.....	41

Synthèse opérationnelle

Mots clés: coopération décentralisée, développement, gouvernements locaux, internationalisation, Jeux Olympiques, Minas Gerais, paradiplomatie

L'expansion et l'influence croissante du processus de globalisation ont initié une restructuration du système de coopération internationale, auparavant déterminé de manière exclusive par les Etats-nations. Depuis plusieurs décennies, de nouveaux acteurs tels que les entreprises transnationales ou les organismes internationaux occupent un poids conséquent dans ce système, au point d'en altérer les modes de fonctionnement traditionnels. C'est également le cas des gouvernements locaux qui, souvent encouragés par des évolutions administratives, juridiques et institutionnelles à l'échelle des Etats centraux, agrémentent leur action publique d'une dimension internationale fondée sur la représentation et la coopération avec une multitude d'entités de différentes natures. Conscients de l'influence positive que peut générer une action internationale consistante sur le développement de leurs territoires, les gouvernements locaux ont tendance à construire les structures nécessaires à cet objectif de développement et à se procurer les instruments indispensables à sa réalisation. L'analyse générale de cette tendance impose la formalisation de plusieurs constats: d'une part, le manque récurrent de capacités techniques et la régulière fragilité des compétences juridiques des gouvernements locaux s'accompagne parfois d'une absence de volonté politique; d'autre part, les structures économiques, sociales, politiques et culturelles avec lesquelles doivent composer les gouvernements locaux au sein de leurs territoires peuvent ralentir ou empêcher la mise en place d'une action internationale réellement dynamique et constructive; enfin, l'émergence des gouvernements locaux sur la scène internationale questionne en profondeur l'articulation de cette action avec celle des gouvernements centraux, parfois peu enclins à laisser les administrations infranationales agir à l'international de manière autonome. Le processus d'internationalisation des gouvernements locaux, bien que de plus en plus dynamique et structuré, reste relativement inégal et déséquilibré selon les espaces dans lesquels il s'exerce, en fonction des variables évoquées précédemment. Aussi, ses mutations récentes ont modifié en profondeur le domaine des relations internationales, pour les praticiens techniques qui établissent de nouveaux outils d'action publique internationale comme pour les auteurs et les chercheurs qui élaborent peu à peu une littérature consistante sur le sujet.

L'analyse du processus d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais au Brésil permet de souligner plusieurs points communs entre une stratégie politique locale pour laquelle l'internationalisation constitue un instrument de développement efficace et un processus politique global dont les principales tendances ont été soulignées. En effet, la stratégie d'internationalisation du Minas Gerais se développe dans le cadre d'une volonté politique formalisée par le Gouvernement de l'Etat, à travers plusieurs canaux d'action. Ces canaux, qu'ils soient institutionnels, techniques ou communicationnels, ont pour objectif de valoriser le territoire de l'Etat, ses acteurs économiques et sociaux, afin de promouvoir des accords de coopération, d'encourager des projets collaboratifs avec une multitude d'acteurs, d'attirer des investissements, etc. Les bénéfices qu'il tire de ses structures économiques ne rend pas pour autant aisé ce processus d'internationalisation: il est confronté à des difficultés exogènes d'ordres juridique et institutionnel qui s'expliquent notamment par le contexte spécifique du fédéralisme brésilien, mais aussi à des asymétries endogènes entre la volonté politique théorique et la réalité technique exigée par une telle ambition. L'étude démontrera que l'expérience du Minas Gerais est symptomatique d'une conscience encore fragile des administrations locales quant aux forces potentielles que constituent les relations internationales pour favoriser le développement des territoires et participer au phénomène de globalisation à l'échelle locale. Le principal problème relatif à la présence encore limitée des gouvernements locaux sur la scène internationale naît ainsi de ce manque de conscience, qui alimente de fait des manques en termes de capacités techniques, de force de représentation, d'influence sur les sphères de pouvoir centrales. L'exemple particulier des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 – événement international par excellence – utilisés et largement mis en valeur par le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais récemment, démontre que certains instruments préexistent à l'internationalisation des gouvernements locaux et que ces mêmes instruments peuvent être compatibles avec une action publique à l'échelle locale. L'enjeu principal, dans le Minas Gerais comme ailleurs, est donc de dépasser la dichotomie classiquement établie entre les sphères locale et globale pour étendre l'action publique des gouvernements locaux à l'international de manière utile, efficace et intelligente, afin d'en retirer les avantages de développement. Cet enjeu passe inévitablement par une capacitation interne des praticiens et des professionnels des relations internationales au sein des administrations locales, par un renforcement des échanges de bonnes pratiques entre les gouvernements locaux et par la formalisation de stratégies internationales de long terme alimentée par des projets et programmes de coopération clairement établis.

Introduction

Le domaine des relations internationales constitue un champ de réflexion complexe, caractérisé par la diversité des enjeux qu'il soulève, l'amplitude des mécanismes qu'il active, la confusion de la terminologie qu'il sollicite. Depuis plusieurs années voire décennies, ce même domaine a vu émerger de nouveaux acteurs de différentes natures s'affirmant peu à peu comme des maillons importants voire incontournables du système international traditionnel, notamment hérité du traité de Westphalie au milieu du XVII^{ème} siècle ou du Congrès de Vienne en 1815, centré sur le rôle presque exclusif des Etats centraux. Le domaine des relations internationales se trouve actuellement dans une phase de mutation dont l'enjeu principal est son adaptation aux réalités politiques, économiques et culturelles contemporaines, dans un contexte de globalisation en accélération exponentielle. Ces nouveaux acteurs viennent questionner et modifier des mécanismes établis, redistribuant largement les cartes de la diplomatie mondiale. Parmi ces nouveaux acteurs, certains ont d'ores et déjà trouvé une place stable et influente à l'international, bénéficiant notamment d'un système économique et financier dont le libéralisme leur est largement favorable – c'est le cas des entreprises transnationales dont le poids est en croissance constante. D'autres sont encore en quête d'une puissance et d'une influence politiques conséquentes alors que leur légitimité et leurs compétences dans ce domaine ne sont pas toujours reconnues – c'est le cas des gouvernements locaux¹, dont le rôle international sera analysé dans ce rapport, notamment à travers l'exemple de l'Etat du Minas Gerais au Brésil.

Le traitement d'une telle thématique implique avant toute chose la clarification d'un certain nombre de notions polysémiques afin de définir des axes de réflexion cohérents, d'établir des problématiques pertinentes, de comprendre les enjeux soulevés. En tout premier lieu, les relations internationales constituent en elles-mêmes un phénomène pluriel, à dimensions multiples; la diversité des acteurs qui le composent alimente bien souvent une diversité de conceptions, une asymétrie de compréhension des mécanismes et des enjeux traités. Dans la mesure où les gouvernements locaux vont occuper une place centrale de l'analyse à venir, la formule « relations internationales » sera considérée au prisme de ces mêmes acteurs, comme un ensemble d'interactions entre entités de différentes natures (autorités publiques, acteurs privés, membres de la

¹ Sauf indication contraire, les qualificatifs « locaux », « infranationaux » et « non centraux » accompagnant le terme « gouvernements » désigneront sans distinction les entités administratives exerçant leur autorité sur un territoire déterminé et inclus dans un Etat central. Considérant le sujet traité, la formule désignera la plupart du temps et plus précisément l'Etat du Minas Gerais au Brésil.

société civile, etc) donnant lieu à des dynamiques coopératives et/ou à des rapports de force éventuellement conflictuels. A cet égard, les gouvernements non centraux présentent une richesse et une complexité unique: ils occupent une position centrale, concrète autant que symbolique, dans la réalisation des actions de coopération internationale. Leur sphère d'action et leurs domaines de compétence leur confèrent une certaine proximité avec les acteurs locaux, alors même qu'ils affichent une ambition globale de plus en plus prononcée. Cette ambition allant parfois à l'encontre des prérogatives traditionnelles des gouvernements centraux, il est possible de parler de « paradiplomatie », formule pouvant couvrir plusieurs significations aux frontières parfois perméables: dans le cas où l'action internationale d'un gouvernement local est en pleine adéquation avec celle de son gouvernement central, elle désigne simplement une forme alternative de diplomatie, caractérisée par des actions de coopération placées sous le contrôle implicite ou formel du gouvernement central; dans le cas où cette action internationale s'affranchit des directives centrales, des conflits peuvent alors apparaître concernant les compétences législatives dont dispose chaque niveau de gouvernement. Le terme « paradiplomatie » désigne donc une réponse au problème posé par les éventuels conflits d'intérêts entre gouvernements centraux et locaux; il constitue aussi un mode d'analyse du constat selon lequel le système diplomatique international est modifié du fait de la présence croissante des gouvernements locaux dans ce domaine. C'est là tout l'enjeu de la coopération décentralisée, phénomène politique et administratif précisément apparu alors que les gouvernements locaux faisaient leur entrée sur la scène internationale. Il consiste à décentraliser le traitement des questions internationales en conférant aux gouvernements locaux une autonomie d'action plus ou moins marquée en matière de coopération internationale, notamment en leur déléguant un certain nombre de compétences juridiques et législatives.

Aussi faut-il insister sur l'importance fondamentale des contextes domestiques dans l'analyse des phénomènes liés au rôle des gouvernements locaux à l'international. Cette diversité des contextes se décline à de nombreux niveaux et influence de manière variable les actions de coopération internationale d'un gouvernement donné. Cette influence peut être directe et concrète lorsque l'on évoque le contexte juridique ou administratif: les compétences dont disposent les administrations locales en matière de relations internationales ne sont pas toujours les mêmes et leur autonomie décisionnelle peut s'en trouver réduite. Cette influence peut également être plus indirecte et moins visible: une économie ou une culture plus ou moins ouverte sur l'extérieur déterminera le degré d'implication des acteurs locaux dans les stratégies politiques internationales mises en place par les autorités publiques locales. En considérant que l'objectif majeur de toute politique publique

mise en place par un gouvernement est d'augmenter le niveau de développement de son territoire et de ses acteurs, l'implication de ces derniers est un critère primordial de l'accomplissement de cet objectif. Il faut ainsi garder à l'esprit qu'une stratégie d'internationalisation menée par un gouvernement infranational ne peut être efficace que si elle inclut et implique le maximum d'acteurs sur le territoire (entreprises, associations, établissements publics, population, etc). Établir et reconnaître des différences contextuelles entre les entités qui composent les relations internationales est nécessaire et permet d'expliquer que ces mêmes différences peuvent être à l'origine d'une certaine asymétrie dans les projets de coopération internationale.

Ces constats ne doivent pas pour autant empêcher l'analyse détaillée des mécanismes établis par les gouvernements locaux pour agir et gagner en influence à l'international; au contraire, ils ouvrent des possibilités et des richesses comparatives à la fois pour les administrations elles-mêmes, qui peuvent dès lors mettre en place des échanges de bonnes pratiques ou des projets coopératifs variés, mais aussi pour les travaux d'analyse et de recherche sur le sujet. Ces mêmes travaux illustrent à eux seuls la complexité qui compose la place des gouvernements locaux au sein des relations internationales. Cette question n'est apparue que récemment parmi les travaux universitaires et professionnels traitant des relations internationales et de la diplomatie mondiale. L'effacement progressif des Etats centraux et l'émergence d'acteurs transnationaux n'a pas permis de relever entièrement le défi intellectuel consistant à disperser l'idée selon laquelle les Etats centraux disposent d'une primauté et d'une exclusivité absolue en matière de relations internationales. Cette absence d'unité et de clarté dans les définitions conceptuelles de la participation des gouvernements locaux au système de coopération internationale fait subsister un certain manque de légitimité des praticiens de l'action internationale de ces gouvernements, qui peinent à établir clairement des cadres de réflexion et d'action cohérents. Pour ces praticiens comme au sein des milieux académiques, on distingue deux grandes conceptions relatives au constat de l'émergence des gouvernements locaux à l'international: la première consiste à justifier l'apparition de cette paradiplomatie par l'affaiblissement et le morcellement progressif des Etats centraux, qui ravivent les dynamiques locales sans pour autant faire disparaître des enjeux internationaux reconnus et considérés; la seconde consiste à expliquer la présence de ces nouveaux acteurs par le constat d'une recomposition du système international liée à sa complexification, ce qui ne remet pas en cause le renforcement du poids des Etats centraux au sein de ce même système. Ces deux conceptions reconnaissent néanmoins, l'une comme l'autre, le rôle positif de cette paradiplomatie animée et alimentée par les gouvernements locaux.

A la lumière de ces divers constats, rappelons que ce rapport a pour objectif d'analyser le processus d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais au Brésil, notamment à travers l'exemple de l'usage des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 par son administration gouvernementale. Cette stratégie s'intègre pleinement à la logique définie précédemment, selon laquelle les gouvernements non centraux s'affirment de plus en plus comme des acteurs de poids et d'influence dans le domaine des relations internationales. Les termes choisis marquent le caractère positif et pro-actif de ce processus: il correspond à une stratégie politique définie qu'il s'agira de détailler et de critiquer, en rappelant d'ores et déjà qu'elle est à la fois alimentée et construite par des éléments exogènes et par une volonté politique à évaluer. La compréhension de ce processus implique donc l'étude des particularités du contexte dans lequel il se développe, notamment en ce qui concerne l'environnement institutionnel et administratif qui découle du système fédéral brésilien. Il faudra également s'interroger sur la place précise occupée par les relations internationales au sein des gouvernements infranationaux au Brésil et en particulier au Minas Gerais. Enfin, il semble opportun de signaler que la formule « Etat du Minas Gerais » présente dans l'intitulé du rapport et qui sera fréquemment utilisée désignera ici l'administration publique étatique du Minas Gerais (« Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais »); aussi la stratégie étudiée est celle développée par cette même administration dont les politiques de dimension internationale cherchent à impliquer un maximum d'acteurs locaux. La multiplicité des enjeux liés au sujet soulève de nombreuses questions, et l'on pourra ainsi se demander en quoi l'expérience du Minas Gerais est pertinente pour illustrer la restructuration du système de coopération internationale et l'émergence du processus d'internationalisation des gouvernements locaux, en particulier à travers l'utilisation politique des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016.

Le cas du Minas Gerais permettra d'insister en premier lieu sur l'essor progressif des gouvernements locaux sur la scène internationale, entraînant ainsi une restructuration du système de coopération internationale (I). Il s'agira ensuite d'étudier l'affirmation fragile de stratégies d'internationalisation par les gouvernements locaux, de nouveau à travers l'exemple de l'Etat du Minas Gerais (II). Un intérêt particulier sera ensuite porté à la question de l'utilisation politique et diplomatique des Jeux Olympiques et Paralympiques, considérés comme un instrument politique et stratégique d'internationalisation (III). Enfin, un chapitre sera consacré à la formulation de plusieurs recommandations tirées des analyses préalables, afin d'optimiser l'efficacité des stratégies d'internationalisation mises en place par les gouvernements locaux, en particulier dans l'Etat du Minas Gerais (IV).

Chapitre I. L'Etat du Minas Gerais, une illustration de l'essor des gouvernements locaux sur la scène internationale

Le processus de restructuration du système international se caractérise par la place croissante occupée par les gouvernements locaux sur la scène internationale. Cette présence est visible à travers la multiplication de projets de coopération bilatéraux ou multilatéraux, mais aussi sous d'autres formes: actions de représentation, attraction d'investissements privés, « marketing », etc. La question soulève des enjeux qui seront explicités dans ce chapitre, en opérant, à partir de l'exemple du Minas Gerais, une étude de la recomposition du système de coopération internationale ainsi qu'une analyse de l'émergence des questions internationales à l'agenda politique des gouvernements locaux, en s'intéressant plus particulièrement au contexte brésilien.

A. La recomposition du système de coopération internationale: nouveaux acteurs, nouveaux enjeux et mutations conceptuelles

L'émergence des gouvernements locaux comme acteurs internationaux a modifié et modifie en profondeur le système international auparavant strictement axé sur les Etats centraux. Le renouvellement des acteurs, des enjeux et des perspectives liés à ce processus entraîne en tout premier lieu des mutations conceptuelles importantes. Le caractère récent du phénomène et la diversité des enjeux qu'il soulève alimente une terminologie de forte amplitude qui complexifie l'analyse à la fois pour les praticiens des relations internationales et pour les milieux académiques. A mesure qu'il gagne en maturité, ce processus développe et clarifie des concepts lui permettant d'améliorer sa coordination, sa légitimité et sa cohérence. Du cadre de la réflexion à la rhétorique de l'action, il apparaît donc nécessaire de s'interroger sur les caractéristiques de l'émergence internationale des gouvernements locaux.

Les premiers indicateurs significatifs du développement de ce phénomène sont majoritairement apparus au tournant des années 1970-1980, accompagnant un processus interne aux Etats – la décentralisation – qui est néanmoins resté limité à un nombre restreint de pays, et un

processus transnational de globalisation intégrant avec plus ou moins de dynamisme les territoires du monde entier. Amplifiés par la fin de la Guerre Froide et de la logique des blocs, ces deux phénomènes placent les gouvernements locaux dans une position politique et institutionnelle centrale dans la mesure où ils établissent des points de contact importants entre les sphères locale et globale qui deviennent réciproquement perméables. Alors que la décentralisation politique et administrative permet la dilution des enjeux et des compétences au sein des structures institutionnelles, notamment sur les questions internationales, la globalisation – que l'on comprend comme un phénomène permettant la transmission de biens, de personnes, de capitaux, de représentations et d'idées au-delà des strictes frontières nationales et à un rythme de plus en plus soutenu – la globalisation augmente l'interdépendance des acteurs internationaux et diversifie l'agenda international. Les gouvernements locaux apparaissent alors comme un espace de synergie et d'interface entre les dynamiques internationales, nationales et régionales². L'absence de fondements idéologiques solides et de définitions précises aux origines du processus d'internationalisation des gouvernements locaux a ainsi été compensé par une logique de pragmatisme et de nécessité contextuelle. En considérant que l'un des objectifs majeurs des gouvernements locaux est de développer le territoire sur lequel il exerce ses compétences et son autorité publique, ces mêmes gouvernements trouvent un intérêt certain à établir et entretenir des actions de dimension internationale pouvant favoriser leur développement. Elles permettent de lier des politiques locales de développement avec une action coordonnée au niveau national et une participation au monde globalisé.

Cette nouvelle position stratégique et l'influence croissante exercée par les questions internationales font naître une terminologie alternative ou complémentaire de celle ordinairement utilisée dans le domaine des relations internationales. Cette terminologie a pour avantage de conceptualiser avec une certaine clarté l'action internationale des gouvernements locaux, mais elle a pour inconvénient d'alimenter des confusions entre les principales dimensions de cette même action et les instruments qui la rendent opérationnelle³. Le postulat selon lequel de nouvelles entités jouent un rôle à l'international implique que de nouveaux paradigmes doivent être pris en compte et que de nouvelles formes de diplomatie sont à considérer, étendant le champ de l'analyse en y intégrant des critères de visibilité, de représentation, de négociation et de compétitivité. Le regroupement de ces nouvelles dimensions autour du terme de « paradiplomatie » permet de condenser les enjeux de ce

2 VIGEVANI, Tullo, Luiz Eduardo WANDERLEY, et Rodrigo CINTRA. « Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização ». *Cadernos CEDEC*, n° 80 (Avril 2006): 78., p.20

3 DE OLIVEIRA PERPÉTUO, Rodrigo. « A Cidade além da Nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte ». *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais*, 2010, 149.

phénomène. Pour l'auteur Prieto, la paradiplomatie désigne

« l'engagement d'un gouvernement infranational dans les relations internationales en établissant des contacts, formels ou informels, permanents ou provisoires, avec des entités étrangères publiques ou privées, ayant pour objectif de promouvoir des résultats socio-économiques, politiques, ou dans un autre domaine externe à sa propre compétence constitutionnelle (...) »⁴.

Au-delà du fait que cette définition soulève un élément problématique lié aux relations entre les gouvernements centraux et locaux, il faut souligner qu'elle fait de la paradiplomatie un concept ouvert, permettant une compréhension large de l'action internationale des gouvernements locaux. Ce dépassement de la notion classique de diplomatie permet d'insister sur la complexification du jeu d'acteurs au sein des relations internationales tout en intégrant un questionnement sur les attributions des systèmes politiques et institutionnels locaux. Il en va de même pour la notion de « coopération décentralisée », plus commune dans la mesure où elle fait écho au processus de décentralisation qui correspond à un phénomène institutionnel mieux encadré et défini que le concept de diplomatie. Pour Barros, la coopération décentralisée peut être entendue comme

« un processus d'internationalisation des gouvernements infranationaux, lequel peut être appréhendé de manière directe ou indirecte, c'est-à-dire avec ou sans la participation du gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'accords formels ou informels, à partir de l'association et de la collaboration avec des gouvernements nationaux et infranationaux étrangers, des institutions et organismes étrangers et internationaux. Il faut ainsi qu'à un certain point de ce processus intervienne un gouvernement non central agissant au-delà des frontières nationales »⁵.

Cette définition est importante car elle permet de constater de fortes similitudes avec celle proposée par Prieto à propos de la paradiplomatie. Les frontières sont assurément poreuses, Barros intégrant lui aussi une possibilité d'autonomie du gouvernement local par rapport au gouvernement central. Le point de séparation peut être fixé autour de la distinction entre les termes de « contacts » chez Prieto et d'« accords » chez Barros. Ce dernier précise ainsi que la coopération décentralisée s'identifie plus spécifiquement à des accords formels, officiels, qui impliquent de fait une négociation et des contacts préalables à ces accords. La paradiplomatie devient donc coopération décentralisée lorsqu'elle aboutit à des accords entre un gouvernement local et un acteur international

4 PRIETO, Noé Cornago, cité par DE OLIVEIRA PERPETUO Rodrigo, op. cit. p. 24. Traduction libre

5 BARROS, Mariana Andrade, citée par DE OLIVEIRA PERPETUO Rodrigo, op. cit. p.34. Traduction libre

externe. Aussi, la paradiplomatie inclut un ensemble de modes d'actions plus diversifié: projets de coopération bilatérale ou multilatérale bien sûr, mais aussi attraction d'investissements privés, actions de représentation internationale, « marketing » territorial, etc. La diversité de ces modes d'action, caractérisés par la possibilité qu'ils ont de s'inscrire à la frontière entre le local et le global, permet de replacer les territoires au cœur de la coopération et de l'action publique internationale, les gouvernements locaux disposant ainsi d'une opportunité pour jouer leur rôle d'agents de développement. Ce système de transferts et de transformations auquel s'intègrent les gouvernements locaux en agissant sur la scène internationale questionne aussi les territoires eux-mêmes, leurs développements, leurs identités, leurs cultures. Plus globalement encore, ces dynamiques pluridimensionnelles ouvrent de nouveaux débats théoriques et pratiques sur les notions de régionalisme, de fédéralisme ou de souveraineté.

B. L'émergence progressive des questions internationales à l'agenda politique des gouvernements locaux

L'internationalisation des gouvernements locaux exerce une double influence, de la sphère d'action du gouvernement local vers l'extérieur d'une part, dans la mesure où les autorités publiques agissent sur les processus transnationaux afin de promouvoir ou de protéger les intérêts de leurs territoires, et de l'extérieur vers la sphère d'action du gouvernement local d'autre part, dans la mesure où celui-ci est confronté à de mouvements transnationaux qui véhiculent des opportunités autant que des menaces⁶. Cette double influence renforce et enrichit les gouvernements locaux en même temps qu'elle les fragilise et les questionne. C'est là un des enjeux majeurs de la paradiplomatie et de la coopération internationale, qui doivent diminuer les effets négatifs de cette double influence, notamment par l'intermédiaire d'ajustements des comportements et des stratégies politiques structurelles liées à ce processus. Si la participation des gouvernements locaux au système international contribue à n'en pas douter à l'achèvement de nombreux objectifs qu'ils poursuivent en tant qu'autorités publiques, plusieurs questionnements demeurent en suspens concernant les instruments et les moyens alloués aux actions internationales pour remplir ces

⁶ DE OLIVEIRA PERPÉTUO, Rodrigo. op. cit. p.61

mêmes objectifs. Des interrogations similaires apparaissent également à propos de leur légitimité à traiter les questions internationales et de la relation complexe entretenue avec les gouvernements centraux.

La question de la légitimité des gouvernements locaux sur la scène internationale est d'importance majeure: leur émergence vient recomposer un système établi et modifie le rôle des Etats centraux qui disposaient jusqu'alors d'une exclusivité presque totale en matière de diplomatie et de coopération internationale. La vision libérale de l'action internationale des collectivités territoriales soutient que l'expertise et les compétences des autorités locales sur les questions transnationales et transfrontalières sont supérieures à celles des Etats centraux, ce qui légitime leur action⁷. La proximité de fait existante entre les gouvernements locaux et les populations permet de joindre les sphères locale et globale et d'agir ainsi sur les enjeux de représentation, d'identification et de visibilité liés à l'activité internationale de ces entités administratives. Leur légitimité vient principalement du fait que ces dernières ont un rôle nouveau de médiation et d'intermédiation entre initiatives locales et politiques globales mais aussi entre les échelles infranationale, nationale et internationale. Le processus d'internationalisation de ces gouvernements leur permet de valoriser des politiques domestiques à l'international et de promouvoir un mode d'action publique qu'ils estiment positif. Néanmoins, en considérant que l'engagement d'un gouvernement local dans les questions internationales constitue une condition du développement économique et social d'un territoire, la question des ressources et des moyens (financiers, humains, techniques, etc) reste problématique car elle est directement influencée par cette légitimité instable et parce qu'elle prétend s'articuler avec des actions et de projets internationaux de plus en plus nombreux.

La reconnaissance certes relative mais néanmoins réelle de l'utilité et de la légitimité de la paradiplomatie menée par les gouvernements locaux doit donner lieu à une capacitation pluridimensionnelle de ces derniers afin de favoriser la mise en place de coopérations internationales efficaces. Il existe ainsi un défi de connaissance locale et de reconnaissance globale de ces enjeux afin de les traduire en un processus d'« empowerment », de capacitation des gouvernements⁸. Ce processus peut passer par divers moyens, que ce soit la capacitation des gestionnaires locaux via des échanges internationaux, l'engagement des citoyens dans les processus décisionnels liés aux questions internationales ou encore la promotion de la primauté de la

7 VILTARD, Yves. « Conceptualiser la « diplomatie des villes ». Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux ». *Revue française de science politique* 58, n° 3 (s. d.): 511-33. doi:10.3917/rfsp.583.0511.

8 CEZÁRIO, Gustavo, et Mariana ANDRADE. « A Cooperação Descentralizada no Brasil ». Consulté le 3 novembre 2016., p.6

responsabilité des gouvernements infranationaux sur les enjeux internationaux⁹. Depuis son apparition, le processus d'internationalisation des gouvernements non centraux a gagné en maturité et a donc pu se structurer, donnant naissance à de nouveaux instruments permettant de diversifier ses actions et d'optimiser son efficacité et sa visibilité internationale. Parmi ces instruments les projets de coopération bilatérale, qui impliquent de manière directe deux gouvernements non centraux, se distinguent des projets de coopération multilatérale, pouvant impliquer des institutions nationales ou internationales. Au-delà de ces protocoles de coopération, cette paradiplomatie peut inclure des missions de représentations publiques (maires, gouverneurs, etc) afin d'attirer des investissements de diverses natures et de rechercher des bénéfices directs (assistance technique, sources de financements externes, flux d'informations et de savoirs, etc). L'ensemble de ces modes d'action sont aujourd'hui mobilisés par les autorités publiques ayant inscrit les questions internationales à leur agenda politique; c'est le cas pour le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais, qui les mobilise en fonction des projets internationaux auxquels il participe. L'inscription des enjeux internationaux à l'agenda politique des gouvernements locaux se traduit souvent par la constitution de départements spécialisés dans leurs structures administratives. Cette maturation du processus a également permis de le structurer en interne de manière transnationale, à travers l'établissement de partenariats, de réseaux et d'instances de coopération régionale, permettant d'enrichir et de dynamiser l'intégration politique et économique de certaines régions. La paradiplomatie, autant alimentée par la diversité de ses pratiques que fragilisée par la variété des phénomènes qu'elle concentre, a donc su établir des outils et des modes d'actions appropriés. Néanmoins, elle reste confrontée à un enjeu central encore à résoudre, celui du rapport entre les Etats centraux et les gouvernements locaux.

Les liens entre ces deux entités sont complexes. Dans un domaine traditionnellement réservé aux Etats centraux, l'émergence du processus d'internationalisation des gouvernements locaux remet en cause ce statut monopolistique et questionne la hiérarchie administrative et institutionnelle des structures gouvernementales des territoires. La complexité des enjeux internationaux dans le monde globalisé rend impossible tout type de monopole réglementaire, institutionnel ou juridique; aussi, il n'est pas envisageable de déléguer totalement la gestion des questions extérieures à des autorités locales¹⁰. La situation des gouvernements locaux est donc paradoxale: l'affirmation de leur action internationale ne peut passer que par leur émancipation vis-à-vis des Etats centraux, mais à court et moyen termes, la coopération étroite avec ces derniers reste une des conditions d'existence de leur

9 CEZÁRIO, Gustavo, et Mariana ANDRADE. op. cit., p.6

10 VILTARD, Yves., op. cit., p.15

internationalisation. S'ils cherchent à limiter le contrôle du pouvoir central et à renforcer leur autonomie, il existe néanmoins un besoin voire une nécessité de coordination et de collaboration; la décentralisation apparaît comme un instrument d'articulation de cette nécessité¹¹ dans la mesure où complexité des dynamiques et l'importance des enjeux rendent impossible tout type de conflit ouvert entre un Etat central et un gouvernement local. A ce titre, la reconnaissance progressive des compétences internationales des gouvernements non centraux constitue un élément fédérateur: la décentralisation a permis la mise en place d'une gouvernance moderne autour de cette thématique sans pour autant décrédibiliser les Etats centraux, tout en renforçant le principe de re-territorialisation de l'action publique et de démocratisation des politiques extérieures¹². Le principal élément pouvant contribuer à l'apparition de tensions entre les gouvernements centraux et non centraux réside dans l'ambiguïté qui existe dans la relation entre autonomie et souveraineté. L'autonomie des gouvernements locaux ne peut exister qu'à la condition du respect des juridictions et des réglementations de l'Etat central qui encadrent son action. Cela fait apparaître une double souveraineté partagée entre ces entités aux pouvoirs parfois exclusifs ou concurrents, malgré leur nécessaire coordination. Les Etats centraux comme les gouvernements locaux sont des sphères de pouvoir appartenant à la même structure institutionnelle et leur rapport est donc forcément particulier. Le système politique décentralisé avec une subdivision des pouvoirs établit un rapport de force entre ces mêmes pouvoirs et entre les entités institutionnelles qui les appliquent. La complexité du rapport est due à la recherche perpétuelle d'équilibre entre pouvoirs, autonomie et compétences des gouvernements locaux par rapport aux Etats centraux.

La globalisation et l'intégration régionale diminuent le rôle des pouvoirs politiques centraux; l'internationalisation des gouvernements infranationaux implique une évolution des règles juridiques relatives à ce domaine, sans pour autant modifier les structures constitutionnelles, l'objectif n'étant pas de segmenter ou d'affaiblir le pouvoir de l'Etat central¹³. L'interdépendance des acteurs internationaux bénéficie à l'action des gouvernements locaux: elle favorise l'établissement de nouveaux marqueurs juridiques, en dépit du fait que les gouvernements locaux ne soient pas reconnus comme sujets de droit international public à part entière¹⁴. Plus globalement, cette nécessaire évolution des statuts juridiques et des distributions de compétences devrait s'effectuer de manière pragmatique, selon les domaines où les gouvernements locaux présentent, en fonction des contextes, des avantages ou des capacités supérieures aux gouvernements centraux. C'est bien là

11 DE OLIVEIRA PERPÉTUO, Rodrigo. op. cit. p.51

12 VILTARD, Yves., op. cit., p.12

13 VIGEVANI, Tullo, Luiz Eduardo WANDERLEY, et Rodrigo CINTRA., op. cit., p.24

14 Ibid., p.25

l'enjeu principal contenu dans l'idée d'« empowerment » ou de capacitation de ces acteurs infranationaux, qui s'internationalisent afin d'étendre leur champ d'action aux questions stratégiques internationales et donc de s'affranchir de la limite des « low-politics »¹⁵ qui leur était traditionnellement imposée. Aussi, les gouvernements locaux, en tant qu'acteurs et agents de développement, doivent passer d'une logique de projets à une logique de politiques publiques de long terme à l'international, à travers l'établissement de stratégies dont la pertinence serait analysée *ex-ante* et l'impact *ex-post*. L'apparition de nouveaux domaines de coopération internationale liés à la globalisation, pour lesquels la sphère locale apparaît généralement compétente, constitue un élément favorable, comme les questions environnementales ou les transferts de technologie par exemple. La participation de l'Etat du Minas Gerais à la COP21 fin 2015 ou au programme Habitat III et la mise en place de plusieurs projets de gestion environnementale (déchets, etc) au sein de l'Etat démontre que ce Gouvernement s'est approprié ces enjeux spécifiques.

C. Les spécificités de l'exemple brésilien: l'action internationale des gouvernements locaux au sein du système fédéral de l'Union

L'étude et la compréhension de la stratégie d'internationalisation de l'Etat brésilien du Minas Gerais passe par une analyse détaillée du contexte dans lequel elle se développe, notamment parce que le Brésil présente de nombreuses particularités administratives et institutionnelles qui influencent en profondeur le rôle des gouvernements locaux et leur rapport avec l'Etat central. Il faudra en particulier s'interroger sur les caractéristiques du système fédéral et de l'articulation entre le gouvernement de l'Union et les Etats fédérés.

Fort de ses 200 millions d'habitants et de son territoire représentant près de la moitié de la superficie du continent sud-américain, le Brésil assume un rôle géopolitique et diplomatique de premier plan à l'échelle régionale et mondiale. Depuis plusieurs années voire décennies, le pays a entamé une transition socio-économique profonde venant progressivement renforcer son poids diplomatique et son influence internationale. Le retour de la démocratie au milieu des années 1980 a permis au Brésil d'intégrer progressivement les Etats fédérés à son action extérieure, plus

¹⁵ Par opposition aux « high politics », les « low politics » désignent l'ensemble des affaires publiques qui ne sont pas indispensables à la pérennité d'une entité territoriale et administrative (affaires sociales, etc).

particulièrement au tournant des années 2000 après l'arrivée au pouvoir de Lula da Silva, qui a encouragé et alimenté le processus d'internationalisation des gouvernements infranationaux grâce à l'appui du Ministère des Relations Extérieures et d'autres canaux institutionnels¹⁶. L'objectif principal était de renforcer la politique extérieure du pays et de développer un nouveau projet de développement à travers l'intégration stratégique régionale et la formation de coalitions rendues possibles grâce au potentiel de mobilisation et de négociation des entités fédérées. Cette stratégie a effectivement permis une intégration régionale dynamique en particulier à travers une coopération solide avec l'Argentine d'une part et le MERCOSUL d'autre part. La déclaration de Valparaíso en 2004 insiste sur l'importance de l'intégration régionale et du rôle majeur des gouvernements locaux pour assurer le développement économique et social des territoires:

« le développement économique, la cohésion sociale et la gouvernance démocratique de l'Amérique latine requièrent un approfondissement des processus d'intégration régionale. Pour avancer vers cet objectif, les entités territoriales se présentent comme des acteurs clés [...] »¹⁷

Dans le cas brésilien, l'augmentation du rôle et de la place des Etats fédérés dans les questions internationales s'est donc parfois effectuée avec le soutien et l'appui du gouvernement fédéral, ce qui n'a pas toujours été le cas dans d'autres pays d'Amérique du Sud.

L'un des paramètres majeurs à prendre en compte pour analyser le processus d'internationalisation des gouvernements infranationaux brésiliens est que celui-ci s'inscrit dans le système politique spécifique du fédéralisme, dont l'instabilité historique a parfois freiné ou retardé le renforcement politique et stratégique des entités locales. Inscrit pour la première fois dans la Constitution brésilienne en 1891, le fédéralisme fut aboli une première fois en 1937 après l'arrivée au pouvoir de Getúlio Vargas et de l'Estado Novo très centralisé qui empêchèt l'émergence des pouvoirs régionaux. La « Carta Constitucional » de 1946 institua le retour du fédéralisme, mais il fut de nouveau supprimé suite au coup d'Etat militaire du milieu des années 1960. Enfin, le retour à la démocratie dans les années 1980 – pour lequel les Etats fédérés ont joué un rôle important – a aussi marqué le renouveau du rôle des autorités infranationales, la nouvelle Constitution de 1988 déterminant les règles du fédéralisme et précisant que la forme fédérale ne peut être modifiée¹⁸. Même si l'essentiel de l'action internationale brésilienne restait entre les mains du Gouvernement

16 DE OLIVEIRA PERPÉTUO, Rodrigo. op. cit. p.60

17 Conférence sur le partenariat local entre Union Européenne et Amérique. *Déclaration de Valparaíso*. Chili, 2004. Consulté le 29 Novembre 2016

18 *Constitution de la République Fédérale du Brésil*, 1988. Article 60, paragraphe 4, inc. IV

central, la Constitution de 1988 a permis de rompre avec la tradition fédéraliste centralisatrice et d'établir des mécanismes de décentralisation dans les faits plus que dans les textes. Il faut en effet préciser que la Constitution ne prévoit pas la participation des Etats fédérés aux relations internationales: l'article 21 dispose qu'il revient à l'Union de « *maintenir des relations avec les Etats étrangers et participer aux organisations internationales* »¹⁹; l'article 84 dispose qu'il est de la compétence spécifique du Président de la République de 1) « *maintenir des relations avec les Etats étrangers et accréditer ses représentants diplomatiques* » et de 2) « *célébrer les traités, conventions et actes internationaux, sujets à réforme du Congrès national* »²⁰. Les textes sont donc relativement évasifs sur la question du rôle international des Etats fédérés. Malgré les absences et les omissions de la Constitution de 1988, l'action internationale des Etats fédérés s'est largement développée au tournant des années 1990 et une phase dynamique d'internationalisation s'est ouverte au Brésil. Plusieurs initiatives ont ainsi permis de renforcer ce processus et d'améliorer le système fédéral en optimisant les relations entre gouvernement central et gouvernements infranationaux: la création de l'Assessorat des Relations Fédératives en 1997 pour « *coordonner et appuyer les gouvernements infranationaux, étatiques et municipaux dans le processus d'intégration du MERCOSUL* »²¹, du l'Assessorat de Coopération Internationale Fédérative en 2003 ou de la Sous-Direction des Questions Fédératives en 2004 viennent l'illustrer.

Si aujourd'hui l'ensemble des Etats brésiliens ont un service des relations internationales au sein de leur structure administrative, la question du rapport au gouvernement fédéral est encore loin d'être définitivement réglée. Le gouvernement fédéral brésilien est encore peu enclin à accepter l'idée d'un transfert marqué de son autorité en matière de relations internationales vers la sphère locale. En témoigne le refus de la tentative d'amendement de la Constitution proposée en 2005²², qui prévoyait la modification de l'article 23 pour y ajouter le paragraphe suivant:

« Les Etats, le District Fédéral et les municipalités, dans le cadre de leurs compétences respectives, pourront promouvoir des actes et célébrer des accords ou des conventions avec des entités infranationales étrangères, sous réserve de l'autorisation préalable de l'Union 5 [...] »

La proposition fut finalement déclarée inadmissible pour « *promouvoir la subversion de l'ordre fédéral en restreignant l'autonomie étatique prévue dans l'article 18 de la Constitution de la*

19 Constitution de l'Etat du Minas Gerais, s. d., art. 21

20 Constitution de l'Etat du Minas Gerais, s. d., art. 84

21 Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais. Décret n°45.830 du 22/12/2011, 2011. Cf. Annexe I

22 Proposé par le député du Parti Démocratique Travailleiste (PDT) André Costa et connu comme le « *Projet d'Amendement Paradiplomatique de la Constitution* » (PEC n°475 de 2005)

République »²³. Cet exemple offre une illustration d'un constat assez clair concernant l'état de la collaboration entre les Etats fédérés et le gouvernement fédéral: les Etats fédérés cherchent à limiter le contrôle fédéral et à maintenir une autonomie d'action internationale importante alors que l'Etat fédéral cherche à conserver ses prérogatives. Les difficultés politiques connues par le Brésil au niveau national depuis plusieurs mois ne laissent pas entrevoir une évolution majeure de la situation à court terme. Pour Rodrigo de Oliveira Perpétuo, ancien chef de l'Assessorat des Relations Internationales de l'Etat du Minas Gerais,

*« Ces dix dernières années, un espace de travail très favorable aux Etats s'est ouvert sur le plan international, notamment sous le gouvernement Lula. Cet environnement est aujourd'hui fragilisé. Il est clair que ces moments de difficultés politiques sur le plan national interfèrent sur le type de relations que les Etats et les municipalités vont avoir avec le gouvernement fédéral, également dans la perspective des relations internationales »*²⁴

Chacune de ces entités a néanmoins intégré que l'efficacité de leurs actions ne peut s'envisager que par la coordination et la complémentarité. Ainsi, le fédéralisme peut constituer un moyen de légitimation et de motivation pour l'action internationale des gouvernements locaux et la décentralisation peut s'envisager comme un instrument d'articulation des politiques fédérales avec les sphères locales. Face à cette double nécessité, les concepts de « politique externe fédérative » et de « diplomatie fédérative » sont apparus afin de qualifier les tentatives de coordination des actions internationales brésiliennes, basées sur l'idée que chaque sphère de pouvoir peut légitimer et soutenir l'intervention de l'autre. Dans les faits, la participation des Etats fédérés aux questions internationales à travers les instruments de la paradiplomatie peut alors être autonome et se constituer en stratégie propre à condition de s'effectuer en accord avec les politiques internationales fédérales et les stratégies diplomatiques du Brésil en tant qu'État. Cette redéfinition tacite du pacte fédéral n'est évidemment pas sans poser problème, en particulier lorsque le gouvernement fédéral décide de recentraliser l'action diplomatique du pays et/ou que certaines administrations étatiques s'opposent au pouvoir central. Plus globalement, de nombreux défis restent encore à relever pour stabiliser cette relation et solidifier le processus d'internationalisation des Etats fédérés: les plus importants sont l'absence d'institutions matures en matière de compétences internationales, le manque de critères clairement définis pour agir à l'international et enfin l'absence de structures

23 DE OLIVEIRA PERPÉTUO, Rodrigo. op. cit. p.50

24 Entretien avec Rodrigo de Oliveira Perpétuo, ancien chef de l'Assessorat des Relations Internationales du Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais, réalisé le 18 août 2016

juridiques spécifiques²⁵. A ce titre, le rôle de la Constitution Fédérale doit être repensé pour assurer une meilleure articulation intergouvernementale et une meilleure convergence des initiatives entre les différentes sphères de pouvoir. Les opérateurs et les praticiens brésiliens des relations internationales doivent obtenir les capacités et les moyens nécessaires à l'élaboration et à la gestion de projets internationaux, et ce à tous les niveaux institutionnels. La situation de précarité juridique, administrative et normative des entités fédérées doit également être étudiée en détail pour renforcer la légitimité, la crédibilité et l'efficacité des accords de coopération signés par les gouvernements infranationaux²⁶

25 CEZÁRIO, Gustavo, et Mariana ANDRADE. op. cit., p.10-11

26 VIGEVANI, Tullo, Luiz Eduardo WANDERLEY, et Rodrigo CINTRA., op. cit., p.25

Chapitre II. L'expérience de l'Etat du Minas Gerais ou l'affirmation fragile des stratégies d'internationalisation des gouvernements locaux

Parmi les Etats de la République Fédérative du Brésil, le Minas Gerais est l'un des plus actifs pour le développement d'actions internationales et de projets de coopération. Ce dynamisme s'explique en partie par le contexte favorable offert par l'Etat à de nombreux niveaux: sa position géographique, ses structures sociales, économiques et commerciales, sa volonté politique d'internationaliser le territoire. Le Gouvernement de l'Etat a ainsi favorisé l'émergence d'une véritable stratégie d'internationalisation à travers l'établissement d'une paradiplomatie structurée par l'administration publique. A partir d'une analyse détaillée de cet exemple, plusieurs éléments tels que le rôle des contextes, le statut institutionnel des relations internationales au sein des administrations locales seront mobilisés pour questionner les stratégies d'internationalisation des gouvernements locaux.

A. Le contexte favorable du Minas Gerais: l'internationalisation comme accélérateur systématique de développement ?

En partant du postulat que les gouvernements locaux sont des acteurs publics ayant pour objectif le développement de leurs territoires et en considérant l'internationalisation comme un moyen politique mobilisé par ces gouvernements, la question suivante doit être soulevée: l'internationalisation d'un territoire à travers la multiplication et le renforcement des contacts entre acteurs locaux et acteurs internationaux constitue-t-elle systématiquement un accélérateur de développement, c'est-à-dire un instrument stratégique favorable à la poursuite de cet objectif ? L'importance du contexte est ici primordiale: chaque territoire est composé par des structures économiques, sociales, commerciales, culturelles et administratives différentes, qui sont plus ou moins compatibles avec des activités internationales dynamiques. L'exemple de l'Etat du Minas Gerais est à ce titre révélateur.

Celui-ci présente de nombreuses caractéristiques qui lui permettent de constituer un contexte favorable à son internationalisation et à son attractivité. Avec un territoire équivalent à celui de la France métropolitaine en terme de superficie et une population de près de 21 millions d'habitants en 2015²⁷, le Minas Gerais est le quatrième Etat brésilien le plus étendu et le deuxième le plus peuplé derrière celui de São Paulo. Ces premières données laissent entrevoir le poids important occupé par cet Etat au sein de l'Union, notamment du fait de sa localisation géographique privilégiée et centrale par rapport au reste du pays. De la même manière, la capitale Belo Horizonte s'affirme comme l'une des métropoles les plus peuplées, les plus modernes et les plus dynamiques du Brésil. Historiquement, l'Etat du Minas Gerais a très vite été tourné vers l'extérieur en raison de la nature des richesses exploitées sur son territoire: l'exploitation des mines qui lui donnèrent son nom ont fait du Minas Gerais l'un des centres de la colonisation européenne à partir du XVIIIème siècle. Aujourd'hui encore et malgré la reconversion économique et commerciale opérée au cours des dernières décennies, le Minas Gerais constitue la troisième force économique du pays, après les Etats de São Paulo et Rio de Janeiro. La qualité des infrastructures explique en partie cette observation, de même que la diversité de son économie. Ces éléments renforcent les structures économiques et commerciales de l'Etat: le Produit Intérieur Brut de l'Etat s'élevait à 403,6 milliards de reais en 2012 pour une augmentation de 4,5% par rapport à l'année précédente²⁸. Aussi, son atout majeur est de caractère international: sa capacité d'exportation se développe de manière régulière. Le Minas Gerais s'affirme comme l'un des plus importants Etats exportateurs du Brésil, notamment en raison des efforts réalisés pour diversifier son économie. En tant que seconde entité fédérée la plus exportatrice, le Minas Gerais joue un rôle fondamental pour la balance commerciale brésilienne et pour le renforcement de l'économie nationale. Si la situation a tendance à se dégrader depuis 2011, la valeur des exportations étant passée de 41,39 milliards de dollars en 2011 à 29,32 milliards en 2014, les exportations de 2014 constituent néanmoins le cinquième meilleur total de l'Etat depuis dix ans et représentent 13% du total brésilien (deuxième derrière São Paulo)²⁹. Le solde commercial de 2014 est positif de 18,32 milliards de dollars et illustre également cette santé économique satisfaisante. Les principaux composants de ces exportations dynamiques, signe d'un Etat ouvert à l'international, sont les minerais métallurgiques (42% du total exporté), les produits métallurgiques (14,2%) et le café (14%). L'importance et le poids de ces exportations sont tels que

27 Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais, et ExportaMinas. « Panorama do Comércio Exterior de Minas Gerais », 2015. Source: Institut Brésilien de Géographie et Statistique, consultable en ligne

28 Ibid. Source: Fondation João Pinheiro et Institut Brésilien de Géographie et Statistique

29 Ibid. Source: Ministère de l'Industrie, du Commerce Extérieur et des Services et Secrétariat de Contrôle des Comptes Extérieurs

leur valeur en 2014 place le Minas Gerais entre la Lituanie et la Bulgarie, au 47^{ème} rang mondial des Etats exportateurs. L'exemple montre qu'au niveau économique et commercial, le poids et l'activité de certaines entités territoriales locales sont tels que leur rôle international est aussi légitime que des Etats souverains et indépendants. La paradiplomatie prend alors un sens particulier dans la mesure où elle doit participer à la promotion de ce dynamisme et de cette attractivité économique à l'international, notamment à travers les projets de coopération. Le cas du Minas Gerais est intéressant car cette recherche d'attractivité ne se limite pas à la sphère économique et commerciale; la spécificité de sa culture et de son territoire permet d'ajouter d'autres dimensions à la stratégie d'internationalisation développée par le Gouvernement.

D'un point de vue historique, plusieurs éléments ont participé à la construction progressive du processus d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais. La place allouée aux relations internationales au sein du Gouvernement de l'Etat est devenue importante dès l'émergence de la République fédérale à la fin du XIX^{ème} siècle et jusqu'à la prise de pouvoir de Getulio Vargas. L'action internationale de Minas Gerais s'affirme alors de façon assez marginale au Brésil: hormis São Paulo, les autres Etats restent assez discrets à ce niveau. Cette tendance se confirme en 1964 lorsque le Minas Gerais est le premier Etat brésilien à créer un Secrétariat des Relations Internationales au sein de son gouvernement, Secrétariat dont l'existence ne sera que provisoire. Bien plus tard, au début des années 1990, alors que le domaine des relations internationales se diversifie et que la globalisation facilite l'émergence de nouveaux acteurs, le Minas Gerais entame un processus d'ouverture internationale visant à attirer main d'œuvre et investissements pour accompagner sa transition économique³⁰. Comme l'explique Rodrigo de Oliveira Perpétuo,

« [l'internationalisation] des Etats brésiliens est fortement lié aux processus de développement économique. Les Etats remplissent avec plus de vigueur cette fonction d'attirer des investissements directs étrangers, de créer les conditions pour l'implantation d'entreprises, d'offrir à un entrepreneur local les capacités d'exporter, de préparer un environnement d'affaires pour une économie plus dynamique »³¹

L'internationalisation de l'Etat s'est poursuivie sous l'impulsion du gouverneur Itamar Franco, ancien président de la République fédérative. Entre 1999 et 2003, diverses initiatives ont permis l'établissement de nombreux projets de coopération mais aussi la redéfinition des relations entre le

30 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. « Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros ». *Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, s. d., 25., p.16

31 Entretien avec Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Gouvernement de l'Etat et le Gouvernement fédéral. Le moratoire relatif à la dette publique de l'Etat a ainsi affirmé une autonomie décisionnelle d'une administration infranationale face à un gouvernement fédéral afin d'éviter un « chaos financier » et de préserver l'attractivité du Minas Gerais pour les investissements étrangers³². Cette histoire tournée vers l'international du Minas Gerais, bien souvent avec le statut de pionnier à l'échelle des gouvernements locaux brésiliens, a permis à l'Etat de construire une expérience et une spécialisation dans ce domaine (notamment à travers l'organisation de grands événements internationaux).

Le contexte institutionnel et administratif a depuis évolué, tout en maintenant la plupart des structures ayant participé à la transition économique de l'Etat et à son développement lors des dernières décennies. Le rôle joué par les organes publics des milieux économique, financier et commercial est primordial: ils gèrent les structures économiques de l'Etat et permettent de coordonner les politiques publiques avec les acteurs économiques présents sur le territoire du Minas Gerais, qu'ils soient locaux ou internationaux. C'est notamment le cas du BDMG, de l'INDI, de la CODEMIG ou du Système FIEMG. Ces éléments permettent d'illustrer le fait que le Gouvernement de l'Etat cherche à inclure au maximum les acteurs présents sur le territoire afin de renforcer la crédibilité et l'identification de ces mêmes acteurs aux politiques publiques mises en place en matière de relations internationales. La division de l'administration gouvernementale en plusieurs Secrétariats d'Etat permet quant à elle de segmenter l'action publique en fonction des domaines; la création de 17 territoires de développement et des Forums Régionaux par le Gouvernement de l'Etat permet d'impliquer toutes les zones du Minas Gerais, des plus développées aux plus marginales, afin d'optimiser l'efficacité des politiques en déterminant les besoins en fonction des espaces. Plusieurs projets de coopération internationale ont ainsi été dirigés spécifiquement vers le territoire Nord, le plus en difficulté aujourd'hui.

Si l'Etat du Minas Gerais bénéficie d'un contexte favorable à l'établissement d'une stratégie d'internationalisation, la diversité des environnements et leurs évolutions empêchent toute forme de conclusion définitive concernant de telles stratégies car leur champ d'action est intrinsèquement évolutif et dynamique. Ce postulat explique en partie le fait que les relations internationales ont encore bien souvent un statut incertain et fragile au sein des administrations locales.

32 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. op. cit. p.8

B. Le statut encore incertain des relations internationales au sein des structures institutionnelles de l'Etat

L'Etat de Minas Gerais s'est historiquement affirmé comme l'un des Etats brésiliens les plus actifs sur le plan international, par l'intermédiaire de projets de coopération avec des gouvernements locaux étrangers ou d'autres organismes internationaux, mais aussi en constituant des programmes d'attraction d'investissements économiques et commerciaux. Néanmoins, la place institutionnelle des relations internationales est encore fragile au sein de l'administration publique de l'Etat. Son histoire et son statut actuel illustre le constat fait précédemment, selon lequel les relations internationales restent un domaine généralement mineur au sein des gouvernements locaux. Si les praticiens de cette spécialité cherchent à lui attribuer des rôles et des fonctions élargis, les administrations peinent en général à l'intégrer et à la renforcer au sein des institutions, preuve que le processus d'internationalisation des gouvernements locaux est encore en phase de maturation. Dans le cas du Minas Gerais, les questions internationales étaient intégrées à un sous-secrétariat d'Etat dépendant du Secrétariat d'Etat du Développement Économique (SEDE) de 2002 à 2008, ce qui démontre que ces deux domaines (relations internationales et économie) sont étroitement liés dans cet Etat. A cette date, un Assessorat des Relations Internationales (ARI) fut créé au sein du Secrétariat d'Etat du Gouvernement. Cette mutation a initialement concentré l'action internationale de l'Etat autour du Gouverneur lui-même et sur l'aspect protocolaire de la paradiplomatie, à travers la formulation de rencontres avec des représentants diplomatiques ou des autorités étrangères visitant l'Etat. Limitée à ces orientations formelles, l'ARI n'avait que peu d'influence à l'international et dans les processus de développement du territoire; de plus, elle fragmentait les Secrétariats d'Etat ou les entreprises publiques en y intégrant une action de dimension internationale souvent autonome et détachée de toute autre stratégie mise en place par ces entités. En 2011, un décret officiel du Gouvernement pose finalement les bases juridiques de l'action internationale de l'ARI en diversifiant ses activités. Ses fonctions y sont clairement définies :

« L'Assessorat des Relations Internationales a pour finalité la prestation de conseils au Gouverneur sur les questions à caractère international, afin de contribuer au dialogue, à l'élaboration, l'attraction, la captation et la conservation d'opportunités de promotion, d'intégration et de coopération entre les organes et entités de

l'Administration Publique étatique, les organismes internationaux et les autres unités infranationales »³³.

Les missions qui lui sont attribuées comprennent notamment l'élaboration d'études sur des questions à l'impact international en lien avec l'activité du Gouvernement, l'élaboration d'agendas de travail pour établir et piloter des accords de coopération internationale, l'organisation et la coordination de missions officielles étrangères ou encore l'élaboration et le développement de projets visant à promouvoir la coopération internationale dans l'Etat³⁴. Ce renforcement s'est confirmé à partir de 2015, avec une diversification importante des actions internationales menées par l'ARI afin de se transformer en un véritable instrument de développement à partir de programmes qui enrichissent les politiques publiques des différents Secrétariats d'Etat, d'un échange avec les entreprises publiques pour comprendre comment leur potentiel international peut s'intégrer aux processus de développement de l'Etat, ainsi que d'une volonté d'encourager l'engagement des municipalités, des universités, des entreprises, des ONG dans ce processus.

L'adoption du projet de loi 3.503/2016 par la séance plénière de l'Assemblée Législative du Minas Gerais en juillet 2016 a pourtant déstabilisé et affaibli le statut des relations internationales au sein de l'administration étatique³⁵. Ce projet de loi, proposé par le Gouverneur Fernando Damanta Pimentel, est un texte qui dispose sur la structure organique de l'administration publique du Pouvoir Exécutif. Dans la mesure où l'Assessorat des Relations Internationales, c'est-à-dire l'entité de référence en matière de relations internationales au sein du Gouvernement, dépend du Secrétariat d'Etat du Gouvernement, elle est directement concernée par cette réforme. Elle a notamment donné lieu à un nouveau décret qui a modifié les compétences attribuées à l'ARI³⁶. Si les activités et les projets en cours sont maintenus et que les fonctions générales de l'ARI restent les mêmes en pratique, les textes ont sensiblement évolué. Il a toujours pour rôle de conseiller le Gouvernement et le Gouverneur sur les questions à caractère international, mais ce rôle se développe désormais de manière coordonnée avec le Secrétariat d'Etat des Questions Civiles et des Relations Institutionnelles, diminuant ainsi son autonomie d'action et renforçant la pluralité de ses dépendances. Aussi, les attributions formelles de cette entité sont désormais résumées en trois points, à l'article 7 du chapitre 5 de ce décret:

« I- promouvoir des études, des analyses et des matériaux sur demande du

33 Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais. *Décret n°45.830 du 22/12/2011*, 2011. Cf. Annexe I

34 Cf. Annexe I, Document 1

35 Gouverneur Fernando Damata Pimentel. *Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado*. Consulté le 11 novembre 2016.

36 Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais. *Décret n°47.047 du 16/09/2016*, 2016. Cf. Annexe I

Secrétariat du Gouvernement, ayant pour base des questions de dimension internationale et d'intérêt pour le Gouvernement étatique;

II – élaborer des agendas de travail et conseiller assister la formalisation d'instruments de coopération pouvant être utilisés par l'Etat;

III – coordonner la réception de missions officielles étrangères en visite dans l'Etat du Minas Gerais, les visites du Gouverneur au sein des organismes internationaux, gouvernementaux ou non, et d'autres unités infranationales, sous le contrôle du Secrétariat d'Etat du Gouvernement »³⁷

L'exemple du Minas Gerais illustre parfaitement le fait que dans la plupart des cas, les relations internationales n'ont encore qu'une place secondaire voire mineure dans l'appareil institutionnel et administratif des gouvernements locaux. L'émergence poussive de ces derniers sur la scène internationale s'explique donc aussi par des éléments endogènes, dans la mesure où une restructuration profonde du statut des relations internationales au sein de ces mêmes gouvernements doit être réalisée afin de renforcer la capacité d'action des organes publics spécialisés et responsables de ces questions.

C. La stratégie d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais: analyse d'une action paradiplomatique instable

Bien que fragile et vulnérable face aux mutations institutionnelles de l'administration du Gouvernement notamment depuis août 2016, l'internationalisation de l'Etat se développe avec un dynamisme qui illustre le statut paradoxal des relations internationales et de la paradiplomatie au sein des institutions étatiques: le manque de moyens dont elle dispose limite la mise en place efficace d'une stratégie politique pourtant affirmée. De nombreux projets et programmes de différentes natures ont été mis en place, ayant pour objectif de promouvoir d'une part l'importance des relations internationales et de ses bénéfices auprès des acteurs présents sur le territoire du Minas Gerais (organes publics, entreprises, universités, associations, etc), d'autre part l'Etat du Minas Gerais lui-même auprès des acteurs internationaux (autres gouvernements infranationaux, organismes internationaux, représentants diplomatiques, entreprises étrangères). L'ensemble des actions et des projets développés par l'ARI – entité institutionnelle de référence en matière de

37 Cf. Annexe I

relations internationales au sein du Gouvernement – sont mis en place en partenariat et en collaboration avec d'autres organes de l'administration étatique, qui démontrent la diversité des thématiques et des domaines traités par ce service: par exemple, la SEGOV, la SEPLAG, la SEDE, la SEE, la SEC, etc.

Sa principale fonction reste la réception de délégations étrangères et le conseil au Gouverneur concernant les sujets à dimension internationale. Pour renforcer les politiques d'attraction d'investissements, d'échanges culturels, d'innovations technologiques et de promotion internationale de l'Etat, l'ARI apporte également un appui institutionnel aux autres cellules de conseil et aux consulats pour les initiatives internationales sur le territoire du Minas Gerais. A ce titre, elle fournit une assistance pour l'organisation d'événements, la conception de stratégies de communication internationale et la mise en relation des acteurs internationaux. Un autre champ de son action est l'articulation effectuée entre le Gouvernement de l'Etat et des organes internationaux multilatéraux tels que le PNUD ou l'AFD. A titre d'exemple, une mission officielle de l'AFD a eu lieu en juillet 2016, avec pour objectif l'établissement de plusieurs axes de coopération autour des transferts de technologie et des échanges de bonnes pratiques institutionnelles. Les professionnels de l'ARI ont également participé, au cours des dernières années, à de nombreuses missions internationales en lien avec le processus d'internationalisation des gouvernements infranationaux, illustrant ainsi son implication dans les actions visant à renforcer et promouvoir ce dernier. Citons par exemple sa participation active aux rencontres du projet ALLAS³⁸ ou à la COP21 de Paris en décembre 2015. Enfin, l'action de l'ARI se structure plus spécifiquement, sur le long terme, autour de trois programmes répondant à des objectifs divers. D'une part, le programme d'internationalisation régionalisée cherche à implanter le processus d'internationalisation de l'Etat sur l'ensemble de son territoire en incluant les 17 territoires de développement évoqués précédemment. Cette inclusion se traduit par la mise en place de cellules de capacitation des municipalités afin de les sensibiliser au rôle international qu'elles peuvent jouer. D'autre part, le programme de volontariat international a pour finalité de planifier l'accueil de volontaires étrangers en leur offrant des postes de prestataires de services au sein de l'administration publique de l'Etat. Ce programme permet à ces volontaires d'appréhender les politiques publiques développées par le Gouvernement afin de stimuler des travaux de recherche et des productions scientifiques internationales tout en renforçant les partenariats entre les universités du Minas Gerais et les universités étrangères. Enfin, le programme de formation en langues étrangères élaboré en

38 Réseau de gouvernements locaux, notamment municipaux, visant à créer et promouvoir des projets de coopération entre les gouvernements locaux sud-américains et européens

partenariat avec le SEE a pour objectif l'amélioration du niveau général en langues étrangères dans le réseau d'enseignement de l'Etat afin de sensibiliser la population au processus d'internationalisation de l'Etat. Divisé en deux volets (*Speak English Minas Gerais* et *Hable Español Minas Gerais*), ce programme est développé en collaboration avec des ambassades et des instituts d'enseignement de langues étrangères afin d'offrir aux élèves et aux professeurs des cours de capacitation linguistique et méthodologique.

Les missions et les fonctions assumées par l'ARI condensent l'ensemble des capacités administratives et institutionnelles mises à disposition par le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais pour mener à bien sa stratégie d'internationalisation de l'Etat. Le constat général des tenants et des aboutissants de cette stratégie est contradictoire. D'une part, il apparaît clairement que les moyens alloués à l'ARI sont faibles puisque celle-ci ne dispose pas d'une stabilité institutionnelle assez forte pour développement de ses activités et puisque le budget global et les moyens matériels sont réduits. Comme le précise Rodrigo de Oliveira Perpétuo,

« Il existe un problème peut-être brésilien d'une incompréhension de ce que deviennent les relations internationales et de leur potentiel. Cela se traduit par une équipe réduite, un budget presque insignifiant par rapport au budget de l'Etat [...] »³⁹

Manque de moyens donc, manque d'autonomie également puisque l'ensemble des programmes se construisent en collaboration avec des Secrétariats d'Etat. Sans ce statut de Secrétariat d'Etat, l'ARI ne peut donc mettre en place ses actions de manière pleinement libre et autonome. D'autre part, la multiplicité et la diversité des programmes démontrent un réel volontarisme politique qui fait de l'internationalisation l'un des objectifs majeurs de l'administration publique du Minas Gerais. Elles permettent ainsi d'inclure de nombreux acteurs locaux et internationaux dans le processus, de procurer à ces mêmes acteurs les capacités pour qu'ils s'y engagent, d'attirer des investissements, des visiteurs, etc. Le développement et la multiplication des projets illustrent en partie l'efficacité des programmes mis en œuvre. Enfin, cette diversité affirme une nouvelle fois l'aspect pluridimensionnel qui caractérise la paradiplomatie des gouvernements locaux; celle-ci peut se traduire par des projets de coopération bilatéraux ou multilatéraux, mais aussi par des programmes de sensibilisation de la population, des actions de représentation, de promotion et de valorisation de l'Etat. Ce fut notamment le cas lors des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016, dont l'exemple va être détaillé à présent.

39 Entretien avec Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Chapitre III. Les Jeux Olympiques et Paralympiques: un instrument politique d'internationalisation des gouvernements locaux

L'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 au Brésil a constitué une opportunité majeure pour l'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais. L'utilisation des Jeux comme instrument politique et stratégique s'est avérée être un objectif majeur du Gouvernement dans le domaine des relations internationales en 2016. Le détail des mouvements suscités par cet événement et des actions mises en place à cette occasion viendront questionner le rôle global de cet événement pour les gouvernements locaux d'une part, l'impact et les héritages de cet événement sur le long terme d'autre part, en particulier à partir de l'expérience spécifique du Minas Gerais.

A. Un événement à l'impact unique, une opportunité stratégique d'exception

Les Jeux Olympiques sont devenus, à bien des égards, le plus grand événement de la planète, tous domaines confondus. Nombreux sont les éléments chiffrés qui viennent renforcer ce postulat: la participation de plus de 200 Comités Nationaux Olympiques (CNO) représentant leurs Etats respectifs, la présence de plus de 15 000 sportifs (olympiques et paralympiques confondus) accompagnés de leurs staffs techniques, les quelques 100 000 heures de diffusion sur les canaux de télévision mondiaux, rassemblant entre 3,5 et 4 milliards de téléspectateurs en cumulé, mais encore les 20 000 journalistes accrédités et les 70 000 volontaires⁴⁰. Le potentiel de visibilité que concentrent les Jeux est immense, à tel point qu'il constitue l'événement transfrontalier par excellence. Il transcende les frontières géographiques dans la mesure où son influence directe ou indirecte sur les territoires s'étend bien au-delà de la seule ville hôte; les frontières temporelles puisqu'il nécessite une préparation profonde et détaillée *ex ante* et puisqu'il agit encore *ex post*, bien après la date de fin des compétitions sportives; les frontières thématiques car il s'agit d'un événement dont l'influence s'étend bien au-delà du strict domaine sportif en mobilisant des enjeux politiques, sociaux, économiques, financiers, culturels, technologiques, etc. Les Jeux Olympiques et

⁴⁰ Comité Français du Sport International. « Synthèse - Etude d'opportunité - Candidature à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 ». Paris: Comité Français du Sport International, s. d., p.4

Paralympiques constituent par conséquent une opportunité unique de promotion, de valorisation pour la ville et le pays organisateurs du fait de cette visibilité internationale. Si cette visibilité a ses avantages, elle contient également, du fait des dimensions de l'événement, des défis multidimensionnels pouvant se transformer en menaces et en faiblesses de plus ou moins long terme s'ils ne sont pas relevés. Toujours organisés dans des mégapoles mondiales, ils s'accompagnent systématiquement de restructurations majeures des infrastructures de transport, de logement, de tourisme, de pratique sportive. Le budget réel nécessaire à ces restructurations est important pour les gouvernements nationaux et locaux, d'autant qu'il dépasse en moyenne de 179% les prévisions initiales; par exemple, lors de l'édition 2012 à Londres, le coût prévu de 7,4 milliards d'euros a finalement été de 14,8 milliards⁴¹. Difficile donc de cerner et de juger avec exactitude le rôle, l'impact et l'influence des Jeux Olympiques et Paralympiques. D'une part, ils transforment et modernisent, à n'en pas douter, les territoires qui les accueillent, tout en constituant une vitrine d'ouverture internationale unique au monde; d'autre part, ils mobilisent des budgets faramineux pour des retours sur investissements aléatoires, notamment pour les catégories de population les plus modestes.

Les Jeux Olympiques et Paralympiques 2016, attribués à la ville de Rio de Janeiro en octobre 2009, répondent eux aussi à cette analyse. Leur organisation s'inscrit dans une stratégie plus large menée par le gouvernement brésilien depuis plusieurs années, visant à assurer l'accueil de plusieurs événements sportifs de grande ampleur afin d'offrir au Brésil une visibilité importante et de faire entrer le pays dans une nouvelle phase de son développement. Les Jeux de Rio 2016 marquent donc la conclusion d'un cycle jalonné par trois événements aux dimensions croissantes dans leur impact international: la Coupe des Confédérations de football en 2013, la Coupe du Monde de football en 2014 et les Jeux Olympiques et Paralympiques en 2016. Déjà largement contestée au moment du Mondial 2014, cette stratégie a également été remise en cause lors des derniers mois précédant les Jeux, notamment par l'intermédiaire de mouvements sociaux importants. Entre les annonces officielles et l'organisation des événements, de nombreux éléments endogènes et exogènes ont profondément modifié les contextes brésilien et carioca, fragilisant la légitimité de l'organisation d'événements si exigeants économiquement et socialement: crise financière, économique et budgétaire mondiale, crise politique et institutionnelle nationale, etc. En considérant le débat qui a animé la période de préparation des Jeux, notons une nouvelle fois que l'impact des Jeux s'étend quoiqu'il en soit bien au-delà de ces strictes considérations budgétaires.

41 FROT, Emmanuel, et Julien GOORIS. « Quels effets économiques peut-on attendre de l'organisation des Jeux Olympiques à Paris ? » *Microeconomix*, s. d., 8., p.3

Pour la ville organisatrice comme pour les territoires environnants, ils constituent une opportunité unique et potentiellement efficace d'aménagement et de modernisation du territoire, de promotion économique, commerciale et culturelle, mais aussi d'inclusion sociale, à condition qu'ils donnent lieu à des politiques publiques pertinentes et soutenables sur le long terme. Le caractère éminemment international de l'événement peut contribuer à atteindre ces objectifs, en bénéficiant de projets de coopération et en suivant entre autre les logiques de paradiplomatie et de coopération décentralisée. Les résultats peuvent donc se révéler très variables en fonction de la gestion publique menée à la fois en amont et en aval de l'événement: la ville d'Athènes, organisatrice en 2004, n'a pas su maîtriser et canaliser l'impact des Jeux sur son territoire; les infrastructures sont aujourd'hui largement délaissées et dans ce cas de figure, les contraintes financières ne sont pas compensées par un constat matériel de développement; au contraire, la ville de Londres, organisatrice en 2012 a réussi à pérenniser l'utilisation des infrastructures créées ou modifiées à l'occasion des Jeux et ceux-ci ont donc été un véritable tremplin de développement pour la ville, malgré un coût très important.

B. Les Jeux et le Minas Gerais: les outils d'une ambition politique de premier plan

Conscient de l'opportunité que peuvent représenter les Jeux Olympiques et Paralympiques pour promouvoir l'Etat à l'international, le Gouvernement de l'Etat de Minas Gerais a mis en place plusieurs actions participant directement ou indirectement au processus d'internationalisation de l'Etat. Ces initiatives ont notamment été rendues possibles par l'action d'un ancien athlète olympique, M. Rogério Romero, Secrétaire d'Etat adjoint aux Sports et à la Jeunesse entre 2007 et 2013, c'est-à-dire au moment de l'attribution des Jeux 2016 à la ville de Rio de Janeiro et durant les premières années de préparation. Son action a été fondamentale pour sensibiliser l'administration publique et les acteurs étatiques quant au potentiel d'un tel événement pour le développement du Minas Gerais, notamment en raison de la structure économique de l'Etat et de sa proximité avec l'Etat de Rio de Janeiro. L'expérience de Rogério Romero concernant le fonctionnement des institutions olympiques et les priorités en termes d'infrastructures a rendu possible l'élaboration d'un catalogue de services permettant la délocalisation de plusieurs événements olympiques sur le territoire du Minas Gerais, qui a ainsi été le deuxième Etat accueillant le plus d'événements

olympiques après celui de Rio: passage de la flamme olympique, accueil de nombreuses délégations internationales, accueil de dix matchs du tournoi olympique de football (masculin et féminin)⁴². Dans l'Etat du Minas Gerais comme dans celui de Rio de Janeiro, l'expérience accumulée à l'occasion de la Coupe du Monde 2014 a été fondamentale dans la mesure où l'administration publique présentait une expertise dans l'organisation et la planification de grands événements sportifs internationaux. Le dernier élément qui fut favorable à l'organisation de nombreux événements olympiques et paralympiques sur le territoire du Minas Gerais est le réseau diplomatique important déjà établi dans l'Etat, sous la forme de consulats ou de services de coopération des ambassades, qui a facilité l'établissement de contacts plus avancés et la réalisation logistique de l'accueil de ces acteurs. Cet exemple illustre deux éléments importants pour l'analyse de l'internationalisation des gouvernements locaux: d'une part, il permet de constater que cette internationalisation mobilise non seulement des capacités organisationnelles et collaboratives, mais aussi des capacités communicationnelles et marketing afin de mettre en valeur le territoire auprès d'acteurs déterminés et spécifiques; d'autre part, il met en lumière les liens pouvant exister entre un projet international et le développement d'un territoire, en particulier concernant l'inclusion de ce projet sur le territoire. Pour donner un exemple précis, le passage de la flamme olympique a été planifié de telle sorte qu'elle a traversé l'ensemble de l'Etat du Minas Gerais. Ce fut également le cas en 2012, où le tracé du parcours de la flamme passait au maximum à une heure de route de l'ensemble de la population britannique⁴³.

Au niveau institutionnel, la planification des actions olympiques et paralympiques au sein de l'administration publique du Minas Gerais et son intégration au processus d'internationalisation de l'Etat se sont traduites par la création d'une cellule spécialisée créée par le décret 46.743 du 15 avril 2015⁴⁴. La Cellule d'Articulation Minas 2016 avait pour objectif la préparation et la mise en œuvre des actions nécessaires à la réalisation des Jeux Olympiques et Paralympiques au sein de l'Etat, ainsi que la planification d'un développement stratégique du territoire intégrée à ces mêmes actions. Ces objectifs devaient être poursuivis en respectant les directives du Comité International Olympique, du Comité Rio 2016 et des autres autorités publiques référentes pour les Jeux. Dirigée par le Secrétariat d'Etat aux Sports, cette cellule a inclus l'ensemble des Secrétariats d'Etat liés de près ou de loin aux Jeux Olympiques et Paralympiques (Culture, Sciences et Technologie, Développement Économique, Éducation, Environnement et Développement durable, Tourisme,

42 Cf. Annexe II, Illustration I

43 Comité International Olympique. « Héritage Olympique », 2013.

44 Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais. *Décret n°46.743 de 15/04/2015*, 2016.

Santé, etc) ainsi que l'ARI. Elle a régulièrement mené des réunions de coordination et d'alignement entre ces différents organes afin de fournir une action publique de qualité à chaque étape de l'événement (planification, préparation, exécution) dans des domaines variés (sécurité, logistique générale, impact social, etc). Aussi, divers événements furent organisés en collaboration avec des acteurs externes afin de renforcer ces actions et de garantir leur réussite: par exemple, un séminaire sur les sciences du sport et l'impact social des Jeux en partenariat avec plusieurs universités britanniques ou une conférence sur la sécurité publique et la question antiterroriste lors des Jeux, menée par des officiers britanniques du Scotland Yard.

En parallèle des actions menées par la Cellule d'Articulation Minas 2016, l'ARI a mis en œuvre plusieurs projets coopératifs afin de faire des Jeux Olympiques un véritable instrument de coopération internationale et de paradiplomatie à l'échelle de l'Etat. Le plus important de ces projets est le *Minas 2016 Business Program*, programme d'attraction d'investissements et de promotion commerciale élaboré en partenariat avec l'INDI. Il vise à attirer des investissements étrangers, promouvoir l'environnement économique et commercial de l'Etat et appuyer l'ensemble des actions menées dans le cadre de l'internationalisation de l'Etat avant, pendant et après le moment stratégique constitué par les Jeux. En profitant de la visibilité du Minas Gerais lors de l'événement, l'objectif était de rassembler décideurs politiques, représentants diplomatiques, entrepreneurs et journalistes afin de participer à divers agendas promotionnels, à interagir sur les structures économiques de l'Etat et sur les opportunités qu'il présente. Là encore, divers événements de promotion et de sensibilisation furent organisés afin de bénéficier du moment olympique pour créer un environnement favorable au développement et à la coopération entre ces différents acteurs internationaux. Enfin, d'autres projets de natures variées mis en œuvre par l'ARI ont permis de diversifier l'impact des actions gouvernementales développées durant les Jeux, notamment afin d'intégrer la population à cet événement international. Ces projets ont généralement été croisés avec ceux mis en place dans le cadre de la stratégie d'internationalisation de l'Etat. Plusieurs rencontres officielles ou informelles ont été organisées avec des délégations olympiques, à Belo Horizonte mais aussi à Uberlândia, Juiz de Fora ou Viçosa; de nombreuses actions ont été élaborées en partenariat avec les établissements scolaires publics pour sensibiliser les jeunes générations aux langues étrangères, à l'ouverture culturelle, aux valeurs olympiques et aux enjeux internationaux.

Si selon Rodrigo de Oliveira Perpétuo, « *il aurait été possible de profiter encore plus de l'événement, notamment en effectuant un travail plus poussé avec les journalistes et les*

entrepreneurs des pays accueillis »⁴⁵, il faut souligner la diversité des initiatives mises en place, leur réussite et leur répercussion positive, tant sur le plan local qu'international. Les Jeux Olympiques et Paralympiques dans le Minas Gerais ont constitué une expérience positive dans leur préparation et leur exécution, notamment grâce à des coûts évidemment moins importants qu'à Rio, à l'anticipation du Gouvernement, à la coordination des organes publics et à l'intégration de l'événement au processus d'internationalisation de l'Etat. Pour qu'il constitue un véritable instrument efficace de ce processus, il faut néanmoins s'interroger sur son impact et sur l'héritage qu'il laisse sur le long terme.

C. Impact et héritages: les Jeux comme vitrine temporaire ou instrument stratégique de long terme ?

En tant que premier événement mondial, les Jeux Olympiques et Paralympiques représentent une opportunité unique de promotion et de valorisation des territoires à l'international pour les autorités publiques organisatrices; cela a déjà été souligné. Les bénéfices économiques, commerciaux, touristiques et culturels sont bien plus compliqués à évaluer après l'événement, d'une part parce que les critères à prendre en compte ne sont pas clairement déterminés et d'autre part parce que les frontières territoriales, temporelles et thématiques de l'impact de l'événement ne peuvent être dessinées avec précision. Dans le cas des actions olympiques et paralympiques effectuées dans l'Etat du Minas Gerais, leur préparation et leur exécution ont eu reçu un accueil positif, autant chez les acteurs locaux (organes publics, établissements scolaires, population) qu'internationaux (touristes, presse, délégations olympiques et paralympiques). En les intégrant au processus d'internationalisation de l'Etat, les Jeux ont donc rempli leur rôle de vitrine temporaire et de tremplin promotionnel à court terme, c'est-à-dire avant et durant l'événement en lui-même, lorsque la visibilité est la plus forte et lorsque les acteurs internationaux sont présents sur le territoire. Pour qu'ils deviennent un véritable instrument stratégique de développement international, les Jeux doivent néanmoins avoir un impact de long terme, à trois niveaux: au niveau local d'abord, en offrant aux acteurs de l'Etat des moyens structurels pour s'impliquer dans ce processus d'internationalisation; au niveau national ensuite, en favorisant par la réussite de l'événement la transformation juridique des compétences accordées aux gouvernements locaux en

45 Entretien avec Rodrigo de Oliveira Perpétuo

matière de coopération internationale; au niveau international enfin, en pérennisant la valorisation de l'Etat à l'étranger, par l'intermédiaire des acteurs présents lors de l'événement, ce qui implique le maintien de relations collaboratives étroites et actives après les Jeux.

La principale difficulté liée à ces objectifs réside dans le fait qu'il est délicat d'évaluer avec précision l'impact de long terme des actions mises en œuvre lors l'événement. Rodrigo de Oliveira Perpétuo concède ainsi qu'il n'existe aujourd'hui aucune étude précise relative à l'impact et aux héritages économiques, commerciaux et touristiques des Jeux dans le Minas Gerais, en expliquant que l'Etat doit s'appliquer à effectuer les travaux nécessaires à la collecte et à la publication de ces éléments afin que les Jeux constituent un réel outil de stratégie politique internationale et non un souvenir collectif éphémère, sans influence structurelle⁴⁶. Ainsi, il est important de concentrer l'action publique internationale sur les pays présents dans l'Etat au moment des Jeux (délégations, équipes de football) afin de comprendre quels sont les marchés et les publics prioritaires et de développer des actions qui stimulent leur intérêt. L'analyse de l'impact et de l'efficacité des programmes mis en place doit s'effectuer en suivant une logique thématique de façon à identifier les secteurs les plus performants et les plus déficients pour les renforcer en fonction des besoins analysés. Le Comité International Olympique distingue cinq catégories d'héritages laissés par les Jeux: sportif, social, environnemental, urbain et économique⁴⁷. Le fait que l'Etat du Minas Gerais n'ait organisé qu'une partie limitée des Jeux Olympiques et Paralympiques ne signifie pas que cette division thématique est impertinente pour analyser les héritages des Jeux sur ce territoire. Sur le plan sportif, les Jeux (mais aussi la Coupe du Monde de football 2014) ont notamment permis la modernisation du stade Mineirão à Belo Horizonte, mais aussi celle de nombreuses infrastructures au sein de la capitale et dans les principales villes de l'Etat. Les actions olympiques ont ainsi permis de mettre en valeur des infrastructures sportives de qualité pouvant être réutilisées par la suite, mais aussi d'encourager les populations à la pratique du sport en elle-même grâce à la dispersion des délégations sur le territoire⁴⁸. Sur le plan social, l'accueil de délégations et de matchs de football a permis de promouvoir auprès des visiteurs non seulement la culture nationale brésilienne, mais aussi la culture locale du Minas Gerais. De nombreuses actions ont également été mises en place dans le secteur de l'éducation auprès du réseau d'écoles publiques de l'Etat. Sur le plan environnemental, les investissements effectués pour la modification de certaines infrastructures permettent d'y intégrer des qualités de durabilité et soutenabilité. Sur le plan urbain, l'énorme afflux

46 Entretien avec Rodrigo de Oliveira Perpétuo

47 Comité International Olympique. op. cit., p.6

48 Cf Annexe II – Illustration 1

de visiteurs implique une adaptation ponctuelle des mécanismes de gestion urbaine en terme de transport, de patrimoine, de sécurité, etc. Dans la ville de Rio de Janeiro, plusieurs lignes de transport en commun ont par exemple été ouvertes à l'occasion des Jeux, permettant d'améliorer sensiblement la diffusion et la fiabilité du réseau. Enfin, sur le plan économique, les retombées sont bien évidemment majeures, partagées entre l'aspect négatif des coûts générés et l'aspect positif de l'accélérateur économique que les Jeux représentent. Dans le cas du Minas Gerais, le *Minas 2016 Business Program* a permis de focaliser l'action gouvernementale sur cet aspect.

Chapitre IV. Recommandations pour le renforcement du processus d'internationalisation des gouvernements locaux à travers l'exemple du Minas Gerais

L'analyse de la place et du rôle des relations internationales au sein du Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais et l'étude du processus d'internationalisation stratégique qu'il développe ont à la fois révélé des forces qui rendent ce processus dynamique et des faiblesses qui menacent son avenir. Au-delà de ses particularités locales, l'expérience du Minas Gerais illustre les éléments principaux qui caractérisent l'émergence des gouvernements locaux parmi le système de coopération internationale. En tout premier lieu, elle permet d'observer que la coopération internationale et la paradiplomatie des gouvernements locaux demeurent peu considérées, sinon par leurs praticiens directs. Elles restent jusqu'à aujourd'hui fragiles, souvent déstructurées au gré des conjonctures institutionnelles ou budgétaires. Pour un même phénomène, l'Etat du Minas Gerais présente à échelle locale des caractéristiques similaires à celles visibles à échelle globale. L'internationalisation des gouvernements infranationaux est un processus encore en maturation, complexifié par la diversité des contextes, le conservatisme des gouvernements centraux cherchant à maintenir leurs prérogatives et le manque de volonté politique parfois visible, qui empêche l'établissement d'activités internationales autonomes au sein des institutions infranationales. Le caractère encore inachevé de ce processus, dans l'Etat du Minas Gerais comme ailleurs, offre ainsi la possibilité de poursuivre sa construction progressive grâce à l'importance croissante du sujet dans les milieux universitaires et grâce aux échanges de bonnes pratiques entre gouvernements locaux. Les recommandations à suivre sont à appréhender en considérant le contexte spécifique de l'Etat du Minas Gerais et de la stratégie mise en place par son Gouvernement,. Elles ne revêtent pas une dimension générique par rapport à la question de l'émergence des relations internationales au sein des gouvernements infranationaux mais peuvent néanmoins être transposées, *mutatis mutandis*, à d'autres expériences. Ces mêmes recommandations seront partagées entre la question de la place institutionnelle des relations internationales dans le Gouvernement de l'Etat de Minas Gerais (1; 2; 3;), l'aspect pratique du processus d'internationalisation de l'Etat (4; 5; 6; 7), et les enjeux spécifiques liés à l'impact et à l'héritage laissé par les Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 (8; 9; 10).

1. L'action internationale des gouvernements locaux est un phénomène encore en construction bien qu'il ne soit désormais plus marginal. Dans de nombreux cas, son développement est limité par les rapports plus ou moins conflictuels qui agissent entre les gouvernements locaux et les gouvernements centraux au sujet des relations internationales. Dans le cas brésilien, cette relation était relativement apaisée depuis plusieurs années en raison des mesures d'ouverture et de coopération établies par les gouvernements Lula. La crise politique nationale récente a remis en cause ces avancées et les Etats fédérés ont vu leur capacités d'action internationale fragilisées voire réduites. Dans le cas du Minas Gerais, ces difficultés au niveau de la diplomatie fédérative se sont accompagnées d'une réforme administrative importante qui a directement impacté le secteur des relations internationales. Celles-ci souffrent encore d'un manque de clarté concernant la définition de leur statut au sein de l'appareil institutionnel et d'une considération politique encore insuffisante. Pour renforcer le processus d'internationalisation de l'Etat, il est apparu fondamental que le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais clarifie la place donnée aux relations internationales au sein de l'administration publique en attribuant à ce domaine un statut institutionnel et législatif défini et solide. Il s'agit d'une étape nécessaire à la constitution d'une politique étatique internationale crédible et influente, vis-à-vis du gouvernement fédéral d'une part, afin de faire valoir les compétences de l'administration et pour opérer une modification progressive de leurs relations juridiques le cas échéant, et vis-à-vis des partenaires internationaux d'autre part, notamment en disposant de budgets plus importants pour mener à bien les projets de coopération menés par le Gouvernement du Minas Gerais.

2. Le manque de moyens dont disposent les praticiens des relations internationales au sein des gouvernements locaux constitue un autre problème majeur venant s'ajouter à celui du manque de clarté du statut institutionnel de ce domaine. Le cas de l'administration de l'Etat du Minas Gerais permet de constater que ces deux faiblesses structurelles sont étroitement liées. Depuis 2009, l'ensemble des actions internationales de l'Etat sont pilotées par un organe spécifique, l'Assessorat des Relations Internationales. Cet organe a assumé un rôle de conseil auprès du Gouverneur et de gestion événementielle et protocolaire jusqu'à 2011, c'est-à-dire sans réelle influence politique parmi les institutions étatiques et encore moins, *a fortiori*, sur la scène internationale. La promulgation du décret n°45830 a permis de greffer à cette fonction protocolaire une force de proposition politique intégrée à une stratégie d'internationalisation plus concrète. Néanmoins, jamais cet organe public à vocation internationale n'a bénéficié de moyens humains, techniques et budgétaires à la hauteur des besoins que génèrent la diversité des projets menés. Deux raisons

viennent apporter de possibles explications à ce manque de moyens. La première, c'est le postulat selon lequel les relations internationales souffrent encore d'un réel manque de considération politique dans le système étatique, en dépit de la volonté affichée d'internationaliser l'Etat; la seconde, qui découle de la précédente, c'est que ce manque de considération alimente les faiblesses institutionnelles qui caractérisent les relations internationales au sein de l'Etat. Un exemple illustre ce manque de clarté et de considération: une simple recherche Internet sur les moteurs traditionnels permet de constater qu'aucun interlocuteur, aucun contact de référence n'est directement disponible au Gouvernement d'Etat du Minas Gerais en matière de relations internationales. En considérant l'importance des enjeux trans- et internationaux dans le monde globalisé, notamment pour les gouvernements locaux, et la légitimité de ces derniers à intervenir politiquement dans les questions internationales, ce manque de considération s'apparente de plus en plus à un non-sens stratégique. Il apparaît alors souhaitable d'y remédier en établissant un Secrétariat d'Etat aux Relations Internationales qui disposerait, au même titre que les autres organes étatiques de même nature, d'un budget plus conséquent, de moyens humains adaptés, et surtout d'une autonomie décisionnelle permettant la mise en œuvre d'une véritable paradiplomatie structurée par des projets variés en fonction des besoins, des compétences et des spécialisations. Cette considération doit émerger en premier lieu au sein des gouvernements locaux, afin d'inciter les gouvernements centraux à faire évoluer leur position sur cette question.

3. Le processus d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais se décline en une multitude de projets de coopération internationale avec des acteurs de différentes natures. Cette diversité des thématiques et des collaborateurs induit une grande capacité d'adaptation de la part de l'organe institutionnel de référence en matière de relations internationales au sein de l'administration étatique. Au sein du Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais, cette capacité d'adaptation est largement limitée par le manque d'autonomie dont dispose actuellement l'Assessorat des Relations Internationales. Pour limiter l'influence de ce manque de moyens et de stabilité et pour prendre à contre-pied ce manque d'autonomie dans la conduite des actions internationales, il est nécessaire de renforcer la collaboration avec les Secrétariats d'Etat impliqués dans les projets internationaux menés à l'échelle étatique. Afin de renforcer la cohérence du processus d'internationalisation, l'Assessorat des Relations Internationales doit jouer un rôle de coordination des organes publics collaborateurs et ce de manière multilatérale. Les liens et les contacts bilatéraux entre l'ARI et le SEE pour les projets relatifs à la promotion des langues étrangères ou entre l'ARI et le SEPLAG pour les projets relatifs au programme d'internationalisation régionalisée doivent être confirmés et

solidifiés. En parallèle, la mise en place d'une cellule de coordination internationale au sein de l'appareil institutionnel étatique, pilotée par l'ARI et composée par des représentants de chacune des entités impliquées dans des projets internationaux, apparaît de plus en plus incontournable. Les résultats positifs obtenus par la Cellule d'Articulation Minas 2016 mise en place à l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 démontrent que la collaboration des organes gouvernementaux constitue une condition de réussite du processus d'internationalisation de l'Etat et qu'elle est un moyen efficace pour planifier et exécuter des politiques publiques internationales en accord avec les besoins des acteurs du territoire du Minas Gerais. Cette collaboration pourrait enfin représenter une voie d'articulation entre la segmentation institutionnelle propre à toute administration et l'expertise des praticiens des différents domaines d'action publique par l'intermédiaire des relations internationales.

4. Le processus d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais est le fruit d'une volonté stratégique et politique construite à partir de contextes et de structures économiques favorables à cette ouverture internationale, qui ont permis de forger une histoire marquée par des relations internationales actives. Celles-ci se poursuivent aujourd'hui malgré les difficultés exposées antérieurement, selon des modalités ayant évolué au fil du temps et elles doivent par conséquent répondre à des enjeux en mutation constante. La globalisation et l'émergence des gouvernements locaux sur la scène internationale ont tendance à diversifier les acteurs internationaux et leurs interactions tout en renforçant le rôle des gouvernements locaux dans le développement de leurs territoires respectifs. C'est notamment le cas dans le Minas Gerais où le processus d'internationalisation est clairement identifié comme un moyen de développement économique et social de l'Etat. Ce même processus est encouragé, comme cela fut démontré, par une stratégie politique gouvernementale active bien que fragile. Cette fragilité s'explique entre autres par le fait qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune référence formelle relative aux objectifs concrets de cette stratégie d'internationalisation. Elle demeure donc relativement abstraite et ne permet pas de projeter l'action internationale de l'Etat à moyen et long termes dans la mesure où elle n'est délimitée que par les fonctions de l'ARI, matérialisées par le décret n°45830 du 22/12/2011. La stratégie d'internationalisation de l'Etat ne peut gagner en efficacité et remplir sa mission de développement qu'en formalisant ses objectifs, et ce à plusieurs niveaux. Il semble tout d'abord souhaitable de formuler des objectifs prévisionnels généraux relatifs aux actions internationales de l'Etat, construits par la collaboration des acteurs publics impliqués dans le processus

d'internationalisation, afin de fixer une vision stratégique et politique de moyen terme en matière de relations internationales. Ensuite, chaque projet ou programme élaboré et exécuté par le Gouvernement de l'Etat dans ce domaine devrait donner lieu, systématiquement et dans la limite du possible, à la production et à la publication d'analyses *ex ante* afin de renforcer et justifier la pertinence de ces actions, d'objectifs formels et chiffrés afin de clarifier et de faciliter leur exécution, et d'analyses *ex post* afin d'évaluer leur impact.

5. Comme cela fut souligné à plusieurs reprises, l'émergence des gouvernements locaux sur la scène internationale est un processus étroitement lié à celui de la globalisation et à la diversification progressive des acteurs des relations internationales. L'effacement des Etats centraux ainsi que le renforcement et la capacitation des gouvernements locaux constituent des phénomènes longs et diffus, qui nécessitent une restructuration profonde du système diplomatique international. Cette restructuration se traduit par l'émergence de nouveaux instruments de coopération qui viennent renforcer la légitimité, la crédibilité et l'efficacité des gouvernements locaux sur la scène internationale. Les mécanismes de coopération décentralisée, en développement constant depuis plusieurs décennies, permettent aujourd'hui aux gouvernements locaux de constituer une véritable force alternative de négociation et de coopération internationale. Parmi ces nouveaux instruments, les réseaux de gouvernements locaux ont pour objectif de structurer cette force alternative en encourageant les échanges d'expériences et de bonnes pratiques tout en offrant un espace de représentation, de visibilité et d'interaction qui s'ajoute aux projets de coopération bilatérale ou multilatérale menés par les gouvernements locaux eux-mêmes. L'intégration de ces réseaux est aujourd'hui un atout de première importance, une étape fondamentale pour un gouvernement souhaitant développer sa visibilité et son action internationale. Ces réseaux permettent de créer des canaux de coopération efficaces afin de développer les territoires qui s'y engagent, notamment en favorisant les processus d'intégration régionale. Le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais a compris l'importance de ces instruments depuis des années et a ainsi intégré plusieurs de ces réseaux. La conjoncture défavorable rend souhaitable le renforcement de l'engagement du Gouvernement dans les réseaux dont il fait partie, afin de multiplier les espaces de diffusion de sa stratégie d'internationalisation et de bénéficier activement des partages de bonnes pratiques entre les praticiens des relations internationales. Cette participation peut être largement renforcée dans la mesure où ces réseaux ne sont encore que des instruments secondaires, peu mis en valeur par rapport aux projets de coopération bilatérale ou multilatérale. A titre d'exemple, l'activité de l'Etat du Minas Gerais au sein du projet ALLAS doit être renforcée, en particulier parce qu'il est le seul

membre de ce réseau qui ne soit pas une municipalité. Il peut donc y jouer un rôle distingué et unique en apportant une expérience singulière et en s'assurant un statut particulier et visible. Les réseaux de ce type sont aujourd'hui nombreux et leur intégration doit être étudiée avec sérieux par l'administration de l'Etat, en fonction des opportunités, des enjeux et des besoins du territoire.

6. La diversité des actions de coopération internationale et de paradiplomatie menées par l'Etat du Minas Gerais dans le cadre de son processus d'internationalisation a été soulignée à plusieurs reprises. Cette diversité peut être analysée comme un signe d'indécision et d'incertitude quant à la conduite de la stratégie politique internationale de l'Etat, mais elle représente aussi une force unique pour assurer la diffusion de cette stratégie sur le territoire, pour impliquer un maximum d'acteurs locaux dans le processus et pour multiplier les partenaires internationaux du Gouvernement. Plus globalement, cela constitue un moyen de renforcer la légitimité de l'action internationale des gouvernements locaux en mettant à contribution des compétences et des domaines d'action publique variés. Il semblerait néanmoins utile de déterminer un domaine de spécialisation parmi les actions internationales établies par le Gouvernement. Cette spécialisation constituerait un moyen de s'affirmer avec plus de visibilité et plus de crédibilité sur la scène internationale en proposant aux partenaires internationaux une expertise sur un sujet déterminé. La variété des actions internationales actuellement pilotées par le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais et en particulier par l'ARI est un élément positif, mais il est souhaitable de donner la priorité à certains domaines d'action adaptés aux caractéristiques de l'Etat et à ses expériences récentes en matière de coopération internationale. En tenant compte de l'histoire de l'administration de l'Etat concernant les relations internationales, une spécialisation centrée sur l'organisation et l'accueil de grands événements internationaux peut constituer une option: le Gouvernement a par exemple organisé en juin 2016 le Séminaire Mondial des Arts et des Cultures Nègres rassemblant de nombreuses personnalités des mondes politique, culturel et universitaire afin de préparer la tenue de la troisième édition du FESMAN en 2017. Aussi, l'organisation récente de nombreux événements liés aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 sur le territoire du Minas Gerais offre une opportunité unique de mettre en valeur l'expertise logistique et organisationnelle de l'Etat lors de grands rassemblements sportifs internationaux, comme ce fut le cas lors de la Coupe du Monde de Football 2014.

7. Le processus d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais répond à une stratégie politique dont l'objectif principal est le développement économique et social de l'Etat, c'est-à-dire de tous les acteurs et les entités qui composent et structurent son espace. L'implication de l'administration

étatique dans le domaine des relations internationales est donc un moyen spécifique visant une fin générique. Il a été souligné que la coopération internationale ne constitue pas encore un secteur d'action publique à part entière comme le montre son manque de stabilité institutionnelle et son manque de moyens; elle est en revanche une thématique transversale dans la mesure où elle mobilise une coopération interne à l'administration étatique afin d'optimiser la planification, l'exécution et la gestion des projets internationaux. L'ensemble des programmes et projets de coopération internationale décentralisée menés par l'ARI sont établis, d'une manière ou d'une autre, en collaboration avec les Secrétariats d'Etat concernés par ces mêmes projets. C'est le cas du Secrétariat d'Etat à l'Éducation pour les programmes de promotion des langues étrangères, du Secrétariat d'Etat à la Planification et à la Gestion pour le programme d'internationalisation régionalisée ou du Secrétariat d'Etat au Développement Économique et de l'INDI pour le programme de promotion commerciale de l'Etat mis en place à l'occasion des Jeux Olympiques (*Minas 2016 Business Program*). Ces collaborations demeurent néanmoins trop irrégulières et trop inégales pour qu'elles soient réellement bénéfiques aux actions de coopération internationale. En considérant que chacune de ces entités gouvernementales (ARI, Secrétariats d'Etats, organismes publics autonomes) disposent d'une expertise dans leurs domaines spécifiques, une collaboration accrue et approfondie est indispensable afin que la stratégie internationale de l'Etat aboutisse à une meilleure inclusion sociale et territoriale des acteurs du Minas Gerais, mais aussi pour que ces derniers soient sensibilisés à l'importance des enjeux internationaux et de leur implication dans le processus d'internationalisation de l'Etat.

8. Les Jeux Olympiques et Paralympiques ont représenté une formidable opportunité pour l'Etat du Minas Gerais en lui offrant une visibilité unique à l'occasion du plus grand événement mondial en termes de couverture médiatique, de journalistes accrédités, de téléspectateurs, etc. Les actions développées par le Gouvernement de l'Etat ont permis à de nombreux acteurs locaux de bénéficier pleinement de cette vitrine à travers la promotion culturelle et touristique du territoire, l'attraction d'investissements directs étrangers, le renforcement de collaborations internationales d'ordre économique, diplomatique et culturel. A ce titre, les Jeux ont véritablement été un tremplin venu se greffer à la stratégie d'internationalisation de l'Etat qui lui préexistait, tremplin dont l'impact aura une influence certaine sur le développement général de l'Etat à court et moyen termes. L'impact réel et détaillé d'un tel événement reste toutefois difficile à formaliser en raison de la diversité des critères et des paramètres à prendre en compte pour établir une telle évaluation: si

certains domaines tels que le coût budgétaire, les retombées touristiques ou l'impact sur le commerce extérieur peuvent être analysée de manière relativement précise, d'autres tels que l'influence culturelle et médiatique sur le territoire et la population sont plus difficiles à cerner. Quoiqu'il en soit, il est fondamental que le Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais effectue un travail de collection et de publication des résultats concrets des actions publiques développées lors des Jeux. Ce travail doit se décliner sur plusieurs années pour qu'il soit pertinent dans la mesure où l'impact des Jeux Olympiques peut s'étendre à plus ou moins long terme. Sur le plan économique et commercial, l'impact chiffré du *Minas 2016 Business Program* doit pouvoir être identifié et formalisé par l'évaluation des chiffres du commerce extérieur ou l'évolution des investissements directs étrangers sur le territoire de l'Etat. Sur le plan touristique, plusieurs critères peuvent être pris en compte même si l'influence des Jeux sur ce plan a certainement déjà connu son apogée lors de l'événement en lui-même et que les éventuelles évolutions futures sont susceptibles d'être provoquées par des éléments externes aux Jeux. Sans une étude approfondie visant à établir des résultats précis, l'évaluation de l'impact des Jeux Olympiques et Paralympiques 2016 sur le territoire du Minas Gerais et pour la stratégie d'internationalisation de l'Etat sera imprécise voire inexistante. De nouveau, cela devrait être mené par l'intermédiaire d'une collaboration étroite entre les différents organes publics gouvernementaux selon les spécialités et les expertises.

9. L'efficacité de la Cellule d'Articulation Minas 2016, mise en place avant les Jeux Olympiques et Paralympiques afin d'assurer la préparation et l'exécution des actions du Gouvernement liées à cet événement, a démontré que la collaboration et la coordination des différents organes administratifs étatiques peut se révéler largement bénéfique. La participation et l'implication active d'une multiplicité d'entités publiques n'a en aucun cas constitué un obstacle à la réalisation de ces actions dans la mesure où une structure clairement définie avait été établie au préalable. L'efficacité de cette cellule est néanmoins tempérée par plusieurs éléments qui attirent l'attention à la lumière d'une analyse plus détaillée. Son activité s'est concentrée sur la planification et l'exécution des opérations logistiques et organisationnelles en amont puis lors des actions olympiques menées par le Gouvernement. Toutefois, aucun objectif clair n'a été défini au préalable et aucune base de résultats escomptés n'a été élaborée par les organes membres de cette cellule. Ayant rempli ses missions, celle-ci a stoppé ses activités dès la fin des compétitions paralympiques. Pour que les Jeux soient réellement un instrument positif et bénéfique à l'Etat du Minas Gerais, il apparaît nécessaire de constituer une entité publique au sein même de l'administration étatique et sur les mêmes bases ayant servi à la création de la Cellule d'Articulation Minas 2016. Cette entité

aurait pour buts de formaliser des objectifs de moyen et long termes relatifs à l'impact des Jeux sur le territoire et d'évaluer l'accomplissement des résultats espérés par les parties prenantes dans différents domaines (économie, tourisme, etc). Elle pourrait également constituer une opportunité pour créer de nouveaux partenariats et de nouvelles coopérations avec des gouvernements locaux ayant été impliqués dans l'organisation d'actions olympiques lors des éditions précédentes en Grande-Bretagne ou en Chine par exemple. Leurs expériences et leurs visibilité de plus long terme peuvent s'avérer particulièrement utile à l'Etat du Minas Gerais, malgré les différences contextuelles, afin de mesurer l'impact des Jeux et garantir un héritage positif sur le plan économique, social et culturel.

10. L'organisation et l'accueil combinés d'une partie des deux plus grands événements sportifs de la planète à quelques années d'intervalle, à savoir la Coupe du Monde de football en 2014 et les Jeux Olympiques en 2016, ont fait du Brésil un Etat expert dans ce domaine, en dépit des possibles répercussions négatives qu'il génère. Le Minas Gerais a su pleinement profiter de ce cycle de dimension nationale, en faisant de sa capitale Belo Horizonte une ville hôte de la Coupe du Monde grâce à des infrastructures modernes et une attractivité multiple, ainsi qu'en devenant le deuxième Etat fédéré accueillant le plus d'événements olympiques et paralympiques après celui de Rio de Janeiro. Cela s'est traduit par la mise en place d'une multitude d'actions logistiques, événementielles, sociales, économiques, commerciales, qui ont mobilisé une partie importante de l'administration étatique avant et pendant les Jeux. Leur impact sur le territoire et les acteurs sociaux, économiques et politiques du Minas Gerais se révélera certainement profond et durable bien qu'il soit encore incertain. Cet impact et cet héritage constituent donc une opportunité unique sur laquelle le Gouvernement doit encore miser afin de profiter de la visibilité véhiculée par les Jeux. Ils constituent notamment un instrument incomparable pour alimenter la stratégie d'internationalisation de l'Etat développées depuis plusieurs années. L'expertise du Minas Gerais dans la gestion de ce type d'événements doit désormais être mise en valeur par le Gouvernement de l'Etat, notamment en mettant en place de nouvelles coopérations ou de renforcer celles déjà existantes avec les gouvernements locaux susceptibles de gérer le même type d'expériences dans un avenir proche. Plusieurs programmes importants de coopération décentralisée menés par l'ARI peuvent s'inscrire dans cette perspective: soulignons notamment la coopération étroite mise en place depuis plusieurs années avec Yamanashi au Japon, alors que Tokyo accueillera les Jeux Olympiques et Paralympiques 2020, ou encore celle avec la région Hauts-de-France, alors que la ville de Paris est candidate pour accueillir celle de 2024.

Bibliographie

- ◆ « A Irreversível Internacionalização dos Governos Locais ». Proyecto ALLAS. Consulté le 11 mars 2016.
<https://www.proyectoallas.net/documents/161716/941639/AS+MENSAGENS+AL-LAs.pdf/29a387c0-9104-4cab-8d5f-4c052a39bde7>.
- ◆ CEZÁRIO, Gustavo, et Mariana ANDRADE. « A Cooperação Descentralizada no Brasil ». Consulté le 3 novembre 2016.
http://www.gustavocezario.com.br/gustavocezario/Publicacoes_files/A%20cooperac%CC%A7a%CC%83o%20descentralizada%20no%20Brasil.pdf.
- ◆ Comité Français du Sport International. « Synthèse - Etude d'opportunité - Candidature à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 ». Paris: Comité Français du Sport International, s. d.
- ◆ Comité International Olympique. « Héritage Olympique », 2013.
- ◆ CURTIS, Simon. « Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? » *Millennium: Journal of International Studies*, Mai 2016, 23. doi:10.1177/0305829816637233.
- ◆ DE FÁTIMA DO CARMO, Rosária. « Relações federativas no Brasil: a experiência do Comitê de Articulação Federativa ». Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- ◆ DE OLIVEIRA PERPÉTUO, Rodrigo. « A Cidade além da Nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte ». *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais*, 2010, 149.
- ◆ FERNÁNDEZ DE LOSADA, Agustí, et María DEL HUERTO ROMERO. « Los Gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores? » *Proyecto ALLAS*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, n° 7 (2016): 123.
- ◆ « Financer la ville latino-américaine: des outils au service d'un développement urbain durable ». *Agence Française de Développement*, Savoirs Communs, n° 16 (mars 2014): 116.
- ◆ FROT, Emmanuel, et Julien GOORIS. « Quels effets économiques peut-on attendre de l'organisation des Jeux Olympiques à Paris ? » *Microeconomix*, s. d., 8.
- ◆ Fondation Dom Cabral, et Municipalité de Belo Horizonte. « Ação internacional para uma cidade sustentável: tendências, atores e boas práticas ». *Proyecto ALLAS*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, n° 4 (s. d.): 121.
- ◆ GILLON, Pascal. « Les Jeux Olympiques de Rio 2016, un héritage mais au profit de qui ? » *Géoconfluences*, 2016. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/jo->

rio-2016.

- ◆ MALÉ, Jean-Pierre, et Carla CORS. « Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana ». *Proyecto ALLAS*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, n° 1 (2013): 131.
- ◆ MALÉ, Jean-Pierre, Carla CORS, et Verónica SANZ FIALLO. « Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción ». *Proyecto ALLAS*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, n° 2 (2014): 146.
- ◆ PARRA, Liliana, Juliana GUTIÉRREZ, et Sébastien LONGHURST. « Estrategias participativas para internacionalizar el territorio: miradas desde América Latina y Europa Liliana Parra, Juliana Gutiérrez y Sébastien Longhurst ». *Proyecto ALLAS*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, n° 3 (2014): 122.
- ◆ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. « Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros ». *Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, s. d., 25.
- ◆ ———. « Relações Internacionais Federativas no Brasil ». *Revista de Ciências Sociais* 51, n° 4 (2008): 1015-34.
- ◆ SALEM MIKLOS, Manoela. « Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes ». *Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Carta Internacional, 6, n° 1 (janvier 2011): 83-100.
- ◆ SOMBRA SARAÍVA, José Flávio. « A Busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil ». *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 47 (2004): 131-62.
- ◆ VIGEVANI, Tullo, Luiz Eduardo WANDERLEY, et Rodrigo CINTRA. « Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização ». *Cadernos CEDEC*, n° 80 (Abril 2006): 78.
- ◆ VILLALBA, Bruno, et Sami MAKKI. « Préparer et rédiger un rapport d'expertise ». *Sciences Po Lille*, s. d. Consulté le 3 novembre 2016.
- ◆ VILTARD, Yves. « Conceptualiser la « diplomatie des villes ». Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux ». *Revue française de science politique* 58, n° 3 (s. d.): 511-33. doi:10.3917/rfsp.583.0511.
- ◆ ZAPATA, Eugene. « Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique latine ». *Direction générale de la Coopération internationale et du Développement*, s. d.

Sources bibliographiques

- ◆ Agence Brésilienne de Coopération. « Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral ». Brasília, 2014.
- ◆ Conférence sur le partenariat local entre Union Européenne et Amérique. *Déclaration de Valparaíso*. Chili, 2004. Consulté le 29 Novembre 2016
http://www.sre.gob.mx/dgomra/alc_ue/Guadalajara/Previas/08_Docto_ing.pdf.
- ◆ *Constitution de la République Fédérale du Brésil*, 1988.
- ◆ *Constitution de l'Etat du Minas Gerais*, s. d.
- ◆ Gouverneur Fernando Damata Pimentel. *Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado*. Consulté le 11 novembre 2016.
http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2016&n=3503&t=PL.
- ◆ Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais. *Décret n°45.830 du 22/12/2011*, 2011.
- ◆ ———. *Décret n°46.743 de 15/04/2015*, 2016.
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=283367>.
- ◆ ———. *Décret n°47.047 du 16/09/2016*, 2016.
- ◆ Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais, et ExportaMinas. « Panorama do Comércio Exterior de Minas Gerais », 2015.

Sites consultés

<http://agenciaminas.mg.gov.br/>

<http://www.almg.gov.br/>

<http://www.coopdec.org/>

<http://www.ibge.gov.br/home/>

<https://www.mg.gov.br>

<http://www.paris2024.org>

<https://www.proyectoallas.net/>

<http://www.rio2016.com>

<https://tokyo2020.jp/en/>

<http://www.undp.org/fr/>

Annexes

I. Documents officiels

DECRETO 45830, DE 22/12/2011 - TEXTO ORIGINAL

Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado

Seção X

Da Assessoria de Relações Internacionais

Art. 18. A Assessoria de Relações Internacionais tem por finalidade prestar assessoramento ao Governador em assuntos de caráter internacional, de modo a contribuir para o diálogo, fomento, atração, captação e retenção de oportunidades de promoção, integração e cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual, organismos internacionais e outras unidades subnacionais, competindo-lhe:

I - elaborar estudos, análises, materiais de promoção, notas técnicas, por requisição do Governador ou do Secretário-Geral, com fundamento em questões de repercussão internacional de interesse do Governo estadual;

II - elaborar agendas de trabalho para Acordos de Cooperação do Estado de Minas Gerais vigentes, bem como monitorá-los;

III - orientar e assessorar a instrução de processos para a formalização de instrumentos de cooperação a serem celebrados pelo Estado de Minas Gerais;

IV - coordenar a recepção de missões oficiais estrangeiras, em visita ao Governo estadual, as visitas do Governador a organismos internacionais, governamentais ou não, e outras unidades subnacionais;

V - prospectar oportunidades para cooperação internacional do Estado de Minas Gerais;

VI - elaborar e desenvolver projetos voltados à promoção da cooperação internacional no Estado de Minas Gerais;

VII - fomentar e apoiar a integração e o relacionamento institucional entre representantes de órgãos e entes estaduais, nacionais ou internacionais na formatação e execução de ações de cooperação internacional;

VIII - promover a conjugação de atividades de formação humana e profissional a jovens que se destaquem em suas áreas de estudo ou de trabalho, a fim de contribuírem para o desenvolvimento do ambiente de negócios, comércio, inovação e cooperação internacionais; e

IX - apoiar a indução das ações de promoção à internacionalização dos municípios mineiros.

*Document 1 – Extrait du décret n°45.830 du 22/11/2011
Source: Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais*

CAPÍTULO V DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Art. 7º A Assessoria de Relações Internacionais tem por competência prestar assessoramento ao Governo em assuntos de caráter internacional, em articulação com a Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, de modo a contribuir para o diálogo, fomento, atração, captação e retenção de oportunidades de promoção, integração e cooperação entre os órgãos e entidades da administração pública estadual e organismos internacionais, bem como na realização do receptivo de missões, autoridades e instituições estrangeiras, com as seguintes atribuições:

I – promover, estudos, análises e materiais de promoção, por requisição do Secretário de Governo, com fundamento em questões de repercussão internacional de interesse do Governo estadual;

II – elaborar agendas de trabalho e assessorar a formalização de instrumentos de cooperação a serem celebrados pelo Estado;

III – coordenar a recepção de missões oficiais estrangeiras, em visita ao Estado de Minas Gerais, as visitas do Governador a organismos internacionais, governamentais ou não, e outras unidades subnacionais, sob a orientação do Secretário de Estado de Governo.

Document 2 – Extrait du décret n°47.047 du 16/09/2016

Source: Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais

II. Illustrations

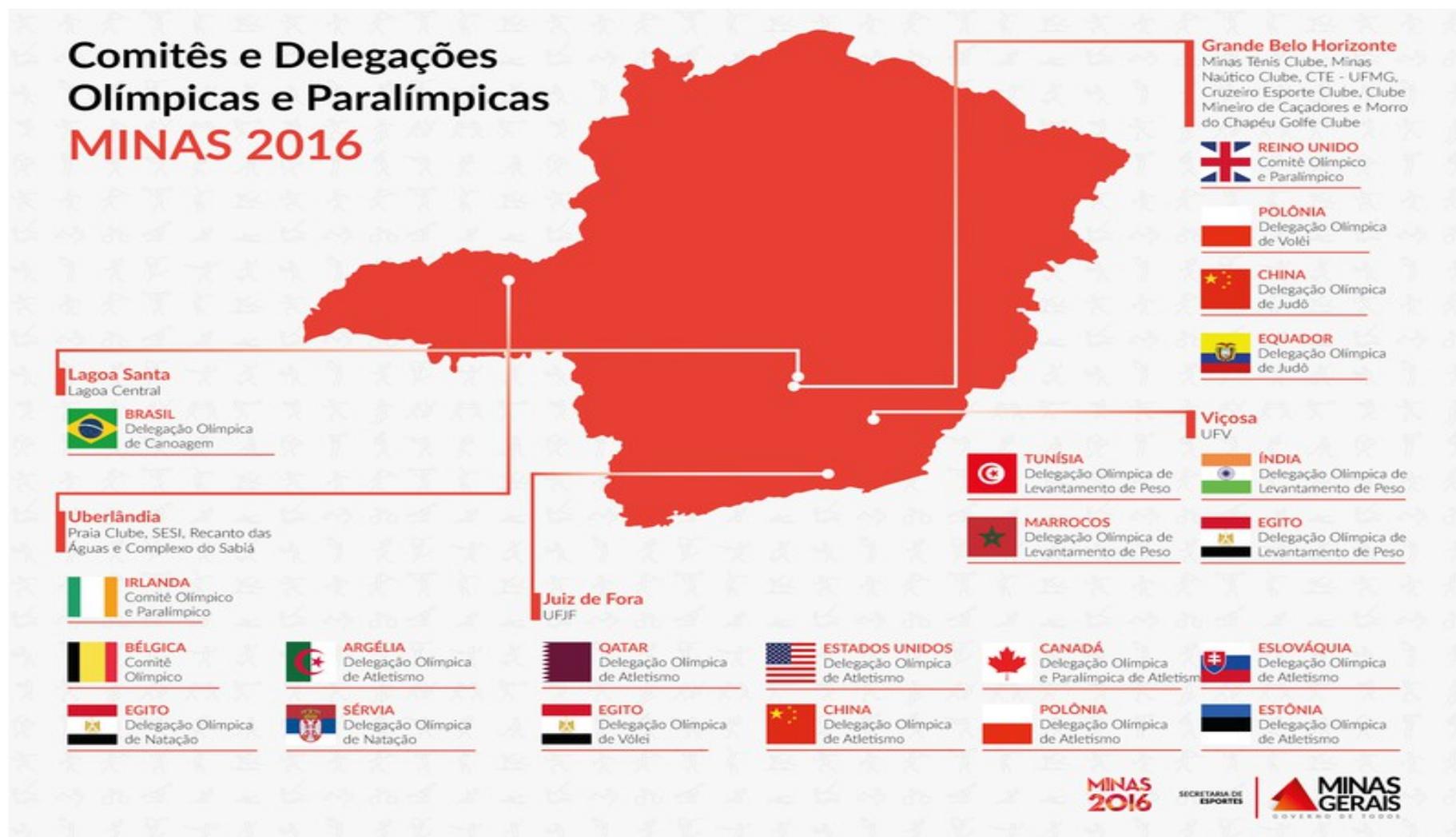


Illustration 1 - Délégations étrangères reçues par l'Etat du Minas Gerais lors des JO&P – Source: Agence Minas Gerais

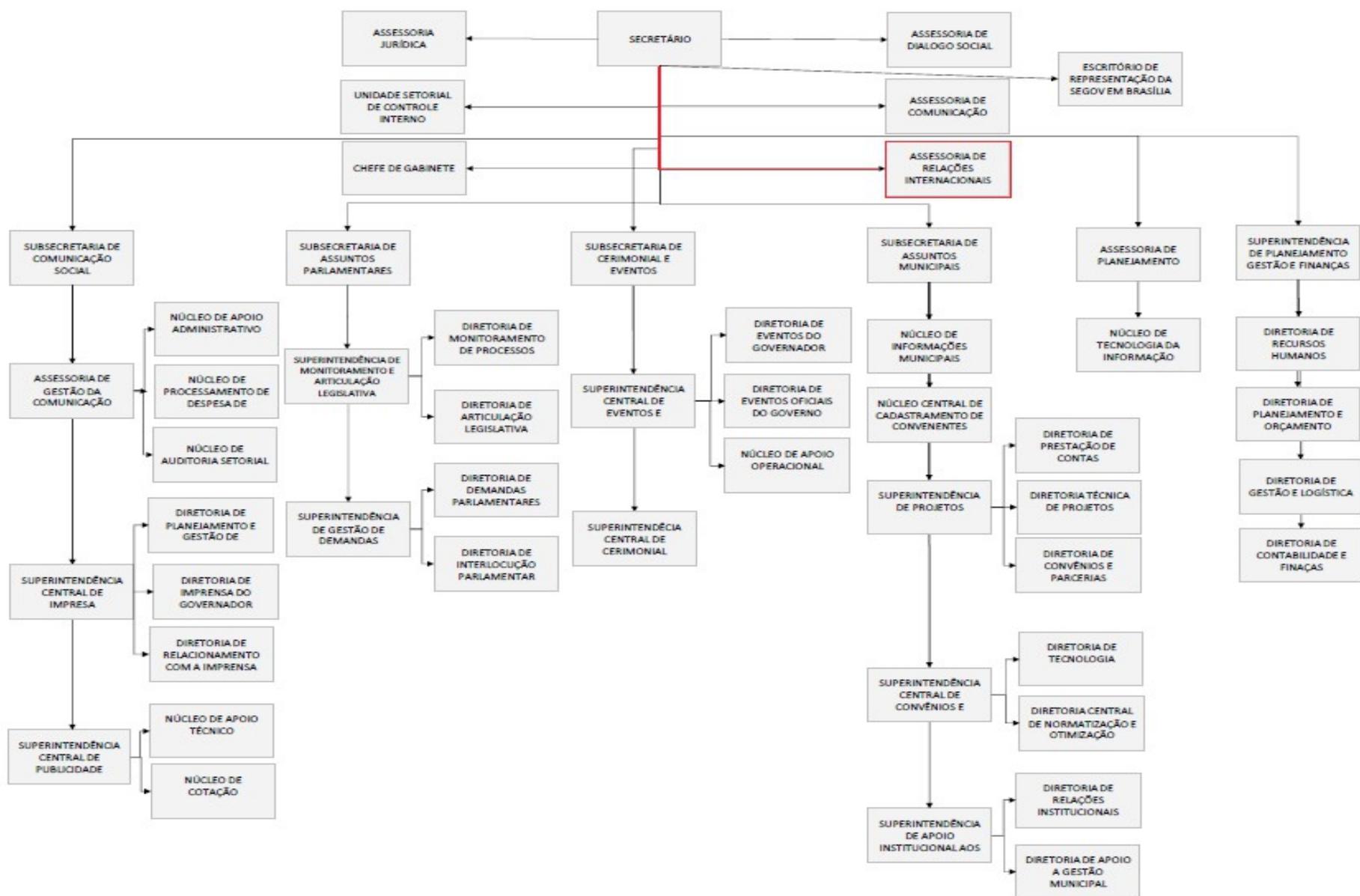


Illustration 2 – Organigramme du Secrétariat Général du Gouvernement – Source: Gouvernement de l'Etat du Minas Gerais

Table des matières

Chapitre I.L'Etat du Minas Gerais, une illustration de l'essor des gouvernements locaux sur la scène internationale.....	12
A.La recomposition du système de coopération internationale: nouveaux acteurs, nouveaux enjeux et mutations conceptuelles.....	12
B.L'émergence progressive des questions internationales à l'agenda politique des gouvernements locaux.....	15
C.Les spécificités de l'exemple brésilien: l'action internationale des gouvernements locaux au sein du système fédéral de l'Union.....	19
Chapitre II.L'expérience de l'Etat du Minas Gerais ou l'affirmation fragile des stratégies d'internationalisation des gouvernements locaux.....	24
A.Le contexte favorable du Minas Gerais: l'internationalisation comme accélérateur systématique de développement ?.....	24
B.Le statut encore incertain des relations internationales au sein des structures institutionnelles de l'Etat.....	28
C. La stratégie d'internationalisation de l'Etat du Minas Gerais: analyse d'une action paradiplomatique instable.....	30
Chapitre III.Les Jeux Olympiques et Paralympiques: un instrument politique d'internationalisation des gouvernements locaux.....	33
A.Un événement à l'impact unique, une opportunité stratégique d'exception.....	33
B.Les Jeux et le Minas Gerais: les outils d'une ambition politique de premier plan.....	35
C.Impact et héritages: les Jeux comme vitrine temporaire ou instrument stratégique de long terme ?.....	38
Chapitre IV.Recommandations pour le renforcement du processus d'internationalisation des gouvernements locaux à travers l'exemple du Minas Gerais.....	41

