

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 – Lyon

INTERNATIONALISATION DES COLLECTIVITES ET DES TERRITOIRES

Le cas de la métropole grenobloise



Gabriel VOISIN-FRADIN

Chargé de coopération économique internationale Grenoble-Alpes Métropole

Administrateur de l'Arricod¹

1. L'ACTION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (AICT), RETOUR VERS UN MODELE POURSUIVANT LES INTERETS EXPLICITES DE LEUR TERRITOIRE ?

Les évolutions de l'internationalisation des collectivités de la fin du XIX au début du XXIème siècle sont le fruit de la rencontre des contextes internationaux historiquement changeant (empires coloniaux, après-guerre, décolonisation, guerre froide, construction européenne, globalisation) et des collectivités elles-mêmes en pleine transformation (décentralisation, compétences, moyens, participation, évolutions législatives sur l'AICT², pressions budgétaires³).

Au niveau local ces évolutions se traduisent par des vagues d'immigration économique successives, l'arrivée de réfugiés politiques, d'étudiants et de chercheurs européens, des investissements internationaux, des relations commerciales à l'export notamment, ou du tourisme international. C'est notamment le cas à Grenoble, très marqué par une immigration méditerranéenne (Italie puis Maghreb) mais également chilienne ou arménienne, par la présence d'instruments de recherche européens et internationaux (European Synchrotron Radiation Facility, Institut Laue-Langevin, European Molecular Biology Laboratory, Institut de Radioastronomie Millimétrique, European Magnetic Field Laboratory), l'implantation d'universités et d'organismes de recherche de renom qui drainent des populations de différents continents (Europe, Afrique du nord, Chine...), par la prédominance d'investissements Etats-Uniens dans l'industrie et par une présence forte à l'export du fait du positionnement économique du territoire qui s'appuie sur son histoire industrielle, de l'hydroélectricité aux nanotechnologies.

¹ Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales

² Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014, lois Maptam de 2014 et NOTRe de 2015, rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, dit Laignel de 2013, loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales (...) de 2016

³ Loi LOLF, Révision générale des politiques publiques de 2007, Modernisation de l'Action Publique de 2012, plan d'économie de 2014, programme stabilité de 2016

L'Action Internationale des Collectivités Territoriales prend donc différentes formes selon les lieux et les moments. La coopération décentralisée Nord-Sud à la française - qui a fortement évolué depuis les premiers accords post décolonisation ou de militantisme politique durant la guerre froide, a intégré la mobilisation de la société civile dans les années 70 - 80 et plus récemment le renforcement institutionnel multiniveau - en est la partie émergée. Les actions en réseau, les coopérations ponctuelles Nord-Nord dans le cadre de projets européens notamment, les actions de plaidoyer et la participation aux événements internationaux, mais également les actions unilatérales d'accueil de réfugiés ou de promotion internationale sont autant de formes d'AICT dont il est possible de tracer les évolutions dans le temps, mais relativement difficile à systémiser.

Ainsi dans l'agglomération grenobloise observe-t-on de nombreux jumelages municipaux avec l'Italie, qui s'appuient sur les vagues d'immigrations successives (de Catane 1961 ou Grugliasco 1966 à Pisogne 2010), les jumelages post-guerre avec l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est dans le contexte de la guerre froide et de municipalités marquées à gauche (Schmakalden 1963, Zella-Mellis 1967, Essen, Halle 1976), les jumelages avec les pays africains francophones marqués par la décolonisation (Ouagadougou, Moribabougou, Honhoué), de pays d'émigration (Constantine, Sfax) ceux avec l'Arménie (Sevan) en échos aux réfugiés accueillis sur le territoire, avec l'Europe de l'Est post guerre froide (Kaunas, Krnov, Minsk Mazowiecki) ; et plus récemment par une diversification géographique qui accompagne la mondialisation (Suzhou, Tsukuba, Gonzales, Phoenix, Saint Joseph du Lac..) illustrant la diversité et les évolutions des motivations de ces coopérations.

Les référentiels sous-jacents sont aussi pluriels. Le formidable développement de la coopération décentralisée Nord-Sud des années 1990 à 2010 doit être resitué dans son contexte temporel, mais également national : la France, l'Espagne (et les communautés autonomes, dont l'action s'apparente davantage à celle d'un Etat) et l'Italie représentent l'essentiel des coopérations directes en Europe, tandis que le modèle hollandais s'appuie sur son agence VND pour la mise en œuvre opérationnelle des actions des collectivités territoriales. Les pays du Nord et de l'Est sont pour leur part davantage impliqués dans les actions en réseau ou déléguées à des organismes internationaux. Si la solidarité, l'humanisme ou encore l'écologie peuvent être à la base des actions de coopération décentralisée, le rayonnement, la recherche d'efficacité et la décentralisation globale, ou la participation des collectivités à la gouvernance globale fondent tout autant aujourd'hui l'AICT.

Dans ce contexte la coopération décentralisée (CD) peut être analysée comme un aspect spécifique de l'AICT dans un temps historique donné, fondée sur une motivation politique spécifique en parallèle à la construction européenne source de nombreuses actions « extérieures » des collectivités orientées Nord-Nord. Qui plus est, le modèle s'est considérablement professionnalisé et complexifié avec l'intervention de différents niveaux et la mobilisation de différents services des collectivités et des acteurs des territoires concernés.

Ainsi le territoire métropolitain grenoblois voit coexister des jumelages traditionnels ayant su évoluer (Essen, Independencia) ou non (...) - qui s'appuient sur des comités de jumelage - des actions de soutien à la coopération mise en œuvre par des associations locales de solidarité internationale (exemple : Tetrakys dans le tourisme) mais aussi des actions de coopération décentralisée directe, partenariats techniques entre collectivités, notamment dans le champs du renforcement institutionnel (Ouagadougou), partenariats entre territoires associant une diversité d'organismes accompagnés par les collectivités (Tsukuba), avec une action toujours mieux concertée entre les différents niveaux (municipal, métropolitain, départemental, régional, national, européen) permettant la mobilisation de bailleurs (Institut culturel, Agence française de développement, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), Institut Français, Europeaid...).

Enfin si "crise" spécifique il y a (de nombreux autres secteurs bénéficiant d'un soutien des finances publiques locales sont également en difficulté en raison des contraintes budgétaires, comme la solidarité, la culture, le sport, et même le soutien aux entreprises), celle-ci est amplifiée par la question de l'intérêt local, souvent mis en cause mais rarement explicité ; les valeurs de solidarité internationale, d'humanisme et de militantisme caractéristiques de la Coopération Décentralisée n'ont pas - en France - généré une formulation de politiques publiques explicites visant des impacts locaux évaluables. En effet ces motivations louables mais

a priori externes au territoire sont dans la plupart des cas rattachables à des intérêts bien locaux voire internes mais difficilement objectivables, en particulier sur le court terme (cohésion sociale, motivation des équipes, visibilité de l'institution et du territoire, soutien à la citoyenneté active, échanges d'expériences, apprentissage, influence sur les politiques nationales, européennes, ou internationales, ouverture de nouveaux marchés, ...)

L'adhésion du Département de l'Isère et de la ville de Grenoble à la charte de la Coopération Décentralisée pour le développement durable élaborée par Cités Unies France, l'AFCCRE et le Comité 21 afin « d'inciter et d'aider les collectivités territoriales à mettre en œuvre cette coopération dans une perspective de développement durable (...) » vient relativiser ce constat par davantage de cohérence entre les actions internationales et locales sans pour autant modifier l'image « Nord-Sud » et aide au développement de la Coopération Décentralisée, portée de manière disjointe voire distincte des actions européennes ou de promotion internationale.

La professionnalisation et la complexification de l'AICT pousseraient ainsi, dans un contexte budgétaire restrictif et géopolitique évolutif, les collectivités vers des actions dont l'impact sur le territoire est - a priori - plus aisément justifiable, voire évaluable tels que la coopération technique entre collectivités (cofinancée par l'Union européenne), la promotion économique, le plaidoyer (sur l'agenda urbain, la transition énergétique, l'accueil des migrants...) et les amèneraient à se recentrer sur leurs compétences propres avec la participation des acteurs et communautés locales, loin du modèle de financement d'une coopération « hors sol » mise en œuvre par les seules Organisations Non Gouvernementales (ONGs) ou associations de solidarité internationale.

C'est notamment le cas des métropoles, dont l'AICT - parfois inconnue comme celle de Grenoble-Alpes Métropole qui ne s'appuie sur aucun Vice-Président ou service dédié - est plurielle et peu, voire non-visible : actions de coopération technique ponctuelle *dans de nombreux domaines s'appuyant sur des coopérations municipales (eau et assainissement à Bethléem, déplacements et urbanisme à Sfax, déchets, environnement à Ouagadougou), projets européens (dans le cadre des programmes de coopération Interreg et Urbact et de l'ex PCRD : Rurbance, Silicon Europe, User, City-zen, In Focus, ...), actions en réseau (AFCCRE, CUF, Eurocities, Enercities, INTA...)* à finalité technique ou de rayonnement, actions de promotion économique (*présence aux salons Japan FC expo, Taipei Smart city & IoT Summit...*), participations aux débats et problématiques globaux (COP21 à Paris, Habitat III à Quito, accueil de réfugiés)... une répartition implicite ayant laissé les actions de solidarité internationales aux communes membres.

A ce stade aucune valeur ni stratégie n'est explicitée. La réalité de la mondialisation transcende tous les territoires : économiques (commerciale puis financière, enfin des services : délocalisations versus investissements étrangers en France, commerce extérieur, partenariats scientifiques, concurrence universitaire et touristique...) et sociétaux (migrations, environnement-énergie-climat, mobilité des jeunes, tourisme de masse, culture internationale ...). Celle-ci impose la prise en compte des multiples interdépendances pour l'action locale sous une forme renouvelée, plus informelle et parfois moins durable (projets plutôt que jumelages).

2. GOUVERNANCE MULTINIVEAUX, GOUVERNANCE MONDIALE ET TRANSNATIONALISME

La mondialisation a amené à une déterritorialisation sous la pression d'acteurs non étatiques et/ou transnationaux de plus en plus puissants (entreprises multinationales, ONG, société civile) et des phénomènes globaux (cf. infra).

Pour autant les territoires demeurent le lieu d'expression des effets de la globalisation qu'elle soit économique (export & délocalisations, tourisme, R&D), climatique (sécheresses, inondations, glissements de terrain, évolution du biotope) ou sociétale (diasporas, étudiants étrangers) voire identitaire (régionale, locale, d'un quartier...). C'est même la densité, la complexité - et parfois la "conflictivité" - de cette internationalisation protéiforme dont les manifestations sont observables au niveau local qui légitime le rôle

des collectivités pour une insertion socialement constructive de leur territoire dans un monde globalisé. Elles agissent comme médiateur de leur territoire dans leur relation avec les collectivités d'ordre supérieur ou territoires partenaires.

C'est d'abord la proximité avec les acteurs (universités, entreprises, associations, population(s)...) qui appelle leur rôle accru en matière internationales et notamment celui des métropoles pour davantage de cohérence et d'impacts des actions internationales des territoires.⁴

C'est aussi leur positionnement grandissant vis-à-vis des instances régionales et nationales voire européennes qui justifie non seulement leur compétence d'expertise opérationnelle (voir les évolutions de France Expertise et des financements européens ou de l'AFD de plus en plus ouverts aux collectivités) mais également leur positionnement stratégique, du local au supra national (contributions aux positionnements nationaux, livres blancs et verts de l'Union européenne et dialogue structuré, interface Eurocities / UE, lobbying pour obtenir une place dans les négociations internationales comme la présence de CGLU à Busan ou des collectivités à la COP21...)

Ainsi la Métropole cherche-t-elle à s'affirmer dans les actions partenariales de promotion économique aux côtés :

- *des entreprises, des pôles de compétitivité, et de l'Agence économique et de promotion en participant à l'organisation ou la réalisation de missions à l'étranger, d'accueil de délégations étrangères, ou d'évènement d'envergure internationale (high level forum aux côtés de GIANT),*
- *de la Région, en s'appuyant notamment sur sa compétence confirmée en matière de développement économique (loi Maptam),*

Elle relaie également les actions de la Région auprès des parties prenantes du territoire (formations sur les programmes européens) ou accompagne ces derniers dans leurs actions européennes (identification de programme, formulation de projets) ou internationale (recherche de partenaires, mise en relation...).

La réponse des Etats - loin d'être affaiblis, ils demeurent les principaux législateurs de la mondialisation au travers du droit international qui ne reconnaît ni les entités infra étatiques ni les organisations de la société civile - et notamment de la France a été de prendre en compte cette diversité d'acteurs dans sa diplomatie (cf. le Haut Conseil de la Coopération Internationale aujourd'hui disparu qui associait des représentants de collectivités ou le livre blanc diplomatie et territoires et le concept de « diplomatie démultipliée »).

La politique française d'appui à la coopération décentralisée, constitue à elle seule un modèle de gouvernance multiniveaux, largement perfectible diront certains, entre encadrement légal, orientations stratégiques et cofinancements, laissant l'initiative et des espaces de libertés tout en imposant les limites de sa diplomatie (analogie avec le déplacement de parlementaires en Syrie ou en Crimée) : les collectivités sont de fait de plus en plus libre d'intervenir dans différents champs, pour des motifs qui leur sont propres dans la plupart des territoires hors conflits, les principaux freins étant l'orientation des cofinancements que chacun peut décider de solliciter ou non.

Du point de vue local, l'Etat Français est plus un facilitateur et soutien logistique, voire un partenaire, ce qui n'est pas forcément le cas de toutes les collectivités partenaires, particulièrement du Sud, où la décentralisation n'est pas toujours aboutie (peu ou pas d'autonomie institutionnelle ou fiscale) ou peut même faire marche arrière (contre-effet des révolutions arabes notamment). Ainsi l'Etat français a entrouvert la possibilité pour les collectivités de travailler avec des représentants étatiques déconcentrés en l'absence d'autonomie des collectivités étrangères.

Par ailleurs les organisations européennes et internationales entretiennent plusieurs types de relations avec les collectivités territoriales, en appuyant les initiatives locales, en sollicitant leur expertise, sans toujours leur consacrer de rôle majeur dans la gouvernance : les collectivités locales peuvent alors se retrouver dans une situation d'opérateur à l'instar d'ONG ou de consultants privés, sans reconnaissance de la légitimité

⁴ Demande notamment exprimée lors des rencontres de l'OBS'Y portant sur l'internationalisation du territoire, organisées par la métropole

démocratique qui les en distingue ; plus rarement en les associant à l'élaboration de politiques, programmes, projets et négociations internationales (cf. infra)

Ainsi la métropole de Grenoble participe-t-elle à la définition de la stratégie macro-régionale alpine de l'Union européenne. Elle associe la Région Auvergne Rhône-Alpes dans ses projets européens, contribue à l'élaboration internationale des stratégies des acteurs de son territoire (pôles de compétitivité, université...) tandis que la ville de Grenoble recherche régulièrement l'appui de l'Etat (MAEDI) ou de ses opérateurs (Agence Française de Développement, Instituts culturels) pour ses actions internationales.

Le rapport entre les collectivités et l'Etat questionne donc également la gouvernance mondiale. Comment les collectivités, qui n'ont pas de personnalité juridique internationale, peuvent-elles être parties prenantes aux négociations internationales (réflexion portée notamment par l'alliance de collectivités latino-américaines AL-LAs, créée avec le soutien du programme de l'Union européenne « Acteurs non étatiques et autorités locales en développement », réseau qui travaille activement à une reconnaissance internationale des collectivités) : en constituant un panel d'experts ad hoc (cf. Habitat III) intégrés dans des délégations nationales ? en obtenant un siège propre (CGLU à Busan) ?

Il est certain qu'ici seules de grandes métropoles peuvent entrer dans un débat d'où sont largement absentes les collectivités de taille moyenne et petite. La question du rapport à l'Etat est donc plurielle, et concerne l'Etat lui-même par le jeu de ses multiples agences, sans évoquer les collectivités intermédiaires (Régions) dont l'action et les manières de faire se rapprochent toujours plus de celle de l'Etat.

La métropole se situe donc en médiateur entre des niveaux de gouvernance eux-mêmes complexes, nationaux et supra nationaux, des acteurs locaux et des partenaires extérieurs divers. Certaines formes d'actions s'inscriront pleinement dans le cadre des programmes et opérations de l'Etat (coopération décentralisée, promotion économique via Business France), d'autres seront conduites de manière autonome (projets européens ou internationaux), certaines complètement hors des cadres prédéfinis (engagement en réseau, participation aux débats globaux). Une fois encore, il est difficile de systématiser.