

## DIPLOMATIE DES VILLES : COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET RELATIONS INTERNATIONALES

**Yves Viltard**

**I.F.R.I. | *Politique étrangère***

**2010/3 - Automne  
pages 593 à 604**

**ISSN 0032-342X**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2010-3-page-593.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Viltard Yves, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 2010/3 Automne, p. 593-604. DOI : 10.3917/pe.103.0593  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour I.F.R.I..

© I.F.R.I.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales

par **Yves Viltard**

**Yves Viltard** est chercheur au Centre de recherches politiques de l'université Paris I-Panthéon Sorbonne et maître de conférences au Département de science politique de l'université Paris I-Panthéon Sorbonne.

L'action internationale des États est affectée par les nouvelles « diplomaties » des collectivités territoriales et gouvernements non centraux. Ces derniers tentent de se définir collectivement une identité spécifique sur la scène internationale. C'est particulièrement le cas des grandes métropoles, dont l'internationalisation constitue un élément fondamental. Il existe désormais bien des formes de diplomaties « locales », à la fois isomorphes et complémentaires de l'action des États.

politique étrangère

Les collectivités territoriales, ou plus généralement les gouvernements non centraux, ont su au fil des ans, et partout dans le monde, saisir les opportunités leur permettant d'imposer leur présence sur la scène internationale. À côté ou en liaison avec les États et d'autres acteurs non étatiques comme les entreprises et les organisations de solidarité internationale, ils ont constamment élargi leur action internationale. Au-delà des relations bilatérales nouées avec d'autres collectivités locales étrangères, dans le cadre d'abord des jumelages puis de la coopération décentralisée, les collectivités territoriales et les villes, aussi bien au Nord qu'au Sud, s'associent dorénavant dans de multiples réseaux internationaux. Elles sont aujourd'hui en quête de reconnaissance internationale auprès d'organisations régionales comme l'Union européenne (UE), ou d'organisations internationales comme l'Organisation des Nations unies (ONU) et les institutions de Bretton Wood.

Les acteurs, aussi bien que les chercheurs, en sont venus tout récemment à interroger le rôle de la « diplomatie des villes » dans le champ des relations internationales. On tentera ici de faire le point sur les remaniements, aussi bien pratiques que conceptuels, induits par la présence croissante des

gouvernements locaux sur la scène internationale. Nous essaierons de comprendre ce qui a conduit les praticiens à mettre à l'ordre du jour de leur réflexion la délimitation d'un champ de la « diplomatie des villes » dans l'ensemble des actions internationales des entités subétatiques qu'ils animent. Nous montrerons comment cette réflexion nouvelle s'ajuste, plus ou moins bien, aux recherches académiques visant à comprendre les logiques et les conséquences de l'engagement international des gouvernements non centraux. L'enjeu principal est ici de mesurer en quoi les visions « classiques » de l'action diplomatique s'en trouvent ou non bouleversées.

### **Qu'est-ce que la diplomatie des villes ?**

Parler de façon générale et indifférenciée de l'action internationale des gouvernements locaux semble en soi une gageure, dans la mesure où cette expression englobe des réalités pour le moins disparates. Elle ne fait pas la distinction entre les collectivités territoriales des États unitaires et les entités étatiques réunies dans une fédération. Elle ne tient pas compte des caractéristiques de la décentralisation, qui varient considérablement d'un État à un autre en termes de répartition des compétences et de mode d'exercice de la tutelle étatique, pas plus qu'elle ne prend en considération la nature politique des régimes des États centraux, leurs parcours historiques ou leurs prospérités relatives. Elle néglige l'étendue, le niveau de peuplement, en mettant sur le même pied zones rurales et urbanisées. Enfin elle ignore les tendances les plus récentes visant à regrouper les territoires ou à privilégier la formation de vastes métropoles pour leur compétitivité.

Pourtant cela n'a pas empêché les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux responsables des relations internationales venus du monde entier, et réunis par l'association internationale Cités et Gouvernements locaux unis (United Cities and Local Governments, CGLU), la ville de La Haye et l'Association des communes néerlandaises (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG) lors de la première conférence mondiale organisée sur le thème de la « diplomatie des villes » à La Haye du 11 au 13 juin 2008, de se mettre d'accord sur la définition suivante :

La diplomatie des villes est l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité<sup>1</sup>.

---

1. « Agenda de La Haye sur la diplomatie des villes », disponible sur [Cities-localgovernments.org](http://Cities-localgovernments.org).

Les objectifs universalistes et cosmopolites que les gouvernements locaux donnent à leur action « diplomatique » sont en tout point identiques à ceux auxquels les États souscrivent habituellement dans le cadre des organisations internationales, notamment à l'ONU. Conscients de la particularité de leur statut international, les auteurs de la résolution précisent la façon dont ils prétendent s'insérer dans la communauté internationale. Le texte nous dit qu'ils « travailleront si possible ensemble dans des partenariats à plusieurs niveaux avec les gouvernements centraux, les institutions gouvernementales internationales et les organisations de la société civile afin de contribuer au processus de paix ». Mais ils reconnaissent que la partie n'est pas gagnée, dans la mesure où « le rôle des gouvernements locaux n'a pas été suffisamment reconnu et encouragé ». L'argumentation est en fait de l'ordre du plaidoyer, et propose des actions visant à convaincre les États et les institutions internationales des atouts décisifs que possèdent les gouvernements locaux, comme « niveau de pouvoir le plus proche des citoyens, les mieux à même de connaître leurs besoins », notamment en période de conflit.

Ainsi les porte-parole des gouvernements locaux regroupés dans des réseaux comme la CGLU travaillent aujourd'hui à définir une identité commune et originale qui les singularise sur la scène internationale. Ils se proposent de promouvoir la « diplomatie des villes » auprès des institutions régionales comme l'UE, et de faire reconnaître le rôle des gouvernements locaux en établissant également des partenariats avec le Congrès des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe et le Comité des régions de l'UE. La commission « diplomatie des villes » de la CGLU déclare pour parvenir à ses fins s'engager dans un « lobbying politique » auprès de Bruxelles, en vue de « l'établissement d'un fonds européen pour la "diplomatie des villes" ». Plus ambitieusement, elle projette de plaider la cause de la « diplomatie des villes » à New York et à Washington « auprès des institutions des Nations unies et de la Banque mondiale ».

### **La « diplomatie des villes » au service de la sécurité internationale**

La délimitation de la « diplomatie des villes » au périmètre des questions de sécurité internationale concernant la prévention des conflits, la gestion des conflits et le rétablissement de la paix s'ajuste néanmoins sur d'autres champs plus traditionnels de l'action internationale des gouvernements locaux, notamment en matière de développement et de coopération internationale. La « coopération décentralisée » est alors clairement pensée comme s'articulant – et en fait se différenciant peu – des actions de reconstruction dans les périodes post-conflit. Mais l'affichage de la vocation des gouvernements locaux dans le domaine de la promotion de la paix vise à transcender

leur action internationale. Il représente une appropriation des normes internationales qui, dans ce sens, vise à effacer symboliquement leur différence avec les États et les autres acteurs internationaux, tout en valorisant leurs dispositions spécifiques, comme la promotion de la démocratie et de l'autonomie locale, ainsi que leur vocation à assurer la cohésion sociale et la sécurité, ou la lutte contre les discriminations au plus près des citoyens, dans leur vie de tous les jours.

Mais si un consensus s'est dégagé dans la communauté des acteurs impliqués dans l'action internationale des gouvernements locaux sur la notion de « diplomatie des villes », certains manifestent de toute évidence un intérêt plus grand à s'engager stratégiquement sur ce terrain. Ainsi, la ville de La Haye qui, comme acteur collectif, se définit comme ville de la paix, en organisant le colloque, et son maire Jozias Van Aartsen qui a pris la présidence de la commission sur la « diplomatie des villes » de la CGLU, ont manifesté un activisme particulier dans l'invention du domaine. À l'inverse, les représentants des collectivités locales françaises ont clairement déclaré leur préférence : maintenir la « coopération décentralisée » comme référence principale de leur action internationale. La « diplomatie des villes » leur apparaît plus comme une source de confusion que comme une plus-value. Ces différenciations traduisent, en fait, des orientations stratégiques diverses d'acteurs locaux, déterminées par le contexte dans lequel ils agissent, et des trajectoires qui leur sont spécifiques.

De même, des réseaux municipaux internationaux spécialisés, comme l'Alliance municipale pour la Paix (Municipal Alliance for Peace, MAP), qui réunissent des maires palestiniens et israéliens ainsi que des municipalités du monde entier, ont activement participé à la validation de la « diplomatie des villes », telle que définie plus haut, au même titre que les représentants de villes colombiennes particulièrement touchées par la guerre civile, comme Medellin.

### **Diplomatie des villes et relations internationales**

Le monde académique, dans sa diversité, porte un regard différent de celui des praticiens sur l'action internationale des gouvernements locaux. Le concept de « diplomatie des villes » est, nous allons le voir, avancé pour rendre compte d'une réalité complexe et de transformations récentes dans l'orientation de cette action. Néanmoins, les ajustements discursifs auxquels se livrent les acteurs dans notre exemple illustrent également ces transformations.

Nous verrons tout d'abord comment, en relations internationales et plus précisément dans le domaine de l'étude de la politique étrangère, la

question de l'émergence aujourd'hui d'une « diplomatie des villes » peut être posée. Et dans quelle mesure elle entre en opposition, ou bien se combine, avec l'action diplomatique des États. Dans un second temps, nous rendrons compte de l'état des travaux d'inspiration sociologique qui s'interrogent sur les fondements de la différenciation des stratégies internationales des gouvernements locaux. Dans une perspective comparatiste, ils visent ainsi à mieux comprendre comment s'ajustent les contraintes et les opportunités qui conduisent à la formation de régimes locaux qui structurent le registre dans lequel s'inscrit, de façon prépondérante, l'action internationale des autorités locales.

Toutes les recherches partent d'un constat commun, qui est le rôle joué par la globalisation et la mondialisation dans la modification de la conception classique du rôle des États dans les relations internationales. Elles s'appuient sur une littérature déjà bien établie dans ce domaine, qui constate les « turbulences » provoquées par l'émergence sur la scène internationale des gouvernements non centraux parmi une multitude d'acteurs transnationaux, et contribuant à tisser des relations nouvelles et complexes entre politique intérieure et politique étrangère<sup>2</sup>.

Par ailleurs, si l'action internationale de l'ensemble des acteurs subétatiques (municipalités, regroupements de communes, régions), est bien prise en compte dans les analyses, une attention particulière est aujourd'hui portée aux villes, et notamment aux vastes espaces urbanisés que constituent les métropoles. On voit en elles des produits de la globalisation des échanges économiques, sociaux, technologiques, culturels et humains. Le concept de « ville globale » a fait son apparition. Il désigne les grandes métropoles cosmopolites à vocation internationale comme Paris, Londres, New York, Tokyo, Genève, Hong-Kong ou Shanghai. Elles constituent une véritable reconfiguration territoriale, à l'heure de la mondialisation et du redéploiement du capitalisme. Elles rivalisent en terme d'image, aussi bien pour attirer les capitaux en tant que grandes places boursières, que les sièges de multinationales ou d'institutions internationales. Elles sont également le

## Une reconfiguration des villes à l'heure de la mondialisation et du redéploiement du capitalisme

2. J. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; R. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988 ; B. Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, McMillan, 1993 ; B. Hocking, « Patrolling the Frontier: Globalization, Localization and the Actorness of Non-Central Governments » in F. Aldecoa et M. Keating (dir.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass, 1999 ; I. Duchacek et al., *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

lieu d'une nouvelle gouvernance urbaine. Souvent villes portuaires, elles polarisent les migrations, aussi bien internes qu'internationales. Groupes de pression et acteurs sociaux de toutes natures s'y pressent, et y échangent idées et ressources. Sans toujours être des capitales, elles sont généralement constituées d'un noyau historique, lieu de pouvoir administratif, économique et culturel, autour duquel s'organisent de façon plus ou moins anarchique de vastes zones résidentielles suburbaines<sup>3</sup>.

La métropolisation est aujourd'hui considérée comme une donnée majeure de recomposition des territoires<sup>4</sup>. Elle est clairement encouragée par les autorités étatiques, comme l'illustre la réforme des collectivités locales actuellement engagée par le gouvernement français, et elle pourrait bien se faire aux dépens des départements et des régions<sup>5</sup>. Du fait de l'importance prise par les métropoles, ou « villes globales », à l'heure de la mondialisation, la « diplomatie des villes » est devenue l'objet privilégié des études consacrées en science politique à l'action internationale des gouvernements locaux.

Ainsi un spécialiste néerlandais des relations internationales, Rogier Van der Pluijm, a-t-il proposé en 2007 de définir la « diplomatie des villes » comme « les institutions et processus par lesquels les villes engagent des relations avec des acteurs sur la scène internationale, dans l'intention de s'y représenter elles-mêmes, ainsi que leurs intérêts, et réciproquement<sup>6</sup> ». Dans l'esprit de l'auteur, la « diplomatie des villes » ne peut être cantonnée aux questions de sécurité internationale dans lesquelles peuvent s'impliquer les gouvernements locaux, comme le propose la CGLU, mais recouvre l'ensemble des actions menées sur la scène internationale par les villes, qui peuvent répondre à des impératifs contradictoires en termes d'intérêts bien compris. Pour lui, la « diplomatie des villes » a de multiples dimensions, dont principalement : la sécurité, le développement, l'économie, la culture, la construction de réseaux et la représentation. Dans le domaine de la sécurité, il avance un argument décisif dans la mesure où, ne disposant pas par nature de l'usage de la violence légitime réservée aux États, les

3. Voir S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991 ; J. Friedmann, « The World City Hypothesis », *Development and Change*, vol. 17, 1986 ; D. Clark, *Urban World/Global City*, Londres, Routledge, 2003 ; P. Hall et K. Pain (dir.), *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Region in Europe*, Londres, Earthscan, 2006 ; P.J. Taylor, *World City Network: A Global Urban Analysis*, Londres, Routledge, 2004.

4. Voir E. Négrier, *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

5. Voir les inquiétudes que suscite cette orientation dans l'article de M. Peraldi, « Le big bang des collectivités territoriales. Une politique très violente d'aménagement du territoire », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juillet 2010.

6. R. Van der Pluijm et J. Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, avril 2007.

villes « sont souvent perçues comme plus neutres » que ces derniers. Si ce type d'intervention, ou d'intercession, relève bien d'une forme d'idéalisme, comme l'assistance au développement qui trouve son fondement dans la solidarité internationale ainsi que les actions humanitaires dictées par l'urgence, il en va différemment des politiques municipales internationales à visées économiques.

Les équipes municipales espèrent bien des profits substantiels en « attirant les touristes, les entreprises étrangères, les organisations internationales », et en entrant en compétition avec les autres grandes métropoles pour se voir confier la responsabilité d'organiser des événements internationaux comme les Jeux olympiques, ou d'autres grands événements sportifs. Il en va de même quand elles exportent des biens et des services, dont elles encouragent la production par des avantages consentis aux entreprises implantées sur leur territoire. Cette véritable guerre économique entre les villes globales du monde s'accompagne d'une compétition qui passe par la fabrication d'images de marque séduisantes, de « branding<sup>7</sup> ». Les villes trouvent aussi un intérêt à nouer entre elles des partenariats privilégiés, et à constituer ainsi des réseaux de cités aux caractéristiques proches des leurs. Elles peuvent ainsi échanger services et savoir-faire. Van der Pluijm donne l'exemple des partenariats entre des villes portuaires comme Rotterdam et Shanghai, ou Ningbo et Rouen.

### Quelle influence sur la décision au niveau supranational ?

Par ailleurs, les villes coopèrent dans de multiples réseaux, constituant une autre scène diplomatique, qui se différencie de la scène animée par les États, et s'y ajuste. On peut citer l'exemple du Megacities Project, créé en 1988, qui réunit 21 des plus grandes villes du monde, et se présente comme réunissant des « gestionnaires, des représentants de communautés, des scientifiques, des responsables des organisations non gouvernementales (ONG) et du monde des affaires, ainsi que des médias, qui offrent leur aide pour résoudre les problèmes des villes par des méthodes alternatives ». On peut également mentionner le réseau Eurocités, qui réunit plus d'une centaine de grandes villes européennes. La CGLU dont nous avons parlé précédemment constitue aujourd'hui le principal réseau global de villes et de gouvernements locaux. Elle est née en 2004 de la fusion de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) francophone, et de l'International Union of Local Authorities (IULA) anglophone.

7. B. Parkerson et J. Saunders, « City Branding: Can Goods and Services Branding Models be Used to Brand City ? », *Place Branding*, vol. 1, n° 3, 2005.



Pour R. Van der Pluijm, la question est dès lors de savoir dans quelle mesure la « diplomatie des villes », notamment à travers ces multiples réseaux, « influence les prises de décision au niveau supranational ». Comme on l'a déjà vu, ces réseaux agissent par des actions de lobbying auprès des États et des institutions internationales, plus qu'ils ne participent effectivement à la décision. Ainsi, au niveau européen, le Comité des régions qui rassemble plus de 300 villes et régions d'Europe, est régulièrement consulté par la Commission de Bruxelles sur de multiples questions touchant à la vie des cités. Il prend également, de sa propre initiative, des résolutions sur des questions politiques intéressant les collectivités locales. La diplomatie des villes constitue un aiguillon pour les États et les organisations régionales ou internationales, même s'il existe aussi une généalogie contestataire à cette diplomatie des villes, qui s'est formée dans les années 1980, essentiellement aux États-Unis, et dans l'opposition de certaines villes, notamment de la côte ouest, à la politique étrangère de l'Administration Reagan<sup>8</sup>.

On s'accordera, avec Van der Pluijm, pour dire que voir dans « la diplomatie des villes » une diplomatie parallèle serait « malheureu[se] et inapproprié[e] » : « les États et les acteurs des villes ne voyagent pas nécessairement sur des routes diplomatiques différentes, mais plutôt sur la même route bien que dans des voitures différentes ». De plus, on doit rappeler que l'action internationale des villes et des gouvernements locaux reste tout simplement soumise à la législation des États, même si elle peut souvent compter sur leur bienveillance intéressée<sup>9</sup>, ou leur indifférence. On en verra une preuve dans les inquiétudes que provoque aujourd'hui en France l'éventualité d'une remise en cause de la clause de compétence générale des départements et des régions, à l'occasion de la réforme des collectivités territoriales ; cette remise en cause ne serait pas sans conséquences sur leur liberté d'initiative en matière de coopération décentralisée, ruinant la lettre et l'esprit de la loi Thiollière/autorités locales de février 2007 à laquelle elle s'adosse<sup>10</sup>.

### Gouvernance locale et internationalisation des villes

Parler de « diplomatie des villes » c'est aussi considérer que l'action internationale des gouvernements locaux est sciemment mise en place par leurs

8. Voir H.H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of local Politics*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994 ; Y. Viltard, « 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*, vol. 58, n° 3, juin 2008.

9. Il est aujourd'hui dans l'intérêt des États de l'Organisation de coopération de développement économiques (OCDE) de comptabiliser les dépenses des collectivités locales en matière de coopération décentralisée dans l'aide publique au développement.

10. Sur l'encadrement juridique de la coopération décentralisée à la française, voir M.-J. Tulard, *La Coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, 2008.

responsables, et possède une certaine cohérence, comme on le suppose des buts poursuivis par les États à travers leur politique étrangère. La comparaison mérite pourtant d'être tempérée, les analyses contemporaines de l'élaboration des politiques étrangères tendant plutôt à montrer leur désintégration bureaucratique, en raison des actions internationales menées par d'autres administrations que les ministères des Affaires étrangères, ou de l'implication internationale de multiples acteurs des sociétés civiles, auxquels on peut associer, d'ailleurs, les gouvernements locaux. Toute politique étrangère est un effet de composition, qui repose sur des compromis engageant une multitude d'acteurs, aussi bien aux plans interne qu'international.

Dans ce cadre, s'est récemment développé, dans la recherche sur la gouvernance locale, un intérêt particulier à comprendre les processus qui conduisent les villes à s'internationaliser<sup>11</sup>. L'hypothèse généralement retenue est, à l'époque de la globalisation et de la fragmentation des politiques publiques, celle de la constitution de différents types de régimes urbains. Un vaste programme de recherche sociologique s'est dès lors imposé pour comprendre comment se forment localement des coalitions d'acteurs conduisant à des stratégies d'internationalisation des villes. La gouvernance locale implique que les autorités municipales, et notamment le maire, participent à l'élaboration d'une stratégie internationale compétitive, reposant sur un régime urbain singulier, en s'alliant avec des acteurs locaux, nationaux et globaux spécifiques. L'attractivité et le rayonnement de la ville dépendent de sa capacité à s'impliquer dans de multiples réseaux et à construire une image de marque internationale identifiable et positive, à forte valeur symbolique<sup>12</sup>.

Les travaux de Hank V. Savitch et Paul Kantor<sup>13</sup> font aujourd'hui référence dans le domaine de la sociologie et de l'économie urbaine, sur les effets de la mondialisation sur les stratégies internationales des villes. Dans une démarche comparative, ils focalisent leurs recherches sur les variables institutionnelles, politiques, économiques et culturelles, censées influencer

11. G. Pinson et A. Vion, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, n° 13, 2000 ; P. Le Galès, *Le Retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

12. La participation de « l'agglomération Lille Europe » à l'exposition universelle de Shanghai avec un pavillon en marge du site officiel français, présenté comme « vitrine de la culture et du dynamisme économique de la région », inauguré par Martine Aubry le 6 mai 2010, en est l'illustration. Celle-ci inscrit cette présence dans un travail de réseautage, en évoquant les liens qui unissent Lille et Shanghai, ainsi que dans une stratégie économique, avec la présence d'une quarantaine de petites et moyennes entreprises, l'ensemble étant pris dans un discours universaliste sur le développement durable et la démocratie de proximité, thèmes de l'exposition.

13. H.V. Savitch et P. Kantor, *Cities in International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

la marge de négociation des autorités locales dans la promotion de leur ville sur les marchés internationaux. Les deux chercheurs construisent une typologie tenant compte de la spécificité des contextes, et notamment de la nature des relations entre les gouvernements centraux et locaux, qui pèsent sur les capacités de marchandage des municipalités pour le choix d'une stratégie internationale.

Ils vont ainsi classer les villes dans quatre catégories. Les villes de Paris, Toronto et Milan ont obtenu, dans un contexte dirigiste, des conditions de marché favorables s'accompagnant d'un soutien gouvernemental élevé.

### **La diversité des stratégies des villes confrontées à la mondialisation**

D'autres villes, comme New York et Houston, dans un contexte dominé par l'esprit d'entreprise, ont réussi à se positionner favorablement sur les marchés, bien que ne bénéficiant pas d'appuis gouvernementaux. Marseille, Liverpool, Glasgow et Naples, du fait du poids de leur secteur public, connaissent une bonne intégration politique, mais une médiocre intégration économique. Enfin, la ville de Détroit, largement dépendante du privé, est victime d'une mauvaise intégration politique et économique.

Si l'enquête aboutit pratiquement à faire de chaque cas une exception, et si elle manque en cela de force heuristique, elle a ouvert la voie à d'autres hypothèses sociologiques, plus prometteuses pour mieux comprendre la diversité des stratégies internationales ou les types de diplomatie adoptés par les villes confrontées à la mondialisation.

Ainsi Bertrand Jouve se propose-t-il, en comparant Montréal, Paris et Rome, d'analyser l'élaboration et l'implantation des stratégies globales des villes comme prioritairement influencées par les coalitions politiques formées entre les institutions politiques et des segments spécifiques des sociétés civiles, qui imposent un certain type de gouvernance, ou de régime urbain, en influençant les projets collectifs internationaux des villes<sup>14</sup>.

Dans ses remarques conclusives, il relève un point important, en affirmant que « les autorités publiques n'ayant pas les moyens de conduire les politiques urbaines à elles seules, elles doivent joindre leurs forces à celles des acteurs de la société civile qui apportent en échange leurs ressources, leur forme d'expertise, leur légitimité et, par-dessus tout, leurs valeurs. Dans la

---

14. B. Jouve, « Urban Societies and Dominant Political Coalitions in the Internationalization of Cities », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, n° 3, 2007.

mesure où les sociétés civiles sont de fait caractérisées par des rivalités et des tensions entre groupes sociaux, particulièrement autour des valeurs, les municipalités sont dans la position d'arbitre<sup>15</sup>. » Si on peut par ailleurs reprocher à B. Jouve une conception quelque peu déterministe de l'ajustement entre les coalitions politiques sorties des urnes et les coalitions sociales et associatives soutenant un projet international, il met bien en évidence les termes du choix stratégique. En clair, les municipalités de droite, en France, ne sont pas en peine de souscrire à des projets universalistes et verts, ainsi que le démontre Bordeaux. Mais les stratégies peuvent effectivement varier considérablement d'une ville à l'autre en fonction du contexte économique : la ville de Paris est ainsi marquée par une certaine insouciance internationale du fait même de sa bonne santé économique, ce qui n'est pas le cas de Lille, Marseille, Liverpool ou Détroit, qui ont dû procéder à de douloureuses reconversions économiques. Si, au final, certaines ne semblent pas s'être décidées en faveur d'une option précise, les termes du choix semblent aujourd'hui invariables pour toutes les municipalités, quelle que soit leur couleur politique. Ils ont partout à voir avec « les efforts pour accroître la compétitivité » et « la promotion de la paix, de la justice sociale, du développement durable et des droits humains ». On peut, par contre, s'accorder sur le fait qu'il n'en va pas de même au plan national, où les choix idéologiques gardent toute leur importance.

Dans un texte synthétique, et dans la même perspective, deux auteurs ont tenté de dresser la liste des « activités et actions de dimension internationale » poursuivies par les acteurs locaux<sup>16</sup>. Cette liste va « des initiatives visant à encourager et accroître la compétitivité des villes sur les marchés internationaux » aux activités « engageant la “diplomatie par le bas” pour la promotion de la paix et la prévention des conflits », en passant par : les « jumelages » ; l'implication dans des « partenariats multilatéraux », dans des « réseaux et associations de villes » ; le « lobbying auprès des instances de décision politique de niveau international et supranational dans des actions individuelles ou collectives, pour obtenir des ressources, ou pour réformer ces instances en vue d'y obtenir une meilleure place » ; la « participation à des programmes financés par des institutions régionales comme l'UE, dans des partenariats avec d'autres villes et d'autres acteurs » ; « la solidarité avec les pays du Sud, principalement dans le domaine de la “coopération décentralisée”, et par d'autres activités visant à soutenir les politiques transnationales pour le développement durable, les droits humains et la lutte contre la pauvreté ».

15. B. Jouve, *op. cit.* [14], p. 387.

16. C. Lefèvre et E. d'Albergo, « Why Cities Are Looking Abroad and How They Go About it », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, n° 3, 2007.

Cette liste d'actions conduit les auteurs à comprendre cette stratégie internationale comme une « attente subjective d'atteindre une cohérence entre les buts, les moyens disponibles et les valeurs sous-jacentes d'un ensemble d'activités que les acteurs urbains accomplissent en dehors des frontières nationales<sup>17</sup> ».

\*\*\*

Il s'agit bien là d'une forme de diplomatie, dont tous les éléments sont interdépendants, et constituent l'identité internationale des gouvernements locaux. Une diplomatie qui combine défense d'intérêts et de valeurs, isomorphe en cela à celle des États. C'est en ce sens que les acteurs locaux sont engagés sur la même route que les États. Néanmoins, dépourvus de compétences régaliennes, aussi bien au plan interne qu'international, ils doivent inlassablement, et avec ostentation, promouvoir des valeurs universelles de paix et de solidarité pour pouvoir prétendre agir dans un partenariat avec les États, et participer à la régulation de l'ordre politique international.



---

## MOTS CLÉS

Gouvernements non centraux  
Collectivités territoriales  
Diplomatie des villes  
Mondialisation

---

17. C. Lefèvre et E. d'Albergo, *op. cit.* [16], p. 319.