



**Annuaire Français de Relations Internationales**  
**AFRI 2001, volume II**  
**Editions Bruylant, Bruxelles**

VION Antoine , "Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique", AFRI 2001, volume II

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/vion2001.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : [centre.thucydide@afri-ct.org](mailto:centre.thucydide@afri-ct.org)

## AU-DELA DE LA TERRITORIALITE : L'INTERNATIONALISATION DES VILLES?

NOTES SUR QUELQUES DÉPLACEMENTS DE FRONTIÈRES  
DE LA POLITIQUE

PAR

ANTOINE VION (\*)

A quelques exceptions près (1), la littérature internationaliste a curieusement négligé le rôle des institutions locales dans le développement des relations transnationales. Et dans le meilleur des cas, les institutions françaises y sont considérées comme un terrain d'analyse problématique (2). En France, l'articulation théorique entre villes et relations internationales fait depuis peu l'objet d'un intérêt scientifique, mais elle reste influencée par l'approche macrosociologique des travaux anglo-saxons inspirés par l'œuvre braudelienne.

Dans l'analyse sociologique contemporaine, une foisonnante perspective de recherche cherche en effet à saisir l'articulation théorique entre villes et relations internationales à partir de la position des grandes villes mondiales – les *global cities* – dans l'économie-monde (3). On assisterait selon ce courant de recherche à un profond bouleversement de la hiérarchie des villes assumant les fonctions directrices de l'économie mondiale, selon un mouvement de capital des principaux centres industriels vers les grandes places financières. Ces travaux, qui ont suscité un large intérêt, présentent plu-

(\*) Docteur en science politique et relations internationales de l'Université de Rennes 1, CRAP (CNRS/ESA 6051).

(1) Ivo D. DUCHACEK, *The Territorial Dimension of Politics : Within, Among and Across Nations*, Westview, Boulder, 1986; Heidi H. HOBBS, *City Hall Goes Abroad*, Sage, Thousand Oaks, 1994, 127 p. Brian HOCKING, *Localizing Foreign Policy : Non-Central Government and Multi-layered Diplomacy*, New York, Saint-Martin's Press, 1993.

(2) Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche, Stevenson, 1993.

(3) Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut clairement rattacher à ce courant d'analyses : John FRIEDMANN et Goetz WOLFF, « World city formation : an agenda for research and action », *International Journal of Urban and Regional Research*, 6.3, 1982, pp. 309-344; David R. MEYER, « The world system of cities : relations between international financial metropolises and South American cities », *Social forces*, 64.3, 1986, pp. 553-581; Anthony D. KING, *Global Cities : Post-imperialism and the Internationalization of London*, Routledge, Londres, 1990; Robert A. BEAUREGARD, « Capital Restructuring and the New Built Environment of Global Cities : New York and Los Angeles », *International Journal of Urban and Regional Research*, 15-1, 1991, pp. 90-105; Saskia SASSEN, *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991, 389 p., et *Cities in a World Economy*, Fine Forge Press, Thousand Oaks, 1994, 152 p.; Paul L. KNOX et Peter J. TAYLOR, *World Cities in a World System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Pour une discussion critique des données utilisées dans ces travaux, cf. SHORT J.R., KIM Y., KUUS M., WELLS H., « The dirty little secrets of world cities research : Data problems in comparative analysis », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, pp. 695-717.

sieurs limites, qui incitent à un retournement de perspective. D'abord, cette approche a pour effet de considérer la ville comme une entité collective assumant le contrôle de fonctions de direction économique, alors que celle-ci se définit avant tout comme un espace et un lieu de marché traversé par de multiples réseaux et relations d'échanges. De plus, comme l'explique très bien Pierre Veltz : « *Certaines villes, à l'évidence, sont plus engagées dans les processus de mondialisation de l'économie que d'autres. Mais, alors que la thèse des 'villes globales' reste exclusivement focalisée sur quelques métropoles mondiales et sur quelques secteurs de pointe (finance, services avancés liés aux sièges des multinationales), le phénomène important est au contraire que la mondialisation de l'économie touche désormais l'ensemble des villes et des structures territoriales* » (4). Surtout, ces travaux remettent radicalement en cause l'autonomie du politique et restent marqués par un déterminisme économique qui a pour corollaire une lecture endogène de l'évolution de l'économie capitaliste. Or comme nombre de recherches l'ont montré, c'est par un certain nombre de mesures volontaires que les barrières protectrices ont été levées par les administrations étatiques, dans le but de faciliter la multinationalisation des débouchés commerciaux des industries nationales. Pour reprendre une critique classique du marxisme, ces évolutions économiques s'expliquent donc moins par une nécessité fonctionnelle déterminante que par les conséquences non intentionnelles de décisions politiques stratégiques. Enfin, dans le prolongement de cette critique, ces travaux n'accordent aucune attention aux institutions nationales et au rôle des institutions gouvernant les villes dans les évolutions économiques et politiques, alors même qu'ils considèrent implicitement la ville comme une entité politique.

Sans nier l'importance des phénomènes de polarisation économique, très bien analysée dans le cas français par Pierre Veltz (5), pourquoi ne pas déplacer le regard de l'économique vers le politique, des mégalo-pôles vers les métropoles régionales ? La présente enquête (6) prend délibérément pour terrain des capitales régionales françaises, en essayant de comprendre historiquement la production des enjeux internationaux dans le gouvernement de ces villes. L'approche tend ainsi à analyser « *l'émergence d'un ordre social dans et par l'activité organisante appliquée par les membres d'une société à leurs actions, relations et environnements* » (7). En cherchant à comprendre comment les institutions locales produisent de nouveaux rapports à « l'international », l'analyse vise ainsi à restituer l'autonomie du politique en définis-

(4) Pierre VELTZ, « Les villes européennes dans l'économie mondiale » in Arnaldo BAGNASCO/Patrick LE GALÈS, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, Paris, 1997, 280 p., pp. 47-65.

(5) Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, 262 p.

(6) L'enquête dont cette note synthétique est issue a été réalisée dans le cadre d'une thèse pour le Doctorat de science politique.

(7) Louis QUÉRÉ, « Vers une anthropologie alternative pour les sciences sociales ? », in HABERMAS, *La Raison, la critique*, coll. Procope, Paris, Ed. du Cerf, Paris, 1996, pp. 105-138.

sant la place prise par les activités politiques locales dans les processus d'internationalisation.

Cette approche compréhensive permet ainsi d'appréhender l'évolution historique des frontières de la légitimité des pratiques internationales. Afin de mieux prononcer les contrastes de la comparaison historique, deux champs de pratiques sont ici privilégiés : les jumelages et la définition de stratégies de positionnement international des villes. En suivant le déplacement de la légitimité des pratiques internationales, on peut ainsi saisir comment les activités politiques locales participent elles aussi à la constitution d'un ordre social qui, pour reprendre l'analyse de John Ruggie, va au-delà des constructions modernes de la territorialité (8).

LA RATIONALISATION D'UNE PRATIQUE COMMUNALE :  
LES JUMELAGES

Les jumelages, qui présentent la particularité d'organiser des relations transnationales à partir de l'appartenance à une commune, ont été inventés, promus et particulièrement développés en France, où ils restent les plus nombreux (9). Cette forme territoriale de pratiques internationales a été inventée au début de la guerre froide. Les initiatives internationales des maires ont en effet foisonné dans la période 1947-1951, où la guerre apparaissait possible à tout moment. C'est dans ce contexte de mobilisation des maires pour la paix et la constitution des institutions européennes qu'ont été établies des relations mutuelles entre municipalités sous la forme des jumelages.

*L'invention d'une tradition*

La naissance des jumelages a d'abord consisté dans l'invention d'un rite pour l'Europe communale. Les fédéralistes français de *La Fédération* ont joué un rôle décisif dans ce processus d'invention. Visant à la fois à construire l'unité européenne et à affirmer l'autonomie communale sur la base d'une qualification organique de la commune, ils ont en effet ressuscité la forme rituelle du serment. Dans un temps mondial d'affrontement bipolaire, les fédéralistes français, qui ont créé en 1951 le Conseil des Communes d'Europe, concevaient la promotion de l'unité européenne comme la défense de la civilisation chrétienne, conformément à la position tenue par le Vati-

(8) John G. RUGGIE, « Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations », *International Organization*, 47, 1, hiver 1993, pp. 139-174 ; Bertrand BADIE, *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1997, 276 p.

(9) Comme en témoignent les statistiques établies par la Commission de l'Union européenne : *Les jumelages dans la Communauté européenne*, Commission européenne, 1991. Pour des statistiques internationales plus anciennes, voir Wilbur ZELINSKY, « The Twinning of the World : Sister Cities in Geographic and Historical Perspective », *Annals of the association of American geographers*, 81 (1), 1988, pp. 1-31.

can dès la fin de l'année 1948, en réponse aux persécutions religieuses dans les démocraties populaires. Mais cette nouvelle tradition de jumelage promue par le Conseil des Communes d'Europe a très tôt été redéfinie et diffusée par un groupe bilinguiste, *Le Monde bilingue*, qui a fait des jumelages le support de diffusion du bilinguisme français-anglais. L'idée de promouvoir le mouvement communal était largement étrangère aux militants de ce groupe, très majoritairement issus de la Résistance, qui exprimaient plus volontiers un idéal mondialiste de compréhension universelle.

La querelle de la CED et la radicalisation des positionnements politiques sur l'Europe ont rapidement suscité un conflit entre ces deux mouvements, à propos des jumelages avec les communes des démocraties populaires prônés par le *Monde bilingue* (10). Cette dynamique de conflit a paradoxalement provoqué les premières formes de reconnaissance des compétences d'action internationale des municipalités françaises. Certaines règles d'administration locale fermement établies ont ainsi été remises en question : interdiction de la correspondance politique des municipalités, annulation de plein droit des vœux et délibérations à caractère politique, etc.

### *Modernisation municipale et tradition des jumelages*

Dans les décennies soixante et soixante-dix, la rationalisation de l'action municipale a créé un contexte favorable à la diffusion des jumelages. Dans une phase d'expansion urbaine critique, cette tradition communale a contribué à redéfinir dans l'action municipale un rapport symbolique à l'institution communale (11).

La municipalisation de l'action internationale s'est opérée par la multiplication des liens entre les responsables associatifs et la municipalité. Les jeunes, considérés comme les futurs artisans de la paix entre les nations, ont d'abord formé la cible privilégiée des pratiques de jumelages. A ce titre, les jumelages franco-allemands ont tenu une place centrale dans de nombreuses villes, à l'exception des villes gérées par des municipalités communistes.

Au tournant des années soixante, les sollicitations nombreuses des autorités politiques allemandes ont profondément bouleversé l'orientation de la dynamique des jumelages de villes amorcée en France. Après le retrait des subventions gouvernementales aux organisations de jumelages en 1961, celles-ci n'ont pas joué un rôle décisif dans les négociations franco-allemandes qui ont abouti au Traité de l'Elysée et à la création de l'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse. Dans ce domaine des échanges de

(10) Voir Cécile CHOMBARD-GAUDIN, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième siècle*, juillet-septembre 1992, pp. 60-77, et les développements approfondis dans notre thèse.

(11) Cette observation rejoint l'une des hypothèses fondamentales d'Hobsbawm sur le lien entre les transformations rapides de la société et le développement des traditions inventées. Eric HOBBSAWM, « Inventing traditions », in Eric HOBBSAWM, Terence RANGER, *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-14.

jeunes, c'est le ministère de la Jeunesse et des Sports qui a joué un rôle d'impulsion fondamental (12). Alors que les organisations transnationales de communes s'étaient imposées comme intermédiaires dans les années cinquante, la dynamique des jumelages franco-allemands s'est appuyée sur les relations directes entre un office intergouvernemental et les associations et comités municipaux. Ce processus illustre les effets de la montée de l'exécutif sous la V<sup>e</sup> République. Il montre aussi l'importance de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales pour l'ouverture et la structuration de relations transnationales (13).

Rapidement, les municipalités ont intéressé à leurs jumelages de nombreux individus exerçant des professions intellectuelles et artistiques (universitaires, syndicalistes, journalistes, responsables de la Maison de la Culture, comédiens, musiciens, danseurs, juges, avocats, etc.), ainsi que les milieux du commerce et de l'industrie : CCI, unions du Commerce, Jeunes Chambres Economiques, grandes entreprises. Dans la mesure où ils permettaient de comparer les innovations engagées dans différentes villes du monde, les échanges constituaient les moments réflexifs de l'innovation urbaine en cours. Parce qu'elle était à l'œuvre dans de nombreux pays, la rationalisation de l'action publique locale apparaissait comme un but à viser dans l'action. Parfois même, les échanges internationaux devenaient des sources d'inspiration directe de l'innovation municipale : on s'inspirait de modèles d'organisation ou de projets d'équipements étudiés dans les villes jumelées à l'occasion de séminaires municipaux. Symboliquement, les communes étrangères prêtaient leur nom aux artères des grands ensembles, des centres commerciaux ou des zones pavillonnaires édifiés par les municipalités.

La principale raison pour laquelle la représentation immédiate du jumelage est généralement une espèce de folklore tient au fait que le jumelage s'est présenté avant tout comme une nouvelle fête communale. A partir des années cinquante et soixante, plus l'accent a été mis sur le caractère innovant de l'action municipale, plus la collectivité communale a été appelée régulièrement à une célébration de l'amitié internationale qui a pu prendre le pas en régularité et en intensité sur la célébration de la République. La plupart du temps, les fêtes nationales répètent annuellement la référence aux grandes victoires militaires ou politiques, célébrant ainsi les morts dans le culte de la patrie. Les fêtes de jumelages, au contraire, s'inscrivent dans les repères temporels de la noce et célèbrent l'amitié dans le partage des plaisirs quotidiens. Elles opèrent ainsi un double retournement symbolique par rapport aux fêtes nationales. D'une part, elles célèbrent des actes de

(12) Archives Diplomatiques Quai d'Orsay, Europe, RFA, Carton 1571, 24.1. *Relations politiques franco-allemandes 1961-1963*; Carton 1577, 24.1.4/1.5, Commission interministérielle pour la coopération franco-allemande.

(13) Thomas RISSE-KAPPEN (dir.), *Bringing Transnational Relations Back in*, Cambridge Studies in International Politics, Cambridge University Press, 1996. Voir particulièrement la conclusion de l'auteur.

paix plutôt que des événements polémiques. D'autre part, la relation de jumelage entre communes met en question le rapport à l'Etat, en définissant une matrice temporelle de rites festifs qui lui est distinct et qui exprime l'autonomie communale.

Dans une phase de croissance urbaine forte et d'intensification de l'activité municipale, la tradition des jumelages a donc constitué l'un des points d'appui de la perpétuation d'un ordre social local, en ce qu'elle a opéré une redéfinition symbolique de la commune.

### *L'intéressement des amitiés entre communes*

A partir des années quatre-vingt, à un moment où les interventions économiques des municipalités auprès des entreprises ont commencé à se diversifier et se multiplier (14), les adjoints aux relations internationales et leurs services se sont intéressés à cette action économique. Dans de nombreuses villes, les foires ciblent leurs interventions et diversifient leurs activités en créant des salons spécialisés par secteur d'activité (15). Dans ce nouveau cadre d'échanges, il est de moins en moins rare que des entreprises envoient un commercial en mission à l'invitation de l'administration municipale des villes jumelées. Un certain nombre de contrats commerciaux se signent à ces occasions, dont les services de relations internationales peuvent s'enorgueillir. Ces signatures de contrats sont d'autant plus importantes pour les agents administratifs que l'utilité de leur service est parfois mise en doute au sein de leur organisation. En écho à ces préoccupations, les débats nationaux sur les retombées économiques des jumelages ou la promotion économique des villes à l'étranger se multiplient (16), provoquant de nouvelles initiatives locales.

A partir de 1989, la multiplication des relations avec les villes des Pays d'Europe Centrale et Orientale, largement soutenue par la Commission européenne, est conçue autant en termes de débouchés économiques potentiels qu'en termes de soutien aux réformes institutionnelles. Pour ne prendre qu'un exemple, les relations de Rennes avec Almaty, la capitale du Kazakhstan, donnent lieu à un projet de coopération municipale décidé en mai 1992. Un grand nombre d'entreprises engagées dans des relations contractuelles avec la ville de Rennes participent à des déplacements afin

(14) Pierre MULLER, Françoise GERBAUX, « Les interventions économiques des collectivités locales », *Pouvoirs*, n° 60, 1992; Patrick LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local*, Paris, L'Harmattan, 1993.

(15) J. CUADRADO-ROMA et L. RUBALCABA-BERNETO L., « Specialization and Competition Amongst European Cities : A New Approach Through Fair and Exhibition Activities », *Regional Studies*, vol. 32, n° 2, avril, 1998, pp. 133-160.

(16) Pour un bilan, FMCU, *Le rôle des villes, des départements et des régions dans le développement des échanges économiques internationaux*, Actes de la Conférence internationale organisée par la FMCU et la ville de Poitiers sous le patronage de la Commission des communautés européennes, Parc du Futuroscope, juin 1994, Paris, 1994.

d'explorer les opportunités du marché kazakh (17). En conséquence, les entreprises agro-alimentaires bretonnes exportent des poulets congelés, une société de consultants installe une filiale à Almaty. De même, l'existence de ce jumelage incite la société Gaz de France, engagée dans la négociation de contrats d'approvisionnement, à désigner le centre GDF d'Ille-et-Vilaine comme support de son action au Kazakhstan. Une société mixte franco-kazakhe, Kazakhfragaz, est ainsi créée pour développer des coopérations, et sa présidence est confiée au président du centre GDF d'Ille-et-Vilaine.

Aujourd'hui, c'est évidemment sur ces formes de rationalisation des relations de jumelage qu'insistent le plus souvent les agents administratifs et professionnels soucieux d'être reconnus dans leur action comme des agents de développement local. Mais cela n'empêche en rien que ceux-ci perpétuent d'autres types d'activités, comme des échanges scolaires, des échanges d'enseignants, ou des fêtes communales.

### *Profils des animateurs*

En insistant sur les modalités concrètes d'institution des relations, il apparaît possible d'éviter une approche du changement politique à partir de l'évolution de la structure sociale des villes. Souvent, la montée des classes ou des « couches » moyennes est invoquée pour expliquer les changements politiques. Ce type d'approche présente le défaut de supposer une adéquation entre la composition sociologique de la ville et la composition du mouvement associatif en négligeant la structure des taux d'adhésion (18). Or la « sur-adhésion » des professeurs et, à un moindre degré, des professions libérales est le trait majeur du mouvement associatif, *a fortiori* dans sa composante la plus volontariste. Les comités de jumelages n'échappent pas à cette règle. Les animateurs des jumelages se recrutent principalement parmi les professions intellectuelles (enseignants, journalistes, architectes, etc. (19)), et majoritairement chez les enseignants du secondaire et du supérieur. Sans doute peut-on faire une lecture fonctionnelle de cette sociabilité associative, les enseignants étant dans toutes les villes françaises les principaux intéressés à des relations régulières, dans le cadre de leurs activités linguistiques principalement. Mais le plus souvent, ils sont membres ou responsables d'autres associations (culturelles, politiques, syndicales, de quartier ou

(17) PV de la réunion-bilan interne sur la coopération municipale, Rennes, 22 avril 1994, in *Coopération municipale entre les villes de Rennes (France) et Almaty (Kazakhstan)*, Rapport final, Ville de Rennes, Direction des Relations internationales, 1994.

(18) François HÉRAN, « Un monde sélectif : les associations », *Economie et statistique*, n° 208, 1988, pp. 17-31 (p. 30).

(19) Une place à part doit néanmoins être faite aux membres des clubs à l'américaine (Lyon's, Rotary), qui exercent très majoritairement des professions libérales. Ceux-ci animent le plus souvent des jumelages avec les villes anglo-saxonnes, dont la culture de défense des titres correspond le mieux à leurs attentes.

autres) qui les placent au cœur du réseau associatif (20) et leur confèrent un rôle central dans la définition des enjeux municipaux.

L'attention aux mobilisations associatives locales et à l'institutionnalisation de structures locales d'échanges apporte un éclairage sur les cadres territoriaux qui organisent le mouvement des individus sur la scène internationale, majoritairement dans les bourgs et villes moyennes (21). Ces relations sont de plus en plus rythmées par des échanges commerciaux ou techniques dans les grandes villes, où elles servent souvent d'appui à la constitution de réseaux de villes dans le cadre de programmes européens. Mais quoi qu'il en soit, on retiendra particulièrement le lien étroit entre l'appartenance majoritaire des animateurs de jumelages à la fonction publique et l'attachement à un cadre territorial d'action internationale. Ce lien, volontiers qualifié aujourd'hui de « traditionnel », passe à l'arrière-plan des pratiques internationales dans les plus grandes villes.

UN NOUVEAU TYPE DE GESTION RATIONNELLE :  
LES PRATIQUES DE « POSITIONNEMENT INTERNATIONAL »  
DES VILLES

Depuis une vingtaine d'années, le gouvernement des grandes agglomérations françaises (plus de 200 000 h.) fait l'objet d'évolutions majeures, qui ont été abondamment commentées. Le mouvement de péri-urbanisation, la redéfinition des formes du travail, l'accélération des mouvements ont profondément modifié les rapports au temps et les pratiques de l'espace urbain, et suscité la définition de nouveaux enjeux. Ces enjeux (traitement des déchets, assainissement, circulation, transports en commun, urbanisme commercial, etc.) ont imposé la recherche d'une meilleure coordination et un changement d'échelle de l'action publique, caractérisé par le développement des administrations intercommunales et des agences d'urbanisme. Cette évolution institutionnelle est au centre de nouveaux modèles de relations politiques typiques des transformations récentes du gouvernement des villes : recours croissant à la consultance, l'expertise universitaire et l'expertise en communication politique (22), délégation de la gestion des services urbains

(20) Au sujet de ce type d'engagement multiple caractéristique de la sociabilité professorale, voir François HÉRAN, « Au cœur du réseau associatif : les multi-adhérents », *Economie et statistique*, n° 208, 1988, pp. 33-44 (pp. 40 et suiv.).

(21) Bertrand et Marina GIROD DE L'AIN, Sylvie BANOUN, « Des liens indestructibles histoire des jumelages franco-allemands », *Documents*, 2, avril 1996, pp. 122-128.

(22) Denis SAINT-MARTIN, « Les consultants et la réforme managérialiste de l'Etat en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une consultocratie ? », *Revue Canadienne de Science Politique*, mars 1999, pp. 41-74; Jean-Baptiste LEGAVRE, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », *Politix*, n° 28, 1994; Antoine VION, « Retour sur le terrain. La préparation des élections municipales de 1995 par l'équipe d'Edmond Hervé, maire de Rennes », *Sociétés contemporaines*, n° 24, 1995, pp. 95-122.

à des grands groupes en plein développement multinational (23), développement des sociétés d'économie mixte locale (24) et des partenariats public-privé (25), interventions économiques par des aides directes et indirectes, contractualisation des relations entre institutions dans un cadre décentralisé (26), définition de projets de ville à l'appui de la planification urbaine (27), etc.

Deux phénomènes majeurs ont créé les conditions des changements culturels affectant le gouvernement des villes depuis vingt ans. D'une part, l'accompagnement du déclin des activités de production industrielle et l'appel aux investissements étrangers ont orienté les activités publiques locales vers le soutien à l'innovation technologique et la prospection économique. D'autre part, la relance de l'intégration communautaire à partir de la préparation de l'Acte Unique européen a stimulé la participation à des programmes communautaires et des initiatives politiques pro-européennes, ainsi que les réflexions sur l'attractivité des villes dans la perspective d'un marché unique.

### *Croissance de l'investissement étranger et nouvelles formes d'interventions économiques*

A partir du milieu des années soixante-dix, la DATAR a commencé à structurer, avec l'appui des délégations régionales au commerce extérieur et des chambres régionales de Commerce et d'Industrie, un réseau de prospection des entreprises étrangères intéressées par des participations ou des implantations en France. Les administrations centrales et les collectivités locales ont ainsi multiplié les aides directes à l'implantation d'entreprises étrangères, sous la forme de primes ou de soutiens techniques. Dans le même temps, de nombreuses agences de prospection ont été créées par les collectivités, multipliant les structures d'accueil des entreprises étrangères et de soutien à l'internationalisation des entreprises locales. Plusieurs raisons de la multiplication des offres ont été avancées : auto-attribution de compétences d'intervention économique par les différentes collectivités dans le

(23) Dominique LORRAIN, « L'extension du marché », in Dominique LORRAIN et Gerry STOKER (dir.), *Les Privatisations urbaines en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

(24) Patrick LE GALES, Jacques CAILLOSE et Patricia LONCLE-MORICEAU, « Les sociétés d'économie mixte locale : outils de quelle action publique ? », in Francis GODARD, *Le Gouvernement des villes*, Paris, Descartes et Cie, 1998, 286 p., pp. 23-96.

(25) Werner HEINZ (dir.), *Les Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, 1993.

(26) Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999; Guy GILBERT, Jean-Claude THOENIG, « Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités », *Revue d'Economie Financière*, n° 51, janvier 1999, pp. 45-78.

(27) Jean-Gustave PADIOLEAU, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, Vol. 9, N° 3, septembre 1991, pp. 133-143; Gilles PINSON, « Réflexion sur les expériences françaises et italiennes de projets de ville », ronéo, CRAP, 1999.

cadre de la décentralisation, concurrence fiscale, faiblesse de la coordination centrale, amortissement plus rapide de l'équipement des firmes et menaces de mobilité pesant plus fortement sur la définition des enjeux publics (28). A ces raisons d'ordre économique, il convient d'ajouter de nouvelles prises de rôles politiques liées aux prescriptions de créations d'emplois, de redynamisation de l'économie locale, et auxquelles sont attachées des attentes politiques d'imputation des réussites économiques à l'investissement personnel des leaders politiques.

Dans ce contexte de décentralisation, les collectivités locales ont aussi multiplié les aides indirectes en accroissant leurs investissements dans la recherche universitaire et le développement technologique, en créant des parcs d'activités et en soutenant le développement de nouveaux réseaux locaux de recherche-développement comme les technopoles. Ces initiatives rassemblant le plus souvent élus, chercheurs, experts en développement et chefs d'entreprise, ont ainsi généré une nouvelle économie relationnelle, faite de relations contractuelles de recherche-développement entre centres de recherche publics et privés, PME et groupes multinationaux et de relations interpersonnelles influentes.

Les sociabilités formées dans ces réseaux de développement local ont d'ailleurs souvent été, et sont toujours les foyers les plus dynamiques de revendication de stratégies publiques susceptibles de favoriser leur insertion internationale : soutien aux activités de recherche les mieux insérées dans les réseaux scientifiques internationaux, amélioration des liaisons aériennes, création de réseaux électroniques à haut débit, offre d'immobilier d'affaires, ouverture de classes internationales ou d'établissements spécialisés, lieux et associations d'accueil, congrès, foires et salons internationaux, etc. La constitution d'un milieu professionnel ouvert à des formes d'immigration privilégiées suscite ainsi une plus grande sensibilité à des pratiques rompant avec les institutions et les hiérarchies nationales. Comme le suggère Anne-Catherine Wagner : « *L'intégration dans le milieu des affaires internationales requiert l'adoption de normes de comportement, de codes de sociabilité, et finalement de tout un style de vie indissociable des contraintes professionnelles* » (29). Alors que ces revendications particulières introduisent des nouvelles formes de sélectivité sociale, elles participent à la valorisation d'un espace, en impliquant de nouvelles élites mobiles, habituées à comparer les lieux de vie, à jouer avec la diversité des cultures, et à les hiérarchiser.

(28) Maurice BASLÉ, « Compétition entre les différents niveaux de gouvernement dans l'offre d'attractivité locale en Europe. Le cas des infrastructures publiques territorialisées et des réseaux locaux de compétitivité », in Vincent GOUËSET (dir.), *Investissements étrangers et milieu local*, Presses Universitaires de Rennes, 1999, 532 p., pp. 37-49.

(29) Anne-Catherine WAGNER, *Les Nouvelles Elites de la mondialisation. Une immigration dorée en France*, Paris, PUF, Coll. Sciences sociales et sociétés, 1998, 236 p., p. 212.

***La dimension internationale de la ville : une nouvelle norme du gouvernement urbain***

En une dizaine d'années, « l'international » s'est ainsi imposé comme un nouveau principe de hiérarchisation des priorités d'action publique dans de nombreux domaines. Dans ce contexte d'évolutions socio-économiques, la relance de l'intégration européenne à partir du milieu des années quatre-vingt s'est rapidement traduite par une multiplication des discours pro-européens des élus locaux. Dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et de la liberté de mouvement des hommes et des capitaux, nombre d'entre eux ont commencé à concevoir leur action dans une perspective de compétition entre les villes d'Europe.

En ce qui concerne les institutions culturelles locales, les municipalités ont multiplié les initiatives visant à transformer leur ville en un centre de production artistique bien inséré dans les marchés internationaux et fortement valorisé dans les media. La construction de grands équipements culturels, le recrutement de nouveaux professionnels de notoriété internationale, l'organisation de festivals sont devenus de nouvelles priorités d'action, largement favorisées dans les arbitrages budgétaires, et donnant lieu à de nouveaux types de partenariats avec les entreprises (30). Dans le domaine sportif, le soutien à la participation des équipes locales à des compétitions européennes ou l'organisation de grands événements médiatiques ont aussi été considérés comme l'apanage des villes « de dimension internationale ». Dans le cas de candidatures à l'organisation des Jeux olympiques, les projets présentés et les bilans tirés sur les causes d'insuccès ont souvent pour effet de ré-ordonner les priorités d'équipement, notamment en termes de capacités d'accueil touristique et d'hôtellerie de luxe. Ce n'est pas un hasard si les deux villes françaises candidates à l'organisation des Jeux olympiques de 2004 (Lyon et Lille) ont noué par la suite des relations avec des grands groupes de l'immobilier de luxe. En janvier 2000, le projet de Casino de Lyon délégué au groupe Partouche était ainsi présenté par l'adjoint aux affaires internationales comme un projet susceptible d'assurer une bonne insertion dans les réseaux internationaux du jeu (31).

Dans un contexte d'accroissement de la mobilité géographique et de la médiatisation des activités urbaines, l'attractivité internationale des villes est ainsi devenue l'enjeu des paris sur le retour de l'investissement public et l'un des principes de classification et de hiérarchisation des priorités d'action publique. Comme l'ont remarqué certains commentateurs, l'interactivité entre les nombreux palmarès publiés dans la presse et les innovations publiques a joué un rôle certain dans ce processus, en opérant des redéfini-

(30) Voir à ce sujet Antoine VION et Patrick LE GALÈS, « Politique culturelle et gouvernance urbaine. L'exemple de Rennes », *Politiques et Management Public*, 1, 1998, pp. 1-33.

(31) *Le Monde*, 13 janvier 2000.

tions successives de la qualité de la vie dans les villes. Mais cette attention aux modalités d'émergence d'une compétition internationale entre villes devrait aussi prendre en compte le rôle actif de nouveaux professionnels sollicités pour définir des stratégies urbaines innovantes.

*Une norme produite par de nouvelles médiations professionnelles*

A la fin des années quatre-vingt, la publication de travaux géographiques et économiques sur l'implantation des entreprises et l'internationalisation des villes a suscité dans les milieux professionnels de l'aménagement du territoire une amorce de réflexion stratégique sur le positionnement international des villes. L'expertise universitaire a ainsi été fortement sollicitée par le gouvernement Rocard dans le cadre d'une nouvelle politique contractuelle, les chartes d'objectifs pour le positionnement international des villes. Si cette politique contractuelle a plutôt été conçue et mise en œuvre dans une logique d'emboîtement de procédures comme le Livre blanc de la Recherche et les contrats de plan Etat-Région, elle a eu des effets beaucoup plus sensibles en termes de qualification des villes et de définition de stratégies urbaines. Cette politique a en effet d'abord donné lieu à l'établissement d'un diagnostic posé par les géographes d'un groupement d'intérêt public de recherche, le GIP-Reclus, consistant à hiérarchiser les villes en fonction de critères d'insertion internationale. Les hiérarchies établies par cette enquête ont été fortement médiatisées et ont largement orienté les réflexions des agents de développement et d'urbanisme locaux. Dans les années qui ont suivi cette procédure, pour la définition de stratégies urbaines à long terme, ces agents se sont largement saisis de recommandations formulées dans le programme *New International Cities Era* par un des précurseurs de la recherche universitaire anglo-saxonne dans ce domaine, Panayotis Soldatos, introduit en France par le GIP-Reclus et le cabinet Ten. Les liens avec cet universitaire ont ainsi initié les démarches d'élaboration de projets stratégiques à Strasbourg et à Lille. Dans la capitale des Flandres, la relation entre Soldatos et les professionnels locaux du développement local a été directement à l'origine de la candidature à l'organisation des Jeux olympiques de 2004. Globalement, la rationalisation d'un nouveau modèle de gouvernement des villes européennes s'est opérée dans ces réseaux d'experts, au centre desquels les élites barcelonaises ont exercé une grande influence (32).

A observer ces nouvelles médiations professionnelles, on s'aperçoit que les connexions entre les élus, les agences locales, les réseaux des technopoles, les chefs d'entreprise les plus impliqués dans la vie locale et les réseaux universitaires transnationaux constituent les chaînes d'interaction par lesquelles se définissent de nouveaux enjeux internationaux significativement orientés

(32) Voir à ce sujet Gilles PINSON et Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, n° 13, automne 2000.

vers la compétition internationale entre les villes. Ces nouvelles élites considèrent aujourd'hui leur rôle comme celui de producteurs d'ambitions internationales pour la ville selon deux modalités pratiques dominantes : l'identification des demandes de services des entreprises dans la poursuite de stratégies d'internationalisation, et l'analogie entre management privé et management public dans la définition de projets de villes orientant les choix d'urbanisme (33). Ces nouveaux modèles se diffusent d'autant plus rapidement que les réseaux de coopération entre les villes européennes se sont multipliés depuis la redéfinition de la politique régionale européenne et la création de réseaux de villes devenant les vecteurs de la circulation des innovations publiques locales.

CONCLUSION :  
CHANGEMENT INSTITUTIONNEL ET ÉVOLUTIONS  
DE LA LÉGITIMITÉ DES PRATIQUES INTERNATIONALES  
DANS LE GOUVERNEMENT DES VILLES

L'évolution des pratiques internationales dans le gouvernement des villes donne des indications originales sur le déplacement des frontières de la politique internationale. John Ruggie analyse les changements contemporains comme le passage d'un ordre politique fondé sur l'organisation territoriale du pouvoir à un ordre politique pluridimensionnel (34). Cette hypothèse peut être déclinée dans l'analyse des pratiques internationales des élus locaux. Alors que dans le cas des jumelages, ces pratiques sont conçues comme des formes d'amitié liées à la territorialité communale, c'est plutôt dans la compétitivité et la pluri-dimensionnalité qu'elles organisent aujourd'hui les rapports politiques à l'espace urbain.

On observe ainsi deux types d'ordres sociaux nettement contrastés. L'un, à travers l'appartenance à la commune, forme une culture territoriale de la politique internationale des villes. L'autre repose sur un effort collectif de valorisation de l'image de la ville par le soutien à des projets « de dimension internationale » censés produire une valeur économique, attirer les investisseurs. Tout le travail historique des médiévistes sur le pouvoir urbain et la genèse de l'État moderne suggère que les contradictions croissantes entre les modes d'organisation du contrôle économique et du contrôle spatial de la ville au Moyen Âge ont été en Occident le moteur de la construction de l'État territorial. Max Weber, dans son essai fameux sur cette question ana-

(33) Pour une illustration particulièrement éclairante de ce type de raisonnement, cf. Jean BOUINOT et André BERMILS, *La Conduite stratégique des villes*, Armand Colin, Coll. U., Paris, 1995. On mesure d'autant mieux le chemin parcouru depuis trente ans en comparant le contenu de ce livre à un livre paru en 1969 dans la même collection : Paul BERNARD, *Le Grand Tournant des communes de France*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 1969.

(34) John G. RUGGIE, « Territoriality and beyond : problematizing modernity in international relations », *International Organization*, 47, 1, hiver 1993, pp. 139-174.

lyse l'ordre juridique de façon à éclairer ce lien entre le passage du droit du sang au droit du sol et la genèse de l'idée territoriale et des libertés modernes (35).

En revanche, le sociologue allemand considèrerait plutôt la ville contemporaine comme un objet d'analyse de la rationalisation de la culture et des formes esthétiques que comme un enjeu de sa recherche sur les types de légitimité (36). S'il y a lieu aujourd'hui de remettre la ville au centre des préoccupations de la science politique, c'est peut-être pour analyser comment la médiatisation des échanges fait lentement advenir un faisceau de règles et d'opinions relatives au « rayonnement international » des villes : l'expression de nouvelles valeurs politiques liée aux styles de vie capitaliste contemporains.

(35) Max WEBER, *La Ville*, trad. P. Fritsch, Aubier Res Champ urbain, 1982. Pour une bonne analyse des enjeux théoriques de ce texte, voir Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, « La ville et la démocratie », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XXXIII, 1995, n° 101, pp. 23-50.

(36) Hinnerk BRUHNS, « Ville et Etat chez Max Weber », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 38, 1988.