

Management local et flux internationaux

Défis de l'action internationale des Villes

Gérard Divay
Professeur ENAP

Communication au Colloque du CRECQSS
« Vers la dénationalisation de la politique étrangère »
Bordeaux 4-5 mai 2006

Introduction.

Selon une opinion largement répandue, les villes deviendraient des acteurs de plus en plus influents sur la scène internationale¹. Cette opinion s'alimente de diverses analyses sur la dynamique spatiale de l'économie mondiale et de nombreux constats sur les initiatives internationales prises par les villes. L'économie largement globalisée se déploie dans un contexte d'urbanisation croissante et les métropoles ou villes-régions polarisent, à des degrés divers selon une hiérarchie continentale ou mondiale, les secteurs de croissance les plus dynamiques et les multiples flux d'échange. Quantitativement les villes² comme agglomérations ont donc plus de poids économique, comme l'évoque éloquemment la comparaison des PNB entre grandes villes et pays de taille plus ou moins importante³.

Cette importance croissante des socioéconomies urbaines s'accompagne d'une multiplication des activités des Villes (gouvernements locaux) au plan international. Si cette tendance est incertaine au plan de chaque Ville prise individuellement, elle est plus manifeste collectivement. Des associations ou réseaux de Villes se forment sur de multiples thèmes et surtout au plan mondial, la consolidation en 2004 des principales associations dans Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) donne au monde municipal une voix plus forte au sein des instances internationales, comme en témoigne la collaboration entre CGLU et UN-Habitat⁴. Certaines initiatives de réseautage international dans le monde municipal accréditent et renforcent l'idée que les Villes deviennent des acteurs stratégiques sur la scène internationale. Par exemple, le Glocal Forum fondé en 2001 «recognizes that the mayors are poised to become the modern diplomats of our world»⁵.

Cette tendance à une plus grande action internationale⁶ des Villes est souvent présentée comme naturelle, irréversible, inscrite en quelque sorte dans la logique de la mondialisation, même si certains auteurs restent sceptiques⁷. L'argumentation semble alors reposer sur quatre éléments principaux, tout autant observations que prescriptions, qui, d'une certaine façon, transposent au plan local, une conception traditionnelle de la politique internationale d'un État.

¹ Georges CAVALLIER, «Les villes, acteurs de la mondialisation», dans Thierry de MONTBRIAL et Pierre JACQUET (dirs.), *Ramsès 2002*, Paris, Dunod, 2001, pp. 107-124

² Dans ce texte, la ville en minuscule désigne la société locale (ou la socioéconomie pour souligner l'importance de la dimension économique); même si elle est découpée par des limites municipales, elle doit d'abord s'appréhender au niveau de l'agglomération, du territoire métropolitain ou même de la ville-région. La Ville avec une majuscule désigne la municipalité, le gouvernement local, avec ses divers niveaux. L'adjectif local réfère à des réalités d'agglomération et pas seulement municipales.

³ Fry présente de telles comparaisons entre États américains et pays. Earl H. FRY, *The expanding role of state and local governments in US foreign affairs*, New York, Council on Foreign relations Press, 1998, 141p.

⁴ UNACLA, <http://www.unhabitat.org/unacla> (consulté le 8 avril 2006)

⁵ The Glocal Forum, Brochure, p.21

http://glocalforum.existhost.com/gf/New_Glocal_Website/downloads/GF_Brochure.pdf (consulté le 8 avril 2006)

⁶ Nous utilisons ce terme très générique pour désigner les activités de la Ville inspirées de considérations internationales. Cette réalité est abordée sous de multiples termes. Frank PETITEVILLE, *La coopération décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 1995, chap. 1

⁷ Robert A. BEAUREGARD et Jon PIERRE, «Disputing the global: a sceptical view of locality-based international initiatives», *Policy and Politics*, vol.28, no 4, 2000, pp. 465-478

- Le sort économique de chaque agglomération est si lié aux flux internationaux de divers ordres que dans un contexte de compétitivité, elle se doit de mener une action internationale, d'avoir des activités qui visent explicitement à influencer le comportement d'acteurs situés à l'étranger.
- Cette action internationale devrait être canalisée par le gouvernement local, figure d'autorité symbolisant la capacité de l'agglomération d'intervenir comme acteur collectif.
- Cette action internationale de Ville est autonome, en ce qu'elle est décidée localement, ne s'inscrit pas dans une politique préétablie des gouvernements «supérieurs» et ne dépend pas d'eux.
- Cette action internationale comporte des activités institutionnelles sur la scène internationale (notamment des ententes entre Villes), qui attesteraient de son existence et de son intensité.

Ce modèle implicite d'action qui expliquerait la présence accrue des gouvernements locaux sur la scène internationale permet-il de rendre compte du comportement effectif des Villes? La conscience des interdépendances dont certaines sont d'envergure internationale induit-elle une action internationale? Le gouvernement local réussit-il à représenter l'agglomération comme acteur collectif? L'action internationale des villes s'articule-t-elle avec celle des gouvernements supérieurs? Comment est-elle arrimée à l'action locale? Il est possible d'apporter des éléments de réponse à ces questions à partir d'une perspective de management local, ie en examinant de quelle façon les acteurs locaux conçoivent l'action internationale en tenant compte de leur contexte particulier, et selon quelles modalités ils l'organisent et la conduisent.

Cette communication s'inscrit dans une telle perspective de management local; elle est nourrie d'observations personnelles sur les actions de Montréal au cours des deux dernières décennies et de constats préliminaires d'une recherche comparative⁸ sur la façon dont quatre villes canadiennes «gèrent» les flux internationaux dans lesquels elles sont immergées: deux villes québécoises (Montréal et Québec) et deux villes ontariennes (Toronto et Ottawa). Ces quatre villes se trouvent au sein du même État fédéral, mais elles relèvent de deux gouvernements provinciaux qui définissent un cadre d'action sensiblement différent, notamment au plan des responsabilités sociales. En outre ces quatre Villes dans leur forme actuelle résultent de fusions récentes dont une des justifications a été la nécessité d'améliorer le positionnement international.

Cette communication se déroule en trois temps. Nous rappelons d'abord brièvement les différentes dimensions internationales qui traversent la vie des agglomérations pour repérer les acteurs et les terrains d'action locaux où ces dimensions internationales sont prises en compte. Dans un deuxième temps, nous énumérons les principales composantes des choix stratégiques. Dans un troisième temps, nous indiquons les principaux défis que la conduite courante de l'action internationale doit relever. En conclusion, nous esquissons les caractéristiques typiquement glocales⁹ de l'action internationale d'une ville, qui se déploie surtout sous le mode de l'empreinte diffuse et non celui de la signature souveraine.

⁸ Chantal Paul Lanctot, étudiante à l'ENAP, a assemblé une bonne partie de la documentation nécessaire à ce projet.

⁹ Ce terme est maintenant largement utilisé. Dans la perspective de cette communication, voir entre autres Erik SWYNGEDOUW, «Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale» dans L. COX (dir.) *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*, New York, Guilford Press, 1997, pp. 137-166

1. *Flux internationaux, acteurs et terrains de l'action internationale d'une ville.*

Pour cerner l'action internationale d'une ville, nous ne partons pas d'une grille préalable de critères d'internationalité comme l'a fait le projet N.I.C.E.¹⁰. Nous nous intéressons au management local de toutes les villes, pas seulement de celles qui ont des ambitions internationales et nous pensons qu'en se centrant dès le départ sur des activités reconnues comme ayant un caractère international, on risque de les déconnecter de leur enchâssement métropolitain et donc de mal en saisir la portée. Il nous faut donc partir d'un inventaire de toutes les interactions entre une ville et son environnement international. À cet égard, toute ville-agglomération, quelque soit sa taille, est traversée par de multiples flux sur divers plans dont une fraction est d'origine internationale, fraction plus ou moins importante selon la place hiérarchique de l'agglomération dans le système urbain, selon diverses caractéristiques historiques et géographiques et selon diverses situations conjoncturelles.

Cette fraction internationale des flux s'insèrent dans la dynamique courante de l'agglomération. Dans les faits, l'agglomération se trouve par rapport à ces flux dans des positions de réception, de transit et d'émission. Dans la mesure où la ville se sent en compétition avec d'autres au niveau national ou international, elle pourra chercher à renforcer sa compétitivité et à améliorer ses positions de réception et d'émission par des politiques explicites: pour la réception, mesures pour accroître l'attraction, faciliter l'accueil et l'insertion dans la vie courante, pour le transit, mesures pour accroître le volume et pour l'émission, mesures de soutien à l'exportation ou au «rayonnement».

Ces flux s'écoulent de manière continue, avec certes bien des variations conjoncturelles sur plusieurs plans:

- mouvements de population: immigrants (différentes catégories, notamment travailleurs qualifiés), touristes, étudiants
- mouvements de capitaux et d'entreprises
- mouvements de marchandises, de biens et de services
- flux de pathogènes et de polluants
- flux d'activités criminelles
- flux d'informations, notamment de management.

Si les trois premiers mouvements contribuent à la vitalité économique de l'agglomération, les trois derniers ne sont pas sans importance pour le gouvernement local. Les flux de pathogènes et de polluants interpellent son rôle en santé publique et en environnement (ex. épisode du SRAS à Toronto), les flux de criminalité, en sécurité (ex. drogues ou véhicules volés ou trafic d'armes). Les flux d'idées peuvent avoir des répercussions directes sur la mobilisation politique locale et sur la philosophie de gestion locale (ex. renommée du budget participatif de Porto Alegre)

Ces considérations générales sont bien évidentes; mais il n'est pas si anodin de les rappeler lorsqu'on se place dans une perspective de management local. Sous les statistiques de flux ou de bilan net des mouvements migratoires, se cachent trois phénomènes qu'il importe de souligner pour en tirer des conséquences sur le repérage des terrains et des acteurs de l'action internationale d'une ville. D'abord, la fraction des flux d'origine internationale s'insère dans un continuum spatial: mouvements régionaux, interrégionaux, nationaux et internationaux. Si

¹⁰ Earl FRY, Lee H. RADEBAUGH, Panayotis SOLDATOS (dirs.), *The New International Cities Era*, Provo, Ut, Brigham Young University, 1989, 255p.

les mesures à prendre pour influencer chacun de ces flux peuvent différer selon l'échelle, il n'en reste pas moins que chacun est influencé par les mêmes caractéristiques structurelles et conjoncturelles de la situation locale et par la même infrastructure d'échange avec l'extérieur. Au plan du fonctionnement courant de la socioéconomie locale, l'international n'est pas une réalité isolée et s'insère dans le continuum des échanges avec l'extérieur. Ensuite, ces divers flux touchent des milieux différents et sont traités par de multiples organisations et institutions, par exemple universités pour les étudiants, hôtellerie pour les touristes, sociétés d'import/export pour le commerce international... L'international ne concerne pas un groupe particulier et réfère à une dimension d'action pour de multiples groupes hétérogènes qui dans leurs opérations courantes n'ont guère l'occasion de s'entrecroiser. Le nombre de citoyens dans une agglomération qui interagissent avec des interlocuteurs situés à l'étranger est considérable, que ce soit à titre individuel, corporatif ou dans le cadre d'associations ou de réseaux. L'interaction internationale n'est pas une pratique à usage restreint. Bref l'international est présent, certes à des degrés variables, dans la vie quotidienne d'une agglomération¹¹, et pas seulement à cause des reportages des médias. Les multiples flux placent les relations internationales entre Villes sous le signe de «l'interdépendance complexe»¹².

Ces considérations générales aident à baliser les terrains de l'action internationale d'une Ville. Dans une perspective de management, il est commode d'en distinguer trois.

D'abord (au risque de surprendre), l'agglomération. D'un point de vue de compétitivité¹³, l'infléchissement des flux internationaux dépend de la vitalité interne des différents secteurs de la socioéconomie métropolitaine. Le développement, surtout s'il se veut durable, plus endogène qu'exogène, en vient à mobiliser tous les groupes et pas seulement les milieux d'affaires. Dans le cadre de cette mobilisation généralisée, une visée de positionnement international peut susciter un type particulier d'activité à *exposition internationale* : réalisation de grands projets (réaménagement de quartier comme la Cité internationale de Montréal ou Waterfront de Toronto), implantation d'équipements (musée ou centre de congrès), tenue d'événements (festivals de tout genre); même si ces activités ont d'abord une utilité locale, ils sont aussi promus par leur capacité d'attraction internationale. La composante locale de l'action internationale ne se réduit cependant pas à la mobilisation généralisée pour le développement ni aux activités à exposition internationale. Elle déborde le plan intentionnel, les activités conçues en fonction d'un positionnement international. Elle peut inclure tout projet local à *résonance internationale potentielle*, ie des projets d'initiative variée¹⁴ qui visent à résoudre des problèmes locaux, mais qui peuvent être découverts, reconnus (et publicisés) comme des solutions originales à des problèmes communs aux villes.

Ensuite la scène internationale, bien évidemment. L'action internationale de la Ville comprend diverses modalités de présence sur la scène internationale; elle est parfois abusivement restreinte à cette composante. Elle se déploie sous un mode compétitif entre Villes en

¹¹ Chadwick F. ALGER, « Foreign' policies of U.S. Publics», *International Studies Quarterly*, vol.21, n° 2, juin 1977, pp. 277-318

¹² Elles partagent avec les relations internationales de pays une des caractéristiques de cette interdépendance complexe : la multiplicité des canaux. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and interdependence*, New York, Longman, 2001, p.22

¹³ Et c'est dans cette perspective que la question des relations internationales des Villes est souvent posée. Peter Karl KRESSEL et Earl H. FRY, *The urban response to internationalization*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2005, 232p.

¹⁴ Les interactions internationales des acteurs non institutionnels doivent aussi être prises en compte. Voir ce point notamment Saskia SASSEN, «Local actors in global politics», *Current Sociology*, vol.52, n° 4, 2004,

courtisant divers individus, entreprises, associations ou institutions; elle cherche alors notamment à installer sur le terrain local des morceaux de la scène internationale, sur une base permanente avec les sièges sociaux d'organisations internationales ou sur une base éphémère avec la tenue d'événements internationaux (Sommets ou compétitions sportives). Cette recherche d'implantation locale de morceaux de la scène internationale est une activité spécialisée, plus ou moins étroitement liée à la stratégie globale de compétitivité. L'action internationale de la Ville peut aussi se déployer sur un mode coopératif entre Villes notamment en contribuant à l'animation de diverses associations internationales pour promouvoir des agendas communs sur différents thèmes. Par ailleurs, les Villes jouent un rôle d'hôte local pour les représentants officiels des autres pays qui se traduit dans des relations protocolaires (accueil, réception) avec les consulats et ambassades.

Enfin, le plan national. Les flux qui influencent le sort des villes sont essentiellement régulés par les gouvernements supérieurs (provincial et fédéral selon les domaines). Les Villes (de concert ou en opposition, en collaboration ou non avec les autres acteurs locaux) vont alors chercher à faire adopter des mesures qu'elles estiment favorables à leurs intérêts, plus spécifiquement aux intérêts de groupes importants sur leur territoire. En outre, plusieurs de leurs activités sur la scène internationale sont en plus ou moins grande partie financées dans le cadre de divers programmes des gouvernements supérieurs et mettent à contribution leurs réseaux administratifs. L'action internationale des Villes passent ainsi par des activités nationales, comme Smith le souligne¹⁵. Les acteurs locaux non gouvernementaux peuvent aussi avoir des relais ou des intermédiaires nationaux (associations et organismes gouvernementaux).

La reconnaissance de ces trois terrains et les constats sur la multiplicité des acteurs locaux (occasionnels et spécialisés) en interaction internationale conduisent à rejeter la vision unitaire de l'action internationale d'une ville qui semble parfois effleurer dans les réflexions sur la paradiplomatie municipale. Il faut alors envisager le gouvernement local, la Ville, sous différents angles. La Ville comme instance politique de l'institution municipale, au premier chef son maire, agit à plus d'un titre; elle peut mener des activités proprement politiques (prises de position sur des questions internationales) ou conclure des ententes avec d'autres Villes. Vue sous un autre angle, elle peut parfois représenter l'acteur collectif que constituent tous les acteurs en interaction internationale, dans le cadre d'un leadership collaboratif (par exemple en présidant des missions commerciales); mais il paraît abusif de la considérer automatiquement comme symbole et porte parole de cet acteur collectif, en l'absence de mécanismes formels ou informels de concertation. Par ailleurs, comme on l'a mentionné, l'agglomération ou la ville-région, est l'entité territoriale de base dans les interactions internationales; se pose alors la question de savoir quel est le gouvernement local qui représente l'acteur collectif agglomération. L'existence d'une Communauté métropolitaine (Montréal et Québec) ne répond que partiellement à cette question, compte tenu des traditions des Villes centres et des tensions intramétropolitaines, en partie alimentées par l'inscription inégale des flux internationaux dans l'espace métropolitain. Par ailleurs la Ville est aussi une organisation composée de divers services administratifs spécialisés dont certains se doivent d'avoir des activités internationales (par exemple, Police face aux réseaux internationaux de criminalité ou Finances face aux agences de cotation de crédit). Compte tenu de ces éléments, la ville agglomération est pour le moins polycentrique dans ses interactions internationales. Dans cette réalité d'agglomération en mouvance, aux multiples flux et aux innombrables

¹⁵ Patrick J. SMITH et Theodore H. COHN, « Les villes internationales et la paradiplomatie municipale: une typologie applicable au nouveau Vancouver métropolitain », dans Frances FRISKEN (dir.), *La métropole canadienne en mutation, questions de politique urbaine*, Toronto, Institut urbain du Canada, 1994, p.684

acteurs, quelle sorte de stratégie internationale la Ville, en particulier la Ville centre peut-elle élaborer et comment?

2. *Structuration de la stratégie d'action internationale d'une Ville.*

La structuration de la stratégie d'action internationale de la Ville s'effectue au travers d'une série de choix en partie interreliés, dont les durées d'engagement sont variables et pas toujours prévisibles pour toutes sortes de considérations relatives aux modifications structurelles de l'agglomération et à l'évolution conjoncturelle des relations entre acteurs. Ces choix concernent le degré d'implication de la Ville proprement dite, l'organisation de l'action collective d'agglomération, le ciblage de l'action internationale et son arrimage avec les stratégies locales.

Question de légitimité

Le degré d'implication de la Ville dépend, par delà les préférences politiques du moment, d'une considération préalable sur la légitimité de son action internationale. La légitimité des interactions de tous les autres acteurs est acquise; en contexte de mondialisation, ces interactions sont économiquement et socialement valorisées. La légitimité de l'action internationale de la Ville est encore floue; son acceptation comme activité normale courante au même titre que les autres fonctions domestiques reste fragile. La légitimité de cette action vient d'une double reconnaissance, par les gouvernements supérieurs et par les citoyens. Malgré le clair-obscur des juridictions (compétence claire des provinces sur l'institution municipale, mais sort des socioéconomies urbaines lié à de multiples compétences), les gouvernements supérieurs paraissent avoir nettement accepté cette action internationale des Villes, conscients que la prospérité nationale passe maintenant surtout par la vitalité métropolitaine; plusieurs indices attestent de cette acceptation : pouvoirs spécifiques accordés dans les Chartes, aides à la réalisation de certains projets, sans compter la contribution majeure de leurs institutions locales au support de l'action internationale des villes (voir ci-dessous organisation de l'action collective). Cette reconnaissance s'inscrit d'ailleurs dans une tendance à l'élargissement des responsabilités locales, notamment sur toutes les facettes du développement, comme le montrent les reformulations des compétences municipales au cours des dernières années.

La reconnaissance par les citoyens reste mitigée; l'action internationale semble encore parfois perçue comme une occupation non essentielle, à en juger d'après certains propos dans les médias ou quelques réactions électorales. Cette ambivalence des citoyens locaux semble persistante¹⁶. L'action internationale de la Ville accentue en effet des remises en cause progressive de certains éléments clés de la culture politique locale sur la conception du rôle de la municipalité et de ses façons d'opérer. Dans une conception traditionnelle de la municipalité, le local est clairement distinct de l'ailleurs, à plus forte raison de l'international; les paliers de gouvernement correspondent à une division du travail étatique selon l'analogie de l'échelle aux échelons bien distincts; la municipalité est d'abord une organisation de services locaux. Les processus concomitants de restructuration de l'État avec décentralisation, de métropolisation et d'intensification des interactions internationales (sur un

¹⁶ Kincaid l'avait déjà noté. John KINCAID, « Rain clouds over municipal diplomacy: dimensions and possible sources of negative public opinion » dans Earl FRY, Lee H. RADEBAUGH, Panayotis SOLDATOS (dirs.), *The New International Cities Era*, Provo, Ut, Brigham Young University, 1989, 255p

mode plus instantané avec les TIC) font s'estomper ces distinctions claires. L'ailleurs devient de plus en plus ici; l'extérieur se trouve de plus en plus dedans; les limites municipales ne sont plus des frontières remparts qui isoleraient ce qui se passe à l'intérieur, qui dispenseraient les élus locaux de s'occuper de ce qui se passe ailleurs. À l'inverse, l'ici se trouve facilement projeté à l'extérieur et le local est exposé au regard du monde. L'efficacité de l'échelle des niveaux de gouvernement dépend de plus en plus de la solidité de son point d'appui qui est local et des collaborations entre niveaux. Les services publics locaux ne sont qu'une des préoccupations dans le développement local et la municipalité doit se penser autant comme organisation que comme collectivité où la force de l'unité est dans la multiplicité. Toutes ces tendances donnent en principe plus de légitimité à l'action internationale de la Ville; encore faut-il qu'elle se trouve un rôle spécifique qui convienne à la multiplicité des intervenants et apporte une plus value dans la configuration des organisations et institutions qui traitent des interactions internationales de l'agglomération.

Organisation collective

L'organisation de l'action collective d'agglomération comporte à cet égard des choix stratégiques majeurs. Certes, le partage des rôles, et éventuellement leur institutionnalisation ne s'effectue pas de manière instantanée, mais relève davantage d'un processus lent d'ajustements et de négociations entre les acteurs concernés, dans un contexte institutionnel municipal lui-même sujet à changement (parfois plus brusque). Les deux dernières décennies offrent, dans les quatre villes, quelques exemples de ces cheminements institutionnels qui modifient la gouvernance des interactions internationales d'agglomération. Pour reprendre les divers modes de gouvernance de Kooiman¹⁷, ces cheminements renforcent surtout le mode de co-gouvernance, favorisent parfois aussi l'auto-gouvernance sectorielle (notamment dans le domaine économique), mais n'autorisent guère la Ville à exercer une gouvernance hiérarchique. Présentons très sommairement et non exhaustivement le portrait des différentes organisations et institutions spécialisées qui traitent des flux internationaux dans les diverses fonctions d'attraction-réception, transit, émission.

Le transit dans les flux de personnes et de marchandises est traité par de grands équipements (Ports et Aéroports) et les institutions qui les gèrent relèvent du fédéral. Cependant leur autonomie de gestion renforce leur enracinement métropolitain, notamment au niveau de la composition de leur conseil d'agglomération.

L'attraction et l'accueil des touristes sont assumés par des organismes autonomes (Offices de Tourisme) indépendants de la municipalité qui apporte néanmoins une contribution financière. Par ailleurs les équipements majeurs que sont les Centres des Congrès sont gérés par des organismes relevant du gouvernement provincial qui les supporte financièrement, à des degrés divers. L'accueil des étudiants étrangers est effectué par les diverses institutions universitaires qui sont en bonne partie financées par le gouvernement provincial. L'attraction et la sélection des immigrants relèvent du fédéral, mais avec un rôle majeur du Québec; pour l'accueil et l'intégration des immigrants, les municipalités ontariennes sont davantage mises à contribution que les municipalités québécoises.

Pour l'attraction des entreprises, un processus de métropolisation a conduit à la constitution d'organismes multipartites servant la métropole ou la ville-région (Pôle Québec-Chaudière-

¹⁷ Jan KOOIMAN, *Governing as Governance*, London, Sage Publications, 2003, 249 p.

Appalaches¹⁸ en 2003, Montréal international et Greater Toronto Marketing Alliance en 1997¹⁹). Ces organismes veulent canaliser de manière concertée les efforts de promotion des différents partenaires privés et gouvernementaux (tous niveaux de gouvernement). La tendance à la privatisation de la promotion économique que Soldatos a observée dans des villes américaine est plus mitigée dans ces quatre villes canadiennes²⁰.

Du côté de l'émission des flux, du support à l'exportation et au rayonnement, les gouvernements supérieurs sont aussi très présents par leurs divers programmes, avec participation plus ou moins forte des institutions locales; la Chambre de Commerce du Montréal métropolitain avec son World Trade Center Montréal et sa fonction de Centre de services aux entreprises du Canada est à cet égard fort active.

Ces indications sommaires sur l'organisation collective de traitement des flux internationaux font ressortir des constats importants sur le contexte institutionnel du positionnement stratégique de la Ville. D'abord, même si la Ville participe par ses représentants et sa contribution financière à certains organismes, les gouvernements supérieurs sont très présents dans l'encadrement et le support des interactions internationales de la ville. Deuxièmement, le traitement de ces interactions est pris en charge par des institutions ou organisations spécialisées par thématique qui ont chacune leur propre stratégie d'action internationale. Troisièmement, ces institutions et organisations font appel aux acteurs de milieux différents. L'organisation collective pour le traitement des interactions internationales s'inscrit donc clairement dans une problématique de gouvernance métropolitaine et non seulement de gouvernement local. La configuration des institutions et organisations impose des contraintes au ciblage des actions de la Ville proprement dite et aux modalités d'arrimage entre toutes les actions locales.

Ciblage stratégique

Avant même de sélectionner ses activités internationales courantes, la Ville doit se positionner préalablement sur deux plans généraux : les finalités qu'elle veut privilégier et les canaux qu'elle veut emprunter sur la scène internationale.

Les diverses finalités ne sont pas exclusives, mais peuvent être dosées différemment dans un plan global d'action ou dans un même projet. Elles ne font pas également appel aux mêmes rôles de la municipalité. Elles peuvent être regroupées sous trois grandes rubriques : développement économique, échange non marchand et action collective des Villes. L'action internationale d'une Ville peut viser le développement des activités économiques sur son territoire et dans l'agglomération. Dans ce cas, elle agira surtout en support aux différents organismes qui traitent de l'attraction et de l'accueil ou du support à l'exportation ; elle participera à la réalisation des équipements ou des événements à exposition internationale et aux initiatives de branding. La Ville sera mise à contribution surtout dans son rôle de représentant de l'acteur collectif (présidence de missions commerciales, rencontre de dirigeants) et dans sa composante administrative (contribution de divers services, notamment de développement économique à la réalisation des projets).

¹⁸ Nicolas RACINE, «L'insertion internationale et la cohésion régionale: le cas de la Ville de Québec», *Cahiers de géographie du Québec*, vol.47, n° 131, septembre 2003, pp. 293-309

¹⁹ L'Ottawa Centre for Research and Innovation est actif depuis le milieu des années 80.

²⁰ Panayotis SOLDATOS, *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 134 p.

La finalité de développement des échanges non marchands renvoie aux activités qui visent la compréhension des contextes culturels, l'entraide technique et la multiplication des rencontres aux plans individuel, familial et associatif. La municipalité s'implique surtout par ses services administratifs avec des collaborations professionnelles, l'envoi d'experts dans d'autres municipalités ou le don d'équipements excédentaires; elle favorise aussi éventuellement des initiatives associatives sur ce plan. Les projets de coopération décentralisée qui se multiplient s'inscrivent dans cette seconde finalité, tout en contribuant de plus en plus à la troisième.

Une Ville peut aussi vouloir contribuer à l'action collective internationale des Villes; nous entendons par cette expression, le mouvement de plus en plus affirmé des Villes pour faire reconnaître leur contribution à la solution de problèmes d'envergure mondiale, et de ce fait promouvoir leur reconnaissance comme acteurs de premier plan sur la scène internationale, à titre individuel ou comme membre d'associations²¹. Cette finalité ne suscite pas seulement une implication plus ou moins intense dans la vie de réseaux ou d'associations de Villes; elle met aussi en lumière ce que nous avons appelé plus haut les initiatives locales à résonance potentielle internationale. La Ville comme participante d'un tel mouvement se définit comme fournisseur de solutions concrètes à des problèmes globaux²². L'engagement de Cités et Gouvernements Locaux Unis dans la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire illustre bien cette action collective des Villes, comme plusieurs autres campagnes (environnement, santé, société de l'information...). Dans cette finalité, l'instance politique Ville est la plus active, avec le concours des services administratifs et de leurs partenaires associatifs. Mentionnons à titre d'exemple les initiatives de Montréal en environnement et pour la sécurité des femmes en ville.

La priorisation des finalités enlaine en partie le choix des canaux que la Ville utilise pour se faire valoir sur la scène internationale. La participation à l'action collective des Villes se traduit notamment par une implication plus ou moins intense dans les associations internationales à vocation générale : à cet égard, Montréal et Toronto sont actives dans Metropolis; le Maire de Montréal est vice président de l'Association Internationale des Maires Francophones. La participation peut aussi être plus ciblée sur des associations ou réseaux thématiques : Ligue des villes historiques, du Réseau des villes lumières, Association internationale des villes éducatrices, Organisation des villes du patrimoine mondial... La finalité de développement des échanges non marchands est prédominante dans les jumelages, même si les considérations économiques y sont aussi présentes. Le terme de ville partenaire tend d'ailleurs à se substituer à celui de ville jumelée. Ottawa a abandonné les jumelages pour privilégier des échanges à teneur plus économique avec des Villes de structure économique comparable. Toronto distingue les liens d'amitié et les liens de partenariat. Le nombre de collaborations (au contenu plus ou moins explicite) est fort variable: cinq pour Ottawa, dix pour Toronto, douze pour Québec et une quarantaine pour Montréal. L'intensité des échanges dans le cadre de ces collaborations est très inégale, de régulière à fort épisodique.

Une fois les enlignements stratégiques effectués au niveau des finalités et des canaux, il reste un autre choix stratégique majeur pour l'action internationale : le design des modalités d'arrimage entre l'action internationale et les autres actions locales.

²¹ Mouvement qui contribue à la «démocratisation des relations internationales». Jordi BORJA et Manuel CASTELLS, *Local and global. The management of cities in the information age*, London, Earthscan Publications, 1997, p. 254

²² Sur l'apport du jumelage des villes à cet égard, voir par exemple Alyson SCWHABER et Matthew CORSO, *Millennium development goals city-to-city challenge program*, Final report submitted by Sister Cities International, 2004, <http://www.sister-cities.org/sci/pdf/MDGPilotFinalReport.pdf>

Arrimage de la stratégie internationale avec les actions locales.

La question de l'arrimage entre la stratégie internationale et les actions locales est critique pour sa légitimité et la durabilité des efforts. Elle se pose en termes de cohérence entre les diverses actions de la municipalité et surtout de coordination entre les acteurs tant à l'interne qu'à l'externe.

La stratégie internationale par rapport à l'ensemble des actions municipales peut se trouver dans diverses positions entre deux cas de figure extrêmes : une activité spécialisée prise en charge par un nombre très limité de personnes aux plans politique et administratif et un prolongement explicite de la plupart des activités mobilisant de ce fait, au moins de façon occasionnelle, un grand nombre d'intervenants. Plusieurs considérations pousseraient à introduire au moins épisodiquement une dimension internationale dans les préoccupations des gestionnaires : benchmarking de performance, résonance internationale potentielle des initiatives locales, incidence d'activité internationale sur les problèmes locaux, et plus fondamentalement le fait que la compétitivité de l'agglomération est d'abord liée à ses caractéristiques internes. Dans les faits, l'intensité des soucis quotidiens ne laisse guère de place à une activité internationale, aussi gratifiante soit-elle lorsqu'elle peut avoir lieu. Dans ce contexte, la stratégie internationale doit faire la preuve qu'elle n'est pas surimposée facticement à l'action locale, mais qu'elle vient renforcer, stimuler ou même publiciser les projets internes de développements. Sans cette articulation explicite de la cohérence entre l'action locale et les activités externes, la stratégie internationale risque de rester une excroissance, éventuellement aussi remarquable que vulnérable. La cohérence dans les contenus se construit de fait par divers mécanismes de coordination à l'intérieur de la Ville d'une part et d'autre part entre la Ville et les autres acteurs en interaction internationale.

À l'intérieur de la Ville, au plan administratif, la responsabilité en matière internationale est plus ou moins partagée entre plusieurs unités selon les domaines. Dans trois villes (Québec, Ottawa, Montréal), elle est associée à la responsabilité des relations intergouvernementales. Le Protocole joue par ailleurs un rôle important dans les activités courantes. La dimension économique est prise en charge par le service de développement économique; à Toronto, ce dernier s'occupe aussi du jumelage. À Québec, le Commissariat aux relations internationales traite des questions d'immigration. La distribution des responsabilités dans les organigrammes laisse entrevoir qu'il est difficile d'élaborer une vue globale, à plus forte raison intégrée, des différents flux internationaux dans lesquels l'agglomération est immergée et que la Ville pourrait vouloir influencer.

Les relations entre la Ville et les autres acteurs en interaction internationale conditionnent les ressorts et la vitalité de l'acteur collectif qu'elle peut représenter. Elles se déroulent de manière différente selon qu'elles concernent les institutions et les organisations spécialisées dans le transit, l'attraction ou l'accueil, ou les autres acteurs. Par rapport aux institutions et organisations spécialisées, la Ville est en mesure d'être informée des évolutions et des initiatives par ses représentants aux conseils d'administration. Quelque soit la part relative de sa contribution financière aux revenus de chacune de ces institutions et organisations (entre inexistante et majoritaire), elle ne semble pas avoir de poids prépondérant dans les orientations qui sont prises. Ces entités spécialisées s'arc-boutent à des milieux d'action, à des domaines d'activité largement différents. Peu de personnes se retrouvent sur plusieurs conseils d'administration, même si le milieu d'affaires y est largement représenté. Mais certaines entités ont un représentant au conseil d'administration des autres. Et par delà les

appartenances aux conseils d'administration, les réseaux de relations personnelles peuvent jouer un rôle important dans la réussite de certains projets. Les relations de la Ville avec les autres acteurs non spécialisés, au plan des activités internationales, sont plus épisodiques, liés à des projets ou des problématiques spécifiques auxquels elle peut contribuer, ne serait-ce qu'en les reconnaissant. La Ville peut aussi chercher à profiter de l'expérience de ces acteurs en interaction internationale (qu'il s'agisse d'entreprises internationales ou d'organisations de communautés culturelles) comme effet de levier pour le développement des activités économiques, avec un succès inégal.

Dans ce contexte de relations fragmentées, la convergence des efforts ne se réalise pas par une coordination formelle généralisée qui serait assurée par la Ville; certes, à l'occasion des concertations thématiques se mettent en place (par exemple à Montréal sur le transport des marchandises ou sur le logement des étudiants étrangers). La convergence passe surtout par la définition collective de référentiels communs, de représentations communes de ce que la Ville et ses différents acteurs devraient faire dans une perspective internationale, notamment dans le cadre d'une stratégie globale de développement. Diverses institutions prennent une part active dans cette définition collective (institutions spécialisées dans le traitement des flux internationaux, Chambres de Commerce, ou des organismes comme le CORIM à Montréal). La Ville peut en être instigatrice, comme cela s'est produit dans les quatre cas après les fusions; des stratégies globales de développement ont alors été élaborées avec une forte participation des milieux²³. Ces divers exercices de réflexion, quelque'en soient les auteurs, créent un climat propice à une multiplication des initiatives et à leur valorisation. Les médias contribuent d'ailleurs significativement au maintien de ce climat en documentant les succès ou en comparant les agglomérations.

La structuration de la stratégie d'action internationale d'une Ville a donc peu à voir avec un exercice de planification stratégique organisationnelle; elle s'opère en continu dans une matrice de relations interorganisationnelles mouvantes, dans un environnement où les interactions internationales sont omni présentes dans tous les milieux. La Ville se doit alors de démontrer son apport spécifique dans l'ensemble de ces interactions et la valeur ajoutée de ses relations internationales spécifiquement institutionnelles (relations avec d'autres Villes ou des associations de Villes).

3. Défis de la conduite courante de l'action internationale de Ville

Dans ce contexte, le management courant des activités internationales pose de multiples défis. Mentionnons-en trois principaux : la sélection des activités, l'obtention des ressources et l'évaluation des résultats.

Sans doute signe des temps et de l'intensité du mouvement collectif des Villes, chaque Ville fait face à de très nombreuses sollicitations de la part de ses pairs : demandes d'information, sollicitation de rencontres, offre d'ententes. À titre d'illustrations, la Ville de Montréal accueille plus d'une centaine de délégations par année. La sélection des collaborations de plus longue durée en est plus difficile et la liste des ententes peut s'allonger. L'extension risque de se produire au détriment de l'intensité du suivi, considéré habituellement comme condition de retombées positives de telles ententes.

²³ Ces exercices stratégiques visent aussi à créer une image de dynamisme vis-à-vis de l'extérieur. La construction d'une image positive soulignée par Paquin et Lachapelle pour les régions est tout aussi importante pour les Villes. Guy LACHAPELLE et Stéphane PAQUIN, *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p.

La poursuite des relations internationales suppose un minimum de ressources professionnelles dédiées sur une longue période. Au sein même des quatre Villes (sans compter les ressources des institutions spécialisées), elles sont peu nombreuses, une demie douzaine ou moins. Elles sont d'autant plus stratégiques que leur efficacité repose en très grande partie sur le capital des réseaux personnels que chacun enrichit avec le temps. Par ailleurs, le montage des projets importants repose habituellement davantage sur un financement ad hoc que sur une enveloppe annuelle et ce financement doit être négocié avec un ou plusieurs partenaires, ce qui ajoute un élément d'incertitude dans des ententes déjà soumises à bien d'autres tensions (notamment, renouvellement des interlocuteurs).

Enfin, les activités internationales de la Ville doivent, comme toutes les autres activités, passer les tests d'évaluation de plus en plus répandus, évaluation annuelle des résultats ou évaluation occasionnelle de programme. À cet égard, elles sont dans une position singulière. Si elles partagent avec plusieurs autres activités municipales la difficulté de documenter les effets par delà les gestes, cette difficulté est accrue par l'importance des effets plus intangibles²⁴ (par exemple la motivation du personnel qui se voit reconnaître au plan international) et par le fait que ces effets se manifestent surtout en dehors de l'appareil municipal²⁵ (autres organisations en interaction internationale, associations ou activité économique particulière). Les rôles de médiateur, de rassembleur, de déclencheur, qui caractérisent l'action internationale de la Ville ne se prêtent pas de la même façon à une évaluation de résultats courants que la prestation de services. L'évaluation occasionnelle, notamment à des fins de repositionnement stratégique, devient de ce fait encore plus importante. Montréal l'a fait à quelques reprises, notamment, en commandant des rapports en 1987 et en 2004. La comparaison des deux rapports²⁶ permet d'apprécier les évolutions et les adaptations aux changements de contextes, mais aussi de souligner les défis inhérents à l'action internationale d'une Ville, notamment l'animation cohérente de multiples faisceaux d'acteurs.

Conclusion

Ce regard opérationnel de management sur l'action internationale des Villes en montre à la fois l'étendue et la fragilité. En resituant cette action dans l'ensemble des flux internationaux qui traversent la ville, il permet de dégager une vue globale où l'international n'est pas seulement un ailleurs et un contexte, mais une fibre constitutive de toutes les composantes de la société locale. Il en découle diverses considérations sur l'action et les acteurs.

L'action internationale ne se déroule pas seulement sur la scène internationale, mais d'abord sur le terrain local, par le jeu sur les différents facteurs de compétitivité, par l'intégration la plus rapide des différents flux dans la dynamique interne, par le support à des projets de portée internationale tout autant que par l'incitation à des innovations dans les façons de faire

²⁴ W.E. HEWITT, « Municipalities and the 'new' internationalism », *Cities*, vol.16, no 6, pp. 435-444

²⁵ Rolph D. CREMER, Anne De BRUIN et Ann DUPUIS, « International sister-cities. Bridging the global-local divide », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 60, n° 1, janvier 2001, pp. 392-401
Khaled GHERZOULI, « La coopération internationale des villes », *Rencontres Ville-Management*, novembre 2005, <http://www.univ-nancy2.fr/COLLOQUES/VILLE-MANAGEMENT/com/Gherzouli.PDF> (consulté le 8 avril 2006)

²⁶ Jean Paul L'ALLIER et Associés, Montréal. *Pour une stratégie d'intervention en matière de relations internationales*, Montréal, 1987, 115p.

Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain en collaboration avec la ville de Montréal, *Relations internationales de la Ville de Montréal*, Montréal, 2004, 75p.

locales qui peuvent avoir une résonance internationale. Les villes, comme le soulignent Savitch et Kantor, ne sont pas nécessairement des «feuilles dans le vent»²⁷ de la mondialisation et c'est par l'arrimage de leur activité internationale à leur action locale qu'elles peuvent maintenir ou se forger une identité réelle par delà l'image fabriquée (branding). Cette identité est une source unique, non transposable, d'attractivité, aussi difficile à déchiffrer qu'un secret de fabrication.

Tous les acteurs en interaction internationale contribuent à l'action internationale de la ville; mais bien évidemment, les institutions et les organisations spécialisées qui traitent les divers types de flux jouent un rôle de premier plan. Vis-à-vis de ces multiples contributeurs soumis à la dynamique de leur propre milieu (milieu d'affaires, milieu culturel, milieu universitaire...), l'apport spécifique de la Ville se situe moins dans la coordination formelle ou informelle que dans l'animation d'une ambition commune et dans la mise en valeur de diverses initiatives, notamment par ses propres relations institutionnelles. Il suppose une mobilisation des différents rôles de la Ville, comme organisation administrative, comme instance politique et comme représentant de l'acteur collectif composé de tous les contributeurs.

L'action internationale de la Ville prend donc forme et essor à partir d'une trame institutionnelle dense et diversifiée où la présence des gouvernements supérieurs est importante sans forcément être très visible. La Ville peut apporter une plus value à l'action collective par sa capacité à combiner les divers ingrédients, autant ceux fournis par les gouvernements supérieurs et que ceux venant des partenaires locaux, pour bricoler des solutions locales à des problématiques générales qui confrontent toutes les agglomérations du monde. L'action internationale de la Ville est typiquement globale, à la fois réceptrice et émettrice de flux internationaux dont elle tire stimulation et originalité. Autant la Ville peut comme organisation administrative bénéficier des conseils de firmes internationales d'experts conseil, autant elle peut éventuellement sur un autre registre comme acteur collectif, se faire reconnaître comme fournisseur de solutions concrètes à des problématiques urbaines transversales. Le mouvement international des gouvernements locaux dans lequel chaque Ville peut s'investir à divers degrés, tire sa force de ce genre de contribution.

Le défi majeur de l'action internationale d'une Ville est de savoir doser, dans une conjoncture donnée de ressources et de légitimité, les trois rôles d'organisation administrative, d'instance politique et de représentant de l'acteur collectif. Cette action internationale ne peut qu'être fortement enracinée dans l'ensemble des interactions internationales et c'est la raison pour laquelle elle se déploie selon un mode d'empreinte diffuse où tous les contributeurs laissent une trace plutôt que sous celui de la signature souveraine d'ententes entre municipalités.

²⁷ H.V. SAVITCH et Paul KANTOR, *Cities in the international market place*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 445p.