

# **LE RETOUR DES VILLES DISSIDENTES**

Nicolas Maisetti

Ministère de la Transition écologique et solidaire  
Ministère de la Cohésion des Territoires  
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature  
Plan urbanisme construction architecture  
Grande Arche de La Défense  
92055 La Défense Cedex  
Octobre 2018

**Directrice de la publication** : Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

**Pilotage de l'action**

Lionel Martins, chargé de mission  
lionel.martins@developpement-durable.gouv.fr  
Tél. 01 40 81 24 40

**Coordination éditoriale**

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation  
christophe.perrocheau@i-carre.net  
Tél. 01 40 81 24 33

**Conception graphique, mise en page**

Christophe Perrocheau

**Photo de couverture** : source Pixabay

**Site internet** : [www.urbanisme-puca.gouv.fr](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr)

**Twitter** : @popsu\_puca

ISBN 978-2-11-138161-2

# TABLE DES MATIÈRES

P04.	<b>Avant-propos</b>
P07.	<b>Introduction</b>
P13.	<b>PARTIE 1   Les analyses des Relations Internationales, la place des gouvernements locaux et de leurs politiques étrangères dissidentes</b>
P13.	Les cadres traditionnels d'analyse des Relations Internationales et les acteurs locaux : une « négligence mutuelle »
P18.	L'irruption de la « diplomatie des villes » dans l'analyse des Relations Internationales
P23.	<b>PARTIE 2   Les villes sanctuaires ou les pouvoirs locaux à l'assaut de l'Administration Trump</b>
P23.	La variété du « mouvement sanctuaire » et des objets de la controverse
P28.	Des précédents dans les années 1980
P33.	Les décrets présidentiels de janvier 2017 sur l'immigration clandestine
P35.	Face aux décrets, la résistance locale
P39.	La menace de « couper les vivres » fédérales aux villes sanctuaires et leurs réponses
P42.	Le pouvoir judiciaire au secours des villes sanctuaires
P49.	<b>PARTIE 3   Les villes américaines face au retrait fédéral de l'Accord de Paris sur le climat</b>
P50.	Le leadership californien dans l'engagement en faveur de l'Accord de Paris et dans l'opposition à l'Administration Trump
P52.	La remobilisation du « mouvement dissident »
P55.	Les acteurs privés locaux et transnationaux de la dissidence : le cas de l'engagement de Michael Bloomberg
P59.	<b>PARTIE 4   Le prolongement du mouvement dissident en Europe : Londres post-Brexit</b>
P60.	Sadiq Khan, premier maire « musulman » d'une ville globale du Nord
P61.	En première ligne dans la contre-offensive post-Brexit
P64.	Une alliance Paris-Londres pour contrer la « léthargie des États »
P69.	<b>Conclusion</b>
P74.	<b>Bibliographie</b>
P84.	<b>Biographie Nicolas Maisetti</b>

## AVANT-PROPOS

---

La période contemporaine est marquée par un processus, inédit par son ampleur et sa profondeur, de mondialisation économique, politique, culturelle, environnementale. Reposant sur l'intensification de la circulation non seulement des biens et services, des capitaux et des personnes, mais aussi des imaginaires, des représentations et des normes sociales, cette « troisième mondialisation » transforme les rapports des sociétés à un espace désormais mondial, ou du moins de plus en plus mondialisé, dans un contexte marqué en outre par l'amplification et l'accélération des changements environnementaux planétaires. Les liens entre mondialisation et urbanisation, un autre phénomène planétaire contemporain, sont particulièrement étroits, les (grandes) villes constituant les principaux avant-postes de la mondialisation avant d'en devenir les camps de base.

Face (la plus) visible de cette mutation, la métropolisation a été amplement étudiée dans ses processus et ses effets. Mais les effets de la mondialisation sur les espaces, les économies et les sociétés urbaines sont plus variés et affectent tous les niveaux du système urbain. Les « nouvelles » géographies de l'innovation, les migrations internationales, la circulation des normes culturelles, le développement du tourisme, la montée en puissance des acteurs transnationaux dans la production urbaine, l'intensification et la diversification des formes de concurrence et de coopération entre villes, les liens entre urbanisation et changements environnementaux planétaires... tous ces éléments concourent à des transformations profondes du fait urbain dans toutes ses dimensions.

Cependant, à quelques exceptions près, la recherche urbaine a curieusement négligé cette internationalisation du fait urbain. Dans le meilleur des cas, l'internationalisation des villes a été considérée comme une toile de fond des transformations de la gouvernance territoriale. Prenant le contrepied de cet état de fait, le programme de recherche *L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité*, mené par le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et le Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATTS), se donne pour objet d'analyse les processus et les effets de l'internationalisation des villes, et explore les dynamiques de mondialisation à l'œuvre sous l'angle des contraintes, des ressources et

des opportunités qu'elles présentent pour le développement et le gouvernement des villes. En d'autres termes, il traite des tenants et aboutissants pour l'action des villes de cette « nouvelle donne » internationale, en accordant une attention particulière aux modalités contemporaines de la fabrique urbaine dans toutes ses dimensions : culturelle et imaginaire, matérielle et technologique, économique et financière, politique et sociale.

Plusieurs actions de recherche ont été conduites dans le cadre de ce programme. *Le retour des villes dissidentes* est le résultat de l'une d'entre elles.

Les villes sont au-devant de la scène internationale, à la fois réceptacles et acteurs de la mondialisation. Cibles préférentielles des investisseurs internationaux et destinations privilégiées des migrants, elles voient leurs économies et leurs sociétés transformées. Mais elles sont aussi des acteurs de ces transformations car elles utilisent ces ressources nouvelles procurées par la mondialisation pour se développer et monter en puissance en s'ouvrant au monde.

Cette ouverture n'est pourtant pas du goût de tout le monde. Des contre-forces se mobilisent pour s'opposer au processus de mondialisation et parviennent parfois à s'imposer, rentrant ainsi en conflit avec les stratégies des villes et en particulier des plus internationalisées d'entre elles. Et ces contre-forces sont parfois exercées par les États dans lesquels ces villes sont situées.

*Le retour des villes dissidentes* s'inscrit dans ce contexte pour s'intéresser aux combats que certaines villes livrent contre leurs États respectifs. S'appuyant sur les situations britannique, avec le Brexit, et états-unienne, avec l'arrivée au pouvoir d'une Administration prônant la primauté des États-Unis et le protectionnisme économique (*America First*), il montre que les divergences, voire les conflits, à propos de l'internationalisation des territoires conduisent dans certains cas à une reconfiguration des rapports entre les villes et « leurs » États.

Olivier Coutard, Christian Lefèvre, LATTs  
Lionel Martins, PUCA



# INTRODUCTION

---

L'opposition entre les villes et leur État constitue un objet à la fois ancien et récurrent des études urbaines. L'un des pères fondateurs de la sociologie politique, Max Weber, en a fait l'un des thèmes centraux de son étude sur la « Ville » (Weber, 2014). Depuis lors, les travaux tendent à considérer que leurs relations sont déterminées par un jeu à somme nulle : tout renforcement des États se ferait au dépens des villes, tandis que l'autonomie de ces dernières affaiblirait les gouvernements centraux. Procédant à un pas de côté, ces relations sont saisies dans cet ouvrage à partir de l'étude de l'internationalisation de gouvernements locaux.

Cette internationalisation est analysée à travers l'expression d'une contestation des politiques étrangères menées par les États dont ils sont issus. Deux cas sont examinés dans ce texte. En premier lieu, l'accession de Donald Trump à la Maison Blanche en janvier 2017 et ses premières initiatives en matière de politiques migratoire (renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine) et environnementale (retrait de l'Accord de Paris sur le climat) ont conduit un certain nombre de villes et d'États fédérés américains à s'opposer à la politique étrangère de Washington. En second lieu, outre-Manche, le référendum britannique de juin 2017 portant sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) et qui devait aboutir à la victoire des partisans du Brexit a suscité une série d'initiatives internationales de la part du maire de Londres nouvellement élu, visant à affirmer son opposition à l'orientation du gouvernement sur la question de l'intégration européenne.

Dans les cas américain et britannique, selon des modalités qu'il faudra qualifier, on assiste à un retour des stratégies dissidentes dans le champ de l'internationalisation des territoires. Les acteurs de ces derniers ne se limitent pas aux institutions publiques, mais impliquent des groupes sociaux mobilisés : associations de défense des droits, avocats, *think tanks* engagés, réseaux de collectivités territoriales, entreprises multinationales et locales. Non seulement les acteurs publics locaux ou régionaux s'opposent à leur État, mais ils proposent de se substituer à lui pour

prendre en charge une partie des politiques étrangères. L'objet de cet ouvrage est de souligner les nouvelles formes d'action publique élaborées par ce « mouvement dissident » afin de soulever la question relative à la dynamique actuelle des rapports de force entre les États et les villes en matière de politique internationale.

La démonstration se divise en quatre temps. Le premier examine la littérature des Relations Internationales qui relève de la science politique, de la géographie urbaine et de l'économie territoriale. Il constate l'occultation du rôle diplomatique des acteurs sub-étatiques. Les exemples fournis par les oppositions locales aux orientations nationales s'appuieront autant qu'ils discuteront les résultats de ces travaux. Le deuxième temps analyse les positions adoptées par les pouvoirs locaux aux États-Unis suite au durcissement de la politique fédérale en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Ces décisions s'accompagnent d'une menace de l'Administration Trump envers les politiques sanctuaires qui protègent les clandestins : elles prévoient une suspension des financements fédéraux aux villes et aux États fédérés qui les pratiquent. Un troisième temps traite d'une controverse qui prolonge la précédente. Le 30 mai 2017, la décision de Donald Trump de retirer la signature de l'Accord de Paris sur le climat apposé par son prédécesseur a suscité une levée de boucliers de la part des gouvernements locaux soutenus par des entreprises privées. La géographie de ces États fédérés et de ces villes mobilisés en soutien de l'Accord de Paris dessine une carte quasiment identique à celle des territoires sanctuaires. Les dirigeants de ces derniers s'emparent de ce retrait pour revendiquer une place dans les négociations internationales et ainsi occuper un espace dans la politique mondiale. Le quatrième, et dernier, temps de la démonstration analyse les conséquences du résultat du référendum britannique, conduisant à la victoire des partisans du Brexit, sur l'expression de la politique étrangère londonienne. Le maire de Londres, partisan du « Remain », n'est pas inactif suite au résultat du référendum. Tenant un discours offensif sur la question de l'intégration européenne, il mobilise des instruments diplomatiques destinés à contrer les effets de la politique étrangère britannique post-Brexit : tournée européenne, lancement d'une campagne internationale, renforcement de la coopération bilatérale, demande d'un statut spécifique, revendication d'un siège à la table des négociations avec les autorités européennes.

L'analyse retrace les prises de position des élus locaux défiant le pouvoir central et affirmant un mouvement dissident sur le plan international. Elle montre que ces



conflits se déploient sur un champ de controverses multiples qui renvoient aux trois catégories classiques de l'analyse du politique. Ils relèvent, premièrement, de la compétition partisane (*politics*) : les dirigeants des villes sanctuaires et de Londres sont des figures émergentes de l'opposition au gouvernement central dans un contexte d'arrivée d'un nouveau pouvoir à la tête de l'État. Deuxièmement, ces édiles mettent en avant la menace que les orientations de politique étrangère font peser sur la bonne mise en œuvre des politiques publiques (*policies*), en particulier au regard de la compétitivité économique locale. Troisièmement, la controverse se développe sur le terrain des valeurs et des principes (*polity*) et en particulier autour de l'opposition entre fermeture et ouverture des pays. Ces trois registres de luttes se combinent dans l'hostilité affichée par le « mouvement dissident » à l'égard de la politique étrangère de leur État respectif sur les volets qui font l'objet de l'étude : politiques migratoire et environnementale dans le cas américain ; politique européenne dans le cas britannique.

Le matériau empirique sur lequel s'appuie cette recherche est composé par deux types de corpus. En premier lieu, une revue de littérature en matière d'analyse des Relations Internationales permet de constater la faible place occupée par les autorités locales et non-centrales dans les travaux existants. Cette revue de littérature permet de pointer ensuite l'émergence de cet objet relatif à l'internationalisation des acteurs infra-étatiques et à la mise en œuvre d'une politique étrangère par les pouvoirs locaux. La dimension conflictuelle avec laquelle elle se manifeste dans les cas empiriques étudiés n'épuise pas la variété des situations possibles. Elle demeure toutefois un mètre-étalon heuristique pour l'étude des politiques internationales menées par les pouvoirs sub-nationaux. En second lieu, un dépouillement de la presse américaine et française sur les deux cas mentionnés, ainsi que l'analyse des rapports d'expertise militante produits par des *think tank*, sont mis au service de deux objectifs en vue de la compréhension du cas et de la résolution de la question. Premièrement, ils visent à restituer le plus finement possible la controverse, dans ses séquences, ses tournants et ses ruptures. Deuxièmement, ils permettent de recueillir la parole publique des protagonistes (dirigeants politiques dans les villes et au sein des gouvernements, militants des droits, experts, consultants, chercheurs) afin d'observer les prises de positions des uns et des autres et leurs échanges. Ce matériau n'est donc nullement mobilisé pour interroger le cadrage médiatique de la question, d'autant que les deux titres de presse privilégiés dans l'analyse du cas

américain, le *New York Times* et le *Washington Post*, sont ouvertement hostiles à la politique de Trump. Il est considéré comme un carton d'archives immédiates qui contient les dates et les relevés de décisions ainsi que les propos de leurs auteurs.

### Les articles de presse mobilisés

Dans le cas des villes sanctuaires, 86 articles de presse américaine ont été dépouillés, dont 16 tribunes de la rubrique « opinion et débats », ventilés comme suit : *The New York Times* 40 articles, *The Washington Post* 13 articles, *USA Today* 14 articles, Autres (dont les titres locaux) 19 articles. En complément, 24 articles de presse française ont également été consultés (pour l'essentiel, *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, mais aussi des dépêches d'agence, ainsi que *La Croix*, *L'Humanité* ou le *Huffington Post*). La plupart de ces articles recouvrent la période ouverte avec l'élection de Donald Trump, même si quelques articles portent sur des périodes moins récentes (les années 1980 ou la fin des années 2000, par exemple). Dans le cas des politiques environnementales, dont la controverse est plus récente, le corpus se compose de 13 articles de presse américaine, 3 articles d'opinion et 12 articles de presse française. Enfin, pour le cas britannique, 26 articles de presse (8 britanniques et 18 français) ont été analysés. La liste des principaux articles mobilisés figure en fin d'ouvrage.



Manifestation aux Etats-Unis contre la politique migratoire de Donald Trump



## PARTIE 1

# Les analyses des Relations Internationales, la place des gouvernements locaux et de leurs politiques étrangères dissidentes

Longtemps ignorées par les cadres d'analyse des Relations Internationales, les politiques étrangères des gouvernements locaux ont été analysées dans les années 1980 à partir d'enquêtes portant sur les tensions qu'elles suscitaient avec l'appareil d'État. Quels sont les enseignements et les apports de ces travaux pour la compréhension du mouvement dissident actuel ?

### **Les cadres traditionnels d'analyse des Relations Internationales et les acteurs locaux : une « négligence mutuelle »<sup>1</sup>**

Les approches classiques des Relations Internationales ont longtemps ignoré l'espace local dans les études de la politique internationale. Ce champ d'étude est dominé depuis la fin de la Seconde guerre mondiale par le courant réaliste qui repose sur des postulats laissant peu de place aux acteurs locaux, à la question d'une politique étrangère locale ou à une diplomatie alternative à celle conduite par les États-nations (Battistella, 2012). Selon les énoncés du précurseur de la pensée réaliste, Hans Morgenthau (1948), les relations internationales sont avant tout des relations de guerre en raison de la situation d'anarchie définie par l'absence d'autorité supérieure aux États qui empêcherait le recours à la violence. En conséquence, la sécurité et la survie demeurent les seuls impératifs de la politique étrangère. Par ailleurs, les États-nations sont les seuls acteurs envisagés par cette approche. Ils sont unitaires et incarnés par le chef du pouvoir exécutif qui conduit la politique internationale avec rationalité. Cette rationalité se traduit par la recherche de la maximisation de l'intérêt national, défini en termes de puissance. Enfin, la stabilité du

<sup>1</sup> Expression en référence à l'article de Susan Strange (1970) portant sur les rapports entre politique internationale et économie politique et fondant le courant de l'économie politique internationale.

système international est garantie par un équilibre entre les puissances. Cet ordre précaire n'est jamais synonyme de paix, mais de trêves entre deux affrontements.

Ces énoncés impliquent une série de conséquences au regard d'une étude possible des politiques étrangères des pouvoirs locaux. Tout d'abord, les organisations internationales et les acteurs non-étatiques, donc les collectivités locales au même titre que les entreprises, les Églises, les organisations criminelles ou terroristes, ne sont pas considérées comme des acteurs internationaux. Certes, ils peuvent mener ça et là quelque initiative sur la scène mondiale, mais ils n'agissent toujours que par l'intermédiaire des États et à leur service. Autre conséquence, la politique intérieure est subordonnée à la politique extérieure des États. Outre que ce constat établit une dichotomie entre les ordres interne et international, il souligne que l'opinion publique ou l'expression d'une voix alternative à celle du Chef de l'État constituent des obstacles à la bonne marche de la politique étrangère. Nous verrons tout au long de cet ouvrage que le cas des mouvements dissidents met à mal l'ensemble de cet édifice réaliste. En effet, la vivacité des oppositions locales exprimées à Londres dans le contexte post-Brexit et aux États-Unis à l'occasion de l'accession au pouvoir de Donald Trump et de ses mesures visant sanctionner les pouvoirs locaux et fédérés qui s'opposeraient à sa politique étrangère est la preuve que tout n'est pas l'apanage des États, que la violence n'est pas l'horizon des relations internationales, qu'il existe d'innombrables opportunités de coopérer et de réguler les conflits, que les politiques internationales sont particulièrement poreuses à l'égard des sociétés nationales, enfin que l'État est pluriel, y compris dans l'expression de sa politique étrangère.

L'internationalisme libéral s'appuie sur ces critiques pour constituer un courant d'analyse concurrent à l'approche réaliste. Il représente ainsi une alternative pertinente pour la prise en compte des collectivités territoriales dans les relations internationales. Le libéralisme<sup>2</sup> repose sur trois piliers qui font écho aux rôles inter-

<sup>2</sup> Considéré par les réalistes comme un idéalisme ou un utopisme, le courant libéral d'analyse des Relations Internationales est né, non pas d'un ouvrage ou d'un article scientifique, mais d'un acte politique : le discours de Woodrow Wilson, Président des États-Unis, devant le Sénat en janvier 1917. Il expose, en 14 points, son analyse de l'incapacité des puissances européennes à empêcher la Première guerre mondiale. Son ambition est de « créer un monde sûr pour la démocratie ». Il appelle de ses vœux une série de remplacements : la diplomatie de cabinet par une diplomatie transparente, la course aux armements par un désarmement général, l'influence coloniale par le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le système des puissances par un droit international.

nationaux des collectivités territoriales : l'interdépendance commerciale, la « paix démocratique » et la mise en place d'un « gouvernement international ».

La théorie du « doux commerce » renvoie à la tradition de la philosophie libérale de Montesquieu, Jérémy Bentham ou John Stuart Mill. L'expansion du marché et des échanges internationaux rendrait, selon cette perspective, la guerre plus coûteuse. Et il existerait une relation de cause à effet entre l'amélioration de la prospérité, grâce au développement du commerce, et le maintien de la paix. Or, les conditions contemporaines de la mondialisation, on le verra, placent en première ligne les territoires métropolitains, si bien que les collectivités locales, en tant qu'acteurs du marché, sont les protagonistes principaux, au même titre que les acteurs économiques privés, de la diffusion du marché, de la généralisation des relations de marché et de l'interdépendance commerciale à l'échelle de la planète. La place centrale de global cities (Sassen, 1991), comme New York ou Los Angeles, parmi les villes sanctuaires, souligne l'ancrage libéral, voire néo-libéral (Housto, Weilmann, 2016), de l'action internationale des collectivités territoriales dissidentes.

La théorie de la « paix démocratique » (Doyle, 1997), autre pilier des approches libérales des relations internationales, repose quant à elle sur une loi d'airain empirique selon laquelle les démocraties ne se font pas la guerre. L'extension de la démocratie diminuerait les risques d'affrontements armés en soumettant les dirigeants politiques au pouvoir des citoyens, qui seraient par intérêt favorables à la paix. Selon les philosophes libéraux, le recours à la force est l'apanage des Etats autoritaires nationalistes gouvernés par la passion ou l'instinct du pouvoir. Il est appelé à disparaître au fur et à mesure du développement des connaissances, du savoir et de la raison, dont les démocraties sont l'incarnation. Le triomphe de la raison et de la démocratie à l'échelle mondiale signifiera la fin de l'histoire (des guerres) et l'instauration d'une paix universelle durable. Nonobstant les fragilités conceptuelles et empiriques d'une telle approche, on verra que les gouvernements locaux, dépourvus des qualités de souveraineté et donc de l'attribut militaire, revendiquent l'incarnation d'un rôle historique de pacification des relations internationales.

Cette idée est articulée au troisième pilier des théories libérales : la promotion d'une « gouvernance mondiale » (Rosenau, 1992), au sens de la substitution d'un exercice coercitif du pouvoir reposant sur des principes de *command and power* à un exercice plus horizontalisé et qui laisse la place à des organisations transnationales. Or, les politiques étrangères des entités sub-étatiques reposent sur ce type d'agencements

promus par ce « libéralisme régulateur » (Kehoane, 1992), sous la forme de « réseaux de collectivités territoriales » (Payre, 2010) qui renforcent leur légitimité et leur expression et favorisent le soutien réciproque et la mutualisation de ressources.

De ce point de vue, la perspective transnationaliste des relations internationales apparue dans les années 1970 apparaît encore plus favorable à la prise en compte des activités internationales des collectivités territoriales. Elle montre que les relations internationales ne peuvent se limiter aux États et aux échanges nourris par la violence ou régulés par le commerce. Elles impliquent un nombre croissant d'acteurs et de groupes divers : organisations internationales, entreprises mondiales, communautés épistémiques, organisations non-gouvernementales, villes et régions. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale qui a porté un rude coup aux postulats libéraux et favorisé la progression des théories réalistes, certains tentent de réhabiliter la question de l'interdépendance internationale. L'un des chefs de file de l'École anglaise des Relations Internationales, Hedley Bull (1977), reconnaît l'existence d'une « anarchie internationale » dans la mesure où aucun État n'est soumis à un gouvernement commun. Mais ses travaux refusent de réduire les relations inter-étatiques à un état de guerre permanent. Au contraire, il prétend qu'il existe un « corps politique mondial » qui forme une « société internationale » entre des membres partageant des intérêts, des valeurs, des règles voire des institutions communes. Ces normes pourraient déboucher sur un accord autour de la limitation de la violence. Suivant ces intuitions, Karl Kaiser (1977) évoque l'émergence d'une « société transnationale » qu'il définit comme un système d'interactions entre des acteurs sociaux appartenant à des systèmes nationaux différents. On retrouve ici la liste des tiers-acteurs, c'est-à-dire non-étatiques, des relations transnationales : les Églises, les entreprises mondiales, les organisations internationales, les scientifiques, les touristes, les collectivités territoriales.

Ainsi, la perspective transnationaliste est potentiellement heuristique pour notre objet de recherche dans la mesure où elle brise la tradition stato-centrée pour se concentrer sur les processus transnationaux, et non plus seulement sur leurs acteurs. Son observation porte sur les flux et les contacts qui échappent, pour partie, aux contrôles des organes centraux de la politique étrangère des gouvernements : l'information, les flux financiers, le transport, la circulation internationale des biens, des personnes, des capitaux ou des idées. Ces mouvements exercent une contrainte sur les États en ce qu'ils augmentent la « sensibilité réciproque des sociétés et par là



même affectant les relations entre les gouvernements » pour reprendre la formule de Robert Keohane et de Joseph Nye (2001) qui résumant cette situation dans le concept d'« interdépendance complexe ». Ces derniers ne prétendent pas que les relations entre États ne comptent plus, ni que les acteurs étatiques ont laissé la place aux acteurs non-gouvernementaux dans la politique mondiale. Ils estiment toutefois indispensable d'étudier plus en avant les « effets réciproques entre les relations transnationales et les systèmes inter-étatiques ». L'enjeu est de mettre au premier plan les négociations et les conflits entre acteurs gouvernementaux et acteurs non-gouvernementaux.

S'ils ne disent rien de la diplomatie des villes ou de la politique étrangère des entités sub-nationales, leur approche peut s'avérer particulièrement féconde pour discuter de la centralité des États dans les relations internationales. Aussi, ces auteurs se proposent d'abandonner l'expression même de « relations internationales » au profit de celle de « politique mondiale » afin de prendre en compte les acteurs non-étatiques, qu'ils soient infra ou supra-étatiques, privés ou publics. À la fin des années 1980, James Rosenau (1997) parachève la démonstration de l'avènement de ce qu'il nomme un « paradigme post-international ». Il s'appuie sur la représentation de la politique mondiale en toile d'araignée élaboré par John Burton (1972) pour souligner que les États ne disposent plus des mêmes capacités qu'autrefois (les ont-ils jamais possédées?) pour revendiquer un monopole sur les relations internationales. Il montre que les allégeances à l'égard des États traversent une crise et font l'objet d'une redistribution en direction d'autres entités sociales, religieuses ou territorialisées. Le fait que les États ne sont plus les seuls acteurs des relations internationales, et que la guerre a cessé de résumer la politique mondiale, conduit des chercheurs à explorer tout à la fois des rapports de force militaire entre États que des interactions commerciales entre groupes privés. James Rosenau parle de bifurcation et de scission entre un monde inter-étatique et un monde multi-centré. Si le premier est toujours composé d'acteurs dotés de souveraineté (*sovereignty-bound actors*) et peut toujours être animé par la question de la sécurité et de la puissance, le second est composé d'acteurs non-souverains (*sovereignty-free actors*) de plus en plus autonomes par rapport aux États, et aux premiers rangs desquels figurent les grandes entreprises mondiales et les collectivités territoriales.

## L'irruption de la « diplomatie des villes » dans l'analyse des Relations Internationales

Sans épuiser l'ensemble des courants d'analyse des Relations Internationales<sup>3</sup>, cet aperçu suggère que la montée en puissance des villes dans la politique et dans l'économie mondiale aurait pu faire l'objet d'études approfondies de la part de la sociologie des Relations Internationales. Cela n'a pas été le cas et les Relations Internationales continuent, pour une large part, « d'ignorer les subtilités des interactions subnationales-internationales créatrices de relations fluctuantes entre les niveaux de l'action politique » (Hocking, 1993). Les études qui montrent la complexité des recompositions affectant l'État et ses capacités à demeurer le seul acteur des relations internationales se concluent sur le constat d'une résilience des pouvoirs centraux face à la montée en puissance des « gouvernements non-centraux » (Hocking, 1999) potentiellement concurrents (Curtis, 2016).

Il faut signaler toutefois l'existence depuis le début des années 2000 d'un certain nombre de travaux<sup>4</sup> qui cherchent à conceptualiser « la diplomatie des villes » (Viltard, 2008), contribuant à mettre sur l'agenda la question des conflits (parfois pour conclure à leur absence) entre niveaux de gouvernements sur les questions de politique étrangère. Cette mise sur l'agenda n'est pas sans lien avec la mobilisation des agents publics locaux chargés des relations internationales et des experts qui les accompagnent pour mettre au point des stratégies d'internationalisation (Pinson, Vion, 2000 ; D'Albergo, Lefèvre, 2007). La mobilisation de ces praticiens des relations internationales pour obtenir une reconnaissance professionnelle passe d'abord par une activité de définition des concepts. L'un des premiers termes qui émergent de cette imagination conceptuelle est celui de « para-diplomatie » (Aguirre, 1999 ; Lecours, 2002). Il désigne des initiatives diplomatiques prises par des pouvoirs locaux en-dehors du cadre étatique et du contrôle des autorités centrales. Il suggère donc une dispersion de l'autorité de l'État et sa diffusion vers les pouvoirs locaux doublée d'une contestation des fonctions régaliennes de l'État, voire de l'État lui-même comme dans les cas de la Catalogne, du pays Basque, de l'Écosse, des Flandres ou du Québec (Paquin, 2004).

<sup>3</sup> Nous n'avons pas mentionné les courants néo-réaliste, constructiviste ou marxiste des Relations Internationales, tandis que les travaux sur l'économie politique internationale ne seront convoqués que lorsqu'ils éclaireront les conditions d'insertion des espaces métropolitains dans les processus de mondialisation.

<sup>4</sup> Même si, dès le milieu des années 1980, John Friedman (1986) formule « l'hypothèse de villes mondiales ».

Par ailleurs, il n'est plus rare d'observer la création de bureaux de collectivités territoriales à l'étranger et pas seulement à Bruxelles, pour ce qui concerne celles qui appartiennent à des pays membres de l'Union européenne. Certes, ces antennes ne relèvent pas strictement de la diplomatie, mais remplissent une mission de veille sur les textes en discussion au Parlement et au Conseil, ainsi que, pour certaines d'entre elles, de promotion territoriale et de prospective économique. Elles contribuent en outre à la « socialisation » des élites politiques locales aux enjeux européens (Pasquier, 2012). Ce déplacement des enjeux politiques vers les questions économiques se traduit par la priorité mise sur la compétition internationale des territoires métropolitains dans le domaine de l'attractivité économique. L'internationalisation des espaces urbains serait moins l'affaire d'une contestation politique de l'autorité de l'État que motivée par des « impératifs » économiques de compétitivité territorialisée (Savitch, Kantor, 2002 ; Swyngedouw, 1997). L'apport de notre proposition est de montrer que ces deux termes ne sont pas incompatibles. Les conflits entre les États et les pouvoirs locaux n'ont pas disparu et conjuguent les enjeux économiques et des luttes sur le terrain de l'expression et de la défense d'idées, de principes et de valeurs politiques.

Dans son article sur la manière dont chercheurs et praticiens se sont emparés de la question de la « diplomatie des villes », Yves Viltard (2008) propose un aperçu historique de la naissance de ce qu'il appelle les « mobilisations locales sur les questions internationales » et qu'il situe aux États-Unis dans les années 1980. Celles-ci constituent la genèse du mouvement sanctuaire qui resurgit en 2017 et qui fait l'objet de l'analyse présentée dans cet ouvrage<sup>5</sup>. Sous les Administrations Reagan (1981-1989), un certain nombre de travaux américains interrogent la montée de « mobilisations politiques » localisées qui contestent la politique étrangère de Washington et qui se déploient sur une série d'enjeux : la politique nucléaire, la dénonciation de la politique ségrégationniste en Afrique du Sud et la mise en place de mesures de protection de migrants clandestins. Heidi Hobbs (1994) dessine une géographie américaine de ces mobilisations en dressant la carte des 353 entités locales qui s'impliquent dans l'un ou l'autre de ces domaines. Cette carte correspond peu ou prou

<sup>5</sup> Ce « mouvement sanctuaire » est difficile à définir dans la mesure où il renvoie à une pluralité de politiques sanctuaires : discours, déclarations officielles, application jurisprudentielle et coutumière. Une ville est dite « sanctuaire » dès lors que ses autorités refusent de coopérer avec les autorités fédérales chargées de la lutte contre l'immigration clandestine.

au panorama actuel des villes, comtés et États sanctuaires : le nord-Ouest et la côte Est, peuplés des grandes universités, contenant les églises protestantes influentes et dirigés par des membres du parti Démocrate. Heidi Hobbs propose ainsi une sociologie de ces mobilisations, soulignant le poids des classes moyennes urbaines dotées d'un fort capital culturel qui les disposerait à « l'ouverture » et à un pacifisme hérité des luttes dans les années 1960 contre la guerre au Viêt-Nam et pour la défense des droits civiques. Cette alliance entre les élites politiques opposées au pouvoir central et des groupes sociaux mobilisés (dans les Universités ou les Eglises) se retrouvera dans la renaissance du mouvement actuel des villes sanctuaires.

Sur les mêmes sites d'observation, Chadwick Alger (1990) place le débat sur le champ économique et plus précisément sur celui de la réception des processus de mondialisation. Il distingue, d'une part, les politiques étrangères inspirées et soutenues par des catégories sociales déclassées ou menacées par les processus de mondialisation (et qui provoquent des fermetures d'usines par exemple, suite à des délocalisations) qui se traduisent par des tentatives d'invention de modèle économique alternatif rompant avec l'entrepreneuriat urbain et les processus de néo-libéralisation des politiques locales, et d'autre part, des initiatives internationales qui font la part belle à la paix, au désarmement et aux droits de l'Homme et qu'il situe dans les territoires gagnants de la mondialisation. Les cas contemporains de mouvements dissidents, tant sur les dossiers des migrants que du changement climatique, déplacent quelque peu les enjeux en pointant des agendas politiques dominés par l'objectif de compétitivité économique combiné à la revendication de défense de valeurs d'ouverture (aux autres et au monde).

Cette tentative de conciliation a été proposée, toujours dans les années 1980, par un juriste californien, Michael Schuman (1987 ; 1992), qui plaide alors en faveur d'une politique étrangère localisée qui constitue une critique du monopole étatique en la matière<sup>6</sup>. Il conjugue des arguments portant sur les valeurs et les principes avec d'autres relevant de la distribution juridique de compétences. Il défend le droit constitutionnel des villes, des comtés et des États à intervenir sur la scène internationale au nom des libertés fondamentales. Son raisonnement juridique se double d'un jugement sur les valeurs lorsqu'il avance des arguments moraux à l'appui de sa plaidoirie pour la politique étrangère localisée. Il combine donc légalité

<sup>6</sup> Quitte, relève Yves Viltard (2008), à prendre des accents « libertariens » au nom de la complexité des problèmes et de l'incapacité de l'Etat à les prendre en charge de manière efficace.

des instruments et légitimité des principes. La diplomatie municipale consisterait à faire de la politique étrangère autrement. Les collectivités territoriales joueraient un rôle d'exemples et de modèles pour refonder les relations internationales. C'est ce que Schuman appelle le BIMBY (*Begin in my Backyard*<sup>7</sup>). Quelques années après la publication de ces textes, il propose un outil pratique appelé *Community-based development initiative* afin de regrouper au sein d'un territoire les gouvernements locaux, les ONG et des groupes sociaux divers et les associer à la mise en œuvre d'une politique internationale en particulier dans le domaine économique (Schuman, 1994). Mais sa proposition d'articuler *empowerment* local et projection internationale le conduit au tournant des années 2000 à tourner le dos à la politique étrangère municipale. Il juge en effet que les échanges inter-municipaux à l'échelle mondiale ont pour effet de fragiliser les économies des territoires du Sud en les poussant sur la voie du libre-échange et de la croissance économique.

D'une manière générale, on note un épuisement des mobilisations locales en matière de politique étrangère dans les années 1990. Comme le relève Yves Viltard (2008), tout se passe comme si la fin de l'ère Reagan et l'arrivée au pouvoir de Bill Clinton ont réduit « l'hostilité des communautaristes radicaux américains à l'égard de la politique étrangère fédérale ». Conjugué à la fin de la guerre froide, le contexte au tournant du siècle est celui d'un « certain repli sur les questions intérieures, conduisant à mettre en sourdine la revendication de 'politiques étrangères municipales' ».

La réémergence des villes sanctuaires qui contestent la politique étrangère fédérale à la faveur de l'élection de Trump à la Maison Blanche ne constitue-t-elle pas un retour du mouvement dissident aux États-Unis<sup>8</sup> ? Les initiatives post-Brexit à Londres témoignent-elles d'un élargissement des oppositions locales aux politiques étrangères ? Dans les deux cas, dans quelle mesure la réouverture de la parenthèse a recomposé les termes du conflit entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux ? C'est ce qu'il s'agit de découvrir à partir de la description des controverses américaines et britanniques et de l'analyse d'un mouvement dissident portant sur les questions internationales.

<sup>7</sup> Par opposition, bien sûr, au NIMBY (*Not in my backyard*).

<sup>8</sup> Dans un contexte académique de renouveau de l'intérêt porté sur la diplomatie des villes, comme le montre l'écho des travaux de Michel Acuto (2013) et de Benjamin Barber (2014) au-delà des cercles universitaires.



## PARTIE 2

---

# Les villes sanctuaires ou les pouvoirs locaux à l'assaut de l'Administration Trump

Le 25 janvier 2017, conformément à ses engagements électoraux, Donald Trump, à peine installé à la Maison Blanche, signe une série de décrets (*executive orders*) censés traduire en actes sa fermeté affichée durant la campagne à l'égard des immigrés clandestins. Dans un amalgame associant immigration et insécurité, ces textes prévoient la construction d'un mur sur la frontière mexicaine et des sanctions financières à l'encontre de « villes sanctuaires ». Ce terme dépourvu de définition juridique désigne au sens étroit l'absence ou le refus de collaboration de la part des polices locales avec la police fédérale chargée de la lutte contre l'immigration clandestine. Plus largement, le « mouvement sanctuaire » rassemble l'ensemble des municipalités, des États, des juridictions et des polices, voire des Églises et des associations, qui offrent une protection aux migrants clandestins.

Au sein des pouvoirs locaux, essentiellement Démocrates, la décision de Donald Trump suscite une vive réprobation en même temps qu'une réaffirmation du statut sanctuaire. Celui-ci est constitué d'un corpus de mesures et de pratiques, y compris bureaucratiques (l'absence de transmission aux agences fédérales d'informations relatives aux statuts des personnes arrêtées ou détenues, par exemple), mais aussi de discours contenant des principes et des valeurs. Cet épisode est emblématique du conflit naissant entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux sur une question de politique internationale.

### **La variété du « mouvement sanctuaire » et des objets de la controverse**

Quelques 200 villes et 300 juridictions américaines revendiquent ou peuvent se voir attribuer un statut de « sanctuaire », soit parce qu'elles l'ont adopté formellement,

soit parce qu'elles mettent en œuvre de telles politiques. Elles rassemblent les grandes agglomérations de Baltimore, Cambridge, Denver, Détroit, Jersey City, New York, Los Angeles, Chicago, El Paso, Houston, Miami<sup>9</sup>, Minneapolis, New Haven, Philadelphie, Portland, Salt Lake City, San Diego, San Francisco, San Jose, Santa Ana, Santa Fe, Seattle, Sommerville ou Washington D.C. La résurgence de ce statut sur les agendas politiques municipaux est liée à l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, élu sur la promesse d'expulser les clandestins dont le nombre est estimé à 11 millions aux États-Unis.

Il existe une grande variété de politiques de « sanctuarisation »<sup>10</sup>. Certaines ne font pas l'objet d'une publicité de la part des pouvoirs locaux : on parlera alors de politiques sanctuaires de facto ou informelles. Elles peuvent au contraire relever d'une déclaration qui revendique ce statut, être inscrites dans une loi, appliquées par coutume ou application jurisprudentielle. Elles peuvent se traduire par des mesures spécifiques ou par une absence de ressources municipales (budgétaires ou humaines) dédiées à l'application des lois fédérales sur l'immigration. En l'absence de cadre légal précis, les villes sont dites sanctuaires dès lors qu'elles refusent de coopérer avec l'*Immigration and Customs Enforcement* (services de la police fédérale chargés de la lutte contre l'immigration clandestine). Concrètement, les forces de l'ordre locales et les agents municipaux s'abstiennent de vérifier la régularité des titres de séjour des personnes arrêtées ou de remettre aux autorités fédérales les détenus clandestins qui pourraient faire l'objet d'une expulsion. Toutefois, on ne saurait réduire le « mouvement sanctuaire » à une controverse juridique autour d'un principe de subsidiarité et de répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Les cas de Miami et de son comté de Miami-Dade sont particuliers dans la mesure où, face aux menaces de la nouvelle Administration, leurs autorités renonceront à poursuivre leurs politiques sanctuaires au cours du printemps 2017.

<sup>10</sup> Au moment de l'élection présidentielle de 2016, certains grands médias américains consacrent des dossiers à visée pédagogique expliquant le fonctionnement et la diversité des « villes sanctuaires » ainsi que la complexité des politiques de répression de l'immigration clandestine. Voir par exemple : « What exactly are 'sanctuary cities' in immigration policy? », *The Washington Post*, 7 septembre 2016 ; « What are Sanctuary Cities? », *The New York Times*, 6 février 2017. Cet exercice traverse l'Atlantique, comme le montre cet article du magazine britannique *The Economist* dans la rubrique « The Economist Explains » : « What are sanctuary cities? », 22 novembre 2016.

<sup>11</sup> Même si elle n'est pas secondaire, comme le souligne l'intensité du débat entre juristes dans les pages « opinions et débats » des grands quotidiens américains. Voir « Federalism, the Constitution, and sanc-



Les acteurs et les institutions locales « appartenant » à ce mouvement partagent une même rhétorique de l'opposition. Cette rhétorique se déplit sur une série de registres qui renvoient aux trois champs d'étude de la politique : celui des luttes pour l'occupation du pouvoir et des conflits partisans (la *politics*), celui de la production des politiques publiques (la *policy*), et celui de la définition de l'ordre politique et des principes qui le fondent (la *polity*). C'est sur ces trois registres que se nouent les conflits entre le pouvoir fédéral et le « mouvement sanctuaire » au cours du premier semestre 2017.

Tout d'abord, et de manière si manifeste qu'il sature parfois le traitement médiatique, le terrain d'affrontement est celui de la *politics*, c'est-à-dire de la concurrence partisane, puisque cette controverse entre des échelles de pouvoir s'inscrit dans les conflits entre des gouverneurs et des maires Démocrates et une présidence Républicaine. Le thème des villes sanctuaires resurgit durant la campagne présidentielle de 2016, dès la primaire Républicaine en 2015<sup>12</sup>. Outre les positions sécuritaires du favori de la nomination, Donald Trump, un fait divers contribue grandement à cette mise à l'agenda : l'assassinat, en juillet 2015, d'une femme dans la ville sanctuaire de San Francisco par un immigré clandestin mexicain multi-récidiviste. Pour les Républicains, l'existence de villes sanctuaires est le symbole du laxisme des collectivités démocrates à l'égard de l'immigration, et par extension, à la sécurité<sup>13</sup>. Suite à ce fait divers, et alors que la présidence Obama s'achève, des députés Républicains tentent de faire voter une loi de sanction contre les villes sanctuaires. Ces élus n'en font donc pas un enjeu de politique étrangère ou de défiance à l'égard du pouvoir central mais de concurrences politiques internes, tandis que, du côté Démocrate, la controverse est aussi mobilisée dans l'espace des affrontements politiques (inter et infra-partisan) afin de faire figure de « premier opposant » à Trump<sup>14</sup>.

tuary cities », *The Washington Post*, 26 novembre 2016 ; « Jeff Sessions' attack on sanctuary cities is also an assault on federalism and separation of powers », *The Washington Post*, 27 juillet 2017.

<sup>12</sup> Comme il l'avait été, mais de manière plus limitée, lors de la précédente présidentielle : « A Closer Look at the 'Sanctuary City' Argument », *The New York Times*, 29 novembre 2007.

<sup>13</sup> Suite à ce fait divers, le pourtant très libéral *New York Times* ouvre le débat dans ses colonnes en posant la question : « Was Donald Trump Right About Immigrant Sanctuary Laws? », *The New York Times*, 9 juillet 2015.

<sup>14</sup> « Democratic-leaning cities brace for fight with Trump over sanctuary policies », *The Washington Post*, 16 novembre 2016.

Ensuite, le terrain d'affrontement glisse vers celui de la *policy*, c'est-à-dire de la production des politiques publiques<sup>15</sup>. Il nous faut distinguer ici dans le registre de la *policy* deux objets liés mais distincts. D'une part, les pouvoirs publics locaux mettent en avant les ressources économiques procurées par les migrants (quel que soit leur statut, légal ou clandestin) et leur contribution à l'activité et à la croissance locale. D'autre part, ils estiment que la lutte anti-immigration est un obstacle à la production d'une action publique efficace, notamment en matière de lutte contre l'insécurité. Par exemple, certaines municipalités mettent en avant la volonté d'améliorer la confiance entre la population et la police, et plus généralement avec les services publics locaux. On trouve dans la presse nombre de témoignages et de commentaires de la part de responsables de polices locales, comme ici, le chef de la police de Los Angeles, qui expliquent qu'il est crucial « que les clandestins travaillent avec leur commissariat de quartier, qu'ils témoignent en cas de crime violent. Jouer le rôle de police de l'immigration déchire ce tissu social »<sup>16</sup>. Sur le plan des politiques éducatives également, les pouvoirs locaux soulignent le risque qu'une telle législation fait peser sur les inscriptions des enfants de familles d'immigrés à l'école.

Enfin et conjointement, la justification de la lutte contre les mesures anti-immigration, puis contre celles qui visent à sanctionner financièrement les pouvoirs locaux et fédérés hostiles à leur mise en œuvre, s'appuie sur des arguments qui relèvent de la *polity*. Nous distinguons ici deux éléments. En premier lieu, la controverse prend appui sur le terrain juridique, et plus précisément sur celui de l'autonomie locale revendiquée par le « mouvement sanctuaire », y compris dans le domaine de la sécurité publique<sup>17</sup>. En effet, aucune obligation juridique ne contraint les collectivités territoriales américaines à aider les forces de police fédérales dans la lutte anti-immigration. Dans le cas où elles le souhaitent, elles doivent même conclure une convention de coopération avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la procédure 287-G. Ainsi, paradoxalement, c'est la pratique de la coopération qui est dérogoire au droit commun et non celle du « refuge ». En second lieu, la contro-

<sup>15</sup> Sur le glissement entre des formes de légitimation par la compétition électorale à celles concernant la production des politiques publiques dans la mise en œuvre de l'internationalisation des territoires, voir Béal, Pinson (2014).

<sup>16</sup> « Donald Trump s'attaque aux villes qui protègent des immigrés sans papiers », *Le Monde*, 25 janvier 2017.

<sup>17</sup> « In Debate Over Sanctuary Cities, a Divid on the Role of the Local Police », *The New York Times*, 1er septembre 2016.

verse porte sur des valeurs et des principes qui apparentent les comportements hostiles au pouvoir fédéral au « statut d'objecteur de conscience »<sup>18</sup> pour reprendre la formule du maire d'Oakland. Davantage qu'un statut officiel, la « ville sanctuaire » renvoie donc plus largement à une attitude politique adoptée par une autorité locale et des groupes sociaux organisés.

Au regard de cette variété d'objets, qui nécessite d'être attentif aux activités sociales qui font passer la controverse d'un champ (par exemple la compétition électorale et l'affrontement partisan) à un autre (la bonne production de politiques publiques, la contestation d'une orientation de politique étrangère, la controverse autour de la répartition des compétences, des conflits de valeurs), on constate une grande hétérogénéité des pratiques pouvant être rangées dans le « mouvement sanctuaire ».

Certaines villes, comme Boston, Denver ou Seattle, ne revendiquent pas ce titre mais offrent des protections aux migrants. Elles peuvent parfois prendre la forme d'une tolérance ordinaire et coutumière à l'égard des clandestins. C'est ce dont témoigne ce récit de l'expérience d'un Français ayant travaillé dans un bar à New York pendant plusieurs années à la fin des années 2000 : « A New York, il est possible mais peu probable que des agents de l'immigration débarquent dans un restaurant ou un bar pour faire un contrôle car (...) les lois locales sont en 'faveur' des immigrants. Et dans la réalité, la plupart des bars et restaurants de la ville fermeraient car la main d'œuvre utilisée par cette industrie est en majorité ici illégalement ! Dans la pratique donc, les travailleurs illégaux sont 'tolérés' par les autorités locales. Dans les faits, la police peut vérifier votre identité mais n'a pas le droit (contrairement à la France) de vérifier la situation relative à votre visa. Par exemple, il est tout à fait possible, en étant sans-papiers, de passer devant un juge et être condamné pour des faits mineurs, sans se faire par la suite expulser. C'est arrivé à un de nos cuisiniers mexicains... Comment est-ce possible ? Tout simplement parce que ce n'est pas le rôle de la justice locale de s'occuper de l'immigration ! »<sup>19</sup>.

Ce témoignage tenu en 2012 rappelle que le « mouvement sanctuaire » ne date pas de la Présidence Trump. Il n'est pas pour autant né dans les années 2000. Ces

<sup>18</sup> « Cities Vow to Fight Trump on Immigration Even if they lose millions », *The New York Times*, 27 novembre 2016.

<sup>19</sup> « J'ai vécu (sans encombre) à New York, dans la clandestinité », *Rue 89*, 30 juin 2012.

pratiques remontent à la fin des années 1970 lorsque la ville de Los Angeles empêchait la police de conduire ses enquêtes sur le statut migratoire des personnes arrêtées. Dans la décennie suivante, des églises et des « communautés » locales revendiquent ce titre pour accueillir des réfugiés issus d'Amérique centrale dans l'attente de l'obtention de leur droit d'asile. La Présidence Obama a d'ailleurs coïncidé avec la multiplication des mesures « sanctuaires » en réponse à l'intensification des expulsions (2,5 millions entre 2009 et 2015).

Mais l'inquiétude<sup>20</sup> suscitée par l'élection de Donald Trump, du fait de ses positions anti-immigration prises durant la campagne, et rapidement confirmée par les décrets de janvier 2017, a donné un nouvel élan aux villes désireuses de porter secours aux migrants. L'installation du nouveau pouvoir a donc ouvert un nouvel épisode des luttes entre les pouvoirs centraux et locaux en dépit de l'apparente asymétrie des ressources de puissance entre eux. Comme le résume Muzaffar Chisti, directeur du *think tank* libéral *Migrations Policy Institute* : « les villes n'ont pas le pouvoir d'accorder des droits, mais elles ont beaucoup de pouvoir pour résister en cas de menace sur ces droits »<sup>21</sup>. C'est ce rapport de force qu'il nous faut donc retracer à présent.

## Des précédents dans les années 1980

Le phénomène de contestation de la politique étrangère des États-Unis par un certain nombre de ses villes et de ses États fédérés connaît un précédent dans les années 1980. Un certain nombre de dossiers ont fait l'objet de conflits : le nucléaire et la confrontation avec l'Union soviétique, la complaisance de l'Administration Reagan envers le régime de l'apartheid en Afrique du Sud, le traitement des migrants issus d'Amérique centrale. C'est dans ces mouvements que s'est forgé le terme de villes ou de mouvements sanctuaires<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Voir ces déclarations des pouvoirs locaux à New York et en Californie recueillies au lendemain de l'élection : « Mayor de Blasio Vows to Shield New Yorkers From Trump's Policies », *The New York Times*, 27 novembre 2016 ainsi que la « Résolution répondant à l'élection de Donald Trump et réaffirmant l'engagement de San Francisco aux valeurs menacées par son élection », *The San Francisco Board of Supervisor*, 23 novembre 2017.

<sup>21</sup> « Cities Vow to Fight Trump... », *op.cit.*

<sup>22</sup> Un article du *New York Times* de 1967 contient ce terme pour qualifier les églises et les synagogues qui recueillent les objecteurs de conscience sous l'impulsion d'« éducateurs, d'hommes d'églises et de figures de la littérature opposés à la participation des États-Unis dans la guerre du Vietnam » : « War Foes Are Promised Churches as Sanctuary », *The New York Times*, 3 octobre 1967.

En novembre 1978, à l'occasion des élections municipales à Missoula dans le Montana, les électeurs sont appelés à se prononcer sur un référendum d'initiative populaire dont la question porte sur l'acceptation d'une ordonnance qui établit un espace dénucléarisé au sein du comté de Missoula. Le résultat est sans appel en faveur de cette mesure. Le terme de *Nuclear Free Zone*, qui est popularisé pour traduire ce type d'initiatives, fait référence au nom d'une association mobilisée en faveur de l'adoption du référendum. Cette mobilisation, qui constitue le premier objet de dissidence, se diffuse ensuite à d'autres petites localités de l'État du Maryland (Garrett Park en 1982 et Takoma Park l'année suivante). Contrairement à Missoula, ces engagements ne se traduisent pas par l'interdiction d'installations d'usines nucléaires sur le territoire des communes, mais proscrivent la passation de marchés publics avec des entreprises associées à l'industrie nucléaire, civile ou militaire. En 1986, la ville de Berkeley en Californie vote un *Nuclear Free Berkeley Act* qui instaure une taxe sur les activités liées aux secteurs du nucléaire et appelle au boycott des entreprises qui investissent dans les infrastructures nucléaires. Et ce alors qu'elle héberge les Universités de Berkeley et de Californie largement impliquées dans cette industrie. Au cours des années 80, d'autres villes adoptent des déclarations symboliques et proclament le statut de *Nuclear Free Zone*<sup>23</sup>, aux implications hétérogènes concernant les interdictions. Toutefois, ce mouvement ne s'arrête pas dans les années 1980. En septembre 2005, la ville de Takoma Park s'oppose ainsi à la traversée de la ville par un convoi transportant des déchets nucléaires.

Le second objet des conflits entre le pouvoir central et les autorités locales est soulevé par la dénonciation par des autorités locales des relations entre les États-Unis de Reagan et le régime d'apartheid d'Afrique du Sud<sup>24</sup>. Dans un rapport de juin 2017 qui appelle à « tirer les leçons » du conflit entre Reagan et les villes<sup>25</sup>, le *think tank*

<sup>23</sup> Californie : Arcata (1989), Davis (1984), Hayward (1987), Marin County (1986), Oakland (1988), Santa Cruz (1998) ; Colorado : Boulder (1985) ; Illinois : Chicago (1986) ; Ohio : Cleveland (1987), Oberlin (1985) ; Connecticut : East Windsor (1992) ; Océan : Eugene (1986) ; Maryland : Garrett Park (1982), Sykesville (1982) ; Hawaï : Hawaii County (1981) ; Alaska : Homer (1989) ; Iowa : Iowa City (1985) ; New York : New York City (1984) ; Nevada : Reno (1996) ; Oklahoma : Sac and Fox Nation (1993).

<sup>24</sup> La « politique de développement séparé » est mise en œuvre en Afrique du Sud entre 1948 et 1994. Elle s'est traduite par des dispositifs institutionnels de ségrégation raciale. Sur l'opposition de certaines villes américaines : « Apartheid the Target : Divestment : Cities, States Take Stock », Los Angeles Times, 26 mai 1986.

<sup>25</sup> « Reagan vs. Cities: The 20th Century Battle Over South African Apartheid & Lessons for the Trump Era », *Jobs to move America*, juin 2017.

libéral *Jobs to Move America* souligne le parallèle entre ce moment et le début de la présidence Trump. Ce document recense une centaine de villes et d'États fédérés qui ont adopté des textes destinés à limiter les liens avec les entreprises qui investissaient en Afrique du Sud dans les années 1980. L'Administration Reagan, soucieuse de bonnes relations commerciales avec le régime de l'apartheid, a cherché à punir ces autorités locales en utilisant la menace de la sanction financière, c'est-à-dire en supprimant un certain nombre de fonds fédéraux et en les poursuivant en justice. Trente ans avant Trump, les mêmes arguments s'échangeaient, tant sur le plan juridico-constitutionnel (l'autonomie locale contre la prééminence fédérale en matière de politique étrangère) que sur le plan des valeurs (le respect des droits contre la xénophobie d'État).

En 1986, un procès se tient et oppose la ville de Baltimore à des représentants des milieux d'affaires locaux (*city trustees*) sur des ordonnances anti-apartheid adoptées par le conseil municipal. Conseillés par des avocats du département de la Justice, ces *trustees* reprochent à la ville de Baltimore de violer les accords commerciaux conclus par l'État. Les ordonnances frappaient des fonds de pension qui portaient des investissements en Afrique du Sud et qui étaient pourtant une source importante de financement des services urbains. Le risque encouru par le conseil municipal est donc considérable. Au cours du procès, les avocats de la ville ne cessent de mettre en avant le parallèle entre le régime d'apartheid en Afrique du Sud et l'histoire du racisme aux États-Unis.

Finalement, l'issue du long parcours judiciaire leur donne raison. Dans une décision en septembre 1987, la cour d'appel du Maryland expose les motifs suivants : « les *trustees* et les plaignants ont expliqué qu'en exigeant la vente de centaines de millions de dollars de portefeuilles d'investissement et en obligeant les entreprises à se retirer des partenariats économiques en et avec l'Afrique du Sud, les Ordonnances ont porté une atteinte substantielle au commerce entre les États. (...) Les Ordonnances incarnent la condamnation morale de la ville à l'égard de la discrimination raciale. L'utilisation par les fonds de pensions d'arguments qui soutiennent la discrimination raciale en Afrique du Sud est un sujet d'inquiétude profond, non seulement parmi les membres des systèmes de pension et des bénéficiaires, mais aussi pour tous les citoyens de Baltimore qui sont sensibles à la persistance de l'héritage de l'esclavage. Selon notre jugement, le fardeau que font peser les Ordon-

nances sur le commerce entre les États ne l'emporte pas sur cette inquiétude locale profonde et exceptionnelle »<sup>26</sup>.

Cette décision aurait pu marquer un tournant dans le conflit qui oppose les villes et leurs valeurs, d'une part, et le gouvernement fédéral et ses intérêts commerciaux, d'autre part, au profit des premières. Pourtant, l'Administration Reagan remporte la seconde manche l'année suivante face à la ville de New York qui dans une ordonnance 1984 autorisait la municipalité à retirer des contrats aux entreprises qui commerçaient avec l'Afrique du Sud. Menacé de se voir privé de financements fédéraux sur les projets de transport public et de construction des infrastructures autoroutières pour cause d'entorse à la libre concurrence, le maire Ed Koch cède et retire le texte. Comme le relève le rapport de *Jobs To Move America* (2017), tout l'enjeu de ces conflits, et qui demeure avec les cas des villes sanctuaires sous Trump, est l'arbitrage, y compris juridique, entre les intérêts économiques de l'État et la question de valeurs défendues au sein des villes.

Dernier objet de conflits, le mouvement né, au même moment, en soutien aux réfugiés d'Amérique centrale est fondamental pour comprendre l'héritage politique des territoires sanctuaires. Cette question nous intéresse en premier lieu pour notre analyse des stratégies dissidentes sous l'Administration Trump<sup>27</sup>, dans la mesure où nous sommes face à une question similaire : les migrations, en l'espèce la question des réfugiés en provenance d'Amérique centrale (Salvador, Guatemala, Nicaragua) (Bau, 1985 ; Coutin, 1993).

Fuyant les guerres civiles et la pauvreté qui sévissent en Amérique centrale à la fin des années 1970, des centaines de milliers de personnes « tentent leur chance » en franchissant la frontière américaine. Quelques mois avant son départ de la Maison Blanche, le président Carter parvient à faire adopter le *Refugee Act* qui autorise une assistance humanitaire et réorganise la procédure d'asile en l'élargissant aux ressortissants d'États non-communistes qui font valoir des risques de persécution dans leur pays d'origine. L'arrivée de Ronald Reagan au pouvoir en janvier 1981 change la donne. Il considère en effet cet espace comme un nouveau front de lutte anti-communiste et apporte son soutien aux régimes dictatoriaux natio-

<sup>26</sup> Cour d'Appel du Maryland, « Board of Trustees vs. ville de Baltimore », Nos 94, 104, septembre 1987.

<sup>27</sup> Le parallèle est également établi dans « Tracing the Origin of the Sanctuary City », *The New York Times*, 9 mars 2017.

nalistes (Salvador, Guatemala) ou aux milices rebelles (Nicaragua) qui combattent les gouvernements socialistes élus. Face à l'afflux des réfugiés, en particulier dans les grandes villes, l'Administration Reagan entreprend de lier les questions du droit d'asile avec sa politique étrangère. Elle refuse de considérer que les migrants du Salvador ou du Guatemala sont soumis à la menace de violations des droits de l'Homme en cas d'expulsion.

Face à cette situation, ce ne sont pas les conseils municipaux qui se mobilisent mais les églises, les associations de protection des réfugiés et des avocats. Le *think tank* *Migrations policy* (2006) identifie la naissance de ce qu'il qualifie de « mouvement sanctuaire » au sein de deux congrégations à Tucson en Arizona : une église presbytérienne et un groupe de *Quakers*. L'assassinat de l'archevêque de San Salvador, Oscar Romero, en mars 1980, alors qu'il multipliait les homélies critiques contre les escadrons de la mort, est le point de départ d'une mobilisation humanitaire au sein de ces églises auprès des réfugiés salvadoriens et guatémaltèques. Deux ans plus tard, le révérend de l'église presbytérienne de Tucson annonce que son église constitue un « sanctuaire »<sup>28</sup> pour les réfugiés d'Amérique centrale. Cet appel est relayé et suivi par de très nombreuses églises en Californie, au Texas et en Illinois. Quelques années plus tard, on dénombre 150 congrégations publiquement engagées sur cette voie et défiant le gouvernement fédéral. Outre l'aide humanitaire, elles fournissent une assistance pour les migrants dans leur passage de la frontière et un appui juridique une fois parvenus sur le sol américain. Ces acteurs qui mobilisent des registres de justification humanitaire et disposent de compétences juridiques ont souvent fait leurs armes dans les mouvements civiques des années 1960 et établissent des parallèles entre les deux combats<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Réactivant ainsi un usage du terme « sanctuaire » très ancien. Dès l'âge antique, les lieux dits sanctuaires constituaient des espaces d'asile et de protection pour quiconque y entrerait. Au XI<sup>e</sup> siècle, le droit d'asile renaît avec le mouvement chrétien de la « Paix de Dieu ». Des évêques, notamment en Gascogne, installent autour de leurs lieux de culte des « sauvetés ».

<sup>29</sup> Les colonnes du *New York Times* abritent un échange entre ceux qui estiment que « les villes ne peuvent faire la loi sur l'immigration » et ceux qui estiment oeuvrer pour les droits de l'homme en protégeant ces réfugiés : « Cities Can't Make Immigration Law [Editorial] », *The New York Times*, 27 décembre 1985 ; « On Refugee Rights; Towns as Instruments of Sanctuary » [Courrier], *The New York Times*, 11 janvier 1986. Si la première tribune développe des arguments juridiques à partir d'une réflexion sur le partage des compétences, la seconde se situe sur le plan des droits et des valeurs.



Face à eux, l'Administration réagit en poursuivant en justice deux activistes texans en janvier 1985 : l'un est acquitté, l'autre condamné<sup>30</sup>. Ces procès ont permis aux organisations de défense des droits de fourbir leurs armes en matière de lobbying et de communication. Adoptant une sorte de « défense de rupture »<sup>31</sup>, les avocats des militants poursuivis organisent le procès de la politique étrangère de Reagan.

## Les décrets présidentiels de janvier 2017 sur l'immigration clandestine

Dès l'élection de Trump en novembre 2016 et l'ouverture de la période de transition, les villes et les États soucieux de protéger les migrants s'organisent. En Californie, Kevin de Leon, le chef de file Démocrate au Sénat californien, enclenche une procédure législative destinée à adopter un *California Values Act*<sup>32</sup> opposé à la future politique anti-immigration. Sur la côte Est, une semaine avant l'investiture présidentielle, le procureur général de New York annonce les grandes lignes d'une assistance juridique, un guide qui explique comment refuser de coopérer avec les autorités fédérales d'immigration<sup>33</sup>.

Durant la première semaine de son entrée en fonction, le Président Trump signe douze décrets de portée variable. Deux d'entre eux sont destinés à lutter contre l'immigration. Le 25 janvier, annonçant « un grand jour pour la sécurité nationale »<sup>34</sup>, il réaffirme son intention de construire un mur à la frontière avec le Mexique. À l'oc-

<sup>30</sup> « Backers Say Guilty Verdicts Aid Alien Sanctuary Drive », *The New York Times*, 3 mai 1986 ; « Sanctuary Movement: new hopes after trial », *The New York Times*, 6 mai 1986 ; « Sanctuary Trial Leaves a Political Afterstate », *The New York Times*, 6 juillet 1986.

<sup>31</sup> Le terme de « défense de rupture » renvoie, lors d'un procès, à la mise en cause par l'accusé du système qui l'incrimine et aux tentatives de nier la légitimité de la juridiction qui le juge. Par extension, elle désigne le déplacement d'une accusation juridique sur le terrain politique.

<sup>32</sup> « California Weighs Protections for Immigrants Threatened by Trump Policies », *The New York Times*, 4 décembre 2016.

<sup>33</sup> « Cities in New York Advised How to Buck a Trump Deportation Push », *The New York Times*, 18 janvier 2017.

<sup>34</sup> Il signe dans le même temps, le décret 13769, dit « Muslim Ban », intitulé « Protéger la Nation de l'entrée de terroristes étrangers aux États-Unis » et portant sur la restriction de l'immigration et l'interdiction de l'entrée sur le territoire américain de ressortissants des sept pays suivants : l'Irak, l'Iran, la Libye, la Somalie, le Soudan, la Syrie et le Yémen. Durant la campagne présidentielle, il avait affirmé, malgré l'absence de preuves, que des terroristes utilisaient le programme d'admission des réfugiés aux États-Unis (United States Refugee Admission Program, USRAP) pour entrer dans le pays.

casion de l'annonce de la signature de ces décrets, Sean Spicer, le porte-parole de la Maison Blanche, menace ceux qui auraient des scrupules à mettre en place ces mesures. Il s'adresse, d'une part, aux agences fédérales qui « appliqueront la loi sans état d'âme, sans 'si', 'et' ou 'mais' »<sup>35</sup>, d'autre part, aux villes sanctuaires qui s'exposent, selon lui, à la suspension des financements fédéraux en cas de non-application de ces textes, faisant de la notion de « ville sanctuaire » un « enjeu de contribuable ». Cette position avait été évoquée durant la campagne présidentielle lorsque le candidat Trump avait promis, dans un meeting à Phoenix, aux « villes qui refusent de coopérer avec les autorités fédérales » qu'elles « ne recevraient plus de subventions du contribuable »<sup>36</sup>. Durant la campagne de la primaire Républicaine, puis présidentielle, le thème de l'immigration est ainsi devenu l'un des plus débattus<sup>37</sup>.

Pour compléter cet arsenal anti-immigration et dans la droite ligne de ces promesses, un texte, signé également le 25 janvier 2017, concerne explicitement les villes sanctuaires. Le décret 13768 « portant sur la sécurité publique à l'intérieur des États-Unis » dénonce les « juridictions sanctuaires aux États-Unis qui violent consciemment la loi fédérale en tentant d'éviter la reconduction des étrangers clandestins à la frontière. Ces juridictions ont provoqué des dommages immenses au peuple américain et aux fondements de notre République »<sup>38</sup>. Il prévoit de priver les villes sanctuaires de financements fédéraux : « En conséquence de cette mesure, le ministre de la Justice (...) s'assurera que ces juridictions (...) ne sont pas éligibles aux financements fédéraux »<sup>39</sup>. Toutefois, la définition de villes sanctuaires n'existant pas, certains s'interrogent sur l'étendue de la menace et les limites de son application<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> « Trump signs orders on border wall, immigration crackdown », *Politico*, 25 janvier 2017.

<sup>36</sup> « Des villes américaines se font sanctuaires pour les sans-papiers », *Le Monde*, 18 novembre 2016.

<sup>37</sup> « After years on the outside, foes of legal immigration find a louder voice with Trump's election », *The Washington Post*, 19 décembre 2016.

<sup>38</sup> « Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States », <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united> Accès le 26 février 2018.

<sup>39</sup> *ibid.*

<sup>40</sup> Par exemple, le cas de Détroit, « How will Trump's immigration order impact Detroit? », *USA Today*, 25 janvier 2017.

Au cours de la conférence de presse du 25 janvier 2017, le ministre de la Justice, Jeff Sessions, l'un des plus virulents opposants à l'immigration depuis de longues années, mentionne, en appui à la décision présidentielle, le fait divers qui a, durant la présidentielle, remis la question des villes sanctuaires sur l'agenda : le meurtre, en juillet 2015, à San Francisco, de Kathryne Steinle par un clandestin multi-récidiviste, expulsé plusieurs fois du territoire national et qui venait d'être remis en liberté. « De telles pratiques ne peuvent continuer. Elles nuisent à la sécurité de notre pays en permettant à de dangereux criminels de revenir dans la rue » réaffirme Jeff Sessions<sup>41</sup>. Le 30 juin 2017, une loi dite « loi Kate » est adoptée par la Chambre des représentants. Elle prévoit une aggravation des peines de prison pour les immigrés clandestins de retour sur le territoire américain après une expulsion. Témoignant du lien établi entre ce fait divers et les villes sanctuaires, la Chambre des représentants adopte ce même jour un texte intitulé « Pas de sanctuaire pour les actes criminels »<sup>42</sup>.

### **Face aux décrets, la résistance locale**

À la fin du mois de janvier 2017, la signature des décrets durcissant la lutte contre l'immigration clandestine et menaçant les villes sanctuaires de sanctions financières suscite une levée de boucliers dans les villes Démocrates de l'Ouest (San Francisco, Los Angeles, Seattle), de l'Est (Washington DC, New York, Boston) ainsi que dans les poches progressistes du *Middle-West* (Détrout, Chicago)<sup>43</sup>. Les prises de position de leurs édiles se situent sur le plan des principes et des valeurs, d'une part, et de l'efficacité des politiques publiques, en particulier sur le plan de la sécurité, d'autre part. En somme, ils jugent la politique anti-immigration de Trump « contre-productive » et contraire aux « valeurs » de leur ville et de leur pays, et prônent une politique d'immigration « ouverte »<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> « États-Unis : les 'villes sanctuaires' indignées par les rétorsions », AFP, 28 mars 2017.

<sup>42</sup> « House Passes 2 Strict Immigration Bills, at Trump's Urging », *The New York Times*, 29 juin 2017.

<sup>43</sup> « Big city mayors vow to defy Trump on sanctuary cities order », *USA Today*, 25 janvier 2017.

<sup>44</sup> Les milieux d'affaires se joignent aux pouvoirs locaux dans la critique du pouvoir fédéral sur le dossier migratoire. Sur la conclusion de ce type de coalition urbaine, voir le compte-rendu des rencontres « Cities for Tomorrow » en juillet 2017 : « Local Officials Tackle How to Govern in a Divided America », *The New York Times*, 11 juillet 2017.

Cette politique d'immigration ouverte n'est pas nouvelle : dans les années 2000, certaines villes touchées par le déclin économique, en particulier dans le Middle-West, avaient adopté des politiques ouvertement favorables aux migrants, y compris clandestins, dans le but de redynamiser les économies locales. Alors qu'elle furent qualifiées de villes sanctuaires par la police locale, le terme fut ressenti comme une insulte et rejeté par les autorités locales<sup>45</sup>. Dix ans plus tard<sup>46</sup>, dans une stratégie de renversement du stigmate, ces villes le revendiquent dans leur « résistance »<sup>47</sup> face au nouveau pouvoir fédéral.

A Washington D.C., la maire Muriel Bowser affirme que « notre ville et nos valeurs ne changeront pas avec l'élection. Être une ville sanctuaire signifie que nous ne sommes pas des agents du gouvernement fédéral. Cela signifie que notre police peut se concentrer sur le service aux résidents de D.C., les protéger et les servir, quel que soit leur statut migratoire »<sup>48</sup>.

Le maire de New York, le Démocrate Bill de Blasio, prévient que « les dernières menaces du président Trump n'y changeront rien. Nous resterons une ville d'accueil des immigrés qui ont aidé à faire de notre ville la grande métropole la plus sûre du pays ». Une ville qui abriterait environ 550 000 immigrés clandestins. Tout d'abord, le maire affirme envisager de détruire la banque de données contenant les noms des sans-papiers qui bénéficient de carte d'identité, document indispensable à l'ouverture d'un compte en banque<sup>49</sup> : « nous n'allons pas sacrifier un demi-million de personnes qui vivent parmi nous. Nous ferons tout ce que nous pouvons pour résister »<sup>50</sup>. Ensuite, il proclame qu'il va « se battre agressivement en justice » contre une

<sup>45</sup> « Ailing Midwestern Cities Extend a Welcoming Hand to Immigrants », *The New York Times*, 6 octobre 2007.

<sup>46</sup> La levée du tabou sémantique a également concerné Eric Garcetti, le maire de Los Angeles, comme le montre cet entretien : « Los Angeles Mayor Eric Garcetti Weighs In On Immigration Debate », NPR, 1er mars 2017.

<sup>47</sup> Sur la question de la « résistance » locale face au trumpisme qui dépasse l'enjeu des villes sanctuaires, voir cette tribune de deux experts-militants du think tank « Policy Link » : « To Truly Resist Trumpism, Cities Must Look Within [Tracey Ross et Sarah Treuhaf] », *The New York Times*, 3 juin 2017.

<sup>48</sup> D.C., other 'sanctuary cities' defiant in the face of Trump's threats », *The Washington Post*, 25 janvier 2017.

<sup>49</sup> « Donald Trump s'attaque aux villes... », *op.cit.*

<sup>50</sup> « Des villes américaines se font sanctuaires... », *op.cit.*

« administration trop zélée, obsédée par la xénophobie et les divisions inutiles »<sup>51</sup>. Enfin, il annonce une réserve de 250 millions de dollars par an pendant la durée du mandat présidentiel, soit 1 milliard de dollars pour pallier à la possible suspension d'une aide fédérale (qui atteindrait 6 à 8 milliards de dollars, faisant peser de sérieuses menaces sur la situation financière de la ville<sup>52</sup>).

À Boston, le maire, Marty Walsh, à l'occasion d'une conférence de presse où il est entouré de ses collaborateurs noirs, latino-américains et asiatiques, évoque une législation « destructrice » et « anti-américaine »<sup>53</sup> qui constitue une « attaque contre les habitants de Boston, la force de Boston et les valeurs de Boston ». S'adressant au pouvoir fédéral, il affirme ne pas vouloir « se laisser intimider » et déclare en direction de « ceux qui se sentent menacés ou vulnérables » qu'ils « sont en sécurité à Boston ». Et, prenant le terme de « sanctuaire » dans son sens littéral, il affirme laisser son bureau et le bâtiment de l'Hôtel de ville à disposition des immigrants sans-papiers.

Sur la côte Ouest, également, les réactions sont vives. Le maire de Seattle, Edward Murray, défie le pouvoir fédéral en affirmant que sa ville ne sera pas « brutalisée par l'Administration »<sup>54</sup>. Celui de Los Angeles, Eric Garcetti, explique que « les valeurs de [sa ville] ne sont pas à vendre, et [qu'] il existe des protections constitutionnelles contre ce genre d'actions punitives et contre-productives (...). Couper les fonds pour nos services de secours, pour notre port et aéroport, pour le contre-terrorisme, contre la criminalité (...) ne sert personne »<sup>55</sup>. « Nous sommes un État de droit mais nous sommes aussi une nation d'immigrants »<sup>56</sup> poursuit-il. Il en est de même du maire de San Francisco, Edwin Lee, qui place le débat sur le plan des valeurs, du droit et de la bonne conduite des politiques publiques : « Je suis ici pour vous dire que nous sommes toujours une ville sanctuaire. Nous défendons ce statut

<sup>51</sup> « D.C., other 'sanctuary cities' defiant... », *op.cit.*

<sup>52</sup> « New York faces hometown hit from Trump », *Politico*, 25 janvier 2018.

<sup>53</sup> « Walsh rails against Trump, calls immigration actions 'direct attack' », *Boston Globe*, 25 janvier 2017.

<sup>54</sup> « SF Mayor Lee stands up to Trump, says city remains a sanctuary », *San Francisco Gate*, 26 janvier 2017.

<sup>55</sup> « D.C., other 'sanctuary cities' defiant... », *op.cit.*

<sup>56</sup> « Taking On Trump Over Sanctuary Cities », *The New York Times*, 26 janvier 2017.

parce que nous voulons que chacun se sente en sécurité et utilise les services qu'il mérite, y compris l'éducation et la santé »<sup>57</sup>.

Enfin, à Chicago, dans l'ancien fief de Barack Obama dirigé par l'un de ses proches collaborateurs, Rahm Emmanuel<sup>58</sup>, la critique de la décision de Trump prend la forme du défi et de l'invitation : « que vous soyez de Pologne, du Pakistan, de l'Inde, d'Irlande, d'Israël, du Mexique ou de Moldavie, vous êtes les bienvenus à Chicago<sup>59</sup> ». Le maire de Chicago réaffirme ainsi le message qu'il avait diffusé au lendemain de l'élection de Donald Trump : « à tous ceux qui sont remplis d'anxiété, je veux dire que vous êtes en sécurité ici. La ville restera une ville sanctuaire »<sup>60</sup>.

Les institutions publiques par les voix de leurs responsables politiques ne sont pas les seules à réagir aux décrets. Outre certaines Églises dans la tradition des *sanctuary churches*<sup>61</sup>, des collectifs de *dreamers*<sup>62</sup> se constituent autour des associations de défense des migrants et des campus. Leur nom renvoie aux étrangers arrivés enfants aux États-Unis et qui ne sont jamais parvenus à obtenir de papiers<sup>63</sup>. Le 17 novembre 2016, une semaine après l'élection de Donald Trump, une manifestation d'étudiants de Santa Clara reçoit le soutien du personnel enseignant et des responsables de l'Université. À Stanford, quelques jours auparavant, ils sont 700 étudiants à réclamer de la direction la proclamation d'un campus « sanctuaire », signe de l'extension du label. Les Universités de la côte Est ne sont pas en reste. À Harvard, Yale, Columbia et à la New York University, les étudiants clament la même

<sup>57</sup> « Big city mayors vow to defy Trump... », *op.cit.*

<sup>58</sup> Il a occupé les fonctions de Secrétaire général de la Maison Blanche durant l'Administration Obama.

<sup>59</sup> « Donald Trump vise les 'villes sanctuaires' qui accueillent des clandestins », *La Croix*, 26 janvier 2017.

<sup>60</sup> « Des villes américaines se font sanctuaires... », *op.cit.*

<sup>61</sup> « Houses of Worship Poised to Serve as Trump-Era Immigrant Sanctuaries », *The New York Times*, 27 décembre 2016.

<sup>62</sup> Voir la tribune de son co-fondateur au moment de l'élection de Trump : « Sanctuary Cities Have a Legal Right to Defy the Federal Government [Cesar Varagas] », *The New York Times*, 1er décembre 2016. Les arguments de ce juriste, premier avocat sans-papier du barreau de Californie, se situent sur le plan du droit et non des principes ou des valeurs.

<sup>63</sup> En dépit du programme *Deferred Action for Childhood Arrivals* adopté en 2012 et qui prévoit la protection des migrants entrés mineurs dans le pays et leur offre un permis de travail. Suite à un intense débat, Donald Trump décidera de supprimer ce programme en septembre 2017 suscitant de nouveau la colère des villes sanctuaires et des attaques judiciaires.

revendication : le refus de la coopération policière avec l'État fédéral dans le domaine des expulsions de clandestins.

Ces mobilisations s'inscrivent dans les manifestations durant la semaine qui a suivi l'élection présidentielle. Rassemblant des opposants se qualifiant de « résistants »<sup>64</sup>, elles ne contestent pas la légitimité du Président élu, mais entendent réaffirmer leurs « valeurs » jugées menacées par la future Administration. Ces mouvements de soutien aux politiques sanctuaires ne sont pourtant pas une évidence, y compris en Californie. En 2015, un sondage de l'Université de Berkeley indiquait que 82% des personnes se déclarant « Républicains » et 73% « Démocrates » étaient opposés aux politiques sanctuaires<sup>65</sup>. En mars 2017, si le chiffre n'a pas varié côté Républicains, il s'est complètement renversé chez les Démocrates : 70% déclarent soutenir leurs édiles<sup>66</sup>. Selon un politologue interrogé par le *New York Times*<sup>67</sup>, la variation s'explique par la politisation du contexte : si la question partisane n'était pas un enjeu en 2015, la figure de Trump structure désormais les positions en Californie.

### **La menace de « couper les vivres » fédérales aux villes sanctuaires et leurs réponses**

Afin d'appliquer ses mesures anti-immigration et faire plier les villes sanctuaires, l'Administration Trump dispose de trois ressources potentiellement puissantes, mais particulièrement fragiles<sup>68</sup> : la dénonciation publique, les poursuites judiciaires et l'arme financière.

Tout d'abord, au début de la polémique, l'*Immigration and Customs Enforcement* (ICE), police fédérale chargée de lutter contre l'immigration, publie chaque semaine un rapport qui pointe une ville « coupable » de ne pas coopérer avec ses agents. Cet outil de *shaming* vise à prendre à témoin l'opinion publique pour dénoncer ces autorités. Toutefois, après seulement trois publications, et alors que les tensions

<sup>64</sup> « La 'résistance' s'organise aux États-Unis contre Donald Trump », *Le Monde*, 14 novembre 2016.

<sup>65</sup> « Californians Say Cities Should Not Be Sanctuaries », *Berkeley Institute of Governmental Studies*, 4 septembre 2015.

<sup>66</sup> « Californians hold divided and partisan views about sanctuary cities », *Berkeley Institute of Governmental Studies*, mars 2017.

<sup>67</sup> « A Big Swing on Sanctuary Cities », *The New York Times*, 24 avril 2017.

<sup>68</sup> Voir l'avis de ce juriste exprimé dès le mois de novembre 2016 : « Federalism, the Constitution... », *op.cit.*

montent entre les pouvoirs locaux et la police fédérale<sup>69</sup>, l'ICE se voit contrainte de suspendre cette publication en raison d'un certain nombre d'erreurs factuelles portant sur la liste des autorités locales mises au ban public<sup>70</sup>.

Ensuite, le département de la Justice confirme explorer les pistes juridiques afin d'attaquer les villes qui refuseraient de coopérer. Si la voie semble étroite, elle pourrait s'appuyer sur une disposition prévue par la précédente Administration Obama lors de l'été 2016 et qui prévoyait des obligations de partage d'information entre les polices locales et fédérales<sup>71</sup>. Toutefois, la jurisprudence n'établit aucune obligation en la matière. Au contraire, les décisions de la Cour Suprême concernant les cas « New York vs. Etats-Unis » en 1992 et « Printz vs. Etats-Unis » en 1997 indiquent que la Constitution, et en particulier son 10<sup>e</sup> amendement<sup>72</sup>, ne prévoit pas la « réquisition » des gouvernements fédérés pour l'application des lois fédérales. On relèvera que traditionnellement cet argument est défendu par des juristes et des élus conservateurs hostiles au « big government ». Avec les villes sanctuaires, le 10<sup>e</sup> amendement est endossé par les Démocrates.

Enfin, l'Administration Trump s'appuie sur l'instrument financier pour faire plier les villes sanctuaires. Dans le sillage d'une mesure annoncée, mais jamais mise œuvre par la précédente Administration Obama<sup>73</sup>, elle envisage de les priver de ressources dans les domaines de la justice et de la sécurité intérieure. Le 21 avril 2017, le Département de la justice publie une première liste<sup>74</sup> d'autorités locales « averties » de la

<sup>69</sup> Le *New York Times* parle d' « escalade » et le *Washington Post* de « guerre » : « Trump Immigration Policies Pose Conflict for Police in 'Sanctuary Cities' », *The New York Times*, 24 février 2017 ; « California is in a war with Trump on 'sanctuary cities.' It just won its first major battle », *The Washington Post*, 26 avril 2017.

<sup>70</sup> « Some sheriffs dispute claim they're not cooperating with immigration officials », *USA Today*, 25 mars 2017 ; « Errors prompt Trump to halt reports shaming 'sanctuary cities' », *USA Today*, 11 avril 2017.

<sup>71</sup> 8 US Code § 1373. Voir ce point de vue défendu par un juriste conservateur : « Sanctuary Cities Must Cooperate With Federal Enforcement [Jan C. Ting] », *The New York Times*, 1er décembre 2016.

<sup>72</sup> Cet amendement, inclus dans la Déclaration des droits adoptée en 1789 par le Congrès, dispose que « les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la Constitution, ni prohibés aux États, sont réservés aux États respectivement, ou au peuple » ; il a donc pour objet de limiter les pouvoirs du gouvernement fédéral.

<sup>73</sup> Lettre du Département de la Justice du 7 juillet 2016 qui fait planer la menace de sanctions en application d'une disposition législative datant de 1996, le paragraphe 1373 portant sur « la communication entre les agences gouvernementales et les services d'immigration et de naturalisation ».

<sup>74</sup> « Justice Department warns 9 'sanctuary' jurisdictions they may lose funding », *USA Today*, 21 avril 2017.



menace d'une suspension de financements : l'État de Californie, les villes de Chicago (Illinois), Nouvelle Orleans (Louisiane), New York City (New York) et Philadelphie (Pennsylvanie), ainsi que les comtés de Clark County (Nevada), Cook County (Illinois), Miami-Dade County (Floride) et Milwaukee County (Wisconsin). Cependant, si la menace de sanction s'adresse à des villes sanctuaires, les autorités fédérales sont incapables de définir ces dernières : *USA Today* évoque une « question à plusieurs millions de dollars »<sup>75</sup>.

Face aux réactions dans les villes sanctuaires à l'encontre du décret, le 27 mars 2017, par la voix de son ministre de la Justice, Jeff Sessions, l'Administration Trump confirme l'intention du gouvernement de l'appliquer<sup>76</sup> et de les frapper de sanctions financières<sup>77</sup>. Brandie durant la campagne présidentielle, la menace du « *no more funds* » avait été prise très au sérieux par les municipalités au point que la ville de New York avait organisé un audit budgétaire des programmes fédéraux dès le lendemain de l'élection du nouveau Président, afin d'évaluer les dégâts potentiels<sup>78</sup>. Certains juristes expliquent pour autant que « la menace ne correspond pas à l'autorité légale »<sup>79</sup> et que le Président n'a pas la compétence en matière de suppression des aides fédérales.

Ainsi, les luttes politiques autour des villes sanctuaires illustrent une situation paradoxale. Le pouvoir central dispose de peu de moyens juridiques pour contrer les positions et les dispositifs des villes récalcitrantes à appliquer les lois fédérales<sup>80</sup>. C'est ce que viendront confirmer les tribunaux. Dans l'immédiat, cependant, cette menace n'est pas sans effet sur le plan politique. Ainsi, le comté de Miami-Dade, dirigé par un Républicain modéré, Carlos Gimenez<sup>81</sup>, décide d'interrompre sa po-

<sup>75</sup> « A multimillion-dollar question : What is a sanctuary city ? », *USA Today*, 27 avril 2017.

<sup>76</sup> « White House to States: Shield the Undocumented and Lose Police Funding », *The New York Times*, 27 mars 2017.

<sup>77</sup> Il est particulièrement difficile de chiffrer les montants de ce retrait des financements fédéraux à l'échelle nationale notamment parce que des ressources destinées aux services sociaux ou aux ONG pourraient aussi se voir geler, ainsi que des subventions accordées aux forces de l'ordre locales.

<sup>78</sup> *Fearing Loss of U.S. Money Under Trump, New York Begins Urgent Review* », *The New York Times*, 2 décembre 2016.

<sup>79</sup> « 'Sanctuary City' Mayors Vow to Defy Trump's Immigration Order », *The New York Times*, 25 janvier 2017.

<sup>80</sup> « Why Donald Trump may not be able to close sanctuary cities with the wave of a pen », *The Washington Post*, 25 janvier 2017.

<sup>81</sup> Membre du Parti Républicain, il dirige le comté à l'aide d'une coalition bi-partisane. Il a, d'une part,

litique de soutien et d'aide aux migrants et fournit à la presse une explication qui relève de l'argument financier et non du principe éthique : « je veux m'assurer que nous ne mettons pas en péril les millions de dollars de fonds que nous recevons du gouvernement fédéral pour une question de 52 000 dollars »<sup>82</sup>. En dépit de manifestations devant l'hôtel de ville, la commission du comté vote la fin du statut de ville sanctuaire le 17 février 2017.

Toute autre, on l'a vu, est la réaction des dirigeants des grandes villes démocrates de l'Est et de l'Ouest (Washington D.C., New York, Boston, Los Angeles, San Francisco), soutenues par les réseaux de la Conférence américaine des maires et de l'association des responsables des polices locales des grandes villes<sup>83</sup>. Leurs positions ne se limitent pas à des déclarations et à des argumentaires moraux. Elles se traduisent par des poursuites judiciaires à l'encontre des décisions du Président.

### Le pouvoir judiciaire au secours des villes sanctuaires

Le jour de la publication du décret 13768, le chef de file des Démocrates au Sénat californien, Kevin de Leon, conseillé par l'ancien Ministre de la Justice d'Obama, Eric Holder<sup>84</sup>, affirme l'« inconstitutionnalité » du décret au regard du 10ème amendement et qualifie de « principes de suprémacistes blancs » la politique anti-immigration de Trump<sup>85</sup>. C'est précisément de Californie que vient la première attaque judiciaire.

La ville de San Francisco, qui accueillerait environ 30 000 clandestins, annonce, le 31 janvier 2017, par la voix de son procureur général, poursuivre l'Administration Trump : « vous ne pouvez pas braquer un pistolet sur la tempe d'un État ou d'une

appelé à voter pour Hillary Clinton lors de la présidentielle de 2016, d'autre part, choisi d'assister à la cérémonie d'investiture de Donald Trump.

<sup>82</sup> « Miami-Dade mayor orders jails to comply with Trump crackdown on 'sanctuary' counties », *Miami Herald*, 26 janvier 2017.

<sup>83</sup> La « Major Cities Chiefs Association » (MCCA) est une association professionnelle regroupant les responsables (« chefs » et « sheriffs ») des polices de 69 villes américaines et de 10 villes canadiennes. Fondé en 1949 pour instaurer un espace de dialogue entre les forces de l'ordre locales, la MCCA a combiné sa fonction de plateforme d'échanges de bonnes pratiques avec celle de lobby auprès des administrations centrales.

<sup>84</sup> À sa sortie de la Maison Blanche, il est recruté par le gouverneur de Californie pour représenter l'État dans ses combats juridiques contre l'administration fédérale.

<sup>85</sup> « Un juge bloque temporairement le décret contre les villes sanctuaires », *Le Monde*, 26 avril 2017.

localité pour les contraindre à faire ce que vous voulez à l'échelon fédéral »<sup>86</sup>. L'enjeu financier pour une ville qui recevrait 2 milliards de dollars<sup>87</sup> de fonds fédéraux est considérable. Pour autant, elle n'entend pas abandonner son statut de ville sanctuaire adoptée dans une loi de 1989. Le procureur de San Francisco, reprenant l'expression du maire de Boston, ajoute que « le décret du Président n'est pas seulement anticonstitutionnel, il est anti-américain. C'est pourquoi nous devons nous lever et nous y opposer. Nous sommes un pays d'immigrés et une terre de droit. Nous devons être les "gardiens de notre démocratie" comme nous l'a demandé le Président Obama dans son discours d'adieu »<sup>88</sup>. Présent à ses côtés durant la conférence de presse, le maire de la ville répond directement à Trump sur la question de la sécurité<sup>89</sup> qui serait menacée par les protections offertes par les villes sanctuaires : « nos villes sanctuaires sont plus sûres. Si vous parlez au chef de la police, à notre shérif ou aux professionnels du droit, ils vous diront que bénéficier d'une communication ouverte avec tous les membres de notre société est préférable »<sup>90</sup>. Il situe donc son argumentaire sur le plan de l'efficacité des politiques publiques<sup>91</sup> au même titre que la morale ou le droit.

Le 25 avril 2017, la cour fédérale de San Francisco rend sa décision et ordonne la suspension de l'application du décret 13768. Bien qu'elle ne réponde qu'aux arguments présentés par la ville de San Francisco, rejointe par le comté de Santa Clara, l'injonction temporaire du juge a une portée nationale, tant qu'elle n'est pas renversée par une juridiction supérieure. Au cours de l'audience, le procureur général, qui représente les intérêts du gouvernement fédéral, avait tenté de convaincre le juge de la portée étroite du décret présidentiel qui ne concernerait qu'un nombre limité de fonds relevant de la justice ou de la sécurité nationale. Toutefois, le juge,

<sup>86</sup> « San Francisco Sues Trump Over 'Sanctuary Cities' Order », *The New York Times*, 31 janvier 2017.

<sup>87</sup> « Un juge bloque temporairement... », *op.cit.*

<sup>88</sup> « San Francisco poursuit Trump pour ses mesures entravant la survie des villes sanctuaires », *Le Monde*, 1er février 2017.

<sup>89</sup> Cet argument paraît d'autant plus important dans le cas de San Francisco, que c'est dans cette ville qu'a été tuée Kathryn Steinle en 2015 par un clandestin mexicain multi-récidiviste et qui a relancé le débat sur la lutte contre l'immigration illégale et les protections apportées par les villes sanctuaires.

<sup>90</sup> « San Francisco Sues Trump Over... », *op.cit.*

<sup>91</sup> Le maire de New York ira dans le même sens en affirmant que sa ville « n'est pas devenue la ville la plus sûre des États-Unis en étant indulgente avec la délinquance » : « Sanctuary Cities Face Aid Cuts as Justice Dept. Tightens Screws », *The New York Times*, 21 avril 2017.

William Orrick, a interprété ce décret comme faisant peser des « incertitudes budgétaires en menaçant de priver des comtés de centaines de millions de dollars de subventions fédérales employées dans des secteurs clés »<sup>92</sup>. Il statue donc sur l'absence d'obligation qui pèse sur les polices locales en matière de coopération avec les autorités fédérales dans la politique anti-immigration. Et en conséquence, il juge illégale la menace de retrait des financements fédéraux. Le *Washington Post* interprète ce verdict comme un « immense doigt d'honneur adressé à Trump »<sup>93</sup>. Cette décision a pour effet de galvaniser le camp des villes sanctuaires. À New York, elle encourage le conseil municipal à examiner les contours d'un texte qui étendrait et renforcerait la protection offerte par la ville aux immigrants clandestins<sup>94</sup>. Le responsable d'une association de défense des migrants se réjouit alors de cette décision qui « épaissira un peu plus le mur entre l'Administration Trump et New York ».

La présidence réagit à la décision du juge Orrick dans un communiqué<sup>95</sup> accusant de partialité démocrate la 9e chambre de la cour d'appel de Californie et dénonçant « un flagrant dépassement » des fonctions du juge : « aujourd'hui, la règle de droit a subi un nouveau coup avec cette décision d'un juge non-élu qui a écrit la politique migratoire de notre pays ». « Nous gagnerons à la Cour Suprême » conclut le Secrétaire général de la Maison Blanche, Reince Priebus. Toutefois, un mois plus tard, l'Administration Trump semble infléchir sa position. Le 22 mai 2017, elle publie un nouveau communiqué<sup>96</sup> dans lequel figure une désignation étroite des villes sanctuaires, se pliant à l'exercice de définition. Selon ce document, ce terme ne s'applique qu'aux autorités qui « refusent d'appliquer pleinement » une loi fédérale de 1996 qui prévoit le partage d'informations entre les gouvernements locaux, fédérés et fédéraux sur le statut migratoire d'un individu. Cette précision exclut du périmètre de sanction les autorités qui refusent de mettre à disposition des autorités fédérales des détenus sans-papiers, rendant impossible leur reconduite à la frontière. Cette décision limite enfin les conséquences financières dans la mesure

<sup>92</sup> « Judge says Trump can't punish cities over sanctuary city policies », *SF Gate*, 25 avril 2017.

<sup>93</sup> « California is in a war with Trump on 'sanctuary cities... » , *op. cit.*

<sup>94</sup> New York's City Council Seeks to Bolster 'Sanctuary City' Status », *The New York Times*, 26 avril 2017.

<sup>95</sup> « Trump blasts federal court ruling that blocks his 'sanctuary city' order », *The Washington Post*, 26 avril 2017.

<sup>96</sup> « Trump administration appears to ease up on its threat against 'sanctuary cities' », *Los Angeles Times*, 22 mai 2017.

où seuls les fonds du Ministère de la Justice et de la Sécurité intérieure sont inclus dans le périmètre de sanction.

Est-ce le dernier mot du département de la Justice qui s'avouerait vaincu ? Le 23 juin 2017, le *Wall Street Journal* révèle que le Ministère explore des stratégies juridiques nouvelles pour briser les politiques du mouvement sanctuaire<sup>97</sup>. Une semaine plus tard, le 30 juin, la Chambre des représentants adopte avec une majorité confortable la loi « Pas de sanctuaire pour les actes criminels » empêchant l'accès aux financements nationaux des villes qui limitent leur coopération avec les autorités fédérales. Sur le front des poursuites judiciaires menées par les villes contre le décret 13768, on apprend le même jour que la ville de Portland a décidé de se joindre à la procédure intentée par celle de Seattle et qui vise à son annulation<sup>98</sup>, tandis que le maire de Chicago annonce son intention de poursuivre en justice l'Administration Trump<sup>99</sup>.

Ces initiatives témoignent d'une part d'une tension entre le pouvoir central et les villes sanctuaires qui s'affrontent devant les tribunaux et d'autre part du rapprochement entre les villes sanctuaires. Des coopérations commencent en effet à émerger. En juillet 2017, le Ministère de la Justice reproche à certains responsables de ces villes de s'être réunis à Las Vegas pour coopérer<sup>100</sup>. Un embryon de réseau de villes sanctuaires à l'échelle des États-Unis qui n'est pas sans rappeler le dialogue qui se noue sur la question de l'accueil des réfugiés en Europe.

<sup>97</sup> « Justice Department Explores Court Challenges to 'Sanctuary Cities' », *Wall Street Journal*, 23 juin 2017.

<sup>98</sup> « Portland Joins Seattle Suit Against Trump Sanctuary Cities Executive Order », *Reuters*, 1 juillet 2017.

<sup>99</sup> « Chicago Sues Trump Administration Over Sanctuary City Plan », *Reuters*, 7 août 2017.

<sup>100</sup> « Judge not inclined to reinstate Trump sanctuary cities order », *AP*, 12 juillet 2017.

## En Europe, les échos du réseau des « villes sans peur »

En écho à l'évolution de la situation aux Etats-Unis, certaines villes européennes se sont organisées<sup>101</sup>, indépendamment de leurs États, prenant des positions et des mesures pouvant aller au-delà ou à l'encontre des décisions nationales. En Allemagne<sup>102</sup>, à Hambourg, la municipalité a mis en place un centre de traduction en cinquante langues, appelé le *Refugee First Response Center*, et destiné à offrir aux réfugiés une consultation médicale. C'est également à Hambourg, au jardin Kampangel, que l'on trouve l'espace « Migrantpolitan » dédié à l'expression artistique des migrants et hébergeant un casino dont les revenus sont reversés à des ONG venant en aide aux réfugiés. En outre, en décembre 2016, soixante-dix maires européens se sont réunis au Vatican pour créer un réseau de « villes d'accueil » destiné à « favoriser des couloirs humanitaires européens et mettre la pression sur les gouvernements », selon les termes du maire de Vintimille<sup>103</sup>. Cette confrontation avec les États est assumée par le responsable de la mission « Résilience » (*Chief Resilience Officer*) de la ville d'Athènes qui juge les gouvernements nationaux « sectaires, xénophobes et autoritaires »<sup>104</sup>, à l'égard des réfugiés. Il appelle les villes à prendre le relais, non pas (seulement) au nom de principes et de valeurs, mais met en avant des arguments pratiques relevant de l'amélioration de leurs politiques publiques : « Si [les villes] ne parviennent pas à gérer et à soutenir les personnes déplacées, elles pourraient faire face à des problèmes croissants de santé publique, de sécurité et de droits de l'homme. Mais surtout, elles perdront une bonne occasion d'améliorer leurs infrastructures, leurs services et leurs systèmes de gouvernance, une occasion de renforcer leur démocratie ainsi que la capacité de réponse de leurs communautés locales. »<sup>105</sup>

Au final, force est de constater qu'après un an d'exercice du pouvoir les promesses de campagne de Trump se traduisent néanmoins sur le terrain des expulsions. L'ICE

<sup>101</sup> Ces pratiques font l'objet de plusieurs programmes de recherche actuellement. Citons Babels « La ville comme frontière ». Ce que les villes font aux migrants, ce que les migrants font à la ville », financé par l'Agence Nationale de Recherche ; ou encore le programme de recherche « L'accueil, la circulation et l'installation des migrants » financé par le Plan Urbanisme Construction Architecture.

<sup>102</sup> « Cities and Refugees : The German experience », *Report Brookings*, septembre 2016.

<sup>103</sup> « Au Vatican, des maires s'organisent pour les réfugiés », *La Croix*, 11 décembre 2016.

<sup>104</sup> « Athens' resilience chief on how cities should tackle migration », *GreenBiz*, 5 janvier 2017.

<sup>105</sup> *ibid.*

décide de procéder par des arrestations au cas par cas<sup>106</sup> afin de rester à l'abri du regard des médias, du travail des associations et de la protection des administrations locales. Sur le plan opérationnel, l'ICE n'a pas besoin des polices locales, et bénéficie du soutien de l'administration fédérale qui lui donne toute latitude pour procéder aux arrestations.

À côté de villes sanctuaires impuissantes et mises en échec face aux ressources importantes des autorités fédérales<sup>107</sup>, ce sont les ONG qui sont les plus mobilisées<sup>108</sup>. Les associations d'avocats prennent alors leur relais et apportent une assistance juridique aux immigrés souvent séparés du reste de leur famille. Ces associations redoutent des « expulsions de masse » au vu des financements prévus par l'Administration Trump : 300 millions de dollars pour le recrutement de policiers, 1,4 milliard affectés aux opérations d'interpellation et d'expulsion, 51 379 créations de places dans les centres de rétention. Des craintes renforcées par la détermination maintes fois affichée par le Président Trump de maintenir le cap à l'égard des villes sanctuaires : « les membres des gangs ne veulent pas utiliser des fusils parce que c'est trop rapide et pas assez douloureux. Donc, ils vont prendre de jeunes et belles filles de 16, 15 ans et ils vont les trancher et les couper avec un couteau parce qu'ils veulent leur faire subir des douleurs atroces avant qu'elles ne meurent. Et ce sont ces animaux que nous protégeons depuis longtemps. Mais ils ne seront plus protégés maintenant. C'est pour ça que mon administration lance des mesures répressives sur les villes sanctuaires. »<sup>109</sup>

Selon les associations d'aide aux migrants, 22 000 sans-papiers ont été arrêtés au premier trimestre 2017, soit une augmentation de 33% par rapport à l'année précédente<sup>110</sup>. L'immigration, légale et illégale, a nettement diminué aux États-Unis depuis l'élection de Trump.

<sup>106</sup> « États-Unis : les arrestations de clandestins s'accroissent », *Le Monde*, 11 juin 2017.

<sup>107</sup> Et qui s'attirent même certaines critiques de la part de militants de droits qui réclament davantage de protection active de la part des pouvoirs locaux : « Sanctuary Cities in Name Only [Shakeer Rahman et Robin Steinberg] », *The New York Times*, 15 janvier 2017.

<sup>108</sup> « Aux États-Unis, les sans-papiers saisis de panique », *Le Monde*, 24 février 2017.

<sup>109</sup> « À l'exception d'Abraham Lincoln, je suis plus présidentiel que n'importe quel président qui a déjà occupé ce poste », 98,5 *FM*, 26 juillet 2017.

<sup>110</sup> « ICE chief: 80% jump in illegal targets, readies national 'sanctuary' crackdown », *Washington Examiner*, 18 juillet 2017.





## PARTIE 3

---

# Les villes américaines face au retrait fédéral de l'Accord de Paris sur le climat

Le 1er juin 2017, Donald Trump annonce le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat signé en décembre 2015<sup>111</sup>. Si cette décision satisfait les principaux responsables Républicains et sa base militante, elle suscite la vive réprobation de l'opposition Démocrate et des membres du pouvoir précédent qui avaient œuvré à la conclusion de l'accord, ainsi que des 194 États co-signataires<sup>112</sup>. En plus de cette turbulence politico-diplomatique, l'Administration Trump doit également faire face à l'hostilité de certains États fédérés et de villes soutenues par les principaux réseaux de collectivités territoriales ainsi que par des grandes entreprises. Comme dans le cas des villes sanctuaires, les pouvoirs locaux s'étaient inquiétés dès l'élection de Trump d'un possible tournant climato-sceptique de la politique américaine. En décembre 2016, lors du sommet du C40<sup>113</sup>, l'un des principaux réseaux de collectivités territoriales sur cette question, les inquiétudes commençaient à s'exprimer<sup>114</sup>. Elles ont été confirmées par l'annonce du retrait de la signature des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat. Cette controverse constitue un prolongement des politiques dissidentes de l'internationalisation des villes.

<sup>111</sup> Cette annonce est pour l'heure demeurée sans lendemain juridique et n'implique pas un retrait formel.

<sup>112</sup> « 'Erreur historique' et 'honte internationale': réactions virulentes aux États-Unis après l'annonce de Trump », *Libération*, 2 juin 2017.

<sup>113</sup> Créé en 2006, par le maire de Londres, ce réseau réunit 81 villes parmi les plus grandes métropoles du monde qui se fédèrent sur le thème de la lutte contre le réchauffement climatique. Il est actuellement présidé par Anne Hidalgo, la maire de Paris.

<sup>114</sup> « Climat : des grandes villes américaines défient Donald Trump », *Le Figaro*, 7 décembre 2016.

## Le leadership californien dans l'engagement en faveur de l'Accord de Paris et dans l'opposition à l'Administration Trump

Les réactions les plus vives émanent des trois puissants États de New York, Washington et Californie. Par la voix de leurs gouverneurs, tous Démocrates, ils appellent à former autour d'eux une « alliance pour le climat »<sup>115</sup>. En premier lieu, ils s'engagent à respecter les termes de l'Accord de Paris en dépit de la décision présidentielle et à poursuivre leurs politiques environnementales de lutte contre le changement climatique<sup>116</sup>, quitte à entrer en confrontation avec le pouvoir central.

Le jour de l'annonce du retrait américain, le gouverneur de l'État de Californie, Jerry Brown, à l'origine du réseau de collectivités territoriales *Under 2* sur les questions climatiques, participe à un sommet international sur les énergies renouvelables en Chine<sup>117</sup>. Par ailleurs, la presse fait état de négociations entre la Californie et les États du Mexique et du Canada sur la création d'un marché de libre échange de crédits d'émission de carbone, sorte d'« ALENA du changement climatique »<sup>118</sup>, tandis que des fonctionnaires californiens conseillent leurs homologues en Chine sur la mise en place d'un marché du carbone.

La mise en scène de cet agenda diplomatique participe de la tentative de renversement des rôles traditionnels en matière de politique étrangère. Elle insiste sur la montée en première ligne des autorités locales et régionales qui contraste avec l'effacement des États-nations. Cette stratégie passe également par l'affirmation d'un statut de précurseur sur les questions environnementales. Les compétences et l'expérience des autorités sub-nationales leur confèreraient une primauté dans les échanges transnationaux et un leadership dans les négociations diplomatiques. La mise en place de normes et d'engagements plus rigoureux et contraignants au

<sup>115</sup> Climat : Donald Trump annonce le retrait des États-Unis de l'accord de Paris », *Le Monde*, 1er juin 2017.

<sup>116</sup> L'analyse ici ne se propose pas d'entrer dans le détail de la comparaison entre les politiques environnementales localisées et nationales, mais d'introduire les enjeux qu'elles soulèvent au regard des oppositions entre l'État central et les pouvoirs locaux. On rappellera que ces politiques dissidentes au regard des questions internationales et diplomatiques ne le sont pas sur le plan économique. Les pouvoirs locaux et régionaux ne remettent pas en cause le marché et les objectifs de croissance économique. Les politiques « avant-gardistes » du développement durable menées par la Californie, par exemple, sont justifiées au nom de l'activité économique suscitée et des emplois créés.

<sup>117</sup> « As Trump Steps Back, Jerry Brown Talks Climate Change in China », *The New York Times*, 6 juin 2017.

<sup>118</sup> « Fighting Trump on Climate, California Becomes a Global Force », *The New York Times*, 23 mai 2017.

niveau local que ceux pris par les États renforce cette prise de position si bien que le *New York Times* qualifie la Californie de « négociateur de facto du pays avec le monde sur l'environnement »<sup>119</sup>. Un portrait consacré par *Le Figaro* au gouverneur de Californie va dans ce sens en le présentant comme « l'opposant numéro un de Donald Trump sur l'environnement » et suggère la manière dont le conflit sur le climat s'inscrit sur une échelle plus large de luttes politiques<sup>120</sup>.

L'engagement de la Californie, et dans son sillage d'un certain nombre de villes, est bien accueilli par les Nations Unies et sa secrétaire exécutive de la Convention-cadre sur les changements climatiques, Patricia Espinosa, qui a conduit les négociations à Paris. Elle souligne d'emblée l'importance que « des villes comme New York et des États comme la Californie qui ont l'intention de poursuivre dans la même direction, c'est-à-dire dans un objectif très ambitieux de réduction des émissions, auront une voix et seront capables de signer des accords au sein de la convention internationale sur le changement climatique »<sup>121</sup>. Cette déclaration est potentiellement « révolutionnaire » du point de vue des relations internationales dans la mesure où elle indique la possibilité pour des acteurs non-étatiques non seulement de prendre part à des négociations diplomatiques, mais également d'être liés à des accords internationaux. Certes, les juristes se penchent sur les modalités de cette inclusion inédite. Mais rien n'est encore déterminé pour laisser une place à ces acteurs non-étatiques<sup>122</sup>. Et si certains militants doutent de l'impact de l'engagement des villes face au climato-scepticisme d'État<sup>123</sup>, le retrait américain pourrait précipiter les événements et s'avérer un tournant dans les rôles internationaux et diplomatiques des pouvoirs locaux.

<sup>119</sup> *ibid.*

<sup>120</sup> « Climat : Jerry Brown ou la sécession californienne », *Le Figaro*, 9 juin 2017. Gouverneur de Californie de 1975 à 1983, avant de retrouver ce poste en 2011, Jerry Brown fait valoir un rôle pionnier dans les politiques environnementales. Il est par exemple le premier à accorder des réductions d'impôts aux propriétaires de logements qui installent des panneaux solaires sur leur toit et à supprimer les allègements fiscaux aux entreprises pétrolières.

<sup>121</sup> « Patricia Espinosa : 'Cities and states may be able to officially join the Paris Agreement after all' », *Grist*, 12 juin 2017.

<sup>122</sup> « U.S. cities and states want to implement the Paris climate accord goals. It's not that simple », *The Washington Post*, 13 juin 2017.

<sup>123</sup> C'est par exemple le ton adopté par Ronan Dantec, président de Climate Chance et sénateur écologiste : « Ronan Dantec : 'Les villes seules ne peuvent pas sauver la planète, mais les États seuls non plus' », *Libération*, 2 juin 2017.

## La remobilisation du « mouvement dissident »

Cette politique étrangère locale peut également se déployer dans les initiatives d'exportation transnationale des modèles d'action publique. Par rapport aux autres secteurs de circulation des politiques publiques (McCann, Ward, 2011), l'originalité de la diplomatie des villes réside dans l'affirmation d'une puissance sub-étatique qui accomplirait le programme libéral du *soft power* (Nye, 2004) à l'échelle des autorités locales, c'est-à-dire la diffusion internationale d'un modèle visant à influencer des politiques sans recourir à la force. « L'exceptionnalisme de la Californie doit devenir la norme pour les autres États et je dirais même le monde »<sup>124</sup> explique le gouverneur de cet État. Quelques semaines avant l'annonce du retrait que de nombreux observateurs pressentaient, Kevin de Leon, chef de file Démocrate au Sénat Californien, a d'ailleurs proposé un texte au Sénat de Californie qui renforce les mesures environnementales et justifie cette initiative par le « signal » qu'elle enverrait « au reste du monde » et qui représente un « retour de flamme » pour Washington.

Le *New York Times* ajoute que, dans ce combat, « la Californie ne se bat pas uniquement pour défendre son héritage en matière de protection de l'environnement, mais pour faire d'elle un modèle pour d'autres États - et d'autres nations - sur le dossier de la lutte contre le changement climatique »<sup>125</sup>. Cet article souligne que les politiques environnementales sont inscrites dans « l'identité » de cet État, à l'avant-garde depuis trois décennies, qui aurait fait la démonstration de leur compatibilité avec le développement économique. La contestation de la décision présidentielle repose également sur les questions économiques, et non pas uniquement sur une éthique environnementaliste, et de retombées potentiellement négatives sur les entreprises issues des États exemplaires sur le plan environnemental.

Le terme « galvanisé » utilisé dans la presse pour qualifier l'état d'esprit de l'opposition suite à la décision du Président montre la logique de rivalité avec le pouvoir central dans laquelle le « mouvement dissident » serait entré. C'est ce dont témoigne également la présidente de Numa, un incubateur français de start-ups : « il est fascinant de voir la façon dont la décision de Donald Trump a en fait créé une mobilisation des acteurs non étatiques. Loin d'avoir été perçue comme une contrainte, elle a produit un effet d'envie, d'engagement. Cette dynamique est d'au-

<sup>124</sup> « Après la sortie de l'accord de Paris, la Californie veut combler le vide politique », *Le Monde*, 2 juin 2017.

<sup>125</sup> « Fighting Trump on Climate... », *op.cit.*

*tant plus essentielle que les villes peuvent, par leur engagement, compenser le désinvestissement d'un État (ndla, souligné par nous). A fortiori si leur engagement est rejoint par celui des acteurs économiques et de la société civile. Si elles sont un facteur important de détérioration du climat, les villes sont en même temps un levier majeur de résolution, car c'est en leur sein que se concentre la population et que l'on peut faire évoluer la consommation, les usages.»<sup>126</sup>*

La mobilisation ne se limite pas au seul État de Californie. Dans les heures qui suivent l'annonce du retrait, trente maires, trois gouverneurs, quatre-vingt présidents d'Universités et une centaine de chefs d'entreprises se réunissent pour réfléchir à une action concertée<sup>127</sup>. L'objet de la réunion est de soumettre aux Nations Unies une contribution qui pourrait figurer en annexe de l'Accord sur le climat. Une initiative parallèle prend la forme d'un texte signé par trois cent soixante-quatre maires qui réaffirment leur engagement à l'égard de l'Accord de Paris<sup>128</sup>. Enfin, on trouve en ligne diverses listes et cartes tenues à jour qui répertorient les villes qui adoptent cette position<sup>129</sup>. Comme le relève l'un de ces sites, « la rébellion sur le climat progresse vite »<sup>130</sup>. L'addition des PIB de ces territoires représente 36% de celui du pays et ces maires s'organisent rapidement pour former le groupe *Mayors National Climate Action Agenda* parfois désigné par le titre d'*US Climate Mayors*.

Du côté de l'administration Trump, on souligne, comme dans le cas des villes sanctionnées, que cette opposition locale menace les fondements du fédéralisme américain et on critique « l'agenda politique caché » des États frondeurs, selon les termes du directeur de l'Agence de protection de l'environnement nommé pour réformer les politiques environnementales de la précédente Administration<sup>131</sup>.

<sup>126</sup> « Vorgan Le Barzic : 'La décision de Trump a créé une mobilisation des villes et des entreprises en faveur de la transition écologique' », *Le Monde*, 7 juin 2017.

<sup>127</sup> « Bucking Trump, These Cities, States and Companies Commit to Paris Accord », *The New York Times*, 1er juin 2017.

<sup>128</sup> « Cities, States and Companies Vow to Stick to the Paris Climate Agreement », *Foreign Policy*, 2 juin 2017.

<sup>129</sup> « Map Shows Growing U.S. 'Climate Rebellion' Against Trump », *National Geographic*, 8 juin 2017.

<sup>130</sup> « All of the US cities, counties, states, university presidents, companies, and investors defying Trump's stance on Paris », *Quartz*, 5 juin 2017.

<sup>131</sup> « Fighting Trump on Climate... », op.cit. Trump signe un décret le 28 mars 2017 destiné à démanteler le *Clean Power Plan* mis en place sous la présidence Obama et qui était directement inspiré des initiatives californiennes.

Dans un article consacré à l'émergence de la controverse, le média en ligne *City Lab* questionne les rapports de force entre le pouvoir central et les autorités locales : « le déferlement politique est impressionnant. En substance, nous sommes face à une sorte de confédération déguisée constituée d'autorités locales s'efforçant de se frayer un espace au-delà de l'action environnementale du gouvernement. C'est l'histoire ancestrale de David et de Goliath. Mais est-ce que les villes, avec leurs moyens, peuvent contraindre les États-Unis à s'engager sur le climat ? »<sup>132</sup>.

Une analyse publiée dans *Politico* reprend cet angle pour hisser la controverse sur le plan de la politique étrangère des pouvoirs locaux. Intitulée « Pourquoi les villes ont besoin de leur propre politique étrangère ? »<sup>133</sup>, elle est signée par Ivo Daalder, chercheur en relations internationales à la *Brookings Institution*, et ancien membre du Conseil de sécurité nationale sous l'Administration Clinton. La tribune relève le paradoxe de la situation de l'Accord de Paris conclu entre des États mais mis en œuvre à l'échelle des espaces urbains. L'immédiate réaction des représentants des grandes villes à l'annonce du retrait serait le signe, selon l'auteur, d'une nouvelle étape dans l'histoire de « l'autonomie urbaine » : les villes seraient désormais prêtes à prendre le relais de leur Etat dès lors que celui-ci échouerait à agir sur la scène internationale. Daalder n'interprète pas cette prise de relais comme le prolongement de l'opposition partisane entre les maires Démocrates et le président Républicain. Il explique la mobilisation de ces villes comme la conséquence d'engagements de long terme qui se sont traduits par la mise en place de procédures, de règlements et de routines bureaucratiques menacés par un retrait américain de la gouvernance mondiale des politiques environnementales. Plaçant le débat sur le terrain de la politique étrangère, il adopte le postulat néo-réaliste selon lequel les acteurs sont contraints par le système international d'agir par intérêt égoïste (Waltz, 1979), même quand il s'agit de mettre en place des partenariats et de s'impliquer dans des négociations. Or, les espaces urbains sont les lieux de production des émissions de gaz à effet de serre et de pollution (transport, bureaux, équipements et infrastructures...), ce qui les place en première ligne pour évaluer la prégnance du changement climatique et imaginer les moyens de lutter contre ses effets. Daalder note ici que la question environnementale n'est pas un cas isolé d'engagement international des pouvoirs urbains : les inégalités sociales, l'immigration, la santé,

<sup>132</sup> « Can Cities Actually Meet the Paris Commitments on Their Own? », *City Lab*, 6 juin 2017.

<sup>133</sup> « Why Cities Need Their Own Foreign Policies », *Politico*, 6 juin 2017.

la sécurité, les droits de l'homme constitueraient des enjeux pour les villes et des opportunités pour « contourner les gouvernements nationaux ». Il poursuit cette idée en suggérant que ces gouvernements nationaux, incapables de reconnaître la montée des pouvoirs économiques et culturels des villes, ne sont plus les « seuls gardiens du temple de la diplomatie et de la politique étrangère ».

### **Les acteurs privés locaux et transnationaux de la dissidence : le cas de l'engagement de Michael Bloomberg**

Quelques jours après la décision du retrait, la prise de position d'un ancien maire de New York marque une nouvelle étape dans le conflit entre autorités locales et gouvernement central. En janvier 2014, à l'issue de ses trois mandats à la tête de la municipalité de New York (2002-2013), Michael Bloomberg, qui présidait le réseau C40, est nommé par le Secrétaire général des Nations Unies, « envoyé spécial pour les villes et le changement climatique ». Muni de ses fonctions passées dans les sphères privées et politiques locales et de ses responsabilités présentes, il intervient quelques jours après l'annonce du retrait américain.

Dans le but de « structur[er] une coalition de nombreux maires, gouverneurs, présidents d'Universités, chefs d'entreprises, qui veulent travailler ensemble pour tenir les engagements américains de réduction des gaz à effet de serre. »<sup>134</sup>, il fait feu de tout bois. Il coordonne une réunion entre autorités publiques et organisations privées et remet un texte intitulé *We Are Still In* au Secrétaire général des Nations Unies. Il propose de mettre sur pied un groupe de travail qui regrouperait les gouvernements locaux et les acteurs privés engagés dans le respect de l'Accord de Paris et qu'il appelle *America's Pledge*. Enfin, il propose d'investir, via sa fondation *Bloomberg Philantropies*, à hauteur de 15 millions de dollars, soit le montant de la contribution annuelle des États-Unis au budget de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

<sup>134</sup> « Michael Bloomberg : 'J'espère que Washington changera d'avis sur l'accord de Paris' », *Le Monde*, 13 juin 2017. Les propos qui suivent sont extraits de cet entretien.

## Open letter to the international community and parties to the Paris Agreement from U.S. state, local, and business leaders

We, the undersigned mayors, governors, college and university leaders, businesses, and investors are joining forces for the first time to declare that we will continue to support climate action to meet the Paris Agreement.

In December 2015 in Paris, world leaders signed the first global commitment to fight climate change. The landmark agreement succeeded where past attempts failed because it allowed each country to set its own emission reduction targets and adopt its own strategies for reaching them. In addition, nations - inspired by the actions of local and regional governments, along with businesses - came to recognize that fighting climate change brings significant economic and public health benefits.

The Trump administration's announcement undermines a key pillar in the fight against climate change and damages the world's ability to avoid the most dangerous and costly effects of climate change. Importantly, it is also out of step with what is happening in the United States.

In the U.S., it is local and state governments, along with businesses, that are primarily responsible for the dramatic decrease in greenhouse gas emissions in recent years. Actions by each group will multiply and accelerate in the years ahead, no matter what policies Washington may adopt.

In the absence of leadership from Washington, states, cities, colleges and universities, businesses and investors, representing a sizeable percentage of the U.S. economy will pursue ambitious climate goals, working together to take forceful action and to ensure that the U.S. remains a global leader in reducing emissions.

It is imperative that the world know that in the U.S., the actors that will provide the leadership necessary to meet our Paris commitment are found in city halls, state capitals, colleges and universities, investors and businesses. Together, we will remain actively engaged with the international community as part of the global effort to hold warming to well below 2°C and to accelerate the transition to a clean energy economy that will benefit our security, prosperity, and health.



Un entretien avec la presse internationale, puis une tribune dans le *Guardian*<sup>135</sup>, lui donnent l'occasion d'expliquer son engagement qui peut se décomposer en trois temps. D'abord, minimiser le rôle de l'État : « le gouvernement fédéral a fait très peu de choses. Barack Obama a pris quelques décisions avant de quitter ses fonctions ». Ensuite, valoriser celui des collectivités territoriales : « mais la plupart des progrès réalisés sur le climat viennent des gouvernements locaux, des entreprises et des individus ». Puis, souligner l'efficacité économique des mesures environnementales : « je ne sais pas d'où ce gouvernement sort les chiffres pour dire que l'Accord sur le climat est dommageable pour notre économie. (...) Nous perdons environ 10 000 emplois dans le charbon chaque année, mais nous avons créé plus de 400 000 emplois dans l'énergie solaire et éolienne ».

Si Michael Bloomberg ne représente plus une autorité publique locale, la controverse éclaire les compositions des pouvoirs urbains dans la mise en œuvre d'une politique étrangère locale. Le contre-pouvoir que certaines villes et régions entendent occuper ne s'appuie pas seulement sur les institutions publiques, mais également sur des acteurs privés.

<sup>135</sup> « Trump won't stop Americans hitting the Paris climate targets. Here's how we do it [Michael Bloomberg] », *The Guardian*, 11 août 2017.



## PARTIE 4

---

# Le prolongement du mouvement dissident en Europe : Londres post-Brexit

Le 23 juin 2016, le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne aboutit à la victoire des partisans du Brexit. Si 51,89% des votants ont répondu « oui » à la question à l'échelle du Royaume-Uni et 53,4% à celle de l'Angleterre, le rapport est inversé à celle du Grand Londres où 55,8% des électeurs se sont prononcés pour le maintien du pays dans l'UE. *Le Monde* interprète ces chiffres par les particularités de la ville dans son espace national, européen et international : « ville-monde cosmopolite de 8,6 millions d'habitants, la capitale britannique a majoritairement voté en faveur d'un maintien dans l'UE à environ 60 %. Cœur financier et économique du Royaume-Uni, la ville voyait l'appartenance à l'UE comme un avantage pour faire des affaires et circuler librement à travers l'Europe ». <sup>136</sup>

Plutôt que de proposer une analyse de la position de la ville à l'aune de ces caractéristiques, cette partie questionne la réaction des édiles qui ont défendu une politique internationale dissidente à l'égard du gouvernement.

Comme dans le cas des villes sanctuaires américaines, ce positionnement combine des enjeux liés d'abord à la *politics* dans un contexte d'élection d'un nouveau maire, Sadiq Khan, élu quelques semaines avant le référendum, et qui trouve dans le rapport de force avec l'exécutif national une ressource de légitimation ; ensuite aux *policies* puisque le maire de Londres inscrit sa stratégie de rupture avec le gouvernement au nom de l'attractivité internationale de sa ville qui serait directement menacée par la sortie du pays de l'UE ; enfin à la *polity*, dans la mesure où ce discours d'ouverture ne s'adresse pas uniquement aux investisseurs mais s'inscrit plus largement dans un récit d'une ville-monde, ouverte et diverse.

<sup>136</sup> « Les résultats du référendum donnent le Brexit vainqueur », *Le Monde*, 24 juin 2017.

La trajectoire tant personnelle que politique du maire permet de comprendre l'articulation entre les éléments de ce triptyque. En d'autres termes, son positionnement dissident sur l'enjeu du Brexit s'inscrit tout d'abord dans une opposition à la politique étrangère du gouvernement, pour prendre ensuite appui sur la question de l'attractivité internationale de la ville et s'intégrer enfin dans les dispositifs de promotion de l'image de métropole « accueillante ».

### **Sadiq Khan, premier maire « musulman » d'une ville globale du Nord**

Le maire de Londres, le travailliste Sadiq Khan, qui a succédé en mai 2016, un mois donc avant l'organisation du référendum, à Boris Johnson, l'un des chefs de file conservateurs du Brexit, multiplie les interventions à destination des investisseurs pour réaffirmer « l'ouverture » de la ville au « business ». Durant la campagne municipale, il répète son engagement à défendre la « City et les services financiers », liant ce combat avec celui pour le maintien du Royaume-Uni dans l'UE<sup>137</sup>.

Originaire du Pakistan, né à Tooting, un quartier populaire de Londres, de parents modestes (un père chauffeur de bus et une mère couturière), Sadiq Khan devient avocat et se spécialise dans les affaires de discrimination au travail et de relations avec la police. Il se fait remarquer lorsqu'il accepte de défendre un prisonnier à Guantanamo. Il adhère au parti travailliste en 1985, à l'âge de 15 ans, en réaction, dira-t-il, à la politique sociale de Margaret Thatcher. En 2005, après plusieurs mandats locaux, il devient député de la circonscription de Tooting et la presse ne manque pas de relever qu'il fait partie des quatre députés « musulmans » de la mandature. Membre de l'aile « réformatrice » du parti travailliste, c'est-à-dire de son flanc droit, il se heurte pourtant à Tony Blair en s'opposant à l'intervention britannique en Irak en 2003, puis aux lois anti-terroristes qui suivent les attentats dans les transports publics londoniens de l'été 2005. Toutefois, il se rapproche du gouvernement et notamment de l'ancien ministre de l'intérieur Jack Straw, réputé pour sa fermeté, et reçoit des critiques de ses anciens collègues qui militaient autrefois avec lui pour la défense des droits de l'Homme.

En 2008, il fait son entrée au gouvernement dirigé par Gordon Brown, aux portefeuilles des Communautés, puis des Transports l'année suivante. Une nouvelle

<sup>137</sup> « Sadiq Khan à Londres et les indépendantistes en Ecosse : la victoire des anti-Brexit », *Marianne*, 6 mai 2016.

fois, la presse souligne qu'il est le premier musulman à être nommé ministre en Grande-Bretagne. Réélu député en 2010, il prend alors part à l'élection au sein du parti travailliste en dirigeant la campagne victorieuse d'Ed Miliband. Cinq ans plus tard, réélu à la Chambre des communes, il soutient Andy Brunham à la présidence du parti, mais celui-ci s'incline face à Jeremy Corbyn. Il investit alors la campagne municipale dans la capitale anglaise. Il emporte la primaire face à l'ancienne ministre de la culture de Tony Blair, Tessa Jowell, avant de défaire le conservateur Zac Goldsmith en mai 2016 et devenir maire de Londres.

Ce parcours n'est donc pas celui d'un homme de l'aile gauche du parti travailliste. Il s'oppose ainsi à une orientation plus à gauche défendue par Corbyn<sup>138</sup>, qui n'assiste d'ailleurs pas à l'investiture du nouveau maire de Londres. Le résultat du référendum donne une ressource de légitimation pour le maire nouvellement élu. Il trouve dans l'affrontement avec l'exécutif sur cette question internationale un espace de visibilité et d'affirmation de principes. Il devient en effet au cours de l'été 2016 une « figure de rassembleur » non seulement au sein de la gauche britannique dont le leadership de Corbyn apparaît dans un premier temps affecté par le résultat, mais plus largement au sein de la frange de l'opinion publique favorable au « Remain ». Il allie des positions progressistes sur le plan des questions de société et un style politique jugé « calme et positif »<sup>139</sup> qui tranche avec celui de son rival Boris Johnson ou avec le climat politique marqué par une campagne référendaire aux relents xénophobes.

### **En première ligne dans la contre-offensive post-Brexit**

Son élection coïncide avec la dernière ligne droite de la campagne référendaire. Le 30 mai, il accompagne le premier ministre conservateur, David Cameron, lors de l'inauguration du bus de campagne *Britain Stronger in Europe* qui appelle les électeurs à se prononcer pour le maintien du Royaume-Uni dans l'UE<sup>140</sup>. Cameron met en sourdine les critiques exprimées lors de la campagne municipale, reprochant à Khan sa proximité avec des « extrémistes ». À la tribune, ce dernier reconnaît qu'« il

<sup>138</sup> Voir son discours à l'occasion du congrès du parti travailliste en septembre 2016 : « Le maire de Londres Sadiq Khan appelle le Labour à repartir à la conquête du pouvoir », *Le Monde*, 27 septembre 2016.

<sup>139</sup> « Sadiq Khan fait figure de rassembleur après le vote pro-Brexit », *France 24*, 2 juillet 2016.

<sup>140</sup> « David Cameron is 'proud to campaign' alongside Sadiq Khan to stay in EU », *The Guardian*, 30 mai 2016.

y a beaucoup de choses sur lesquelles le Premier ministre et moi-même sommes en désaccord », mais affirme que « lorsqu'il s'agit de travailler ensemble dans l'intérêt des Londoniens, nous le faisons ». Plaçant donc sa position dans le débat autour de l'intérêt de Londres, il brandit le chiffre de « 50 000 emplois » qui dépendraient du maintien du Royaume-Uni dans l'UE.

Quelques jours avant le vote, le maire de Londres affronte son prédécesseur et héraut du « non » au cours d'un débat public devant 6 000 personnes réunis au sein de la Wembley Arena et diffusé en direct sur la BBC<sup>141</sup>. Si le débat réunit trois partisans de chacun des camps sur la scène principale et une dizaine sur la scène secondaire, les médias ont surtout retenu le duel entre les deux maires de Londres, Khan contre Johnson, émaillé d'incidents de tribunes (coupures de paroles et insultes), mais qui, de l'avis des observateurs, s'est conclu par une « victoire » de Sadiq Khan.

Dès le lendemain du référendum, c'est vers le maire de Londres que se tourne un citoyen londonien, journaliste indépendant, pour lui adresser une pétition demandant « l'indépendance » de Londres et sa candidature à rejoindre l'UE. Elle recueille plus de 180 000 signatures en quelques semaines. Le texte débute par l'affirmation du caractère international de Londres et en déduit une conséquence, celle de « demeurer au coeur de l'Europe ». Très court et à la tonalité libre, le texte explique que « Londres est une ville internationale, et nous voulons qu'elle reste au coeur de l'Europe. Regardons la réalité en face : le reste du pays n'en convient pas. Ainsi, plutôt que de voter contre l'un et l'autre à chaque élection dans un comportement passif-agressif, officialisons le divorce et rejoignons nos amis sur le continent ». Une seconde pétition, cette fois déposée sur la plate-forme officielle du Parlement britannique, recueille en quelques jours plus de quatre millions de signatures. Elle demande qu'en raison de la victoire du Brexit avec moins de 60% des voix, un autre vote soit organisé<sup>142</sup>.

Dans ce contexte, Sadiq Khan lance une contre-offensive visant à affirmer l'ouverture de Londres sur le monde, message ambivalent adressé tout à la fois aux investisseurs et aux touristes sur le plan économique et à l'esprit de tolérance de la po-

<sup>141</sup> « Brexit : dernier duel de la campagne entre Boris Johnson et Sadiq Khan », *Le Monde*, 21 juin 2016.

<sup>142</sup> « EU Referendum Rules triggering a 2nd EU Referendum », <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/131215>. Voir également, « Plus de trois millions de signatures pour un nouveau référendum », *Le Monde*, 24 juin 2016.

pulation dans un contexte marqué par la domination des thèmes de la souveraineté et de l'immigration. C'est à partir du hashtag #LondonIsOpen que se développe une campagne de communication destinée à « envoyer un message positif au monde ». Il ne s'agit pas seulement de défendre la présence des activités économiques dans la capitale britannique, mais de promouvoir l'identité « cosmopolite » de Londres. Les deux seraient menacés par les effets du référendum et la sortie du Royaume-Uni de l'UE. À l'appui de ces inquiétudes, Khan brandit le chiffre de 13%, soit la part des ressortissants de l'UE dans la population de Londres. Son premier message public après l'annonce du vote est d'ailleurs destiné à cette partie de la population londonienne : « je veux envoyer un message clair à chaque Européen résidant à Londres : vous êtes plus que bienvenu ici. En tant que ville, nous sommes reconnaissants envers votre importante contribution et cela ne changera pas avec les résultats de ce référendum. Il y a environ un million d'Européens, de citoyens européens vivant à Londres aujourd'hui et ils apportent d'énormes bénéfices à notre ville - travaillant dur, payant des impôts, oeuvrant dans nos services publics et contribuant à la vie citoyenne et culturelle. Nous avons tous une part de responsabilité pour soigner les divisions qui ont émergé durant la campagne - et pour se concentrer sur ce qui nous unit plutôt que sur ce qui nous divise »<sup>143</sup>.

S'adressant ensuite à Theresa May qui devient Premier ministre en juillet 2016, il réclame un statut spécifique pour Londres garantissant des droits pour les ressortissants européens. Et en direction des institutions européennes chargées de négocier les conditions de la sortie du Royaume-Uni, il demande une « place à part entière à la table des négociations »<sup>144</sup>. L'objectif est d'éviter les effets de l'application d'un « Brexit hard » qui priverait le Royaume-Uni de son « passeport financier » autorisant les entreprises installées à Londres à accéder au marché européen pour la vente de leurs produits financiers<sup>145</sup>. Le maire de Londres exprime par ailleurs son intérêt pour une demande émanant du « directeur des politiques » de la *City of London Corporation*, qui gère les intérêts du centre financier : l'octroi d'un permis de travail valable uniquement pour Londres et organisant ainsi son extra-territorialité pour ses relations économiques avec le reste du marché commun.

<sup>143</sup> « Sadiq Khan tells London's Europeans they remain welcome », *The Guardian*, 25 juin 2016.

<sup>144</sup> « Brexit : Sadiq Khan veut participer aux débats », *Le Figaro*, 28 juin 2016.

<sup>145</sup> « Brexit : la City se prépare au pire », *Le Monde*, 1er octobre 2016.

Certes, il est trop tôt pour évaluer l'impact du Brexit sur l'économie britannique et londonienne. Certains soulignent plutôt la « résistance » de ses structures<sup>146</sup>, notamment dans les domaines des nouvelles technologies. Mais ce qui nous importe ici, c'est l'observation des réponses politiques, en particulier du maire et des milieux d'affaires à l'égard de la position du gouvernement depuis le référendum.

Le dernier volet de la contre-offensive de Sadiq Khan prend la forme d'une « tournée commerciale » lors du printemps 2017<sup>147</sup>. Il rend visite aux villes de Berlin, Bruxelles, Paris, Madrid et Varsovie dans une promotion tout autant économique que diplomatique de défense des positions de Londres. Cette tournée est une réaction aux velléités exprimées par un certain nombre de villes européennes désireuses d'attirer les sièges de banques et d'organisations internationales installées à Londres et qui y trouveraient un climat d'affaires plus favorable au marché financier européen. Accompagné de chefs d'entreprise, Sadiq Khan entend profiter de ces visites pour marteler son crédo de « l'ouverture » de sa ville aux investisseurs et aux travailleurs migrants.

Il endosse par la même occasion les habits du principal « pourfendeur »<sup>148</sup> du Brexit au moment où le gouvernement fait voter au Parlement le déclenchement de la procédure prévue par l'article 50 du Traité de Lisbonne qui autorise le lancement des négociations en vue du retrait du pays de l'UE. Pourfendeur du Brexit et des autorités nationales qui l'organisent, mais aussi porte-parole des entrepreneurs londoniens : « en ces temps de grande incertitude, avec le Brexit qui domine tout, je ferai tout pour vous défendre » leur a-t-il dit au moment d'annoncer le départ de sa tournée. Il s'appuie ici sur une nouvelle structure : le *Business Advisory Board* mis sur pied en janvier 2017 et destiné à promouvoir la destination londonienne.

### **Une alliance Paris-Londres pour contrer la « léthargie des États »**

Le Brexit et ses répercussions sur l'économie londonienne sont diversement appréciés en France. La pluralité des réactions des personnels politiques parisiens illustre la recomposition de la compétition internationale des territoires qui se traduit par

<sup>146</sup> « Brexit : l'économie britannique fait de la résistance », *Le Monde*, 1er octobre 2016.

<sup>147</sup> « Après le Brexit, Londres lance la contre-attaque », *Le Monde*, 9 février 2017.

<sup>148</sup> « Sadiq Khan, maire de Londres et véritable pourfendeur du Brexit », *Ouest France*, 28 mars 2017.



une relégation des États sous l'effet de positionnements dissidents de leurs « champions » nationaux (Le Galès, Crouch, 2012).

Au sein de la Région Île-de-France, on se réjouit ouvertement du résultat du Brexit, non pas pour ses effets sur l'intégration européenne, mais pour la chance qu'il représente pour l'économie francilienne. Sa présidente, Valérie Pécresse, estime que « toutes les métropoles européennes sont sur le pont pour rapatrier les entreprises qui veulent quitter le Royaume-Uni. Il y a des milliers d'emplois à la clé. Il est absolument vital que nous leur déroulions le tapis rouge. Je leur dis "Welcome to Paris-Region" ! »<sup>149</sup>. La référence au « tapis rouge » renvoie aux propos de David Cameron lorsqu'il était Premier ministre du Royaume-Uni et qu'en 2012 il appelait les entrepreneurs français à fuir la politique fiscale du nouveau président Hollande et à s'installer à Londres.

Tout autre est pourtant la réaction de la maire de Paris et de son entourage. Si on s'inquiète également de l'avenir de l'Europe, on analyse parallèlement diversement les effets du retrait britannique de l'UE sur la santé financière et économique des entreprises parisiennes. Selon Jean-Louis Missika, l'adjoint à l'urbanisme et au Grand Paris : « le 'Brexit' est une catastrophe autant pour le Royaume-Uni que pour la France. On ne peut pas dire : 'chic ! chic ! On va profiter du moment !' Les propos de Mme Pécresse sont décalés et maladroits. Elle oublie de dire que beaucoup d'entreprises françaises vont perdre de l'argent car l'accès aux marchés britanniques sera plus difficile. »<sup>150</sup>. Si d'un côté donc, la Région veut mener la « bataille des métropoles »<sup>151</sup>, la municipalité, non sans traduire la situation dans les enjeux de la compétition électorale locale, envisage de « renforcer la coopération » avec Londres dans une posture contre-intuitive à l'égard de la manière dont les enjeux d'attractivité et de compétition territoriale sont souvent posés.

Pour comprendre ce paradoxe, il nous faut revenir aux jours suivant l'élection de Sadiq Khan à la mairie de Londres. L'un de ses premiers gestes politiques fut de nature internationale et dirigé vers Paris et sa maire. Il reçoit Anne Hidalgo et le compte-rendu de leur rencontre fait état des dossiers désormais ordinaires des enjeux internationaux des grandes métropoles : développement économique, mais

<sup>149</sup> « Valérie Pécresse dit 'Welcome to Paris-Region' aux déçus de la City », *Le Monde*, 27 juin 2016.

<sup>150</sup> *ibid.*

<sup>151</sup> *ibid.*

aussi lutte contre le réchauffement climatique et la pollution et engagement pour la réduction de l'exclusion. À l'occasion d'une nouvelle rencontre avec la maire de Paris, la semaine suivant le référendum, il signe une tribune commune avec son homologue qui témoigne d'une inflexion dans le discours sur la concurrence entre les deux villes et d'une hostilité nouvelle en direction des États. Tout se passe comme si les réseaux inter-municipaux entre grandes métropoles se nourrissent de la défiance envers les États. La compétition internationale des territoires connaîtrait une nouvelle étape : après le remplacement des rivalités inter-étatiques par des concurrences entre espaces métropolitains, on assisterait à une alliance inédite entre ces espaces pour se substituer à la passivité ou aux politiques jugées néfastes des États-nations.

#### « Travailler ensemble »

« Londres et Paris. Il y a tant qui unit nos deux grandes villes. Une histoire partagée, une culture partagée, des défis partagés, et l'expérience partagée de compter parmi les quelques villes vraiment globales. Malgré le résultat du référendum sur l'Union européenne, nos deux villes doivent travailler ensemble plus étroitement que jamais, afin de concrétiser nos agendas partagés.

Si le XIXe siècle a été défini par les empires et le XXe siècle par les États-nations, le XXIe siècle est celui des villes-monde. Les villes innovent et sont à la pointe de l'action internationale, dans tous les domaines. Que ce soit pour soutenir la croissance économique et les entreprises, lutter contre la pollution, accompagner la transition énergétique ou faire face au défi d'une croissance démographique rapide, ce sont les villes qui donnent le la. C'est aussi dans les villes que la diversité est célébrée et que nous concevons nos différences comme une grande force. Nos villes sont des espaces où chacun, d'où qu'il vienne, peut se sentir chez soi.

En tant que maires de Paris et de Londres, nous sommes déterminés à travailler plus étroitement afin de construire des alliances encore plus fortes entre les villes d'Europe et du monde. *Ensemble, nous pouvons être un contrepoids puissant face à la léthargie des États-nations et à l'influence des lobbys* (ndla, souligné par nous). Ensemble, nous façonnerons le siècle à venir. »

Tribune signée Anne Hidalgo et Sadiq Khan, publiée dans *Le Parisien* et *Le Financial Times*, 27 juin 2016. Voir « *Brexit : l'appel commun des maires de Londres et de Paris* », *Le Parisien*, 27 juin 2016.





## CONCLUSION

---

Les tensions entre les « villes sanctuaires » et leur Etat central inaugure-t-elle une nouvelle ère de conflits et des rapports de force entre le pouvoir central et des autorités locales se déployant sur des questions de politique étrangère ? Arrivé à la Maison Blanche, Donald Trump fait de la lutte contre l'immigration clandestine un pilier de son agenda diplomatique conformément à ses promesses de campagne. La semaine qui a suivi son investiture, il signe une série de décrets qui prévoient le renforcement de la répression contre l'immigration et des sanctions, y compris financières, à l'encontre des juridictions locales qui refuseraient de coopérer avec la police fédérale dans ce domaine. Cette décision suscite une féroce opposition dans un certain nombre d'États et de villes dirigés par des Démocrates opposés à Trump. Dans le prolongement de ce rapport de force, deux autres cas témoignent de l'ampleur des recompositions de l'internationalisation des villes à la faveur des tensions entre villes et État sur les enjeux de politique étrangère : d'une part, les réactions de villes et d'États fédérés à l'annonce de la Présidence Trump de retirer la signature des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat ; d'autre part, la position de Londres suite au Brexit.

Le terrain fourni par les villes sanctuaires, et plus largement le mouvement dissident, fragilise considérablement les cadres d'analyse des Relations Internationales, notamment les édifices conceptuels stato-centrés communs aux paradigmes réalistes et libéraux. Ces cas réfutent le postulat réaliste de la violence comme horizon des relations internationales et illustrent la porosité entre les sociétés nationales et la politique étrangère, témoin de la multi-vocalité de la diplomatie d'un État. Or, parce que les processus de mondialisation jouent un rôle central dans l'internationalisation des pouvoirs locaux, y compris sur la scène diplomatique, ils placent en première ligne les territoires métropolitains engagés dans une compétition internationale et dans une concurrence pour la promotion de leur modèle ou la défense de leurs pratiques. Ces efforts passent par la diffusion d'une image d'ouverture et

de tolérance, mais aussi de progrès et de projection dans le futur. C'est ce dont témoignent les trois cas qui ont fait l'objet de l'analyse.

À l'issue de ce travail, nous avons établi les fondements d'un nécessaire élargissement de l'étude de la politique étrangère en dehors des États, mais pouvant impliquer des acteurs divers. Les cas qui nous ont occupé concernent des situations particulières dans la mesure où elles révèlent une opposition entre la politique étrangère des gouvernements centraux et celles conduites par les gouvernements non-centraux, alliés à des groupes privés (associations de militants et d'avocats, entreprises et milieux d'affaires, diasporas au sens large). Pour comprendre les conditions de cette mise sur l'agenda, il nous a fallu cependant au préalable réinscrire la problématique des villes sanctuaires dans son histoire.

Dans sa version contemporaine, le terme apparaît dans les années 1980 sur la question des réfugiés d'Amérique centrale qui fuyaient la guerre civile. L'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan en 1981 et l'inscription des tensions dans ces pays dans le contexte de la Guerre froide ont suscité une réprobation, non pas des collectivités territoriales, mais des Églises qui se mobilisent pour venir en aide aux migrants. Relativement absents du dossier sur les réfugiés, on retrouve les villes, les comtés et les États fédérés sur deux autres controverses lors de la décennie 1980 : la critique de la complaisance de l'Administration Reagan à l'égard du régime d'apartheid d'Afrique du Sud, d'une part, et celle adressée à l'industrie nucléaire, d'autre part. Dans les deux cas, les autorités publiques locales ne se contentent pas de contester la politique étrangère du gouvernement fédéral ; elles dessinent les contours d'une diplomatie alternative fondée sur l'ouverture, le pacifisme, la lutte contre le racisme et le dialogue. Toutefois, les travaux qui ont documenté cette politique étrangère municipale concluent à son essoufflement après l'arrivée au pouvoir de Bill Clinton. Notre démonstration relative aux villes sanctuaires et au mouvement dissident suggère la ré-ouverture de cette parenthèse à la faveur de l'accession de Donald Trump à la Maison Blanche.

De manière comparée, les dossiers constitués par la défense aux États-Unis des conclusions de l'Accord de Paris et la réaction de Londres au Brexit à Londres ont été interrogés dans la perspective de la contestation de la politique étrangère des gouvernements centraux par les pouvoirs locaux selon trois angles. Ceux-ci correspondent aux trois champs classiques d'analyse de la politique.

Sur le plan de la *politics*, c'est-à-dire des conflits partisans et de la compétition électorale, il paraît évident que ces contestations ne sont pas séparables du contexte de l'élection de Donald Trump, un Républicain qui a secoué les acteurs et les règles ordinaires du jeu politique, et en Angleterre du référendum et de l'arrivée au 10 Downing Street d'un gouvernement conservateur partisan du Brexit. Ce contexte a incontestablement politisé la controverse. Aux États-Unis, c'est ce que souligne, par exemple, l'étude faisant état d'un renversement de l'opinion démocrate en Californie à l'égard des politiques sanctuaires à la suite de l'élection présidentielle de 2016. C'est aussi ce que montre la carte des villes et des États sanctuaires qui rassemble les territoires hostiles au nouveau Président. Du côté Républicain, on épouse cette thèse de la politisation du conflit en suggérant l'existence d'un « agenda politique » de la part des Démocrates qui se cacheraient derrière ces questions pour mettre en difficulté l'Administration Républicaine. Au Royaume-Uni, la position de Sadiq Khan s'inscrit dans une quête de légitimation alors qu'il accède à la tête de la municipalité. Comme dans le cas de ses homologues Démocrates américains, son hostilité à l'égard de la politique étrangère de son gouvernement est une ressource lui permettant de se construire un profil de premier opposant destiné à s'imposer au sein de son camp. Le détour par l'international est ici investi pour les gains politiques que les positions dissidentes sont supposées entraîner.

Cette hostilité se justifie par un autre type de raisons : par leurs excès, leur xénophobie, leur manque d'ouverture et de compréhension des enjeux globaux, Trump, tout comme le camp du Brexit, tourneraient le dos aux valeurs fondatrices des États-Unis dans un cas, et de l'image « cosmopolite » et ouverte sur le monde de la ville globale de Londres dans l'autre cas. Nous entrons là dans le deuxième champ qui a fait l'objet de l'analyse : la *polity*, que nous avons définie comme les controverses autour de l'ordre politique et des principes qui le fondent. Sur ce point, les luttes examinées ne portent pas seulement sur ces valeurs de tolérance et d'ouverture. Aux États-Unis, elles engagent un débat juridique et constitutionnel à front renversé et cristallisé autour de l'interprétation politique du 10<sup>e</sup> amendement. En effet, les Démocrates se font les défenseurs paradoxaux de l'autonomie locale contre l'emprise du pouvoir fédéral quand les Républicains critiquent cette prise de distance des pouvoirs locaux. Au Royaume-Uni, le maire de Londres réclame un siège à la table des négociations avec les autorités européennes et au côté du gouvernement sur les conditions du Brexit. Cette demande, si elle n'a aucune chance

d'aboutir, témoigne du nouveau rôle diplomatique et international que les villes dissidentes entendent endosser.

Enfin, constituant une autre nouveauté par rapport aux mouvements dissidents des périodes précédentes, les arguments des villes et des États sanctuaires et de leurs dirigeants reposent sur le champ des *policies*, c'est-à-dire relatives à la construction des politiques publiques et à leur performance. Dans les volets étudiés, les élus Démocrates d'un côté et Sadiq Khan de l'autre ont mis en avant la menace que font peser les décisions de leur gouvernement respectif sur leur compétitivité en soulignant le rôle des « migrants » (dotés de ressources et qualifiés d'expatriés dans le cas de Londres, moins dotés pour les « réfugiés » mexicains aux États-Unis) dans l'activité économique locale.

Ainsi, sur ces trois points, les cas fournis par les villes américaines dissidentes, et éclairés par le cas de Londres post-Brexit, déplacent les observations établies sur la diplomatie des villes et plus largement sur les politiques étrangères des pouvoirs locaux. En insistant sur les conflits entre les gouvernements centraux et non-centraux, celles-ci peuvent donner lieu à des stratégies et à des positionnements dissidents au sein des collectivités locales, et renouvellent le regard traditionnellement porté sur la politique internationale.





ZeroHour Climate March in Pittsburgh  
© Mark Dixon

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Aguirre I. (1999), «Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry About a Concept in Search of a Definition », *Regional and Federal Studies*, 9 (1), pp. 185-209.
- Acuto M. (2013), *Global Cities, Governance and Diplomacy. The Urban Link*. Londres, Routledge.
- Alger C. (1990), « The World Relations of Cities : Closing the Gap Between Social Science Paradigms and Everyday Human Experience », *International Studies Quarterly*, 34 (4), pp. 493-518.
- Barber B. (2014), *If Mayors Rules the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Boston, Yale University Press.
- Battistella D. (2012), *Théories des Relations Internationales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bau I. (1985), *This Ground is Holy: Church Sanctuary and Central American Refugees*, Mahwah, Paulist Press.
- Beal V., Pinson G. (2014), « When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership ». *International Journal of Urban and Regional Research*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1), pp. 302-317.
- Bull H. ([1977] 2002), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Coutin S. (1993), *The Culture of Protest*, Boulder, Westview Press.
- Curtis S. (2016), « Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? », *Millenium*, 44 (3), pp. 455-477.
- D'Albergo E., Lefèvre C. (2007), « Why cities are looking abroad and how they go about it. » *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25 (3), pp. 317-326.
- Doyle M. (1997), *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*, New York, W.W. Norton.
- Duchacek I. (1986), *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Boulder, Westview Press.

- Hobbs H. (1994), *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, Londres, Sage Publications.
- Hocking B. (1993), *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multi-layered Diplomacy*, New York, St Martin's Press.
- Hocking B. (1999), « Patrolling the "Frontier" : Globalization, Localization, and the "Actor-ness" of Non-Central Governments », *Regional and Federal Studies*, 9 (1), pp. 17-39.
- Housto S., Laurence Weilmann O. (2016), « The Model Migrant and Multiculturalism: Analyzing Neoliberal Logics in US Sanctuary Legislation », in Bauder H.I. (eds), *Migration Policy and Practice*, Harald Bauder and Christian Matheis.
- Kaiser K. (1977) « La politique transnationale. Vers une théorie de la politique multinationale », in Braillard P. (eds), *Théories des relations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Kehoane R. (1992), « International Liberalism Reconsidered » in Dunn J. (eds), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 165-194.
- Kehoane R., Nye J. (2001), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown & Co.
- Le Galès P., Crouch C. (2012), « Cities as National Champions ? », *Journal of European Public Policy*, 19 (3), pp. 405-419.
- Lecours A. (2002), « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, 7 (1), pp. 91-114.
- McCann E., Ward K. 2011(eds), *Mobile Urbanism: city policymaking in the global age*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Morgenthau H. (1948), *Politics among Nations*, New York, Alfred Knopf.
- Nye J. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- Paquin S. (2004), « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politiques et Sociétés*, 23 (2-3), pp. 205-237.

- Pasquier R. (2012), « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 141 (1), pp. 167-182.
- Payre R. (2010), « The Importance of Being Connected : City Networks and Urban Government. Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, pp. 260-280.
- Pinson G., Vion A. (2000), « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 13 (1), pp. 85-102.
- Rosenau J., Czempiel E.-O. (1992) (eds), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Savitch H., Kantor P. (2002), *Cities in the International Marketplace : The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Schuman M. (1986), « Dateline Main Street : Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, 65, pp. 154-174.
- Schuman M. (1992), « Dateline Main Street : Courts v. Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, 86, pp. 158-177.
- Schuman M. (1994), *Towards a Global Village. International Community Development Initiatives*, Boulder, Pluto Press.
- Swyngedouw E. (1997), « Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale », in Cox K. (eds), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, pp. 134-166.
- Strange S. (1970), « International Economics and International Relations : A Case of Mutual Neglect », *International Affairs*, 46 (2), pp. 304-315.
- Viltard Y. (2008), « Conceptualiser la 'diplomatie des villes'. Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, 58 (3), pp. 511-533.
- Waltz K. (1979), *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley Publisher.
- Weber M. (2014), *La ville*, Paris, La Découverte.

## Articles de presse

### Les villes sanctuaires

- « Chicago Sues Trump Administration Over Sanctuary City Plan », *Reuters*, 7 août 2017.
- « Jeff Sessions' attack on sanctuary cities is also an assault on federalism and separation of powers », *The Washington Post*, 27 juillet 2017.
- « À l'exception d'Abraham Lincoln, je suis plus présidentiel que n'importe quel président qui a déjà occupé ce poste », *98,5 FM*, 26 juillet 2017.
- « ICE chief: 80% jump in illegal targets, readies national 'sanctuary' crackdown », *Washington Examiner*, 18 juillet 2017.
- « Judge not inclined to reinstate Trump sanctuary cities order », *AP*, 12 juillet 2017.
- « Local Officials Tackle How to Govern in a Divided America », *The New York Times*, 11 juillet 2017.
- « Portland Joins Seattle Suit Against Trump Sanctuary Cities Executive Order », *Reuters*, 1 juillet 2017.
- « House Passes 2 Strict Immigration Bills, at Trump's Urging », *The New York Times*, 29 juin 2017.
- « Justice Department Explores Court Challenges to 'Sanctuary Cities' », *Wall Street Journal*, 23 juin 2017.
- « Michael Bloomberg : 'J'espère que Washington changera d'avis sur l'accord de Paris' », *Le Monde*, 13 juin 2017.
- « États-Unis : les arrestations de clandestins s'accélèrent », *Le Monde*, 11 juin 2017.
- « To Truly Resist Trumpism, Cities Must Look Within [Tracey Ross et Sarah Treuhaft] », *The New York Times*, 3 juin 2017.
- « Trump administration appears to ease up on its threat against 'sanctuary cities' », *Los Angeles Times*, 22 mai 2017.

- « A multimillion-dollar question : What is a sanctumry city ? », *USA Today*, 27 avril 2017.
- « Trump blasts federal court ruling that blocks his ‘sanctuary city’ order », *The Washington Post*, 26 avril 2017.
- « New York’s City Council Seeks to Bolster ‘Sanctuary City’ Status », *The New York Times*, 26 avril 2017.
- « États-Unis : un juge bloque temporairement le décret contre les villes sanctuaires », *Le Monde*, 26 avril 2017.
- « California is in a war with Trump on ‘sanctuary cities.’ It just won its first major battle », *The Washington Post*, 26 avril 2017.
- « Judge says Trump can’t punish cities over sanctuary city policies », *SF Gate*, 25 avril 2017.
- « A Big Swing on Sanctuary Cities », *The New York Times*, 24 avril 2017.
- « Sanctuary Cities Face Aid Cuts as Justice Dept. Tightens Screws », *The New York Times*, 21 avril 2017.
- « États-Unis : les ‘villes sanctuaires’ indignées par les rétorsions », *AFP*, 28 mars 2017.
- « White House to States: Shield the Undocumented and Lose Police Funding », *The New York Times*, 27 mars 2017.
- « Tracing the Origin of the Sanctuary City », *The New York Times*, 9 mars 2017.
- « A ‘Sanctuary City’ Seizes the Moment, and the Name », *The New York Times*, 3 mars 2017.
- « Los Angeles Mayor Eric Garcetti Weighs In On Immigration Debate », *NPR*, 1er mars 2017.
- « Aux États-Unis, les sans-papiers saisis de panique », *Le Monde*, 24 février 2017.
- « Trump Immigration Policies Pose Conflict for Police in ‘Sanctuary Cities’ », *The New York Times*, 24 février 2017.
- « What are Sanctuary Cities? », *The New York Times*, 6 février 2017.
- « San Francisco poursuit Trump pour ses mesures entravant la survie des villes sanctuaires », *Le Monde*, 1 février 2017.
- « San Francisco Sues Trump Over ‘Sanctuary Cities’ Order », *The New York Times*, 31 janvier 2017.

- « Miami-Dade mayor orders jails to comply with Trump crackdown on 'sanctuary' counties », *Miami Herald*, 26 janvier 2017.
- « Donald Trump vise les 'villes sanctuaires' qui accueillent des clandestins », *La Croix*, 26 janvier 2017.
- « Taking On Trump Over Sanctuary Cities », *The New York Times*, 26 janvier 2017.
- « SF Mayor Lee stands up to Trump, says city remains a sanctuary », *San Francisco Gate*, 26 janvier 2017.
- « Walsh rails against Trump, calls immigration actions 'direct attack' », *Boston Globe*, 25 janvier 2017.
- « New York faces hometown hit from Trump », *Politico*, 25 janvier 2018.
- « 'Sanctuary City' Mayors Vow to Defy Trump's Immigration Order », *The New York Times*, 25 janvier 2017.
- « Why Donald Trump may not be able to close sanctuary cities with the wave of a pen », *The Washington Post*, 25 janvier 2017.
- « D.C., other 'sanctuary cities' defiant in the face of Trump's threats », *The Washington Post*, 25 janvier 2017.
- « Big city mayors vow to defy Trump on sanctuary cities order », *USA Today*, 25 janvier 2017.
- « How will Trump's immigration order impact Detroit ? », *USA Today*, 25 janvier 2017.
- « Trump signs orders on border wall, immigration crackdown », *Politico*, 25 janvier 2017.
- « Donald Trump s'attaque aux villes qui protègent des immigrés sans papiers », *Le Monde*, 25 janvier 2017.
- « Cities in New York Advised How to Buck a Trump Deportation Push », *The New York Times*, 18 janvier 2017.
- « Sanctuary Cities in Name Only [Shakeer Rahman et Robin Steinberg] », *The New York Times*, 15 janvier 2017.
- « Houses of Worship Poised to Serve as Trump-Era Immigrant Sanctuaries », *The New York Times*, 27 décembre 2016.
- « Proud to Be a Sanctuary City », *The New York Times*, 19 décembre 2016.

- « After years on the outside, foes of legal immigration find a louder voice with Trump's election », *The Washington Post*, 19 décembre 2016.
- « California Weighs Protections for Immigrants Threatened by Trump Policies », *The New York Times*, 4 décembre 2016.
- « Sanctuary Cities Must Cooperate With Federal Enforcement [Jan C. Ting] », *The New York Times*, 1er décembre 2016.
- « Sanctuary Cities Have a Legal Right to Defy the Federal Government [Cesar Varagas] », *The New York Times*, 1er décembre 2016.
- « Cities Vow to Fight Trump on Immigration Even if they lose millions », *The New York Times*, 27 novembre 2016.
- « Mayor de Blasio Vows to Shield New Yorkers From Trump's Policies », *The New York Times*, 27 novembre 2016.
- « Federalism, the Constitution, and sanctuary cities », *The Washington Post*, 26 novembre 2016.
- « What are sanctuaire cities ? », *The Economist*, 22 novembre 2016.
- « Des villes américaines se font sanctuaires pour les sans-papiers », *Le Monde*, 18 novembre 2016.
- « Democratic-leaning cities brace for fight with Trump over sanctuary policies », *The Washington Post*, 16 novembre 2016.
- « La 'résistance' s'organise aux États-Unis contre Donald Trump », *Le Monde*, 14 novembre 2016.
- « What exactly are 'sanctuary cities' in immigration policy? », *The Washington Post*, 7 septembre 2016.
- « In Debate Over Sanctuary Cities, a Divid on the Role of the Local Police », *The New York Times*, 1er septembre 2016.
- « Was Donald Trump Right About Immigrant Sanctuary Laws? », *The New York Times*, 9 juillet 2015.
- « J'ai vécu (sans encombre) à New York, dans la clandestinité », *Rue 89*, 30 juin 2012.
- « A Closer Look at the 'Sanctuary City' Argument », *The New York Times*, 29 novembre 2007.



- « Ailing Midwestern Cities Extend a Welcoming Hand to Immigrants », *The New York Times*, 6 octobre 2007.
- « Sanctuary Trial Leaves a Political Afterstate », *The New York Times*, 6 juillet 1986.
- « Apartheid the Target : Divestment: Cities, States Take Stock », *Los Angeles Times*, 26 mai 1986.
- « Sanctuary Movement: new hopes after trial », *The New York Times*, 6 mai 1986.
- « Backers Say Guilty Verdicts Aid Alien Sanctuary Drive », *The New York Times*, 3 mai 1986.
- « On Refugee Rights; Towns as Instruments of Sanctuary » [Courrier], *The New York Times*, 11 janvier 1986.
- « Cities Can't Make Immigration Law [Editorial] », *The New York Times*, 27 décembre 1985.
- « War Foes Are Promised Churches as Sanctuary », *The New York Times*, 3 octobre 1967.

### **Les villes américaines et l'Accord de Paris sur le climat**

- « Trump won't stop Americans hitting the Paris climate targets. Here's how we do it [Michael Bloomberg] », *The Guardian*, 11 août 2017.
- « U.S. cities and states want to implement the Paris climate accord goals. It's not that simple », *The Washington Post*, 13 juin 2017.
- « Patrica Espinosa : 'Cities and states may be able to officially joint the Paris Agreement after all' », *Grist*, 12 juin 2017.
- « Climat : Jerry Brown ou la sécession californienne », *Le Figaro*, 9 juin 2017.
- « Map Shows Growing U.S. 'Climate Rebellion' Against Trump », *National Geographic*, 8 juin 2017.
- « Vorgan Le Barzic : 'La décision de Trump a créé une mobilisation des villes et des entreprises en faveur de la transition écologique' », *Le Monde*, 7 juin 2017.
- « Can Cities Actually Meet the Paris Commitments on Their Own? », *City Lab*, 6 juin 2017.

- « As Trump Steps Back, Jerry Brown Talks Climate Change in China », *The New York Times*, 6 juin 2017.
- « All of the US cities, counties, states, university presidents, companies, and investors defying Trump's stance on Paris », *Quartz*, 5 juin 2017.
- « Cities, States and Companies Vow to Stick to the Paris Climate Agreement » *Foreign Policy*, 2 juin 2017.
- « Après la sortie de l'accord de Paris, la Californie veut combler le vide politique », *Le Monde*, 2 juin 2017.
- « Ronan Dantec : 'Les villes seules ne peuvent pas sauver la planète, mais les Etats seuls non plus' », *Libération*, 2 juin 2017.
- « 'Erreur historique' et 'honte internationale': réactions virulentes aux États-Unis après l'annonce de Trump », *Libération*, 2 juin 2017.
- « Bucking Trump, These Cities, States and Companies Commit to Paris Accord », *The New York Times*, 1er juin 2017.
- « Climat : Donald Trump annonce le retrait des États-Unis de l'accord de Paris », *Le Monde*, 1er juin 2017.
- « Fighting Trump on Climate, California Becomes a Global Force », *The New York Times*, 23 mai 2017.
- « Climat : des grandes villes américaines défient Donald Trump », *Le Figaro*, 7 décembre 2016.

### **Londres face au Brexit**

- « Sadiq Khan, maire de Londres et véritable pourfendeur du Brexit », *Ouest France*, 28 mars 2017.
- « Après le Brexit, Londres lance la contre-attaque », *Le Monde*, 9 février 2017.
- « Brexit : la City se prépare au pire », *Le Monde*, 1er octobre 2016.
- « Brexit : l'économie britannique fait de la résistance », *Le Monde*, 1 octobre 2016.
- « Le maire de Londres Sadiq Khan appelle le Labour à repartir à la conquête du pouvoir », *Le Monde*, 27 septembre 2016.

- « Sadiq Khan fait figure de rassembleur après le vote pro-Brexit », *France 24*, 2 juillet 2016.
- « Brexit : Sadiq Khan veut participer aux débats », *Le Figaro*, 28 juin 2016.
- « Sadiq Khan tells London's Europeans they remain welcome », *The Guardian*, 25 juin 2016.
- « Plus de trois millions de signatures pour un nouveau référendum », *Le Monde*, 24 juin 2016.
- « Brexit : dernier duel de la campagne entre Boris Johnson et Sadiq Khan », *Le Monde*, 21 juin 2016.
- « David Cameron is 'proud to campaign' alongside Sadiq Khan to stay in EU », *The Guardian*, 30 mai 2016.
- « Sadiq Khan à Londres et les indépendantistes en Ecosse : la victoire des anti-Brexit », *Marianne*, 6 mai 2016.

# Biographie Nicolas Maisetti

---

Nicolas MAISETTI est chercheur contractuel au Latts (UMR 8134) et enseignant vacataire dans les Universités Paris 1, Paris 8 et Paris 13 ainsi qu'à l'École des Ponts ParisTech. Ses travaux portent sur l'internationalisation des collectivités territoriales et l'action publique urbaine.

Docteur en science politique de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, sa thèse (2007-2012) a porté sur les politiques internationales dans l'espace métropolitain marseillais.

En 2014, il intègre le Latts en tant que post-doctorant pour mener une recherche sur la participation des acteurs privés, et notamment financiers, dans la fabrication des règles d'action publique environnementale. Il participe à une recherche soutenue par la PUCA en 2015 sur les « Métropoles French Tech ». Il est membre du Comité scientifique du programme de recherche « Internationalizing Cities » (PUCA-Latts) en 2017.

Il travaille actuellement sur les enjeux de l'investissement public local au sein du Latts. Parmi ses publications : *Opération culturelle et Pouvoirs urbains* (L'Harmattan, 2014), *Marseille ville du monde* (Karthala, 2017).