

L'internationalisation des villes au début du XXI^e siècle

On a vu ces dernières années se multiplier les références à l'internationalisation des villes. Notion familière, voire banalisée, elle ne cesse de gagner du terrain dans l'agenda politique des gouvernements urbains. Le XIX^e siècle était un siècle d'empires ; le XX^e un siècle d'États-nations. Le XXI^e siècle sera-t-il celui des villes ? Rien n'est moins sûr, comme l'indiquent certains travaux de recherche lancés par le Puca et le Latts. Retour sur quelques clés de lecture des enjeux soulevés par cette nouvelle mondialisation.



CREATIVE COMMONS

La période contemporaine est marquée par un processus, inédit par son ampleur et sa profondeur, de mondialisation économique, politique, culturelle et environnementale. Elle repose 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. Ce qu'historiens et économistes appellent "la troisième mondialisation" (1) transforme les rapports des sociétés à un espace plus que jamais planétarisé. Face la plus visible de cette mutation, la métropolisation a été amplement étudiée dans ses processus et ses

conséquences. Mais les effets spécifiques de la mondialisation sur les espaces, les économies et les sociétés urbaines sont plus variés. Ils affectent tous les niveaux du système urbain, les (grandes) villes constituant les principaux avant-postes de cette mondialisation, avant d'en devenir les camps de base. Cependant, à quelques exceptions près, la recherche urbaine a curieusement négligé l'internationalisation du fait urbain, considérée, dans le meilleur des cas, comme une toile de fond des transformations de la gouvernance territoriale. Le programme de recherche "L'international comme ressource et

Le C40 (Cities Climate Leadership Group) réunit près d'une centaine de grandes villes dans le monde.

contrainte des modes de faire la ville-cité", mené par le Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca) et le Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (Latts) depuis 2016 (2), prend le contrepied de cet état de fait. Il explore les dynamiques de mondialisation à l'œuvre sous l'angle des contraintes, des ressources et des opportunités qu'elles présentent pour les villes. En d'autres termes, il traite des tenants et aboutissants pour l'action des villes de cette "nouvelle" donne internationale. Une donne qui n'est pourtant pas si nouvelle, tant l'internationalisation des villes s'inscrit dans des dynamiques de longue durée, et ce depuis les premiers échanges pré-capitalistiques au XII^e siècle, au sein de la Ligue hanséatique. Mais cette internationalisation est d'une tout autre intensité aujourd'hui et soulève en partie des enjeux nouveaux : amplification des migrations internationales (notamment climatiques), le plus souvent subies ou forcées, parfois voulues ou espérées ; marchandisation urbaine (notamment l'ubérisation) par et pour les touristes ; intensification et diversification des formes de concurrence – mais aussi de coopération – entre villes ; exposition accrue des villes aux effets négatifs, eux aussi en hausse, des changements environnementaux planétaires. Une nouvelle donne par ailleurs confortée par des changements plus généraux : effondrement du coût des transports internationaux ; diversification radicale des modes de vie, des pratiques et des registres d'appartenance sociale et culturelle ; développement des réseaux et des technologies numériques de communication.

Les villes doivent faire avec cette nouvelle donne. Comme le montrent les travaux de recherche issus du programme Puca/Latts, toutes n'y voient pas seulement une contrainte. Certaines ont bien compris que l'internationalisation pouvait constituer une opportunité et une ressource pour leur développement. Elles adoptent alors de véritables stratégies pour être visibles sur la carte du monde : accueil de grands événements internationaux – expositions internationales ou universelles, compétitions sportives, notamment, tout du moins jusqu'à une date récente, les Jeux Olympiques –, marketing territorial à outrance, création d'"ambassades" de promotion à l'étranger, etc. Une course à la reconnaissance internationale dont témoigne la frénésie des classements internationaux qui ont fait florès ces dernières années. Et ceci non seulement pour faire partie des "gagnants" de la compétition interterritoriale mais aussi pour améliorer la qualité de vie de leurs habitants.

S'ALLIER AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

Certaines villes ont aussi bien compris que la nouvelle donne internationale pouvait constituer une opportunité pour façonner leur environnement, celui dans lequel elles entendent agir. Elles développent à cette fin des alliances avec d'autres villes au sein de réseaux de coopération transnationaux pour peser sur les grands enjeux internationaux, notamment climatiques ou migratoires. On peut parler de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), la plus grande organisation de gouvernements infranationaux au monde, avec plus de 240 000 membres dans plus de 140 États membres de l'ONU. Sa mission principale consiste à défendre l'autonomie locale et régionale démocratique et, ce faisant, accroître la place et l'influence des gouvernements locaux dans la gouvernance mondiale. On peut également mentionner le Cities Climate Leadership Group (C40), aujourd'hui présidé par la maire de Paris, Anne Hidalgo, qui réunit près d'une centaine des plus grandes villes du monde pour lutter contre le réchauffement climatique.

Ces réseaux constituent une autre scène diplomatique, qui se différencie de la scène animée par les États, et qui



Un exemple parmi d'autres d'une mobilisation citoyenne en faveur des réfugiés.

s'y ajuste. À travers eux, les villes entendent faire valoir leurs intérêts, leurs valeurs, leurs visions du monde, parfois en décalage avec celles de leurs États. Il arrive en effet que certains gouvernements urbains apparaissent plus "progressistes" que leurs gouvernements nationaux, qu'il s'agisse d'intervenir contre le changement climatique, d'accueillir des migrants, de lutter contre les inégalités. Ou encore de résister à la marchandisation généralisée des espaces, des aménités et des services urbains. Preuve en est la "tourismophobie" qui pousse certaines villes, sous la pression de mobilisations citoyennes, à limiter ou à encadrer les flux ou à s'attaquer aux plateformes de location touristique comme Airbnb ou HomeAway. Plafonnement des entrées, gel de l'offre d'hébergements, quotas de croisiéristes... les initiatives vont bon train à Barcelone, Amsterdam ou Venise. Un progressisme urbain qui peut conduire certaines villes à s'opposer, voire à entrer en dissidence avec leurs États. C'est le cas aux États-Unis avec la réaffirmation d'un "mouvement sanctuaire" des villes suite à l'accession de Donald Trump à la Maison Blanche et ses premières initiatives en matière de politiques migratoire et environnementale. Ce retour des villes dissidentes est alors emblématique de la crise qui traverse les États-nations sur la scène internationale, et qui ravive les ambitions des gouvernements urbains. Mais si les gouvernements urbains se sont saisis de cette nouvelle donne pour s'affirmer comme des acteurs à part entière de la régulation de l'ordre politique international, ils n'en restent pas moins, c'est un fait, dépourvus de compétences régaliennes et soumis à la législation de leurs États. Le progressisme

urbain est, certaines recherches le pointent, à nuancer. Les stratégies urbaines en matière de lutte contre le changement climatique sont ambitieuses, mais peinent à se transformer en politiques publiques effectives. S'agissant de la marchandisation des villes, de nombreux résidents en sont des promoteurs actifs, et rares sont les maires prêts à renoncer à l'argent des visiteurs ou à résister aux géants privés de la production de la ville. En matière d'accueil des migrants, les pratiques de défiance sont nombreuses : renvoi à l'État des responsabilités de mises à l'abri que les municipalités pourraient exercer, logement des migrants hors du territoire municipal ou à l'écart des logements des résidents, etc. Quant aux réseaux de villes, ils agissent par des actions de lobbying auprès des États et des institutions internationales, plus qu'ils ne participent effectivement à la décision. Dès lors, on peut s'interroger sur leur niveau d'influence. Il paraît cependant prématuré d'y répondre, la diplomatie des villes n'en étant qu'à ses premiers pas.

Au final, un "intermède historique" favorable aux villes s'est sans aucun doute ouvert ces dernières années à la faveur de la troisième mondialisation. Mais il ne s'agit peut-être que d'un interlude. Car, à bien des égards, la nouvelle donne internationale a consacré le rôle d'autres acteurs transnationaux que sont les grandes firmes globales à la fois dans la production, la gestion et la gouvernance des villes. Surtout, elle a engendré un retour des États-nations, pour ne pas dire un retour des nationalismes. Les États semblent encore en ce début du XXI^e siècle au cœur du jeu. Mais le resteront-ils encore longtemps ? Le chantier de recherche est à poursuivre. ■

Lionel MARTINS

(1) Le monde aurait connu deux premières mondialisations inspirées par la doctrine du libre-échange, la première correspondant aux grandes découvertes et au mercantilisme du XVI^e siècle, la deuxième à la révolution industrielle et au colonialisme du XIX^e siècle.

(2) Près d'une quarantaine de chercheurs (dont bon nombre de chercheurs étrangers) ont été mobilisés dans le cadre d'un cycle international d'ateliers de travail, avec des études de cas sur plus d'une quinzaine de villes à travers le monde, et convoquant des cadres d'analyse relevant de la science politique, de la géographie, de l'économie, de l'histoire, de l'urbanisme et du *planning*. Par ailleurs, 4 actions de recherches ont été menées sur : le retour des villes dissidentes, la consultocratie internationale, les plateformes de location touristique, et enfin la diplomatie climatique des villes. Elles font l'objet (ainsi que l'ouvrage-rapport du programme de recherche) de publications disponibles sur le site du Puca : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>