

La légitimité internationale et nationale de l'action diplomatique des villes québécoises

LOUIS-PHILIPPE DUHAIME*

Abstract — Globalization has led to new ways in which state diplomacy is deployed. Traditionally operated by the central State, diplomatic action in international space leaves more and more room for local governments. In particular, cities are positioning themselves as legitimate actors in the development and implementation of foreign policy. Starting from the premise that globalization has allowed the emergence of city diplomacy, this article attempts to analyze the national and international legitimacy of the role of Quebec cities in international action.

National legitimacy is derived from cities' status as local governments. Recognized as governments, they have access to the decision-makers who make foreign policies. Moreover, this same status — which is not founded in principles of international law — allows cities to take more idealistic and radical positions. It is this tension between these two realities that allows cities to play a role in international trade, immigration and refugee issues.

At the international level, the legitimacy of cities is reflected in the universalist and inclusive spirit of the Universal Declaration of Human Rights. Moreover, the diplomatic action of cities finds international legitimacy due to the provincial and federal economic spinoffs arising out of the growth of foreign investment due to globalization. Thus, cities are pushed to stand out in order to attract to their areas international investments that benefit the entire country.

Keywords: globalization; diplomatic action; municipalities; cities; national legitimacy; international legitimacy

Résumé — La mondialisation a entraîné de nouvelles manières dont la diplomatie d'un État se déploie. Traditionnellement opérée par l'État central, l'action diplomatique dans l'espace internationale laisse de plus en plus de place aux gouvernements de proximité. En l'occurrence, les villes se positionnent comme acteur légitime dans l'élaboration et l'application de la politique étrangère. En partant du postulat que la mondialisation a permis l'émergence de la diplomatie des villes, ce texte tente d'analyser la légitimité nationale et internationale du rôle des villes québécoises dans l'action internationale.

La légitimité nationale se retrouve au sein de leur statut de gouvernement de proximité. Reconnues comme gouvernement, elles ont accès aux décideurs qui élaborent les politiques étrangères. De plus, ce même statut, n'étant pas sous le droit international, permet aux villes de prendre des positions plus idéalistes et radicales. C'est par ailleurs cette tension entre ces deux réalités qui permet aux villes de jouer un rôle dans les dossiers reliés aux commerces internationaux et ceux d'immigrations et de réfugiés.

Au niveau international, la légitimité des villes se retrouve dans l'esprit universaliste et inclusif rejoignant celui de la Déclaration universelle des droits de l'homme. De plus, l'action diplomatique des villes est légitime sur le plan international dû aux retombées économiques provinciale et fédérale stimulées par la croissance des investissements étrangers dus à la mondialisation. Ainsi, les villes sont poussées à se démarquer afin d'attirer sur leur territoire des investissements internationaux bénéfiques pour tout le pays.

Mots-clés : mondialisation; action diplomatique; municipalités; villes; légitimité nationale; légitimité internationale

* Étant en deuxième de maîtrise à l'école supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, les recherches de Louis-Philippe Duhaime s'inscrivent dans le champ de la sociologie politique et des relations internationales. Ces travaux de maîtrise portent sur les théories transnationalistes et notamment les villes comme acteurs des relations internationales. Au doctorat, ces recherches seront redirigées vers l'impact de la mondialisation sur les individus selon une perspective de dualité urbaine et régionale.

* As a graduate student at the University of Ottawa's Graduate School of Public and International Affairs, Louis-Philippe Duhaime's research falls within the field of political sociology and international relations. His master's research project focuses on transnationalism theories and in particular, cities as actors in international relations. At the doctoral level, his research will be redirected towards the impact of globalization on individuals from a dual urban and regional perspective.

Introduction

La scène internationale est en constante mutation en raison de l'influence de la mondialisation. Ce nouveau contexte a permis la mise à l'avant de nombreux acteurs étatiques et non étatiques. Les pays émergents du Sud ont su faire leur place, tout comme les acteurs non étatiques tels que les réseaux terroristes, les firmes internationales et les organisations non gouvernementales (Badie, 2016).

La mondialisation a mis en place « la revanche du local » (Badie, 2016). Le politique, par définition, ne peut se mondialiser, car il est bloqué par sa souveraineté étatique. Ainsi, l'individu, ne pouvant plus compter sur l'État pour l'accompagner dans ce nouveau monde globalisé, va se tourner vers certains acteurs locaux, notamment les villes (Badie).

Suivant la même logique, Benjamin Barber dresse le postulat que les États-nations ne peuvent répondre aux enjeux transfrontaliers comme les pandémies, les crises migratoires et le terrorisme (Barber, 2013). Selon lui, les enjeux environnementaux, sociaux et économiques passent dorénavant par les villes. Les récents événements internationaux touchant le Canada, notamment les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) ainsi que l'arrivée de vagues de réfugiés, touchent les villes de manières directes et celles-ci ne restent pas indifférentes à ces enjeux. De plus en plus, elles s'affirment sans retenue et veulent se faire entendre (Union des municipalités du Québec, 2017).

Les acteurs locaux tels que les municipalités et les villes saisissent les opportunités les invitant à agir sur la scène internationale. Ce rapport entre les villes et la diplomatie est un phénomène présent tant dans les grandes villes mondiales, que celles du Canada. La diversification des enjeux et la connexion interétatique engendrée par la mondialisation amènent les différents paliers de gouvernement à travailler ensemble dans l'élaboration et l'application de la politique étrangère (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 512).

À travers l'analyse des différents axes que prend l'action internationale des villes, cet article explorera la légitimité de l'action internationale des municipalités québécoises. Ce texte s'articulera en trois sections : d'une part, la légitimité sera exprimée par les assises théoriques sur le sujet. D'une autre part, ce texte tentera d'expliquer la légitimité des municipalités sur la scène internationale par leurs actions tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

Assises théoriques

Les premiers auteurs à étudier les liens entre les politiques internes dans les relations internationales sont Ernst Haas ainsi que Karl Deutsh. Leurs travaux ont principalement porté sur l'intégration régionale au travers du concept de « spillover » découlant de l'approche néo fonctionnaliste. Cette théorie accorde une importance majeure aux dynamiques internes de l'État et à leurs répercussions à l'extérieur de ceux-ci par un effet d'engrenage (Haas, 1958).

D'autres théories, plus précises, ont analysé le lien entre les politiques internes des États et les relations internationales. Peter Katzenstein et Stephen Krasner ont ainsi travaillé sur les facteurs structurels dans le développement économique. Les deux auteurs ont conclu que les États doivent analyser sur un même pied d'égalité les politiques économiques internes et externes (Putnam, 1988, p. 431).

Bien que la diplomatie des villes soit un thème relativement nouveau, quelques ouvrages de référence portant sur le sujet ont été publiés dans les dernières années. John Rennie et Yeong-Hyun Kim (1999) ont publié l'ouvrage *Globalization and the City* dans lequel les auteurs distinguent trois aspects importants liant la mondialisation et les villes : l'économie mondiale, la culture mondialisée ainsi que la politique mondiale. Ainsi, la mondialisation est donc le point de départ des débats théoriques concernant la restructuration urbaine.

Dans le même ordre d'idées, Paul L. Know et Peter J. Taylor (1995) dans *World Cities in a World-System*, analysent la nature des « villes-monde » et leurs relations entre-elles dans le contexte d'une économie mondialisée. Les auteurs croient que les villes doivent être analysées en conjonction avec le « système-monde » (Know et Taylor). Dans une optique de géographie humaine, Peter J. Taylor (2004) a publié *A Global Urban Analysis* et se penche sur les relations entre dépendances et l'interdépendance entre les villes. L'auteur analyse la formation de réseaux entres

les grandes villes dans le contexte de la mondialisation. Taylor dresse le postulat que la mondialisation engendra un déplacement du regard du monde centré sur l'État-nation vers une vision dominée par les perspectives des villes.

Saskia Sassen (2006) démontre quant à elle dans *Cities in a World Economy* comment certaines villes se déploient dans l'espace transnational. Au travers de diverses caractéristiques sociales telles que la politique, l'économie ainsi que les frontières culturelles, elle analyse l'impact de la mondialisation sur les villes. Elle en conclut que les dernières décennies ont transformé certaines villes en centres économiques mondiaux.

Outre l'aspect économique de la mondialisation, la révolution des communications est un des facteurs permettant l'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène internationale. Selon Gutiérrez-Camps (2013), l'évolution des technologies rend les communications plus rapides et moins chères et ainsi bouleverse l'ordre des relations internationales (p. 59). Cela permet l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale, dont les villes.

Le rôle émergent des villes dans les relations internationales prend différentes directions. Certaines de ces relations se développent en de multiples réseaux internationaux. Tel en est le cas du réseau mondial des villes, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui a comme mandat « d'être la voix unifiée et le défenseur de l'autonomie locale et régionale démocratique, promouvoir ses valeurs, ses objectifs et ses intérêts, au travers de la coopération entre les gouvernements locaux » (Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2017).

D'un autre côté, certaines villes comme Montréal développent leurs relations internationales au travers différents réseaux, mais agissent également sur le plan diplomatique de manière autonome. Dans le cas de l'organisation Montréal internationale, la mission principale est « d'être le moteur économique du Grand Montréal pour attirer la richesse en provenance de l'étranger tout en accélérant la réussite de ses partenaires et de ses clients » (Montréal International, 2017c). L'exemple du CGLU et de Montréal International témoigne de la réalité, ou du moins, de la volonté des villes de prendre une place dans les relations internationales.

Les chercheurs et les acteurs ont ainsi développé de manière plus concrète la diplomatie des villes. Ce nouveau rôle diplomatique des gouvernements locaux prend différentes inclinaisons dans la littérature scientifique. Cependant, ces dernières partent du même constat selon lequel la globalisation et la mondialisation ont drastiquement modifié le rôle classique des États dans les relations internationales (Viltard, 2010).

Roger Van der Pluijm a défini la diplomatie des villes comme étant « les institutions et processus par lesquels les villes engagent des relations avec des acteurs sur la scène internationale, dans l'intention de s'y représenter elles-mêmes, ainsi que leurs intérêts, et réciproquement » (Viltard, p. 598). D'une autre part, le CGLU a défini la diplomatie des villes ainsi :

L'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité (Viltard, p. 594).

Bien que ces deux définitions, données par des acteurs académiques et des acteurs locaux, ne résument pas à elles seules l'étendue des écrits sur le sujet, elles présentent les interprétations de ces deux catégories d'acteurs. La revue de littérature démontre que plusieurs définitions existent. Les termes de représentation, d'économie, de culture, de sécurité ainsi que de démocratie sont récurrents dans la définition de la diplomatie des villes. Les définitions mentionnées plus haut témoignent des différentes formes que prend la diplomatie des villes et sont reflétées dans les différents mandats que se donnent les acteurs de ce domaine.

Bien que les définitions proposées placent la diplomatie des villes dans une optique différente selon la problématique, la définition proposée par La Porte est la plus propice pour ce texte. Ainsi, La Porte propose une définition mettant l'accent sur deux composantes : l'acteur initial de l'action diplomatique doit au minimum être institutionnalisé ainsi qu'avoir des objectifs politiques. Ainsi, les acteurs doivent avoir une volonté d'influencer les décideurs centraux dans l'élaboration et dans l'application de politiques étrangères (La Porte, 2012).

L'action diplomatique des villes est considérée comme étant une discipline émergente en relations internationales. En partant du postulat que la mondialisation a permis l'émergence de la diplomatie des villes, ce

travail tentera d'analyser la légitimité internationale et nationale du rôle des villes québécoises sur la scène internationale.

Dans le contexte de ce texte, le terme légitimité réfère à la capacité des villes québécoises d'agir sur la scène internationale, et ce, sans réelle contrainte des paliers gouvernementaux supérieurs. Cette légitimité est analysée au travers l'internationalisation des villes tant à l'échelle internationale que nationale.

Légitimité internationale

La légitimité internationale du concept de diplomatie des villes s'inscrit précisément sur deux niveaux : l'un mise sur le caractère de proximité qu'ont les villes face aux citoyens, l'autre projette la relation entre les municipalités et les citoyens dans l'espace international, plus précisément comme reflet du droit universel. De plus, la légitimité internationale repose sur les retombées économiques que génèrent les villes.

Esprit du droit international

Selon Anthony Papisca (2008), la légitimité des actions des collectivités locales se trouve dans « la responsabilité de protéger les droits fondamentaux internationalement reconnus des personnes vivant dans une municipalité » (p. 33). La philosophie derrière ce concept présenté par Papisca est que les villes sont mieux positionnées que les États pour répondre aux objectifs de respect des droits individuels. Ceci se retrouve sous l'appellation du Droit des villes, un concept développé par Don Mitchell. Il s'agit d'unir les droits reconnus universellement à une forme de citoyenneté universelle, primant sur la citoyenneté individuelle (Mitchell, 2003).

Suivant le droit des villes, en ce qui a trait aux questions de cohésion sociale, de cohabitation multiculturelle et de citoyenneté plurielle, chaque individu a les mêmes droits et obtient les mêmes services municipaux, peu importe son statut par rapport à l'état fédéral ou provincial. Cette logique s'explique, selon Papisca, sous l'angle de la déconstruction des frontières. L'approche entre le gouvernement central et celui des collectivités locales est différente. D'un côté, l'État, bien que souverain, agit à l'intérieur même de ses frontières en pratiquant certaines discriminations quant au statut de l'individu. D'un autre côté, outre les limites politiques, les frontières d'une communauté locale sont beaucoup plus diffuses, voire même inexistantes. Dans cette optique, l'approche des collectivités locales se rapproche beaucoup plus d'un idéal de souveraineté, où celui-ci est défini par les personnes qui y vivent dans la communauté :

La souveraineté appartient au peuple parce que chacun de ses membres jouit de droits intrinsèques, et les droits fondamentaux doivent être respectés et protégés là où les gens vivent. La vocation d'inclusion de la ville correspond à la philosophie de la législation internationale : l'égalité de tous les hommes et l'interdiction de toute forme de discrimination. (Papisca, p. 43).

Ainsi, le caractère inclusif de l'approche des collectivités locales s'inscrit dans la philosophie d'une citoyenneté universelle et non, à l'inverse, d'une citoyenneté nationale fondée sur des principes d'exclusions. Cette approche témoigne de la mise à l'avant de l'être humain et de ses droits dans l'espace universel. Selon cette perspective, les collectivités locales sont celles répondant le mieux aux besoins des individus dans le contexte de la mondialisation.

Plusieurs initiatives existantes témoignent de la prise de conscience du rôle des collectivités locales dans l'espace international. Par exemple, l'article 2 de la Charte de Montréal annonce un parallèle trouvant sa source dans l'esprit même de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme proclamée par les Nations Unies :

La dignité de l'être humain ne peut être sauvegardée sans que soient constamment et collectivement combattues la pauvreté ainsi que toutes les formes de discrimination, notamment celles fondées sur l'origine ethnique ou nationale, la couleur, l'âge, la condition sociale, l'état civil, la langue, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle ou le handicap. (Ville de Montréal, 2006)

La portée universaliste de la Charte de Montréal rejoint l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'article 2 de cette Charte insiste sur le fait que tous les êtres humains sont libres et égaux, sans égard à la nationalité :

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. (Ville de Montréal, 2006)

Ainsi, c'est notamment par le caractère inclusif, ne se limitant pas à la citoyenneté, que les villes sont en mesure de se rapprocher de l'idéal universel des droits et libertés. Toutefois, étant donné que les chartes telles que celle de Montréal n'ont pas de pouvoir juridique strict, et que les États sont libres ou non de respecter le droit universel, l'application du droit par les villes sur le plan international est difficile. Néanmoins, l'esprit qu'elle dégage est un atout majeur pour les citoyens des villes dans l'espace international.

Impacts économiques

Un autre aspect important justifiant l'apport des villes dans l'espace international est les retombées économiques procurées par leurs actions. La mondialisation a engendré une augmentation drastique des investissements étrangers au travers des firmes internationales : « L'économie globale est une économie de concurrence entre les firmes. La concurrence entre les firmes induit une concurrence entre les territoires qui cherchent à attirer les implantations de ces dernières » (Michalet, 1999, p. 1). Au Canada, en 2000, les investissements étrangers directs représentaient environ 319 milliards de dollars. En 2005, les investissements directs étrangers au Canada représentaient environ 397 milliards de dollars et en 2016, environ 825 milliards de dollars (Statistique Canada, 2017).

Dans *Cities and the Wealth of Nations* de Jane Jacobs, l'auteure Jane Jacobs (1985) affirme que ce sont les villes qui sont le véritable moteur économique des états. L'auteure présente son argument au travers d'une perspective historique remettant en question les théories économiques.

Ceci se rapporte à l'apport économique rattaché à la diplomatie des villes. Les bénéfices économiques ont un impact non seulement pour la ville, mais également pour le pays, tel que le démontre Montréal International.

Créé en 1998 à la suite du sommet de l'emploi, cet organisme à but non lucratif issu d'un partenariat public-privé a pour objectif la promotion de la ville de Montréal sur les marchés internationaux afin d'attirer les investissements étrangers et l'implantation d'organisations internationales à Montréal. À ce jour, Montréal International a contribué à la mise en place de projets d'investissements directs étrangers totalisant 13.5 milliards de dollars dans le Grand Montréal (Montréal International, 2017d).

Le Bureau des relations internationales de la ville de Montréal fonctionne sous le même raisonnement. De son côté, le Bureau a comme mission le développement de réseaux de relations avec différents organismes et institutions à travers le monde. De plus, il tient à se démarquer comme lieu d'accueil d'organisations internationales (Bureau des relations internationales, 2018). Avec 64 organisations internationales qui sont installées à Montréal, ceci représente plus de 10 000 travailleurs (Montréal International, 2017b).

Brenda Parkerson et J.A Saunders ont étudié la compétition entre les différentes villes du monde au travers du « branding ». Les villes misent beaucoup sur le marketing afin d'être des destinations touristiques et ainsi attirer les entreprises et organisations étrangères (Parkerson et Saunders). Selon Yves Viltard (2010) « l'attractivité et le rayonnement de la ville dépendent de sa capacité à s'impliquer dans de multiples réseaux et construire une image de marque internationale identifiable et positive, à forte valeur symbolique » (p. 601).

Sur le plan théorique, H. V. Savitch et Paul Kantor (2002) ont développé, selon une approche comparative, une catégorisation des différentes stratégies dans l'internationalisation des villes et la valorisation de celles-ci sur les marchés internationaux. Les deux auteurs s'intéressent à la relation entre la ville et les différents paliers de gouvernement dans la mise en place de la stratégie d'internationalisation des villes face à la mondialisation. Cette démarche s'inscrit dans la volonté de comprendre comment se forment les coalitions d'acteurs menant aux développements de stratégies d'internationalisation des villes : « *In a world of global economic change and regional restructuring, cities are necessarily junior partners in a development game that is strongly shaped by forces over*

which they have limited control »¹ (p. 15). Les deux auteurs dressent l'hypothèse suivante : il y a une corrélation entre les politiques urbaines et l'intervention intergouvernementale afin d'attirer les investissements étrangers.

Ainsi, au travers d'un modèle théorique, ils définissent différents types de régimes urbains. Les villes de Toronto, Milan et Paris s'inscrivent dans un contexte dirigiste, où l'intégration intergouvernementale favorise la valorisation de la ville sur les marchés internationaux (Savitch et Kantor, 2002, p. 164). Dans le même ordre d'idées, Bertrand Jouve (2007) a analysé la relation entre les institutions politiques et les différents acteurs sociaux dans la promotion d'une ville à l'échelle internationale. Selon lui, les régimes urbains sont influencés par la société civile et les institutions politiques.

L'exemple de la candidature de la ville de Montréal pour l'acquisition du siège social d'Amazon témoigne de cette dynamique : la métropole québécoise mise sur le « buzz » de la ville afin d'attirer d'importants investissements (Lortie, 2005). Premièrement, les arguments présentés par Montréal International, les dépositaires du projet, sont basés sur les valeurs et les vibrations de la société civile, tel que le témoignent les propos de l'ex-maire, Denis Coderre :

Indéniablement, Montréal fait partie des grandes métropoles du monde et a certainement tous les atouts pour attirer un tel projet. De l'espace urbain à développer, du talent qualifié grâce à un milieu universitaire et collégial stimulant et de hauts niveaux, un quartier de l'innovation et un écosystème en pleine effervescence, une diversité culturelle et linguistique, mais aussi un milieu de vie exceptionnel et sécuritaire, sans compter une touche européenne unique en Amérique, voilà ce que nous avons à offrir et qui ne se retrouve nulle part ailleurs. (Montréal International, 2017a)

Deuxièmement, en plus de mettre l'accent sur les atouts que lui procure la société civile, tel que la culture et les valeurs véhiculées par la population, la candidature de la ville de Montréal compte sur un appui gouvernemental important. Les avantages mis de l'avant font référence aux politiques sociales et économiques mises en place par le gouvernement provincial et fédéral. Par exemple, la candidature s'appuie sur la stabilité économique et politique afin d'attirer des travailleurs qualifiés plus rapidement. C'est ainsi qu'est née une collaboration entre le gouvernement du Québec et du Canada afin de faciliter les traitements de dossiers des travailleurs issus de l'immigration. De plus, Montréal mise sur les avantages fiscaux et les faibles coûts en énergie afin de séduire Amazon. En matière d'éducation, une compétence provinciale, la ville de Montréal mise sur la diversité de son bassin de formations professionnelles dans la création de main-d'œuvre de qualité, ce qui serait un atout important pour Amazon (Lortie, 2005). Les méthodes utilisées par la ville de Montréal pour la promotion de la métropole pour l'obtention du siège social d'Amazon démontrent l'influence qu'ont les institutions politiques et la société civile. L'apport économique que procurent les villes pour la province et le pays donne une légitimité à leurs actions à l'échelle internationale.

Légitimité nationale

La littérature scientifique analyse la politique étrangère canadienne sous divers angles, mais ne parle que très peu du rôle des acteurs interétatiques tels que les provinces canadiennes, ainsi que des villes canadiennes. Tant du côté de l'approche réaliste et libérale des relations internationales, que l'approche transnationaliste, les différentes théories analysent les décisions prises au sommet de l'État (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 510).

Bien que dans la littérature scientifique canadienne le rôle des acteurs gouvernementaux tel que les villes joue un rôle marginal, la réalité démontre que les villes canadiennes développent une plus grande autonomie ainsi qu'une influence sur le gouvernement fédéral (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 512). James Rosenau (1990) a théorisé cette dynamique au travers de deux concepts : celui de « *sovereignty bound* » et « *sovereignty-free* » (p. 36). Selon la vision de Rosenau basée sur le fait que le monde n'est plus un système international, mais bien multiculturel, le rôle des villes sur la scène mondiale se positionne comme acteur, entre la souveraineté étatique « *sovereignty bound* » ainsi que les autres acteurs considérés sans souveraineté « *sovereignty-free*, » tels

¹ « Dans un monde en mutation économique mondiale et en restructuration régionale, les villes sont nécessairement des partenaires juniors dans un jeu de développement fortement marqué par des forces sur lesquelles elles n'ont qu'un contrôle limité. » (traduction libre)

que les multinationales, les groupes ethniques, les agences bureaucratiques, les partis politiques, les gouvernements infranationaux, les sociétés transnationales et les organisations internationales (p. 36).

Dans le cas canadien, les villes se retrouvent entre les deux catégories. Leurs statuts en tant que palier de gouvernement permettent un accès au gouvernement fédéral, incluant les ministères ayant un rôle prépondérant sur la scène mondiale. D'un autre côté, leur statut d'acteur *sovereignty-free* leur permet d'agir plus librement et ainsi, de prendre des positions radicales et idéalistes, car elles ne sont pas reconnues sous le droit international (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 513).

Cette dynamique est le fondement de la doctrine Gérin-Lajoie. L'un des moments marquants de la politique étrangère canadienne est la déclaration suivante de Paul Gérin Lajoie, alors vice-premier ministre, devant le corps consulaire de Montréal en 1965 : « Le Québec n'est pas souverain dans tous les domaines : il est membre d'une fédération. Mais il forme, au point de vue politique, un État. Il en possède tous les éléments : territoire, population, gouvernement autonome » (Ministère des relations internationales et francophonie, 2017a). Dans le contexte de l'époque, le Québec cherchait à affirmer juridiquement l'internationalisation de la province : La déclaration de Gérin-Lajoie met en place l'idée que pour tous les domaines qui tombent complètement ou partiellement sous la compétence provinciale, la province peut agir sur la scène internationale. D'un point de vue juridique, d'après le gouvernement québécois, la loi constitutionnelle de 1867 est imprécise quant aux relations internationales. Ainsi, le gouvernement fédéral a la compétence de conclure tout traité concernant le Canada. Cependant, en droit international, pour permettre l'application d'un traité, « il est donc d'usage que l'ordre de gouvernement responsable de mettre en œuvre le traité soit également celui qui le négocie » (Ministère des relations internationales et francophonie, 2017b). C'est en misant sur ce paradoxe que les provinces canadiennes peuvent mettre en œuvre des engagements internationaux. 50 ans plus tard, bien que l'esprit de la doctrine Gérin-Lajoie ne fasse pas consensus avec le gouvernement fédéral, elle est tout de même appliquée par le Québec, mais aussi par les autres provinces canadiennes.

L'esprit derrière la doctrine Gérin-Lajoie s'applique-t-il aux villes ? Certains éléments semblent dire que oui. Le cadre constitutionnel canadien laisse certaines ambiguïtés quant à la séparation des pouvoirs. Dû notamment à l'étalement des enjeux internationaux sous diverses compétences tant provinciales que fédérales, les municipalités se voient donc touchées directement par certains enjeux (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 513). Afin d'éviter les tensions et conflits politiques, la constitution canadienne attribue toutes « les affaires locales, comme le niveau municipal, les questions d'ordre culturel et linguistique ainsi que le domaine social et le droit civil » (Tremblay et Pelletier, 2013, p. 49) aux provinces. Ainsi, certaines décisions provinciales en matière de relations internationales ont des répercussions sur les municipalités et celles-ci sont appelées à agir en réaction au contexte.

En juin 2017, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de Loi 122 visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre, leur autonomie et leur pouvoir. La notion de gouvernement de proximité tel que reconnu dans le projet de loi donne la légitimité aux municipalités de prendre en charge certains dossiers découlant des relations interétatiques. Afin d'approcher la question, deux compétences fédérales en particulier seront analysées : le commerce international, ainsi que l'immigration.

Commerce international

Selon la constitution canadienne, le commerce international est une compétence fédérale (Tremblay et Pelletier, 2013, p. 51). Cependant, au fil des années, les délégués fédéraux ont inclus différents acteurs issus des autres paliers, notamment dans le cas des négociations pour l'ALÉNA. Dans les années 1990, dans les discussions entre le Canada, les États-Unis et le Mexique afin de développer une zone de libre marché, les premiers ministres des provinces canadiennes se sont impliqués activement afin que le gouvernement fédéral prenne en considération leur point de vue sur les différents enjeux. Le gouvernement fédéral a donc systématiquement inclus les provinces dans les négociations, afin d'obtenir des avis techniques et ainsi développer un argumentaire plus solide : « Cette situation est inévitable, car ce gouvernement ne possède pas la capacité constitutionnelle d'imposer les traités conclus dans les champs de compétences des provinces » (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 520).

Le processus d'intégration s'est étalé jusqu'aux municipalités. La Fédération canadienne des municipalités, ayant comme vocation de représenter les gouvernements municipaux, a développé quatre principes définissant le rapport avec le gouvernement fédéral quant au commerce international : le gouvernement fédéral doit continuer à améliorer le partenariat existant entre les municipalités et le gouvernement fédéral; tenir compte des impacts des accords commerciaux sur les activités municipales; respecter les principes de la fédération canadienne des municipalités pour un commerce libre et équitable lors de négociations entourant de nouveaux accords de commerce international et finalement; et renforcer l'économie et la compétitivité du Canada en misant sur les réseaux existants et la capacité des municipalités à stimuler le commerce et attirer les investissements (Fédération canadienne des municipalités, 2017).

Dans le même ordre d'idée, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) profite pleinement de son rôle dans les dernières rondes de négociations de l'ALENA. L'UMQ a organisé, au cours des dernières années, des missions dans différents États américains afin de tisser des liens avec les décideurs américains (Union des municipalités du Québec, 2017). Comme les enjeux touchant les municipalités telles que la création d'emplois, l'attrait de la main-d'œuvre, la promotion des exportations ainsi que le soutien à l'entrepreneuriat sont directement touchés par les négociations de l'ALENA, les élus municipaux tiennent à être écoutés. Ainsi, ces actions témoignent de l'émergence des villes dans le déploiement diplomatique canadien. Bref, les gouvernements de proximité « sont de plus en plus présents et incontournables sur la scène internationale » (Union des municipalités du Québec, 2017a).

Immigration et gestion des réfugiés

Une seconde compétence où les répercussions touchent les différents paliers de gouvernement est l'immigration et la gestion des réfugiés. D'une part, l'immigration est une compétence partagée entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, et d'une autre part, la gestion des réfugiés est une compétence exclusivement fédérale (Tremblay et Pelletier, 2013, p. 51). En effet, les décisions quant aux processus d'arrivée des réfugiés relèvent du gouvernement fédéral.

Bien que les questions de sécurité nationale, défense du territoire et contrôle des frontières relèvent exclusivement du gouvernement fédéral, les provinces et municipalités jouent un rôle prédominant dans la gestion des réfugiés. Selon l'article 92 de la constitution canadienne, les provinces et les municipalités, qui sont du ressort provincial, sont responsables de la protection civile et du service de police (Tremblay et Pelletier, 2013, p. 51). Cela crée un conflit entre la prise en charge de la sécurité extérieure par le gouvernement fédéral et la sécurité intérieure, assurée par les provinces et les municipalités.

Outre le processus de sélection des individus, ce sont les villes qui se chargent de l'intégration des nouveaux arrivants, car les services aux citoyens se trouvent au sein des villes. Dans le cas de la région de l'Outaouais, 90% des immigrants sont installés dans le centre urbain de la ville de Gatineau (Ville de Gatineau, 2016). Cet impact invite les villes à revoir certaines politiques urbaines afin de faciliter l'intégration de ces nouveaux arrivants, car c'est au sein des villes que les enjeux d'intégration à court, moyen et long terme sont présents.

Les initiatives mises en place par les différents paliers visent le dialogue et la coopération. Lors de l'arrivée de plus de 40 000 réfugiés syriens en 2015 (Immigration et Citoyenneté Canada, 2017), le caucus des grandes villes du Québec (Gatineau, Laval, Longueuil, Montréal, Québec, Sherbrooke, Brossard, Drummondville, Granby, Joliette, Saint-Hyacinthe, Saint-Jérôme et Victoriaville) a mis en place un comité intergouvernemental chargé d'agir à titre de répondants entre les deux instances :

À cette occasion, les villes ont réitéré leur ferme engagement à contribuer pleinement à la réussite de cet effort collectif d'accueil, mais ont du même souffle exprimé l'urgence, à titre de gouvernements de proximité, d'être partie prenante au plan d'action. (Union des municipalités du Québec, 2017b)

Les maires des grandes villes du Québec adoptent la perspective selon laquelle leur statut en tant que gouvernement de proximité les mettent en position d'assurer une meilleure cohésion sociale, tel en témoigne le maire de la ville de Gatineau Maixme Pednaud Jobin : « La Ville de Gatineau se voit comme étant le palier le plus apte à connaître à la fois les besoins et les ressources de la communauté, la concertation et la complémentarité entre

les acteurs du milieu » (Ville de Gatineau, 2016). Subséquemment, par la connaissance de ce qui se passe sur le terrain, notamment dans la collaboration entre la ville et les organismes à but non lucratif en place, l'action des villes dans la prise en charge des réfugiés est légitime. Toutefois, ne pouvant agir seule, elle doit compter sur des appuis financiers des autres paliers de gouvernement (Ville de Gatineau, 2016).

Outre la protection par le service de police, les questions de transport en commun concernent les municipalités (Affaires municipales et occupation du territoire, 2017). Comme elles sont responsables d'offrir le service de transport, cela implique une certaine marge de manœuvre dans la mise en place des politiques. La loi 62 votée à l'Assemblée nationale du Québec vise à favoriser le respect de la neutralité religieuse de l'État. Ceci implique d'avoir le visage découvert lorsqu'un individu reçoit un service de l'État (Justice Québec, 2017). Cet exemple est intéressant par l'écart d'interprétation qu'ont les municipalités ainsi que l'État québécois sur la notion de vivre ensemble. D'un côté, le gouvernement du Québec met en place une mesure ayant pour but de faciliter l'intégration des immigrants dans la société québécoise, et d'une autre, les municipalités refusent d'appliquer la Loi sous prétexte qu'ils sont les mieux placés pour cerner les politiques efficaces en matière d'intégration. Bien que la Loi soit d'origine provinciale et vise les services aux citoyens, 40% de ces services, dont la culture, les activités sportives, les transports en commun ainsi que les bibliothèques publiques proviennent des municipalités (Union des municipalités du Québec, 2017c).

Les récentes vagues de réfugiés ont démontré que les municipalités jouent un rôle majeur, non seulement dans l'élaboration des politiques, mais également dans leur application. La situation unique selon laquelle les villes québécoises évoluent au sein de la seule province canadienne partageant les compétences d'immigration avec le gouvernement fédéral permet aux villes d'entreprendre un rôle plus prononcé sur ces questions. Le statut de gouvernement proximité qu'ont les villes québécoises leur permet d'aller dans les deux directions : elles sont celles ayant l'expérience du terrain et les premières en contact avec les nouveaux arrivants en plus de travailler de manière active avec les deux autres paliers de gouvernements.

Conclusion

Ce texte met une base conceptuelle afin de continuer l'analyse de la diplomatie des villes. Bien que l'action internationale des villes soit considérée comme étant une discipline émergente, la revue de littérature permet de mener à la conclusion que la mondialisation contribue à l'émergence des gouvernements de proximité dans l'élaboration et l'application de la politique étrangère traditionnellement mise en place par l'État central. L'accent a été porté sur la légitimité internationale et nationale de l'action diplomatique des villes québécoises.

Premièrement, la légitimité internationale se retrouve sur deux niveaux : d'une part, les villes sont les mieux positionnées afin de respecter l'esprit derrière la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, notamment car les services donnés sont offerts à tous les résidents d'un territoire municipal, et ce, sans distinction de nationalité. Ainsi, au sein des villes, règne un esprit universaliste et inclusif, à l'instar d'un climat d'exclusion basé sur le statut citoyen des individus envers le gouvernement provincial et fédéral.

Deuxièmement, l'action diplomatique des villes est légitime sur le plan international grâce aux retombées économiques qu'elles engendrent pour la province et le pays. La croissance des investissements étrangers pousse les villes à agir afin d'attirer sur leurs territoires, tel que le témoigne la candidature de la ville de Montréal dans le dossier du siège social de la multinationale Amazon.

La légitimité nationale de l'action diplomatique des villes se retrouve au sein de leur statut de gouvernement de proximité. Cela leur permet d'avoir accès au gouvernement fédéral et provincial et ainsi aux décideurs qui mettent en place les différentes politiques étrangères. De plus, ce même statut, n'étant pas sous le droit international, permet aux villes de prendre des positions plus idéalistes et radicales. C'est par ailleurs cette tension entre ces deux réalités qui permet aux villes de jouer un rôle dans les dossiers reliés aux commerces internationaux et ceux d'immigrations et de réfugiés.

Liste des références

- Affaires municipales et occupation du territoire. (2017). *Transport collectif*. Gouvernement du Québec. Récupéré de <https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/transport-collectif/>
- Badie, B. (2016). *Nous ne sommes plus seuls au monde Un autre regard sur l'ordre international*. Paris : La découverte.
- Barber, B. (2013, juin). *Why mayors should run the world* [Ted Talk vidéo]. Récupéré de https://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world
- Bureau des relations internationales. (2018). *Missions*. Récupéré de http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,141982203&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Cités et Gouvernements Locaux Unis. (2017). *A propos de nous*. Récupéré de <https://www.uclg.org/fr/organisation/a-propos>
- Fédération canadienne des municipalités. (2017). *Commerce international et coopération internationale*. Récupéré de <https://fcm.ca/accueil/enjeux/commerce-international-et-coop%C3%A9ration-internationale.htm>
- Gouvernements Locaux et Régionaux (CGLU). (2017). *A propos de nous*. Récupéré de <https://www.uclg.org/fr/organisation/a-propos>
- Gutiérrez-Camps, A. (2013). Local efforts and global impacts: A city-diplomacy initiative on decentralisation. *Perspectives*, 21(2), 49–113.
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe: Political and economic forces, 1950–1957*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Immigration et Citoyenneté Canada. (2017). *#bienvenueauxréfugiés : faits importants*. Gouvernement du Canada. Récupéré de <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/bienvenue/jalons.asp>
- Jacobs, J. (1985). *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*. New York: Vintage Books.
- Jouve, B. (2007). Urban societies and dominant political coalitions in the internationalization of cities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(3), 374–390.
- Justice Québec. (2017). *Neutralité religieuse de l'État, adoption du projet de loi 62*. Récupéré de <https://www.justice.gouv.qc.ca/ministere/communiques/neutralite-religieuse-de-letat-adoption-du-projet-de-loi-62/>
- Know, P. L., et Taylor, P. J. (1995). *World cities in a world-system*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- La Porte, T. (2012). The impact of 'intermestic' non-state actors on the conceptual framework of public diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(4), 441–458.
- Lortie, M.-C. (2017, 21 octobre). Le buzz et le puzzle. *La Presse*. Récupéré de http://plus.lapresse.ca/screens/77bb4d7b-9ee4-45cd-a5a3-1676d990275f%7C_0.html
- Michalet, C.-A. (1999). *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*. Paris : *Économica*.
- Ministère des relations internationales et francophonie. (2017a). *Allocutions et discours officielles*. Gouvernement du Québec. Récupéré de <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Ministere/Historique/Doctrine-Paul-Gerin-Lajoie/allocutions-discours-officiels/pg11965/>
- Ministère des relations internationales et francophonie (2017b). *Doctrine Paul Gérin-Lajoie*. Gouvernement du Québec. Récupéré de <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/historique/doctrine-paul-gerin-lajoie/50-ans-doctrine>
- Montréal International. (2017a). *Amazon HQ2 : le grand Montréal dépose officiellement sa candidature*. Récupéré du <http://www.montrealinternational.com/a-propos/salle-de-presse/le-grand-montreal-depose-officiellement-sa-candidature/>
- Montréal International. (2017b). *L'organisation*. Récupéré de <http://www.montrealinternational.com/a-propos/l-organisation>
- Montréal International. (2017c). *Notre mission*. Récupéré de <http://www.montrealinternational.com/a-propos/l-organisation>
- Montréal International. (2017d). *Pourquoi investir dans le Grand Montréal*. Récupéré de <http://www.montrealinternational.com/a-propos/l-organisation>
- Nossal, K. R., Paquin, S., et Roussel, S. (2007). *Politique internationale de défense au Canada et au Québec*. Montréal, Québec : Les presses de l'université de Montréal.

- Organisation des Nations Unies. (1948). *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Récupéré de <http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>
- Papisca, A. (2008). Introduction. Dans A. Sizoo, K. Tajbakshh, et C. Van der Valk (dir.), *La diplomatie des villes*. La Haie, Pays-Bas: VNG international.
- Parkerson, B., et Saunders, J. (2005). City branding: Can goods and services branding models be used to brand cities? *Place Branding*, 1(3), 242–264.
- Projet de loi n°122 : *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. (2017). Présenté à la 41e législature, 1re session. Récupéré de <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-122-41-1.html>
- Putnam, R. D. (1988), Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tremblay, M., et Pelletier, R. (2013). *Le parlementarisme canadien* (5e éd.). Laval, Québec : Presse de l'Université Laval.
- Sassen, S. (2006), *Cities in a world economy*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Savitch, H. V., et Kantor, P. (2004). *Cities in the international marketplace: The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Short, J. R., et Kim, Y.-H. (1999). *Globalization and the City*. New York: Addison Wesley Longman.
- Statistique Canada. (2017). *Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et la région*, Récupéré de <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a47>
- Taylor, P. (2004). *World city network a global urban analysis*. London: Routledge.
- Union des municipalités du Québec. (2017a). *Accord de libre-échange nord-américain*. Récupéré de <https://umq.qc.ca/publication/accord-de-libre-echange-nord-americain>
- Union des municipalités du Québec. (2017b). *Création d'un comité intergouvernemental pour l'accueil des réfugiés syriens*. Récupéré de <https://umq.qc.ca/publication/creation-dun-comite-intergouvernemental-laccueil-refugies-syriens/>
- Union des municipalités du Québec. (2017c). *Loi sur la neutralité religieuse*. Récupéré de <https://umq.qc.ca/publication/loi-neutralite-religieuse>
- Ville de Gatineau. (2016). Immigration et diversité culturelle. Récupéré de http://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/immigration_diversite_culturelle
- Ville de Montréal. (2006). *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Récupéré de http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3016,3375607&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Viltard, Y. (2010). Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales. *Politique étrangère*, automne (3), 593–604.

