HAL
open science

La diplomatie urbaine européenne : une approche par les instruments

Tamara Espineira Guirao

To cite this version:

Tamara Espineira Guirao. La diplomatie urbaine européenne : une approche par les instruments. Géographie. Université Rennes 2, 2021. Français. NNT : 2021REN20002 . tel-03241695

HAL Id: tel-03241695

https://theses.hal.science/tel-03241695

Submitted on 28 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DOCTORAT / SOCIETES
BRETAGNE \ TEMPS
LOIRE / TERRITOIRES

UNIVERSITÉ RENNES 2

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE RENNES 2

ECOLE DOCTORALE N° 604
Sociétés, Temps, Territoires
Spécialité : « *Géographie - Aménagement de l'espace* »

Par
« Tamara ESPIÑEIRA-GUIRAO »

« La diplomatie urbaine européenne : une approche par les instruments »

Thèse présentée et soutenue à « Rennes », le « 13/01/21 »
Unité de recherche : ESO UMR CNRS 6590

Rapporteurs avant soutenance :

Emmanuelle BOULINEAU Professeure ED : 483 Sciences Sociales (Lyon)
Thomas PERRIN MCF HDR ED : 73 SESAM

Composition du Jury :

Présidente : Danielle CHARLES-LE BIHAN Professeure émérite Université Rennes 2 ED DSP
Examinateurs : Emmanuelle BOULINEAU Professeure ED : 483 Sciences Sociales (Lyon)
Thomas PERRIN MCF HDR ED : 73 SESAM
Nicolas ESCACH Maître de conférences Sciences Po Rennes ED DSP
Florent ORSONI Directeur du City design lab Ecole de design Nantes Atlantique
Dir. de thèse : Guy BAUDELLE Professeur, Chaire européenne Jean Monnet Université Rennes 2 ED STT

UNIVERSITE SOCIETES BRETAGNE TEMPS LOIRE TERRITOIRES

UNIVERSITÉ RENNES 2

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE RENNES 2

ECOLE DOCTORALE N° 604

Sociétés, Temps, Territoires

Spécialité : « Géographie - Aménagement de l'espace »

Par

Tamara ESPIÑEIRA-GUIRAO

« La diplomatie urbaine européenne : une approche par les instruments »

Thèse présentée et soutenue à « Rennes », le « 13/01/21 »

Unité de recherche : ESO UMR CNRS 6590

Rapporteurs avant soutenance :

Emmanuelle BOULINEAU Professeure ED : 483 Sciences Sociales (Lyon)
Thomas PERRIN MCF HDR ED : 73 SESAM

Composition du Jury :

Présidente : Danielle CHARLES-LE BIHAN Professeure émérite Université Rennes 2 ED DSP

Examinateurs : Emmanuelle BOULINEAU Professeure ED : 483 Sciences Sociales (Lyon)
Thomas PERRIN MCF HDR ED : 73 SESAM
Nicolas ESCACH Maître de conférences Sciences Po Rennes ED DSP
Florent ORSONI Dir. City design lab Ecole de design Nantes Atlantique

Dir. de thèse : Guy BAUDELLE Pr. Chaire européenne Jean Monnet Rennes 2 ED STT

The whole of life is just like watching a film. Only it's as though you always get in ten minutes after the big picture has started, and no-one will tell you the plot, so you have to work it out all yourself from the clues.

Terry Pratchett

*A Hector et Fréderic, source inépuisable d'amour et de bonheur.

*A ma famille en Galice, qui m'a toujours montré que la meilleure diplomatie est celle qui est faite d'humour.

*A mon directeur de thèse pour me diriger, même avant de me diriger en thèse, dans les chemins atlantiques.

La vocation de Saint Matthieu – Caravage

Remerciements

Je tiens à commencer par un sincère remerciement à monsieur *Guy Baudelle*, professeur d'aménagement de l'espace-urbanisme, chaire Jean Monnet et directeur de cette thèse. Tout d'abord, pour avoir dompté, dans les années 90, ce « colporteur des mondes » qui est l'Atlantique ; donnant ainsi naissance à tant d'histoires dans la coopération territoriale, dont la mienne. Mais aussi pour avoir accepté la proposition de thèse d'une outsider et l'accompagner jusqu'à son but. Je le remercie pour sa disponibilité et pour sa réponse dans des délais serrés. Sa direction, mais surtout son mentorat et ses qualités humaines ont été précieux.

De la même façon, aujourd'hui je remercie vivement madame *Emmanuelle Boulineau* et monsieur *Thomas Perrin* d'avoir accepté de relire cette thèse et d'en être rapporteurs. De même, j'adresse tous mes remerciements à madame Danielle Charles Le Bihan, professeure, et monsieur Nicolas Escach, maître de conférences et enfin à monsieur Florent Orsoni, directeur du City Lab de l'Ecole de Design d'avoir accepté de se joindre au jury de thèse. Je vous sais gré de l'honneur que vous m'avez fait.

J'ai aussi le devoir de reconnaitre l'aide conceptuelle et pratique des professeurs, madame *Sohaela Amiri* et monsieur *Efe Sevin*, avec lesquels j'ai pu apprendre des fondements de l'écriture scientifique et produire un chapitre de livre, mais surtout échanger et discuter sur les villes à l'international. Dans ce sens, je voudrais souligner le rôle, significatif dans mon parcours, exercé par les co-directrices de mon DEA, les professeurs Dolores Riveiro et Carmen Espido.

Je voudrais remercier spécialement monsieur *Clément Marinos*, docteur en Aménagement de l'Espace pour son orientation pendant ma candidature, qui n'aurait jamais existé sans lui. A cet égard, je voudrais reconnaitre le travail et le soutien inestimables de madame *Cécile Palant,* géologiste et informaticienne, ainsi que de son compagnon monsieur *Jean-Christophe Cavadini*, mathématicien, qui ont relu et orienté mon projet de thèse en 2014. C'est un honneur de compter parmi vos amis.

Dans ce sens, je souhaiterais exprimer ma gratitude à mon compagnon, monsieur *Frédéric Falaise*, infographiste. Je ne peux que lui savoir gré de son soutien affectif, logistique voire graphique. Néanmoins, dans cet espace je voudrais reconnaitre sa contribution à la distinction pratique entre l'européanisation et la diplomatie urbaine. Sa logique terre-à-terre m'a sortie d'un blocage persistant.

Il convient aussi nommer avec estime mes infatigables beta-readers ; ceux qui ont relu, commenté et nourri mes textes au fur et mesure : *Anna Pietrzak*, correctrice, *Céline Ethuin*, politologue, *Claude Oliviéri*, consultant international, *Gildas Borel*, géographe et *Zoé Hlly*, urbaniste. Et même si je ne peux pas les nommer car ils ont souhaité rester anonymes, je remercie tous ceux qui ont été interviewés pendant la période de recherche mais aussi celle de validation.

Il faut aussi que je mentionne l'aide inestimable d'*Ana Maria Veiras Neira*, géographe et ma collègue de travail en 2007. Elle m'a introduite aux programmes INTERREG. Sa vocation pour les sciences du territoire m'a grandement inspirée et m'inspire toujours.

Je voudrais aussi remercier *Mme Epinette*, dont la formation « Art de l'écriture » m'a fourni les outils indispensables pour écrire.

Par ailleurs, je me permets un hommage sincère et nostalgique aux personnalités qui m'ont montré le chemin et qui ne sont plus parmi nous, elles seront mentionnées plus en détail lors de mon introduction.

Enfin, je remercie toutes les occasions ratées de cette année 2020, qui m'ont permis de prendre la décision de finir ma thèse.

Illegitimi non carborundum. Carpe Diem !

Sommaire[1]

Liste de tables et figures 8

Liste des abréviations 10

INTRODUCTION 12

PARTIE I : LE CADRE DE LA DIPLOMATIE URBAINE EUROPÉENNE 27

Chapitre 1 : Eléments de contexte et cadrage 29

Chapitre 2 : Enjeux de la thèse 62

Chapitre 3 : Cadre méthodologique 97

PARTIE II : LES INSTRUMENTS DE LA DIPLOMATIE URBAINE EUROPÉENNE 136

Chapitre 4 : Les instruments de programmation 142

Chapitre 5. La diplomatie vue par les villes européennes 210

Chapitre 6 : Instruments de communication et promotion (européens) 237

Chapitre 7. Les réseaux de villes, logiciel de la diplomatie urbaine 281

PARTIE III : FACTEURS, METHODES ET MODELES DE LA DIPLOMATIE URBAINE 319

Chapitre 8 : Les bases de la diplomatie urbaine 320

Chapitre 9 : Les modèles d'action 357

Conclusions : la ville *europolite* 387

Table des matières 400

Bibliographie 403

[1] Une table de matières étendue est présentée en fin de thèse.

Liste de tables et figures

Tableau 1 : Typologie d'instruments 81

Tableau 2. Sélection d'instruments de diplomatie urbaine européenne à partir des objectifs du projet urbain 84

Tableau 3 : Approches théoriques de l'effet de l'européanisation sur les autorités locales. 113

Tableau 4 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (I) 115

Tableau 5 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (II) 117

Fig. 1 Les 49 types de personnalité selon Hogshead (2014) 121

Tableau 6 : Combinaisons des indicateurs par rapport aux modèles 122

Tableau 7 : Relation entre les archétypes du héros et les modèles de la diplomatie urbaine européenne 125

Fig. 2 : Éléments d'un plan urbain de mobilité durable. 153

Tableau 8. Dimensions et objectifs du RFSC 155

Fig. 3 Chaîne de valeur de l'initiative urbaine européenne 164

Fig. 4 : Carte des villes participantes en Urbact 171

Tableau 10 : Exemples de projets URBACT 2014-2020. 173

Tableau 11. Classement des fonds et programmes européens sectoriels 178

Table 12. Exemples de projets dans les programmes sectoriels 180

Fig. 6 : Parcours de la facilité européenne pour les villes 183

Fig. 7 Parcours des candidatures pour la EUCF 186

Fig.8 Calendrier des partenariats de l'Agenda Urbain Européen. 202

Fig. 9 Membres des partenariats de l'Agenda Urbain Européen. 203

Fig. 10 : Carte participants partenariats Agenda urbain européen 205

Fig.11 Pacte Vert Européen 207

Table 13 : Evolution du domaine de la diplomatie. 212

Tableau 14 : Bureaux de représentation des villes européennes à Bruxelles 216

Tableau 15 : Structure du bureau de représentation de Vienne 218

Tableau 16 : Présence des villes dans les groupes du CdR 222

Figure 13 : Bonnes pratiques FEDER Urbain 249

Table 17 – Calendrier annuel des jours et semaines européens (non exhaustif). 253

Fig. 14 – Modes de participation active dans la semaine européenne de de l'Energie Durable 254

Fig. 15 Infographie des Journées de la Mobilité Urbaine. 255

Tableau 18 : Echelle de participation dans un événement européen 258

Tableau 19 : Liste non exhaustive de classements internationaux de villes 262

Fig. 16 : Affiche de l'Audit Urbain 264

Tableau 20 : Villes européennes gagnantes dans au moins trois concours européens. 266

Tableau 21 : Relation ESA / Agenda Urbain Européen 279

Tableau 22 : Différences entre réseaux, projets et plateformes 290

Fig. 17 Structure interne d'Eurocities : Instances et groupes 296

Figure 18 : Jumelages du Calvados 300

Fig. 19 Nombre de jumelages par pays en Europe 303
Tableau 23 : Distribution des revenus annuels du réseau EUROCITIES en 2017 - 2018 307
Fig. 20 Carte des membres d'Énergie-Cités 309
Tableau 24 Montant des cotisations à Energy-Cities, 2020 310
Fig. 21 Carte des membres de Medcities. 313
Tableau 5 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (I) 347
Tableau 25 : Analyse AFOM (SWOT) de la ville d'Óbidos 349
Fig. 22 – Conception de la stratégie de ville créative par le maire adjoint d'Óbidos 350
Tableau 26 : Correspondance entre les programmes européens et les actions locales à Óbidos 352
Tableau 27 : Estimation de coûts du projet urbain d'Obidos par action, par rapport au FEDER 352
Tableau 28 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (II). Cas d'Obidos 356
Tableau 6. Combinaisons des indicateurs par rapport aux modèles 358
Tableau 29 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Nimègue 364
Tableau 30 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Balatonfüred 368
Fig. 23 Organigramme de la ville de Dresde. 371
Fig 24 : Dénomination et visualisation différentes des instruments européens de la ville de Dresde 373
Tableau 31 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Dresde 375
Fig. 23 : Alignement des objectifs du projet urbain de Solna avec la stratégie Europe 2020. 378
Tableau 32 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Solna 380
Tableau 33 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine aux cinq villes examinées 382
Tableau 34 : Bases para la décision en diplomatie urbaine 386

Liste des abréviations

ASTON	African Smart Towns Network
ACA	Atlantic Cities Association
ARLEM	Assemblée euro-méditerranéenne
ATBRAND	Projet INTERREG sur le marketing territorial en région atlantique
BEI	Banque européenne d'investissement
C40	Cities' Climate Leadership Group
C4C	Cities for cooperation
CCE / CCRE	Conseil des Communes (et Régions) d'Europe
CdR	Comité européen des Régions
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CIVEX	Citoyenneté cf. CdR
CIVITAS	Programme européen de mobilité urbaine
CoM	Covenant of Mayors (Pacte des Maires)
COP	Conférence des parties
CORDIS	Service d'information sur la recherche et le développement de l'Union européenne
COTER	Cohésion territorial cf. CdR
DEA	Diplôme d'Etudes Avancées
DLAL	Développement local menéspar les acteurs locaux
EACEA	Education Audiovisual and Culture Executive Agency (European Commission)
EASME	Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises
ECI	European citizen's initiative
ECI	Initiative citoyenne européenne
EDUSI	Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EER	European entrepreneurial region
EFUS	European Forum for Urban Safety
ELENA	Mécanisme européen d'assistance technique pour les projets d'efficacité énergétique locaux
ENVE	Environnement cf. CdR
EO	Earth Observation
ERASMUS	European Region Action Scheme for the Mobility of University Students
ESA	European Space Agency
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EUCF	European city facility
EUI	European Urban Initiative
FAIC	Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDARENE	Fédération européenne des agences et des régions pour l'énergie et l'environnement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FMCU	Fédération Mondiale de Cités Unies
GAL	Groupe d'Action Locale
GECT	Groupement de Coopération territoriale
H2020	Horizon 2020, programme de recherche européen
ICLEI	Conseil international pour les initiatives écologiques locales

INTERREG	Programme de coopération territoriale
ITI	Investissement territorial intégré
IUC	International urban cooperation
IULA	International Union of Local Authorities
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions iN Europe.
JASPERS	Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions;
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to medium Enterprises;
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas;
KEEP	Base de données de la coopération territoriale
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LGA	Local Government Association (UK)
METREX	Metropolitan Expertise
NAT	Ressources naturelles cf. CdR
ODD	Objectifs de développement durable
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
P.O.	Programme opérationnel
PLATFORMA	Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement
REGI	Comité de politique régionale du Parlement Européen
RFSC	Référentiel pour des villes et territoires durables
RIS3	Stratégies nationales/régionales d'innovation pour une spécialisation intelligente
SEAP	Sustainable Energy Action Plan
SEDEC	Société et éducaiton cf. CdR
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan
UE	Union Européenne
UIA	Urban innovative action
UIM	Union Internationale des Maires
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme
URBACT	Programme européen d'échanges pour un développement urbain durable
URBAN	Programme Européen de developpement urbain
URBAN (2)	Intergroupe questions urbaines au Parlement européen
URBIS	Plateforme de conseil en aménagement urbain

I met a lot of people in Europe. I even encountered myself.

~ James Baldwin

INTRODUCTION

Mille chemins, un seul but[2]

Cette thèse est avant tout un cheminement. Un cheminement de la Science Politique vers la Géographie, du contexte professionnel vers la recherche et, enfin, de la vocation idéalisée à la réalité pratique. Notre démarche a la prétention d'étudier l'action *subversive* des villes européennes, les villes « *qui n'attendent pas l'Etat* » (Masboungi, 2010[3]), ni l'Europe, celles qui ont choisi une approche stratégique locale tellement cohérente qu'elle s'applique aussi au niveau transnational. En Espagne, les affaires européennes sont du ressort du Ministère des Affaires étrangères mais les fonds et le budget européen sont une compétence exclusive du Ministère du Trésor Public. Par association, cette remarque explique la perspective de notre question de recherche : définir la différence entre les relations internationales (des villes) et la dimension transnationale (du projet urbain). Notre objectif principal est donc de conceptualiser l'articulation entre la vision de la ville et ses initiatives européennes. La plupart des études parlent des projets internationaux des collectivités locales comme s'il s'agissait exclusivement d'actions « extérieures ». Ainsi émergent les concepts comme la *paradiplomatie* (Tavares, 2016 ; Mocca, 2020), la « diplomatie publique » (Gilboa, 2008 ; Cull, 2009) ou la « diplomatie des villes » (Van der Pluijm et Melissen, 2007), notions qui présentent la ville comme un acteur relativement nouveau et plutôt faible dans le contexte international. D'autres points de vue perçoivent un premier positionnement des villes à l'international en termes de pouvoir politique, tels que le « soft power[4] » (Nye, 1991) ou la « gouvernance multiniveaux » (Hooghe et Marks, 2002) ou encore en termes de rayonnement économique comme les « villes globales » de Sassen (1991).

---

[2] Poème de Victor Hugo (1840)

[3] https://www.citedelarchitecture.fr/fr/video/la-question-du-projet-urbain-dans-les-villes-europeennes - Consultée en septembre 2020

[4] « Pouvoir souple ». A partir d'ici, nous allons traduire les citations en anglais, espagnol, portugais et italien directement sur le texte. Pour « soft power », la popularité du concept en anglais nous invite à le garder sans traduire.

Dans le cadre de la politique communautaire, la notion « d'européanisation » (Börzel et Risse, 2003 ; Featherstone, 2003 ; Radaelli, 2002 ; Saurugger et Radaelli, 2008 ; Dossi, 2012) identifie des effets de type ascendant et descendant sur la politique urbaine, mais elle réserve l'initiative à l'Union Européenne.

Nous avons choisi d'inverser le point de vue en nous centrant sur la gouvernance urbaine, sur la composante territoriale. Ainsi, nous avons pu constater que même sans les relations internationales, sans les fonds et programmes européens, sans parler anglais, sans abriter Nissan ou 22 millions d'habitants, la ville existe d'elle-même.

Eppur si muove !

… pourrions-nous dire, car la ville est antérieure au (nouvel) ordre mondial, elle a même inventé les relations internationales au temps de la République de Venise. Elle doit être aussi considérée comme une variable indépendante et pas seulement comme un acteur qui agit dans un contexte prédéterminé. Par conséquent, si nous identifions la ville avec un projet à finalité locale (Pinson, 2009), quel est le sens des relations internationales ? C'est ce même projet urbain qui semblerait donner la réponse : sa dimension transnationale doit permettre à la ville d'atteindre ses objectifs. De même, il est nécessaire de reconnaitre que le contexte européen est particulièrement favorable aux villes : les opportunités y sont nombreuses et se sont progressivement développées depuis 1975. Nous sommes donc devant une *approche stratégique* qui utilise ces opportunités européennes comme levier du développement local. Une approche stratégique que nous avons dénommée *diplomatie urbaine européenne*.

Diplomatie parce qu'elle énonce la notion de stratégie tout en s'appuyant sur le niveau international, afin de développer la vision de la ville (urbaine) ; *européenne* parce que la particularité du système régional installé dans le vieux continent permet une évolution différenciée et relativement facile à observer.

Ce sont les fondements de notre questionnement, condensés dans notre titre (*La diplomatie urbaine européenne, une approche par les instruments*) et notre question de recherche :

Comment fonctionne la diplomatie urbaine européenne, quels sont les facteurs favorables (et défavorables) à sa mise en œuvre, quels sont ses instruments et existe-t-il des modèles (tant réels que conceptuels) ?

Donc, il s'agit d'examiner les éléments tactiques qui composent l'imbrication entre le projet urbain et le contexte de l'Union Européenne : quel est le contexte de son utilisation et quelles sont les variantes stratégiques, dans la pratique et dans la théorie ? Nous pouvons approfondir cette réflexion à partir des questions subsidiaires :

Q.1.1 Comment identifier une stratégie de diplomatie urbaine ? Quelles différences avec la diplomatie des villes ?

Comme indiqué supra, il existe plusieurs approches pour analyser la ville dans le cadre international. Notre perspective est d'identifier la méthode d'alignement entre l'agenda urbain et les possibilités européennes et de délimiter les relations entre champs local et international dans l'action extérieure des villes.

Q.1.2 Dans le cadre de la diplomatie urbaine : quels objectifs ? Quels instruments ?

Il est donc indispensable de clarifier quel est cet agenda urbain et pourquoi il est (ou pas) aligné avec les opportunités européennes, opportunités (ou instruments) qu'il faut aussi identifier.

Q.1.3 Dans le cadre de la diplomatie urbaine : a-t-on un modèle universel ? Une ville-modèle ?

Enfin, il semble indispensable d'établir les modalités de mise en œuvre de cet alignement, tout comme de savoir s'il s'agit d'une modalité unique ou si au contraire nous serons devant des options diverses.

A partir de ce questionnement, nous avons aussi pu élaborer des hypothèses de travail qui visent à cerner le phénomène de la diplomatie urbaine européenne par rapport à sa source (le développement local) et par rapport aux conditions d'exécution comme aux formes qu'elle adopte. Il faudrait aussi vérifier si la théorie peut être traduite en pratique. Nous avons donc formulé nos hypothèses de cette façon :

1) L'action européenne des villes est complémentaire de leurs politiques de développement local, aussi bien au niveau individuel qu'au niveau collaboratif, dans une optique d'économie d'échelle.

   Notre étude va donc viser à comprendre cette complémentarité, à comprendre la relation entre la ville dans son rôle ordinaire et la même ville quand elle défend sa position à Bruxelles ou sollicite une subvention européenne.

2) Il est possible de déterminer les facteurs de succès de ces stratégies au travers d'indicateurs, différents de la taille des villes ou des contraintes constitutionnelles

A partir de la notion de *légitimité intrinsèque* de la ville et d'exemples de villes *actrices* de différents et de tailles diverses, il est possible d'observer les facteurs qui guident la diplomatie urbaine.

3) La diplomatie urbaine européenne apparaît sous des formes différentes et il est possible de la modéliser à partir d'archétypes.

La diversité des villes en Europe pourrait, dans notre recherche, nous orienter vers des formes et attitudes différentes par rapport à la diplomatie urbaine.

4) Il est possible de créer une boîte à outils.

Comme toute stratégie, elle devra être composée d'instruments, tactiques et méthodes pour évoluer d'une position initiale à une position finale.

Un long chemin vers la liberté[5]

Ce questionnement est le résultat de trois éléments concomitants qui ont orienté aussi bien les objectifs et questionnement de la thèse que sa méthode : une passion pour les *relations internationales*, un *contexte professionnel* riche en apprentissage et expérience et *le contexte* actuel qui met les villes au centre de l'intérêt scientifique et politique.

Dans notre parcours, les langues étrangères ont été un élément constant. Non seulement parce que notre région d'origine, la Galice, est bilingue[6], mais aussi par le choix parental d'un apprentissage précoce de l'anglais et un contact fréquent avec des familiers francophones.

Ce *melting pot* familial a été la base d'une vocation pour les relations internationales qui a surgi à l'âge *de raison* (sept ans) et qui est encore présente. Même le bilan de compétences réalisé en avril 2014 confirme que cette voie précocement choisie était hautement pertinente…

---

[5] D'après le titre de la biographie de Nelson Mandela, une des personnalités qui nous a inspirée dans notre choix d'une carrière internationale, il y a 30 ans, avec nos hommages.
[6] Les deux langues sont l'espagnol et aussi le galicien, langue très proche du portugais.

Ce bilan conseillait de s'orienter vers une position « d'expertise » et, plus spécifiquement, vers l'Université et la recherche. La thèse semblait alors comme l'élément clé pour traduire cette recommandation. Notre premier réflexe fut de consulter notre ancienne directrice de DEA[7], Dolores Riveiro[8], professeure à l'Université de Saint-Jacques-de-Compostelle. Elle nous donné en mai 2014 un conseil qui devait pointer la direction à suivre : « *Il faut que tu écrives sur ce que tu fais dans ton travail. C'est un domaine spécifique et c'est le tien, c'est là que tu seras le plus pertinente* ».

Elle faisait référence au travail de la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique (aujourd'hui Atlantic Cities), notre employeur depuis 2009. Il fallait néanmoins cibler le sujet et entamer les démarches. La première idée de la thèse et les premiers conseils ont émergé peu de temps après dans la présentation d'un projet européen (Know Cities) à Brest, lors d'une conversation informelle avec un doctorant de l'université de Rennes 2 (Clément Marinos[9]). Sa phrase, « *Il faut que tu fasses ta thèse* », résume bien la teneur de la conversation ainsi que nos préoccupations d'alors. Ces deux personnes convergeaient sur un point clé : l'existence d'un terrain propice à la recherche, avec l'opportunité d'obtenir un champ d'observation (participante) considérable. Telle a été notre démarche, ajouter la position de chercheuse à celle de praticienne. Cette décision a permis une expérience similaire à celles des étudiants en CIFRE, mais avec un temps d'observation plus long (plus de quinze ans). Elle allait permettre aussi de répondre aux questionnements des villes membres de l'association d'Atlantic Cities, voire des villes européennes en général : « *En effet, les chercheurs sont aujourd'hui pratiquement sommés, par les praticiens ayant en charge les relations extérieures des unités sub-étatiques, de donner signification et légitimité à leur activité internationale* » (Viltard, 2008, p.512)
Nous sommes ainsi « sommée » dans notre quotidien professionnel. Et pas seulement du côté des collectivités : les institutions européennes, les Etats et les Régions nous interpellent également sur la pertinence de l'action européenne des villes. Parfois, il est même nécessaire de leur « rappeler » l'existence d'un échelon local ! Par ailleurs, pour les praticiens, il est indispensable, voire urgent, de définir un référentiel leur permettant de saisir et développer des outils, et cela a fortiori depuis les conséquences

[7] Diplôme d'études avancés, en Espagne était l'équivalent d'un BAC +7
[8] http://orcid.org/0000-0003-0104-4331
[9] https://orcid.org/0000-0002-4970-7045

du revirement consécutif à la crise de 2008. Un revirement qui se traduit (i) dans une réorganisation des priorités qui relègue l'action internationale, (ii) dans une certaine méfiance envers l'Union Européenne et l'action internationale, (iii) dans des restrictions budgétaires et financières très marquées et (iv) par une exigence accrue de résultats de l'action publique locale. Il en résulte donc une obligation de retrouver et justifier « *le retour sur l'investissement*[10] » de l'action européenne des villes. D'autant plus que le moment était propice pour une telle évolution du développement local. Cette même année 2014, les niveaux européen et international discutaient du rôle des villes et des politiques urbaines, afin de s'accorder sur des Agendas urbains (celui de l'Union Européenne et celui d'UNHABITAT/Nations Unies). En même temps, les nouveaux objectifs de développement proposaient, en 2015, de porter une attention particulière au développement urbain, « *villes et communautés durables* »[11].

> *« Les « villes globales » ne sont ainsi plus les seules à s'inscrire dans une économie mondialisée et à mener dans ce cadre des actions internationales pour positionner leur territoire dans la « compétition internationale entre villes (…) « l'international » s'est imposé comme un nouveau principe de hiérarchisation des priorités d'action publique dans de nombreux domaines »* (Vion, 2001, p.372)

Le XXIe siècle est défini comme le siècle des villes, ce qui apporte aux collectivités locales des nouvelles opportunités, mais aussi des nouvelles responsabilités (Roca, 2019, p. 68 ; Boni, 2019, p. 89). Il était donc nécessaire de retrouver un chemin qui puisse aligner les deux d'une façon accessible aux collectivités, avec une analyse de leurs propres expériences pour qu'elles puissent s'y identifier facilement.

Connaitre les chemins et ceux qui cheminent[12]

Comment retrouver les orientations nécessaires à cet alignement ? Ce « *moment des villes* » représente une occasion de revendiquer la pertinence de l'échelon local. Il s'agit d'une fenêtre d'opportunité pour le développement local en général et pour chaque projet urbain en particulier.

---

[10] Conversation avec le responsable des relations extérieures d'une ville britannique, juin 2009.
[11] https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/
[12] Miguel Hernandez : *Conozco bien los caminos — conozco bien los caminantes* (Je connais bien les chemins — je connais bien ceux qui cheminent)

Or, ainsi que nous l'avons constaté par notre propre expérience, il n'y a pas de manuel ou livre pour *apprendre* à connecter la vision de la ville sur les possibilités offertes au niveau européen : « *Qu'il s'agisse des yeux d'un officier municipal ou de la plume d'un érudit urbain, une vue d'ensemble internationale du paysage politique mondial de la diplomatie des villes peut être assez désorientante. Des feuilles de route plus claires pour la diplomatie des villes sont nécessaires* » (Acuto et al., 2016) ; surtout dans une perspective (interne) à l'administration locale, car « *à quelques exceptions près, la littérature internationaliste a curieusement négligé le rôle des institutions locales dans le développement des relations transnationales* » (Vion, 2001, p. 362). De ces constats ainsi que de l'observation prolongée du terrain est né notre concept de **diplomatie urbaine européenne** comme proposition pour combler les vides, orienter « *les plumes et les épées* » et délimiter le rôle, les contraintes et l'utilité des instruments de la politique européenne par rapport au projet urbain. La diplomatie urbaine était alors un concept en devenir qui demandait à être systématisé et rendu opérationnel.

Problématique: The road not taken[13]

Le processus européen a produit un basculement de l'autorité des Etats vers l'Union Européenne mais aussi vers les régions et les villes (Le Galès, 2003 ; Swyngedouw, 2004). La diplomatie et les relations internationales, jusqu'à il y a peu compétences exclusives des Etats, ont graduellement laissé la place à des acteurs nouveaux (Acuto, 2013 ; Barber, 2013). Surtout dans le cas européen où l'Acte Unique et le traité de Maastricht ont accéléré le processus « d'anoblissement international » des collectivités (Parkinson, 2005, p. 27).

Cette action internationale des villes ne se limite pas aux « concessions » des Etats ni aux « restes » de souveraineté délaissés par les traités européens. Les villes exercent des compétences au niveau local qui sont susceptibles d'avoir (aussi) une portée internationale (Maisetti, 2017), ne serait-ce que par la nature de leurs objectifs et responsabilités.

13 « Le chemin délaissé » un poème de Robert Frost (1916) : Two roads diverged in a wood, and I — I took the one less travelled by, — And that has made all the difference (Deux chemins divergeaient dans un bois et moi – moi j'ai emprunté le moins fréquenté – et cela a fait toute la différence)

Cette logique articulée entre les objectifs et responsabilités de la ville et sa mise en œuvre au niveau européen est la définition de la diplomatie urbaine, concept en évolution et néanmoins fragmenté, d'un côté par des disciplines différentes, de l'autre par des concepts concurrents. En tant que concept en évolution, il est aussi rudimentaire, du fait de son assimilation à la « diplomatie des villes » (Viltard, 2008 ; Acuto, 2013 ; Van der Pluijm et Melissen, 2007) avec lequel la ressemblance n'est qu'apparente. Les perspectives sont en effet différentes : ce n'est pas la même chose d'avoir « une » politique internationale que d'avoir une dimension internationale dans toutes (ou presque) les politiques.

Ainsi, dans notre recherche, nous sommes passés par l'approche économique et le marketing territorial, en particulier à travers du projet ATBRAND[14]. Notre premier titre de thèse vantait d'ailleurs l'attractivité comme élément de développement. Après plus de quinze ans de métier, nous étions aussi convaincue de la sacro-sainte primauté des concepts européens de *subsidiarité*, *gouvernance multiniveaux* et *européanisation*, sans oublier notre expérience dans un réseau de villes qui favorise la *coopération territoriale*. Cela étant, nos premières lectures nous ont guidée vers la triade de la *paradiplomatie (*Tavares, 2016 ; Mocca, 2020), *diplomatie publique* (Cull 2009 ; Gilboa, 2008) et *diplomatie des villes (*Van der Pluijm et Melissen, 2007 ; Viltard, 2008), des concepts qui ouvrent la porte à l'action extérieure des villes dans un monde monopolisé par les Etats. Ainsi, nous avons vérifié que : « *L'action extérieure des collectivités territoriales se trouve en effet aux confins de l'étude des relations internationales, des politiques publiques, des sciences du territoire ou encore des sciences de l'administration* » (Gely, 2016, p. 76).

Mais nos observations persistaient à contredire chacun des concepts. Par exemple, la subsidiarité, tel que reconnue par les traités européens (Pazos-Vidal, 2020), n'expliquait pas tout à fait pourquoi l'Union européenne finance aujourd'hui les Actions Urbaines Novatrices[15]. Est-ce que les villes ont tout à coup le droit de s'inventer des compétences et d'avoir 5 millions d'euros pour les développer ? Et si oui, pourquoi ? Le concept de ville globale est loin de pouvoir s'appliquer à la portugaise Óbidos, 12.000 habitants.

[14] https://keep.eu/projects/14616/
[15] https://www.uia-initiative.eu/fr

Néanmoins, cette collectivité a été chef de file d'un projet européen URBACT[16] financé à hauteur de 700.000 euros, projet dont la méthode a été reconnue au Brésil. Comme nous l'avons mentionné, aujourd'hui, et surtout depuis la crise de 2008, les relations internationales ont perdu de leur aura dorée de politique noble : les affaires européennes écrivent le mot **affaires** en gras et majuscule (Garcia, 2013, p. 9). L'intérêt individuel est aussi le leitmotiv des villes à l'international, au-delà des considérations idéalistes de la diplomatie des villes (Kilhgren, 2020) ou encore de la paradiplomatie (Tavares 2016).

En 2019, lors de la rédaction du mémo théorique[17], l'itération[18] avec la pratique produisit un résultat inattendu. Un grand doute a surgi : et si nous changions le regard ? Qu'est-ce qui arriverait si nous « oubliions » tous ces concepts des relations internationales qui nous ont guidée pendant plus de trente ans de carrière ? Qu'est-ce qui se passerait si on se détournait du « chemin doré » des relations internationales pour prendre la route la moins fréquentée de l'aménagement ? Cela signifiait passer de l'idéalisme au pragmatisme, d'une diplomatie publique (et donc d'influence) à une diplomatie pragmatique (et donc de pouvoir), sachant que « *L'urbanisation nécessite une analyse approfondie de ses micro-pratiques politiques dans le domaine international. Elles affectent la politique dans l'organisation de la vie sociale et posent des défis sur la conceptualisation du politique* » (Troy, 2017, p. 213). Par conséquent, notre regard s'est porté sur l'objet primaire de la recherche, la ville comme ensemble territorial, politique et social, la ville et la vision qu'elle contient et développe.

Le projet urbain apparait donc comme base primaire de l'action locale. Une action locale qui peut aussi se dérouler au niveau communautaire ou international.

Il est donc fondamental de se pencher sur la notion de *subsidiarité active* (Calamé, 2016), car « les *collectivités territoriales ont un rôle à jouer afin de ne pas uniquement ''subir'' l'internationalisation de leur territoire, de limiter ses potentiels effets pervers (voire négatifs) et de maximiser ses possibles effets positifs* » (Gely, 2016, p. 329). Cela fait longtemps que

[16] https://urbact.eu/
[17] Cela fait partie de la théorisation ancrée que nous verrons plus tard
[18] Idem

les villes européennes ont décidé de « *passer d'une ''internationalité passive'' de leur territoire à une ''internationalité active''* » (Soldatos, 1996, p. 218).

Comment se produit cette subsidiarité active ? Partant de l'idée du projet urbain comme base de la gestion du développement de la ville, la notion d'instrument comme outil de mise en œuvre est apparue fondamentale car « *la politique urbaine de l'UE peut être analysée, parfois expliquée par ses instruments, indépendamment à la fois des objectifs fixés au départ et du partage des compétences entre l'UE et les Etats membres* » (Halpern et Le Galès, 2013, p. 2).

Le chemin se fait en marchant[19]

Pour notre travail, tel que nous avancions au début de cette introduction, nous nous sommes appuyés sur les observations réalisées tout au long de quinze ans d'expérience professionnelle. Pour cet exercice, trois éléments sont fondamentaux. Le premier, l'inspiration et l'orientation de personnes ou documents clés qui ont déterminé le cheminement de cette recherche. Nous pouvons citer, en premier lieu, le mentorat de Xavier Gizard, ancien Secrétaire général des Villes Atlantiques, et de Philippe Duron , ancien président du réseau et ancien maire de Caen, lors de nos premières années d'activité dans un réseau de villes. Avec eux, il nous a été permis d'aller au-delà des premières impressions et de compléter une pensée théorique par une pensée stratégique, voire politique. De même, l'article de Teresa La Porte sur la diplomatie publique des villes européennes (2013) a été fondamental pour notre intuition de la diplomatie urbaine grâce à sa définition des « cadres » européens disponibles pour les villes. Simultanément, nous avons été inspirée par le livre de Benjamin Barber, *If Mayors ruled the world*. (2013). Il est nécessaire de mentionner son invitation à participer au premier congrès du Global Parliament of Mayors (2016), où nous avons pu observer les maires européens présenter leurs projets urbains au niveau mondial. Sans oublier notre bref échange sur cette thèse alors, ainsi que ses encouragements[20]. Les travaux et orientations de notre directeur, Guy Baudelle, nous

[19] Vers d'Antonio Machado : « Caminante no hay camino – se hace camino al andar » - « Marcheur, il n'y a pas de chemin – le chemin se fait en marchant"

[20] Malheureusement, M. Gizard, M. Barber et Mme Laporte ne sont plus parmi nous. Nous souhaitons, humblement, que cette thèse leur serve de sincère hommage.

ont montré le chemin des sciences territoriales, celles qui se posent la question du développement local au plus près des citoyens.

La conférence d'Ariella Masboungi en 2010 sur la question du projet urbain dans les villes européennes a été aussi un jalon dans notre processus de théorisation. Finalement, même si nous ne les avons utilisées que lors de la toute dernière phase de cette recherche, les thèses de Garcia (2013) et Gely (2016) pointent aussi dans la direction de l'autonomie des villes en contexte international.

Le deuxième élément sont les sources documentaires, sources que nous pouvons classer selon quatre grands domaines : l'économie et le marketing, spécifiquement le marketing des villes, les études (politiques) européennes, les relations internationales et la diplomatie publique et les sciences du territoire, dont les « urban studies ». Dans une perspective multidisciplinaire, plusieurs approches ont servi à nourrir notre définition de la diplomatie urbaine européenne : le concept de légitimité et le contexte du droit communautaire, l'approche économique et entrepreneuriale, la communication comme outil stratégique, l'agentivité[21] et le choix rationnel ainsi que les différents types de pouvoir au niveau international. La géographie-aménagement fonctionne alors comme le cadre général des différentes approches, l'objectif de la thèse étant de définir un outil de développement territorial.

Néanmoins, l'élément clé aura été l'observation participante (Mack et al., 2005 ; Hilgers, 2013 ; Thomas, 2013) dans un contexte propice : le travail dans un réseau de villes européennes. Travail qui conduira plus tard à une démarche de théorisation ancrée (Glaser & Strauss, 1967). Nous avons ainsi eu accès, pendant plus de quinze ans, à des centaines d'entretiens et échanges avec la Commission européenne, le Comité des Régions, le Parlement européen, des maires des villes européennes mais aussi avec des présidents des région et d'autres élus (et pas seulement atlantiques), des fonctionnaires et consultants, ainsi qu'avec d'autres réseaux et organisations. Nous avons assisté à un nombre similaire de conférences et débats, comme à des groupes d'experts et comités de suivi, sans oublier le travail d'influence et d'analyse sur les textes eux-mêmes, tant locaux qu'européens.

[21] Entendue comme capacité avérée d'action et impact : nous utilisons le terme d'agentivité comme traduction au français du concept « *agency* » ou capacité et effet d'agir des collectivités locales, aussi à l'international.

Notre observation participante à traversé trois phases : passive (entre 2005 et 2014)[22], active (entre 2014 et 2019) simultanée avec celle de « théorisation ancrée ». Nous entendons par *observation participante passive* celle où l'observateur n'intervient pas sur le terrain ou encore celle où la position de chercheur n'est pas assumée. Cette première phase a débuté dans un cadre professionnel, où l'information ''arrivait'' au quotidien. Cette première phase s'est accompagnée d'un apprentissage intense, non seulement par un contexte prenant (nous étions pendant longtemps la seule salariée des Villes Atlantiques) mais aussi par la nature même de la transition entre le profil « junior » et le profil « senior ».

Deux éléments ont changé la perspective en 2014 : le bilan de compétences et l'inscription en thèse. A partir de ce moment-là, la position de chercheur a été assumée, dans les limites de la position professionnelle (devoir de réserve) et des caractéristiques propres à l'observation participante[23]. Ce changement a aussi influencé notre pratique professionnelle, en la rendant plus consciente des enjeux et de la valeur ajoutée du travail individuel. Gely (2016, pp. 119-122) explique le phénomène, dans le cadre de sa thèse CIFRE, à partir de trois éléments : l'immersion, l'imprégnation et la rétroalimentation. Dans la mesure du possible, nous nous sommes efforcée d'installer certains filtres pour éviter les biais, qu'il s'agisse des effets de notre position « publique » ou des divergences provoquées par des inerties professionnelles.

En parallèle, nous avons commencé à systématiser tous les apports du terrain et de cette observation ''active''. L'analyse s'est faite de façon itérative, les données alimentant la systématisation et celle-ci reformulant les postulats de l'observation ainsi que les investigations à mener sur elle. En « contrepoids », mais aussi en complémentarité à l'observation participante, nous nous sommes donc inscrite dans l'approche de la théorisation ancrée[24] (Glaser & Strauss, 1967 ; Bitsch, 2005 ; Martin et Turner, 1986) et dans un contexte expérimental. Il s'agit d'un processus itératif (circulaire) où l'expérience est à la fois une démarche de recherche et un mécanisme d'apprentissage.

---

[22] Entre 2004 et 2008 le travail se développe dans plusieurs organisations qui travaillent dans les affaires européennes et internationales, dont plusieurs départements des relations internationales de la région Galice pendant deux ans et demi.
[23] Nous avons fait le choix de ne pas traiter les villes membres du réseau qui nous emploie, tant du point de vue du devoir de réserve que pour éviter des automatismes. Cela n'empêche pas qu'elles aient grandement inspiré nos « découvertes ».
[24] Aussi connue comme « grounded theory »

Cette méthode qualitative inductive propose un aller-retour entre les données, les conclusions et la théorie. La première phase, ainsi que les débuts de la deuxième ont produit un panorama des instruments possibles, les plus visibles comme les plus invisibles, seulement connus des experts. Ces échanges ainsi que cette observation des instruments ont défini les premières villes à étudier, soit pas moins de 230 collectivités des 28 Etats membres. A partir d'un échantillon de 10 % de ces villes, nous sommes arrivée par quotas (Mack et al., 2005, p.5) à cinq études de cas : Óbidos, Nijmegen, Balatonfüred, Dresde et Solna. Les critères étaient les suivants :

- ✓ Un équilibre est-ouest et nord-sud, de tailles, de types d'approche
- ✓ L'exclusion des villes « modèles », celles qui sortent fréquemment dans la littérature, pour éviter des biais de « perroquet »
- ✓ La possibilité de les comparer entre elles, par la taille (ex. Óbidos et Balatonfüred) ou par le type d'instruments choisis (CdR, URBACT, etc.)

Ces études de cas nous ont permis d'identifier les facteurs, les indicateurs (intensité, capacité et coordination), ainsi que les formes et modèles de mise en œuvre de la diplomatie urbaine européenne. Quant aux modèles, à partir d'un récit basé sur les archétypes et les différentes formes d'européanisation (ascendante, descendante et horizontale), nous avons défini trois options : le *bywatcher* (la ville qui cible des opportunités concrètes), le *silo silencieux* (la ville dont plusieurs services travaillent aux affaires européennes mais de façon non coordonnée) et le *stratège* (la ville qui fait de la dimension européenne une partie transversale du projet urbain).

Nous avons testé les résultats via des entretiens ciblés d'experts, un questionnaire randomisé (hélas avec très peu de réponses) et une dernière consultation de la littérature. Enfin, nous avons cherché à rendre nos résultats « convertibles » en une boite à outils et en appui à la décision. Ceci a été fait à partir d'une comparaison des modèles, d'une analyse de leur fluidité et l'adaptation du modèle de Vernon du cycle du produit (1992) comme outil d'analyse de contexte.

Le plan de la thèse : saisir le vent favorable[25]

Dans notre perspective, mentionnée un peu plus haut, la thèse doit servir non seulement comme exploration théorique d'un concept en évolution mais aussi comme guide pour les villes désireuses d'inclure la diplomatie urbaine dans leur projet urbain. C'est aussi le motif qui guide notre plan : une première partie théorique développée dans les trois chapitres initiaux, un panorama des instruments disponibles (chapitres 4 à 7) et un manuel avec des cas pratiques (chapitres 8 et 9). Dans cette première partie théorique, le premier chapitre vise à situer les possibilités actuelles par rapport au point de départ. C'est pourquoi nous débutons par l'évolution de la position internationale des villes. Ce panorama est ensuite comparé aux possibilités au niveau européen et suivi d'une revue de la littérature sur la question. Le deuxième chapitre présente les enjeux de la thèse, à savoir : (i) la différence entre la diplomatie urbaine et d'autres concepts concomitants comme la diplomatie des villes ou l'européanisation, (ii) la définition d'instruments dans le cadre de la diplomatie urbaine et (iii) le questionnement et la problématique. Cette présentation servit à cadrer tant les objectifs que les méthodes. Le troisième chapitre se penche alors sur le cadre méthodologique : l'observation participante, la théorie ancrée et la production des modèles. A partir d'approches complémentaires, cette partie s'achève sur l'exposé de la pertinence de la géographie comme système scientifique fondamental de la diplomatie urbaine.

Dans l'optique d'offrir un répertoire facilement utilisable pour les villes mais servant aussi à « ancrer » notre théorie, la deuxième partie passe en revue les instruments, classés selon leur finalité et impact : les instruments de *programmation* (les stratégies intégrées, les programmes européens, l'Agenda urbain européen, l'Initiative urbaine européenne et le Pacte Vert), les instruments de *représentation et influence* (diplomatie, lobby et partenariat ; les missions diplomatiques ; la représentation dans les institutions, les consultations écrites et l''initiative citoyenne), les instruments de *communication* (les stratégies de promotion, les évènements, la « Ville » de l'année et les nouvelles technologies) ainsi que les réseaux de villes comme catalyseurs.

---

[25] *Il n'est pas de vent favorable à celui qui ne sait où il va* ; attribué à Sénèque

Les deux derniers chapitres proposent un guide pour la mise en place de la diplomatie urbaine à partir des études de cas des cinq villes mentionnées. Ainsi, le chapitre huit analyse tant les facteurs que les indicateurs de la diplomatie urbaine européenne.

Le chapitre neuf s'arrête pour finir sur les trois modèles d'action et indications sur la prise de décision afin d'offrir des exemples « *prêt-à-porter* » pour installer la diplomatie urbaine au sein du projet urbain.

La conclusion revient sur les principes et contraintes de la diplomatie urbaine ainsi que sur son évolution comme concept. Elle s'achève par une analyse théorique et pratique de l'évolution et les possibilités du concept de diplomatie urbaine dans le contexte actuel.

PARTIE I : LE CADRE DE LA DIPLOMATIE URBAINE EUROPÉENNE

L'objectif de cette partie est de systématiser et de synthétiser le cadre théorique, la méthode et les enjeux de la thèse. Ce n'est pas une tâche simple, car le terrain a été examiné, à partir de l'observation participante, pendant plus de quinze ans. Or, c'est ce cadre qui va nous permettre ensuite de délimiter l'importance et le choix des instruments disponibles au niveau européen, allant au-delà de la politique régionale européenne ou de la propre liste de programmes de « financement urbain »[26] proposée par la Commission Européenne. De même, nous allons tracer ici les premiers éléments de notre modèle de diplomatie urbaine, modèle que nous verrons fonctionner, dans la pratique, dans la troisième partie. Nous avons donc divisé celle-ci en trois grands ensembles : le contexte, les enjeux épistémologiques et le cadre méthodologique.

Par rapport au contexte, il est intéressant d'observer tout d'abord la réalité des villes au niveau international. Sont-elles (devenues) des acteurs à part entière ? Quelle différence entre le niveau « mondial » et le niveau européen ? Quel est l'état de l'art de la littérature ? Dans ce chapitre nous referons donc le parcours international des villes du XXe siècle à nos jours, tant au niveau global, qu'au niveau communautaire qu'au niveau scientifique ; avec une attention spéciale aux réactions des Etats.

Pour ce travail, nous allons nous appuyer sur notre expérience et observation participante, mais aussi sur le livre de Miguel Angel Martin et Nahuel Oddone en 2010 et le document publié par la CGLU à l'occasion du 100e anniversaire, ainsi que sur d'autres recherches comme celles de Chombard-Gaudin (1992), Vion (2003), Defrance (2008), Pazos-Vidal (2020), Korthals Altes et Haffner (2019), Purkarthofer (2019), Dossi (2012), Heinelt (2017), de Santiago Rodríguez (2017), Halpern et Le Galès (2013), Parkinson (2005) et Kihlgren (2020), entre autres.

[26] https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities_en

Les enjeux de la thèse sont ceux d'un concept qui n'existe pas et qui essaie de proposer un « *pas en avant* » par rapport à d'autres notions. Telle est la thématique du deuxième chapitre.

Tout d'abord, nous allons encadrer notre démarche comme une approche de développement local, sachant que notre point de départ est le projet urbain d'aménagement, soutenu par la subsidiarité active. Sur cette base, l'analyse réalisée dans ce chapitre va donc énumérer les différences de la diplomatie urbaine avec des concepts apparemment similaires, comme l'européanisation ou la diplomatie des villes. Elle va aussi se pencher sur la définition d'instrument, qui est clé pour notre concept de diplomatie urbaine. Enfin, le questionnement et la problématique seront présentés en détail. Nous avons consulté des internationalistes, comme Viltard (2008) ou Acuto (2013) et des spécialités de l'européanisation, comme Radaelli (2002). De même, nous allons nous baser sur les travaux de Pinson (2009), l'ingénieur Pierre Calamé *(2016*) et Ciattoni et Veyret (2018), ainsi que de Halpern et al. (2014) pour circonscrire la dimension de développement territorial et de gouvernance urbaine.

Dans le troisième chapitre, l'observation participante sera décrite comme une méthode qualitative, mais aussi adaptée à un terrain qui ne répond pas aux questionnaires (Tatham, 2017 ; Fievet, 2017). La théorisation ancrée (Glaser et Strauss, 1967 ; Bitsch, 2005 ; Martin et Turner, 1986) est donc idéale, vu son niveau d'abstraction des phénomènes. D'autant plus que notre expérience accumule plus de quinze ans d'échanges sur le terrain : la quantité d'information collectée est importante, mais aussi délicate. Dans ce sens, notre proposition de modèles et d'indicateurs (et d'archétypes) sera esquissée à partir des travaux de Miller et Friesen (1978) ainsi que de Fievet (2017). Finalement, les différents instruments méthodologiques et les connaissances scientifiques susceptibles de nourrir la diplomatie urbaine européenne, seront présentés comme des outils de développement du projet urbain : nous sommes bien dans le cadre de l'aménagement et la géographie.

Chapitre 1 : Eléments de contexte et cadrage

Ce chapitre vise à présenter le contexte à partir de trois dimensions différentes : deux perspectives historiques (l'évolution des villes en tant qu'acteurs au niveau international et leur reconnaissance graduelle au niveau européen) ainsi qu'un panorama des théories et références qui ont contribué à cette thèse (« l'état de l'art »).

Ce point est nécessaire non seulement pour contextualiser notre démarche mais aussi pour différencier le concept de *diplomatie urbaine* (européenne) par rapport à d'autres concepts similaires, voire concomitants mais dépourvus de la nuance principale : un rattachement consolidé à la stratégie locale, le projet urbain d'aménagement.

Comme nous verrons dans la première section de ce chapitre, l'internationalisation croissante des villes est un fait évident. Elle « *n'a jamais été aussi forte dans le monde et tend à se renforcer tous les jours* » Mestre (2017, p. 170). Plusieurs organisations internationales s'intéressent aux villes et à leurs stratégies de développement comme Habitat et UNECE (Nations Unies), la Banque Mondiale, l'OCDE, ou encore la Commission Européenne (Melchorri, 2015, pp. 62-79). Néanmoins, peu d'ouvrages offrent la possibilité de se pencher sur un panorama historique de cette évolution, à deux exceptions près : (i) le livre dirigé par Miguel Angel Martin et Nahuel Oddone en 2010, dont les premiers chapitres sont une mine d'information sur la composition progressive de l'autonomie des villes à l'international, (ii) le document publié par la CGLU à l'occasion du 100e anniversaire du réseau mondial IULA. D'autres auteurs comme Chombard-Gaudin (1992), Vion (2003), Defrance (2008) ou Kihlgren (2020) ont été utilement mobilisés. Cet exposé va nous permettre d'établir, au niveau mondial, "les règles de jeu" entre les Etats et les villes et aussi de connaitre leur évolution.

Dans la deuxième section, nous allons jouer sur la mémoire des institutions européennes, et ce à partir de 1975, année de « naissance » du FEDER. Afin de pouvoir comparer avec la section précédente, nous avons divisé celle-ci en deux sous-parties. La première se centre sur le rôle des Etats dans la promotion de la dimension urbaine

au niveau européen, en clair écho aux contraintes et évolutions du niveau « international ».

La deuxième analyse la dimension plus spécifique de l'Union Européenne, celle des traités d'effet direct et des institutions supranationales comme la Commission Européenne. Dans cette vision chronologique, nous nous sommes principalement appuyés sur les travaux de De Santiago Rodríguez (2017), Halpern et Le Galès (2013) ainsi que sur Parkinson (2005) car ils proposent une perspective chronologique très adaptée à notre objectif d'examiner les évolutions. Dans la section 1.3, à partir d'une revue de la littérature nous allons faire le point sur les quatre grands domaines théoriques qui servent aujourd'hui à examiner la position, l'influence et la capacité des villes à l'international : l'économie et le marketing (territorial), les études européennes, les relations internationales et un « *retour du territoire* » à couleur urbaine. Ce seront les piliers initiaux pour ancrer notre concept de diplomatie urbaine. Le chapitre suivant consacré aux enjeux de la thèse complétera et précisera le champ théorique.

1.1 La position internationale des villes depuis 2013

Afin d'introduire la thématique de la diplomatie urbaine européenne dans un contexte général, dans cette section nous allons tracer un bref historique des développements de la position internationale des villes depuis 1913, année de naissance de l'IULA – un des réseaux fondamentaux dans l'histoire internationale des villes, comme nous verrons à continuation. A ce sujet, on peut affirmer que la position internationale des villes a été portée au sein de réseaux et plateformes internationales comme l'IULA, le FMCU ou encore le CCRE[27]. De ce fait, une grande partie de cette introduction aux relations internationales des villes est inspirée de l'important travail qu'a réalisé le CGLU[28] en 2013 pour célébrer le centenaire de l'IULA ainsi que du livre dirigé par Nahuel Oddone et Miguel Angel Martin (2010) sur la position des villes dans les relations internationales[29]. Des auteurs tels que Vion (2003), Defrance (2008) ou encore

[27] IULA : International Union of Local Authorities en anglais – elle était à l'origine l'« Union Internationale des Villes » en français ; son nom a été modifié en 1928. FMCU : Fédération Mondiale des Villes Unies. CCRE : Conseil des Communes et Régions d'Europe

[28] Cités et Gouvernements Locaux Unis

[29] Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas // Villes et pouvoirs locaux dans les relations internationales contemporaines

Kihlgren (2020), entre autres, se sont aussi penchés dans leurs recherches sur cet historique.

D'autres comme Frioux (2009) ont pris une perspective thématique comme l'hygiène qui n'empêche pas de reconnaitre le rôle des réseaux (les « *associations militant pour réformer la ville* » p. 68) dans l'urbanisme depuis la fin du XIXe siècle. La dimension internationale a été rattachée à la notion de ville tout au long de l'histoire. Comme nous rappelle Mestre (2017, p. 163) :

> « *Des cités État de l'antiquité grecque aux villes franches du Moyen-Âge, des villes-mondes mythiques (Babel…) aux villes-mondes modernes (São Paulo, Beijing…), la notion de ville est inséparable de sa dimension relationnelle et locale avec son hinterland mais aussi et surtout dans sa relation avec l'étranger* »

Par ailleurs, même si la diplomatie a toujours été traditionnellement conçue comme une prérogative des Etats, le siècle dernier a été témoin d'un glissement de la capacité d'agir au niveau international vers les collectivités territoriales d'une part et vers des entités supranationales d'autre part. Par conséquent, des nouveaux acteurs ont pris progressivement leur place. En 1905, lors d'une visite d'une délégation de la ville de Paris à Londres, le président du comté de Londres, M. E.A. Cornwall, anticipait la création d'une organisation internationale d'autorités locales en ces termes : « *c'est d'elles et de leur coopération que dépend la question de savoir si l'idée de la fraternité entre les hommes va faire de nos jours un grand pas en avant […]. J'ai déjà tracé dans la presse européenne un projet de congrès de capitales* » (cité par Frioux, 2009, p. 171). Les premiers réseaux de villes, centrés sur des questions techniques, naissent au début du XXe siècle : la Fédération internationale des brigadiers-pompiers (1901), l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux (1905), l'Association permanente des congrès des routes (1909) et, en 1913, l'Association internationale des villes-jardins et de planification urbaine (Grazi, 2010, pp. 257-258). L'année 1913 voit aussi la naissance de l'IULA lors du Congrès international et exposition comparée des Villes (Vion, 2003, p. 560 ; Mestre, 2017, p. 168 ; Kihlgren, 2020, p. 5 ; Grazi, 2010, pp. 256-258) car « *un groupe de maires et de gouverneurs des villes ont pris la décision innovatrice de*

maintenir leur collaboration de façon plus permanente et plus structurée. C'est ainsi qu'est née l'Union Internationale des Villes[30] ».

Les objectifs de la nouvelle organisation étaient de faciliter le transfert entre le discours politique et la connaissance scientifique, la reconnaissance des villes au niveau international et de devenir un espace de dialogue entre gouvernements locaux, grâce à l'appui d'un secrétariat central et des journaux de vulgarisation (Luna Pont, 2014, pp. 24-25). Ces journaux, connus comme « *Tablettes Documentaires Municipales* », furent lancés en 1921 afin de recueillir les différentes expériences en développement urbain telles que le transport ou l'assainissement. Ils seront accompagnés d'une publication sur les sciences administratives à partir de 1926 (CGLU, 2013, p. 8 ; Grazi, 2010, p. 258).

Dans ce sens, il faut souligner la création de l'Institut des Sciences administratives (en 1930) et l'objectif du congrès IULA en 1932 : analyser les modes de gestion et renforcer les capacités des employés locaux (p. 9). Il est intéressant de signaler le financement du réseau par le groupe Rockefeller (CGLU, 2013, pp. 8-9), car un tel mécénat se reproduira dans les années 2000 pour d'autres plateformes comme 100 Resilient Cities[31]. Pendant la seconde guerre mondiale, l'IULA installe son siège à La Havane (CGLU, 2013, p. 10) et reprend progressivement son activité à partir de 1946 en relation avec UNESCO (p. 11). Le secrétariat est transféré à La Haye en 1948. Dans les années 50, les villes du vieux continent ont pris la responsabilité de retisser les liens entre les territoires sous deux formes différentes mais complémentaires : les réseaux de villes et les jumelages (Grazi, 2010, p. 256, 259).

Les premiers réseaux de villes européens[32] furent l'Union internationale des maires pour la compréhension franco-allemande[33] – UIM (1950), le Conseil des Communes d'Europe – CCE (1951) et Monde bilingue (1951). Cette dernière est ensuite devenue la Fédération mondiale des villes jumelées – FMCU (1957).

Initialement proposée lors d'un congrès de l'IULA en 1947 (CGLU, 2013, p. 11), l'Union internationale des Maires est créée à Stuttgart en 1950 dans le cadre du rapprochement

---

[30] https://www.uclg.org/fr/centenaire
[31] https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/
[32] Premiers dans l'époque contemporaine, il ne faut pas oublier des réseaux historiques comme la Hansa.
[33] https://www.lemonde.fr/archives/article/1956/09/25/m-christian-pineau-appelle-de-ses-v-ux-une-collaboration-franco-allemande-qui-s-etende-a-l-aide-aux-pays-sous-developpes_2233357_1819218.html

franco-allemand. Elle inclut d'autres pays comme l'Autriche ou la Suisse (Defrance, 2008, p. 191).

Le modèle de coopération européenne visé est fédéral et pas supranational, contrairement au cas du Conseil des Communes d'Europe (Richier, 2014, pp. 133-134) né en 1951 à Genève sous l'impulsion de l'Association des Maires de France (AMF) ainsi que de l'IULA (CGLU, 2013, p. 12 ; Gaspari, 2002, p. 609 ; Kihlgren, 2020, p. 6 ; Chombard-Gaudin, 1992, p. 61 ; Richier, 2014, p. 137 ; Grazi, 2010, p. 259). Le CCE à l'époque, connue désormais sous l'acronyme de CCRE, doit :

> « *représenter les collectivités locales sur le plan européen, d'intéresser celles-ci à la création de l'Union européenne, d'organiser leur appui mutuel devant les problèmes économiques et sociaux qu'elles doivent affronter et d'assumer, notamment face au danger totalitaire, la défense commune de leurs libertés.* » (Palayret, 2003, p. 86)

L'organisation Monde Bilingue nait également en 1951, à Paris (Richier, 2014, p. 136), à l'initiative des anciens résistants Jean-Marie Bressand et Denise Poulain, l'objectif étant de favoriser les échanges entre les peuples grâce à l'apprentissage de l'anglais et/ou du français (Defrance, 2008, p. 192). En 1957, dans la suite de Monde Bilingue, Bressand crée la FMCU, la Fédération mondiale des cités unies (Kihlgren, 2020, p. 6 ; Richier, 2014, p. 144), réseau qui se voulait complémentaire de l'IULA à l'échelle globale (Chombard-Gaudin, 1992, p. 61).

En 1955, le maire de Florence, Giorgio La Pira, réunit chez lui 59 villes du monde entier afin de célébrer le « Congrès des Villes Capitales », évènement qui réaffirme la position pacifiste des villes (Kihlgren, 2020, p. 6).

En parallèle, l'Europe a assisté à cette époque à la renaissance des jumelages. Ce n'est pas une structure nouvelle car elle s'inspire de formes historiques comme les jumelages de communes de l'Ancien Régime, les jumelages d'Église ou encore les « pays frères » d'après la révolution de 1917 (Mestre, 2017, p. 164). Après la deuxième guerre mondiale, les jumelages de villes et de communes (Prévost, 2017, pp. 14-15) ont été un instrument de réconciliation et de reconstruction de l'imaginaire.

Les missions et priorités des jumelages évoluent rapidement à ce moment-là, comme en rend compte Corinne Defrance (2008, p. 198) :

> « *En 1952 (…): 1/ la politique communale pour l'entente franco-allemande ; 2/ l'éducation et la formation de la jeunesse ; 3/ la culture et la science ; 4/ la presse et la radio ; 5/ le sport ; 6/ le monde du travail ; 7/ les organisations économiques. En 1959 (…) 1/ la jeunesse ; 2/ la formation de moniteurs et responsables pour la jeunesse ; 3/ le sport ; 4/ la culture ; 5/ les élus et fonctionnaires municipaux et départementaux. Ultérieurement, la place des échanges plus sectoriels (associations, professionnels) puis surtout les échanges économiques prirent une dimension toujours plus importante* ».

Les réseaux de villes prennent une part active dans ces jumelages. Par exemple :

> « *Le CCRE a utilisé et utilise toujours le jumelage comme un des moyens privilégiés de son action de défense de l'autonomie des communes, de représentation des intérêts des collectivités locales auprès des Institutions européennes et de promotion de l'idée européenne dans la population* » (Palayret, 2003, p. 90).

Kihlgren (2020, p. 6) souligne de son côté le rôle symbolique du jumelage signé en 1959 entre Coventry et Dresde, deux villes détruites pendant la guerre, localisées sur un côté différent du front. Néanmoins, les réticences étaient toujours présentes, spécialement pour les jumelages entre communes françaises et allemandes (Richier, 2014, p. 134) ou avec les villes russes. Celui de Dijon et Stalingrad, appuyé par la FMCU, provoque un intense débat international[34] mais aussi en France où les subventions lui sont coupées (Defrance, 2008, p. 194). Le CCE accuse alors la FMCU de promouvoir des jumelages avec des villes « non démocratiques » et appelle ses membres au boycott des réunions de Monde Bilingue (Chombard-Gaudin, 1992, p. 61 ; CGLU, 2013, p.13). Cela n'empêchera pas la FMCU de célébrer son congrès de 1970 à Leningrad[35] (CGLU, 2013, p. 15). Au niveau européen, le Conseil de l'Europe ouvre une voie de dialogue avec les villes en les incluant dans sa « Conférence des pouvoirs locaux de l'Europe », fondée en 1957. Actuellement appelée « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux », cette section du Conseil de l'Europe est

[34] https://www.nonfiction.fr/article-9748-le-chanoine-kir-un-kir-sinon-rien.htm
[35] San Petersburg

> « *chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 États membres. En tant que porte-parole des villes et des régions, il favorise la concertation et le dialogue politique entre les gouvernements et les collectivités territoriales*[36] ».

Son plus grand succès est la Charte européenne de l'autonomie locale[37] (1985), qui soutient que les collectivités locales sont le premier niveau d'exercice de la démocratie. C'est ainsi que cette Charte est devenue une référence fondamentale de la légitimité des villes en tant qu'acteurs au niveau interne et international (Martin et Oddone, 2010, p. 261 ; p. 302 ; p. 146). Afin d'accompagner les jumelages des villes des Etats-Unis, l'organisation Sister Cities International est créée en 1958 dans le cadre du programme People-to-People du président Eisenhower. L'IULA commence la même année à travailler avec l'OMS (CGLU, 2013, p. 13). En 1960, Coventry accueille plus de 600 personnes pour le congrès de la FMCU ; cet événement marque le début des jumelages avec l'Afrique. En 1964, les Nations Unies organisent des conférences sur les « Services Centraux pour les Autorités locales ». Par la suite, la FMCU est reconnue en 1966 comme ONG observatrice auprès de cette organisation internationale : c'est la première fois que les autorités locales officialisent leur statut d'acteurs internationaux. Ce statut est déterminant. Ce sera CGLU qui reprendra le flambeau en 2004 afin d'élargir son influence auprès des institutions internationales (Martin et Nahuel Oddone, 2010, pp. 137-138). L'organisation des Villes Arabes est ainsi créée en 1967 (CGLU, 2013, pp. 14-15).

Dans les années 70, la reconnaissance internationale des problématiques urbaines s'accélère avec une institutionnalisation progressive du fait urbain au sein des Nations Unies. Mais l'histoire de l'organisme (actuellement UN-Habitat) est le reflet de la difficulté de porter la politique locale au niveau international :

> « *Le 1er janvier 1975, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains (UNHHSF), le premier organisme officiel des Nations Unies consacré à l'urbanisation (…) sa tâche consistait à aider les programmes nationaux relatifs aux établissements humains* [38]».

---

[36] https://www.coe.int/fr/web/congress/en-bref
[37] https://www.coe.int/fr/web/congress/the-charter-how-it-works
[38] https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/

Les résultats ne se font pas attendre et en 1976 la conférence Habitat I est le premier événement international à reconnaitre les enjeux de l'urbanisation et le rôle des entités locales dans le développement (CGLU, 2013, p. 16 ; Beltran, 2010, pp. 148-149).

Dans la suite de la conférence à Vancouver, deux nouvelles instances apparaissent : la Commission des Nations Unies sur les établissements humains – un organe intergouvernemental – et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (communément appelé « Habitat »), qui a servi de secrétariat exécutif à la Commission[39]. En 1978, l'Assemblée Générale des Nations Unies charge Habitat de s'attaquer aux questions de croissance urbaine. En 1983, le CCE organise la première réunion de femmes élues au niveau local en Europe lors d'une conférence présidée par Fausta Giana Cecchini, maire de Pise. Une année plus tard, ce réseau devient le CCRE, ajoutant les régions à son mandat. En 1985, « *l'Association Mondiale des grandes Métropoles (Metropolis) est officiellement fondée à Montréal* » tout comme SUMMIT, la conférence des principales villes du Monde. Elles seront suivies par l'asiatique Citynet[40] deux ans après. IULA lance la même année la « Déclaration universelle de l'autonomie locale » (CGLU, 2013, p. 17). En 1989, la FMCU fonde un appui technique pour la coopération décentralisée : Cités Unies pour le Développement (p. 18).

Cependant, ces initiatives sont confrontées à leur faible influence et à une coopération élémentaire. Ce n'est qu'à partir des années 90 et la sensibilisation aux enjeux du climat que la situation avance : « *les gouvernements locaux ne se sont pas limités à répondre à des objectifs politiques prédéfinis dans la scène nationale ou internationale, ils prennent des initiatives de leur propre ressort ; cela suggère qu'ils représentent une instance importante pour la gouvernance des questions environnementales globales* » (Betsill, 2006, p. 141). Soutenu par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, le réseau ICLEI est né en 1990 pour inciter les villes à définir des politiques de développement durable (CGLU, 2013, p. 18). Deux nouveaux réseaux, Energie-Cités et Alliance Climat apparaissent sur scène la même année. Leur présence et mobilisation, notamment celle d'ICLEI, donnent au sommet de Rio de 1992 et à l'Agenda 21 une claire orientation locale (Emelianoff, 2007, p. 159 ; CGLU, 2013, p. 18 ; Martin-Lopez, 2010, p. 140). Melchiorri

[39] https://unhabitat.org/fr/node/2969
[40] https://citynet-ap.org/

(2015, pp. 52-53) décrit cette occasion comme un moment clé pour le rôle international des villes dans le développement durable. Il mentionne qu'en 1991, la première définition de « ville durable » est publiée par Habitat comme celle « *où les réalisations en matière de développement social, économique et physique sont faites pour durer* ».

Autrement, la conférence de Rio en 1992 s'est penchée sur l'analyse des conditions urbaines. La déclaration de Rio insiste donc sur le rôle des villes dans les trois piliers de développement durable. A cet égard, le document de l'Agenda 21 a joué le rôle de déclencheur pour un engagement efficace des territoires dans la démarche.

En 1994 les villes européennes se prononcent en faveur du développement urbain durable à travers la Charte d'Aalborg[41], « l'ancêtre » de l'Agenda Urbain européen. Le Commonwealth crée un forum local en 1995 (CGLU, 2013, p. 19). En 1996, Istanbul accueillait la deuxième conférence Habitat des Nations Unies (Melchiorri, 2015, p. 53 : Martin-Lopez, 2010, p. 136), dont les résultats ont permis aux acteurs d'acquérir « *pleinement conscience des enjeux liées au devenir des villes où va désormais se jouer, pour l'essentiel, notre capacité de développement, la cohésion de notre société et même l'équilibre écologique de la planète* » (Cavallier, 1997, p. 1). Pour la CGLU (2013, p. 19),

> « *L'agenda établit les politiques et les actions à réaliser pour atteindre l'objectif d'un logement suffisant pour tous et pour développer des établissements humains durables. Lors de la conférence, les autorités locales sont reconnues par les gouvernements comme « leurs plus proches partenaires » et le renforcement des capacités des autorités locales est identifié comme une priorité* ».

Malgré cela « *Habitat II était un lieu plutôt défensif qu'une conférence active* », car la réunion « *n'a pas osé poser les questions cruciales aux défis de l'habitat humain à l'époque* » (Bruckner, 2018, p. 25). Il faut aussi souligner le rôle des réseaux internationaux de villes pendant ces deux sommets, Rio et Istanbul, car ils ont été le vecteur « *d'une parole unifiée des villes au niveau international* » (Mbassi, 1997, p. 3) Les réseaux internationaux de villes sont donc invités à travailler plus étroitement avec Nations Unies. Dans ce cadre, en 1999, UN Habitat et les réseaux entament une consultation sur la Charte Mondiale de l'Autonomie locale qui sera ensuite bloquée par les Etats. Les réseaux

[41] https://sustainablecities.eu/the-aalborg-charter/

d'autorités locales seront aussi présents lors des sommets mondiaux (CGLU, 2013, pp. 19-20) comme Porto Alegre – en 2001 sur l'inclusion sociale ou Johannesburg en 2002 sur le développement durable, sans oublier l'établissement du Forum Urbain Mondial[42] et le vingtième anniversaire du sommet de Rio en 2012.

L'Assemblée Générale des Nations Unies rappelle à ses Etats membres en 2001 la dimension des collectivités locales en tant qu'acteurs autonomes. Cette « *Déclaration sur les Villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire*[43] » est un pas en avant vers la reconnaissance internationale du pouvoir local (Beltran, 2010, p. 149 ; Martin-Lopez, 2010, p. 136). En 2004 l'IULA et la FMCU, ainsi que Metropolis, fusionnent pour créer « *Cités et Gouvernements Locaux Unis* » – CGLU (Kihlgren, 2020, p. 7). En 2007, UNHABITAT publie, avec l'appui du Conseil consultatif des autorités locales, les « Lignes directrices sur décentralisation et renforcement des autorités locales[44] », ce conseil étant composé par des associations et plateformes de villes internationales (Beltran, 2010, p. 151). En 2008, CGLU (p. 21) lance l'Agenda de La Haye pour la diplomatie des villes en vue de définir leur rôle dans la prévention de conflits (Martin-Lopez, 2010, p. 141). La tenue de la COP15 en 2009 à Copenhague a confirmé l'importance et l'influence des villes dans les négociations climatiques (Rotolo, 2018, p. 109), car :

> « *L'approche universelle descendante de la gouvernance mondiale en matière de climat, illustrée par les objectifs juridiquement contraignants du Protocole de Kyoto et les calendriers de réduction des émissions, a été remplacée par une architecture de la politique climatique beaucoup plus décentralisée* » (cité par Bäckstrand, 2017 p. 563).

Cette lancée se voit confirmée par l'inauguration, en 2014, de la plateforme « Compact of Mayors », par le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, lors d'un sommet sur le changement climatique. Ce mouvement fusionne avec le Pacte des Maires en 2016 (Pinault et Cavicchioli, 2017, p. 44). De même, Michael Bloomberg, ancien maire de New-York, a été nommé envoyé spécial des Nations Unies pour les villes en 2014 (Kihlgren, 2020, p. 10).

---

[42] https://wuf.unhabitat.org/world-urban-forum-premier-conference-cities
[43] http://www.hlrn.org/img/documents/Ist+5_Declaration_A_RES_S25_2_FR.pdf
[44] https://www.uclg.org/sites/default/files/Lignes%20Directrices%20FR_0.pdf

En 2013, le politologue Benjamin Barber se pose la question d'inverser les rôles entre les villes et les Etats. Son livre « If mayors ruled the world »[45] (2013), publié par Yale, présente les maires comme le niveau politique le mieux placé pour résoudre des questions planétaires comme le changement climatique ou le terrorisme.

« *Les villes devraient gouverner le monde pour une bonne raison* », déclare-t-il. « *Les États-nations ne l'ont pas fait et ne peuvent pas le faire. (…) Alors que les nations deviennent de plus en plus dysfonctionnelles, les villes se hissent* ». La philosophie du livre gagne plusieurs maires au niveau mondial et inspire la création, en septembre 2016, du Parlement Mondial des Maires à La Haye, auquel nous avons assisté. Un mois plus tard, c'est la troisième édition d'Habitat qui se réunit à Quito. La conférence avait pour mission l'approbation d'un agenda complet pour les villes du monde, agenda dont l'objectif était d'« *orienter, pour les vingt prochaines années, le développement urbain durable et porteur de changements*»[46]. Un an plus tard, le programme européen URBACT[47] a résumé les objectifs thématiques : (i) insertion sociale et gestion de la pauvreté, (ii) prospérité urbaine et l'égalité des chances, (iii) développement urbain durable et (iv) résilience. Cette analyse mentionne aussi les conditions de réussite : (i) mise en place de cadres stratégiques, (ii) système participatif (iii), coopération internationale, (iv) renforcement des capacités et (v) partage des bonnes pratiques. Néanmoins, il faut souligner l'absence d'un système d'évaluation des progrès ainsi qu'un engagement plutôt informel de la part des Etats.

Cependant, l'inclusion de l'objectif 11 pour le développement urbain durable[48] en tant qu'objectif de développement par les Nations Unies (Rotolo, 2018, p. 109) peut servir de levier pour l'Agenda de Quito (p. 114). Désormais, la thématique climatique est toujours primordiale pour l'action des villes à l'international, notamment en réaction au refus du président Trump de poursuivre l'accord de Copenhague (Pinault et et Cavicchioli, 2017, p. 45). En 2019, les villes des Etats-Unis ont toutefois été nombreuses à s'unir à la pétition « America's Pledge on Climate Change » (445 collectivités) et à signer (289 collectivités) la déclaration « We Are Still In » (Kihlgren, 2020, p. 13).

---

[45] Et si les maires gouvernaient le monde ?
[46] https://unhabitat.org/fr/node/106617
[47] https://urbact.eu/take-aways-habitat-iii-and-new-urban-agenda
[48] Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

- ✓ En somme, l'évolution du rôle international des villes s'est appuyée sur deux éléments principaux : les grands réseaux globaux (actuellement CGLU) et la thématique environnementale/climatique. Il s'agit à présent d'examiner les particularités du cas européen.

1.2 La politique urbaine européenne

Cette section se veut un miroir de la section précédente, mais selon une clé de lecture européenne. Le fait qui marque le lancement d'une « politique urbaine européenne » est la mise en œuvre du Fonds européen de développement régional en 1975. Cela étant, malgré un dialogue informel régulier, les textes ne faisaient pas une différence marquée entre villes et régions (Fievet, 2017, p. 8). Nous allons donc nous pencher sur l'évolution de la dimension urbaine des politiques communautaires depuis 1975 pour dresser le contexte d'évolution de la diplomatie urbaine européenne et commencer à identifier le cadre, les conditions et les normes de sa mise en œuvre. Pour cela, nous avons consulté principalement les recherches de Pazos-Vidal (2020), Korthals Altes et Haffner (2019), Purkarthofer (2019), Dossi (2012) et Heinelt (2017) ainsi que les documents, programmes et sites webs européens concernés. Il faut néanmoins souligner les travaux de l'espagnol de Santiago Rodríguez (2017) et des français Halpern et Le Galès (2013) ainsi que du britannique Parkinson (2005) qui ont fait un effort spécifique pour énumérer les transformations de la politique urbaine européenne de façon chronologique.

Halpern et Le Galès (2013, p. 3) datent les débuts de la politique urbaine européenne autour des années 60. Ils identifient aussi (p. 4) trois « *cadres normatifs et cognitifs* » : (i) l'aménagement et les risques de la concentration urbaine, ainsi que les déséquilibres économiques entre régions, (ii) l'environnement et la qualité de vie ou le développement durable, (iii) le déclin des villes et des ports : la crise urbaine.

Des auteurs comme Korthals Altes et Haffner (2019, p. 15) comparent la politique agricole européenne (perçue en tant que politique du rural), qui est consolidée et affirmée légalement, avec la politique urbaine qui, légalement, n'existe pas. Néanmoins, selon Santiago Rodríguez (2017, p. 25), l'absence du mot « urbain » dans les traités n'implique pas que la politique européenne n'affecte pas les villes ou que les

institutions européennes ne prennent pas en compte le fait urbain. A cet égard, il nous rappelle que, au-delà de la politique régionale, les politiques sectorielles impactent aussi les villes, tout comme les principes de compétitivité et cohésion.

Pour cet auteur, il s'agit de « soft power », un pouvoir souple de l'Union Européenne qui s'est affirmé progressivement à partir des échanges entre les Etats membres à échelle informelle et des propositions de la Commission européenne. Nous allons donc regarder ces deux éléments dans les sections qui suivent.

Les déclarations « urbaines » des Etats membres

Il n'y a pas de formation formelle du Conseil correspondant aux affaires urbaines. Néanmoins, les Etats membres coopèrent sur cette thématique via des groupes de travail informel, soit au niveau des représentations nationales à Bruxelles, soit entre les Directions générales des ministères concernés une fois par semestre, soit, à moyen terme, au niveau ministériel (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 26 ; Heinelt, 2017, p. 13, Pazos-Vidal, 2020, 171). Le groupe technique principal, connu comme « Urban Development Group », est composé des Etats membres, des Etats associés et candidats, de la Commission européenne, du Parlement européen, du Comité des régions et du Conseil économique et social européen.

Il inclut aussi d'autres services de l'UE (tels que la BEI ou l'Agence de l'environnement), des réseaux et plateformes[49] (EUKN, Eurocities, CCRE ; ECTP) ou encore le programme URBACT (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 32). Ce volet « étatique » de la politique urbaine européenne est visible à travers de déclarations et d'autres instruments de type discursif (Purkarthofer, 2019, p. 88). Même si ces chartes et accords ne sont pas obligatoires, ils sont ensuite reflétés dans les travaux du Parlement européen et de la Commission Européenne, voire du Comité des Régions et des réseaux européens de villes (Heinelt, 2017, p. 13). Notre expérience confirme que ces documents peuvent aussi donner lieu à des appels à projet ou expertise. C'est par exemple le cas de la Charte de Leipzig ou encore de l'Agenda Urbain que nous

[49] EUKN (le réseau pour la connaissance en matières urbaines https://www.eukn.eu/) ; Eurocities (https://eurocities.eu/) ECTP : Conseil européen des urbanistes (http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/)

verrons dans le chapitre 4. Nous pouvons ajouter qu'il y a des Etats qui sont plus « urbains » que d'autres dans leurs programmes pour la présidence européenne, comme les Pays-Bas (Parkinson, 2005, p. 21).

Par exemple, la présidence espagnole au début de 2010 a proposé un document, la Déclaration de Toledo[50], qui reflète un profond engagement avec la question urbaine ; la présidence allemande a pour sa part travaillé au deuxième semestre de 2020 afin de produire une « *Charte de Leipzig renouvelée* » signée pendant son mandat.

Tandis que le traité de Rome en 1957 mentionne le « développement harmonieux » du continent, l'Acte unique européen en 1986 renforce la transversalité et influence des politiques communautaires dans les politiques nationales, régionales et locales, tout en reconnaissant le principe de cohésion (Rotolo, 2018, p. 67, 74 ; Parkinson, 2005, p. 27 ; Guderjan, 2012, p. 109). Cependant, le premier pas vers une reconnaissance formelle des villes dans le système politique de l'UE émane du Traité de Maastricht[51] (1992) qui confirme le principe de cohésion et instaure le principe de subsidiarité au cœur du système de décision de l'Union Européenne (Parkinson, 2005, p. 27 ; Bolgherini, 2010, p. 303 ; Rodríguez-Martín, 2010, p. 329 ; Guderjan, 2012, p. 112).

Ce traité va aussi permettre, deux ans plus tard, la création du Comité européen des Régions (La Porte, 2013, p. 92 ; Pazos-Vidal, 2020, p.70 ; Rotolo, 2018, p. 81). Même si la majorité de cette Chambre appartient, à l'époque, aux régions, l'adhésion progressive de nouveaux Etats a impliqué qu'aujourd'hui presque la moitié des membres sont des villes. Nous analyserons cette instance de l'Union Européenne plus en détail dans le chapitre dédié à la diplomatie classique.

Après de longues négociations démarrées à Nantes en 1988, les Etats lancent en Potsdam en 1999 le Schéma de développement de l'espace communautaire. L'objectif est d'établir une politique de coopération autour des enjeux de développement du territoire de l'UE (Faludi, Waterhout, 2012 ; Melchiorri, 2015, p. 68 ; Purkarthofer, 2019, p. 86 ; Claeys et Lejeune, 2020, p.2 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 169 ; de Santiago Rodríguez,

[50] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf
[51] https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty

2017, p. 29 ; Rotolo, 2018, p. 76). Dans le document[52], plusieurs sections sont dédiées spécifiquement aux villes (Parkinson, 2005, p. 36).

L'année suivante, en novembre, le « Programme d'Action de Lille »[53] est approuvé dans une réunion informelle.

Il identifie neuf priorités concernant la question urbaine en Europe comme le rôle des villes dans l'aménagement ou encore le principe de partenariat (de Santiago Rodríguez, 2017, pp. 33, 38 ; Parkinson, 2005, p. 35 ; Fenet, 2007, p. 56).

Réunis en Rotterdam en 2004, les Etats reconnaissent que les villes « donnent du pouvoir à l'Europe »[54]. C'est la déclaration sur l'Acquis Urbain, qui reconnait les particularités des programmes urbains européennes, notamment URBAN, particularités qui doivent être reconnues dans la politique de cohésion (de Santiago Rodríguez, 2017, pp. 28, 33 ; Baars, 2018 p. 19). Les critères de l'acquis urbain (De Gregorio, 2015, p. 19) y sont identifiés comme suit : (i) une approche « par zone » et régénération urbaine, (ii) une période limitée (5 à 6 ans), (iii) une approche intégrée (iv), la participation et la collaboration de la société civile, (v) la gouvernance multiniveaux et (vii) un processus de sélection concurrentiel.

En 2005, l'Accord de Bristol[55] propose huit caractéristiques pour définir une communauté[56] durable et demande un engagement à partager des études de cas de bonnes pratiques entre les Etats membres (Purkarthofer 2019 p. 93 ; de Santiago Rodríguez, 2017, p. 33). Tant l'Acquis urbain que l'Accord de Bristol ont servi de base à la Charte de Leipzig[57] approuvée en 2007 et dont nous parlerons dans le chapitre 4 dans la section dédiée aux stratégies intégrées urbaines, qui sont la base de ce document. La même année, la promulgation du Traité de Lisbonne[58] renforce le principe de subsidiarité et le rôle du Comité des Régions en tant que « gardien » de celle-ci (Bolgherini, 2010, p. 302 ; Rotolo, 2018, p. 75 ; Guderjan, 2012, p. 112). A travers de la déclaration de Marseille[59] en 2008, les Etats renforcent la Charte de Leipzig avec

---

[52] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
[53] https://www.eukn.eu/news/detail/lille-action-programme/
[54] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/pdf/112004_rotterdam_conclusion.pdf
[55] https://www.eib.org/attachments/jessica_bristol_accord_sustainable_communities.pdf
[56] Dans le sens de localité
[57] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
[58] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN
[59] https://www.eib.org/attachments/jessica_marseille_statement_en.pdf

la création d'un référentiel européen des villes durables, le RFSC. L'Agenda territorial européen[60] est approuvé aussi en 2007, afin de défendre la compétitivité et la durabilité des régions européennes, l'objectif étant d'approfondir le concept de cohésion territoriale et d'introduire la dimension territoriale dans les stratégies européennes de Lisbonne et de Göteborg. (Prezioso, 2005, Heinelt, 2017, p. 13; Purkarthofer, 2019, pp. 86, 93 ; Claeys et Lejeune, 2020, p. 2 ; De Gregorio, 2015, p. 19 ; de Santiago Rodríguez ; 2017, pp. 33-34). Le traité de Lisbonne, ainsi que plus tard la stratégie Europe 2020, introduisent le concept de *cohésion territoriale*[61] comme un principe européen (Pazos-Vidal, 2020, p. 171 ; de Santiago Rodríguez ; 2017, p. 34).

A Tolède en 2010, la Réunion informelle des ministres des questions urbaines lance deux documents : un document de référence sur la régénération urbaine intégrée et la Déclaration de Tolède. Cette déclaration met en relation la stratégie urbaine européenne avec la stratégie Europe 2020, soutient le RFSC et demande la consolidation d'un Agenda Urbain (Heinelt, 2017, p. 13 ; Claeys et Lejeune, 2020, p. 2 ; De Gregorio, 2015, p. 19 ; de Santiago Rodríguez, 2017, p. 37).

L'Agenda Territorial fut renouvelé en 2011[62] (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 29 ; Purkarthofer, 2019, p. 86 ; Claeys et Lejeune, 2020, p. 2) et le sera encore en 2020 pendant la présidence allemande. La déclaration de Riga en 2015 est en soi le lancement officiel de l'Agenda urbain européen[63]. Nous reviendrons sur ce document ainsi que sur l'Agenda lui-même plus en détail au chapitre 4.

Il convient à présent d'examiner l'évolution des instruments des institutions européennes autres que le Conseil, afin de compléter le panorama de dispositifs communautaires.

L'acquis urbain européen

Une fois observée l'activité des Etats (et donc du Conseil, même en réunion informelle) concernant la politique urbaine au niveau européen, il est en effet nécessaire

---

[60] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions

[61] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/

[62] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020

[63] Lancé le 31 Mai 2016, 40 ans exacts depuis le premier évènement UNHABITAT.

d'analyser les différents dispositifs que les autres institutions européennes (notamment la Commission) ont mis en marche au fur et mesure. Ainsi, le développement urbain est progressivement devenu une priorité dans l'agenda de ces institutions européennes, priorité qui s'est traduite dans une variété d'initiatives en direction des villes (Heinelt, 2017, p. 13) que nous allons résumer ici. Dans ce déroulé des initiatives européennes, on va trouver des programmes (comme URBAN ou encore URBACT) mais aussi des actions qui peuvent être définies comme des « campagnes » de la Commission Européenne. Ces campagnes, qui seront ensuite présentées dans sa dimension d'instruments de la diplomatie urbaine européenne, peuvent prendre plusieurs formes : un prix comme la Capitale verte européenne ou une plateforme, comme la Convention des maires.

Le lancement du fonds de développement régional (FEDER) en 1975 est à l'origine des instruments urbains de la Commission européenne (Dossi, 2012, p. 229) même s'il s'adresse fondamentalement aux régions (Parkinson, 2005, p. 27). Les instruments naissent en effet tous dans son « *sillage* » (Halpern et Le Galés, 2013, p. 3), voire sous son « *parapluie* » (Parkinson, 2005, p. 21). Naples et Belfast développent les premiers « Programmes opérationnels intégrés » après 1978 tandis que Londres et Marseille inaugurent discrètement les programmes pilotes (Halpern et Le Galés, 2013, pp. 3-5). En 1988 et après une résolution du Parlement Européen, la Commission Européenne crée le Conseil Consultatif des Collectivités Locales et Régionales, organe inspiré d'un intergroupe similaire existant au Parlement depuis 1980. Malgré la dénomination spécifique (« locales »), il s'agit alors seulement d'une plateforme de dialogue avec les régions européennes, sans vrai rôle pour les villes (Bacigalupo 2001, p. 65 ; Martin et Oddone, 2010, p. 263).

Deux rapports marquent l'intérêt croissant de la Commission européenne pour la question urbaine : « *Les problèmes urbains et la politique régionale dans la communauté européenne* », écrit par Cheshire en 1988 et « *Urbanisation et fonctions des villes dans la communauté européenne* » remis par Parkinson en 1992 (Fenet, 2007, p. 54 ; Parkinson, 2005, p. 27). En parallèle, sous l'inspiration de Jacques Delors et Bruce Millan, l'article 10 du FEDER (ainsi que l'article 6 du fonds social européen) ouvrent la porte à des initiatives expérimentales dans le domaine urbain en deux phases : 1989-1994 et 1997-

1999. Dans la première période[64], c'est le programme RECITE qui inspire la mise en commun d'expériences et le développement de la coopération entre régions tandis que PACTE se centrait sur l'action des autorités locales.

RECITE sera prolongé dans la période suivante au cours de laquelle seuls 26 projets furent approuvés (sur 503 candidatures).

L'intervention du Parlement européen à faveur d'une continuité, ainsi que les bons résultats de ces initiatives novatrices, vont fonder plus tard les programmes URBAN en 1994, URBAN 2 en 2000, voire URBACT[65] en 2002. D'autres possibilités, telles que la dimension urbaine dans l'Objectif 2, ainsi que l'Audit Urbain[66], apparaissent ensuite afin de capitaliser les résultats de ces premières actions. Ces programmes s'inspiraient des exemples britannique (City Challenge) et français (Politique de la ville) dans leur structure et objectifs (Dossi, 2012 pp. 227, 234-235 ; Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 16 ; de Santiago Rodríguez, 2017, pp. 27-28, 35 ; Halpern et Le Galés, 2013, pp. 8-11 ; Brunazzo, 2010, pp. 288-289 ; Grazi, 2010, p. 264 ; Parkinson, 2005, p. 28).

Pour Halpern et Le Galès (2013, p. 9), ces premiers instruments « *visent avant tout à produire de l'information, normaliser des critères et des catégories, rendre visibles et mettre en exergue des expériences afin de les transférer, de structurer des réseaux et des clientèles de soutien à cette politique urbaine* ». Néanmoins, il faudrait mentionner d'autres instruments créés à la même époque mais dont l'intention était de souligner la citoyenneté européenne à partir de sa dimension locale tels que le programme Europe pour les Citoyens proposé par le Parlement européen afin de soutenir les jumelages et lancé par la Commission européenne en 1989 (CGLU, 2013, p. 18) et la Capitale européenne de la culture, créée en 1983 mais institutionnalisée en 1999 (Lähdesmäki, 2014, p. 70). De même, nous ne pouvons pas oublier le « Livre vert sur l'environnement urbain[67] » publié en 1990, qui défend la spécificité de la ville européenne (Brunazzo, 2010, p. 288 ; Rotolo, 2018, p. 80) et sera suivi en 2001 par la création d'un groupe

[64] https://cordis.europa.eu/programme/id/REG-RECITE-1/fr
[65] https://urbact.eu/le-programme-urbact
[66] Ou sa version actuelle, la plateforme urbaine des données : https://urban.jrc.ec.europa.eu/#/en
[67] https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/0e4b169c-91b8-4de0-9fed-ead286a4efb7/language-en

d'experts (Parkinson, 2005, p. 33) et, en 2006, par la « Stratégie thématique pour l'environnement urbain[68] » (Rotolo, 2018, p. 93).

Aussi dans les années 90, il a fallu résoudre la question du rattachement de la problématique urbaine à une Direction générale de la Commission européenne.

En fait, tant celle de l'environnement comme celle de la politique régionale poussaient pour être la « dg urbain ». On en veut pour preuve l'apparition presque simultanée de deux rapports urbains : « Vers un agenda urbain dans l'Union européenne »[69] (1997) et « Développement urbain durable dans l'Union européenne : un cadre d'action »[70] (1998), qui sera présenté lors d'un Forum Urbain[71] la même année (Parkinson, 2005, p. 21). Suite à la création d'un groupe interne « interservices » en 2005, c'est la politique régionale qui est identifiée comme interlocutrice principale de la politique urbaine (Dossi, 2017, p. 9 ; de Santiago Rodríguez, 2017, p. 26 ; Rotolo, 2018, p. 83).

Par ailleurs, le document de 1997 est une évidente préfiguration de l'Agenda urbain actuel, car la Commission y préconisait alors que : «*si les autorités urbaines ne peuvent pas être les seules agences à agir sur ces grandes questions, elles doivent être pleinement impliquées* » (Purkhatoffer, 2019, p. 92).

Le « Livre blanc sur la gouvernance européenne », publié en 2001 ouvre alors la porte à une participation plus active des collectivités dans la gouvernance européenne (Fenet, 2007, p. 55). Bien que voué à l'échec, il représente une action conjointe de la Commission européenne, du Parlement Européen et du Comité des régions pour renforcer le partenariat entre les différents niveaux de gouvernance, action qui se consolidera ensuite avec la création du Dialogue systématisé comme canal de discussion avec les collectivités (Guderjan, 2012, p. 116).

En 2005, les « acteurs urbains » publient une déclaration en faveur du programme URBAN à Sarrebruck, afin de défendre la continuité du programme[72]. Néanmoins, pour la période 2007, la proposition est le *mainstreaming* : inclure la dimension urbaine comme un élément transversal, de la même façon que sont inclus l'égalité et

---

[68] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:306E:0182:0188:FR:PDF
[69] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197&from=it
[70] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/caud/caud_en.pdf
[71] https://www.blog.urbact.eu/2014/03/looking-backwards-and-forwards-to-the-european-urban-forum/
[72] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf

l'environnement dans les programmes opérationnels de la politique régionale. Ce fut un échec puisque moins de 200 programmes suivirent l'invitation dont beaucoup de façon symbolique (Halpern et Le Galés, 2013, pp. 11-13 ; de Santiago Rodríguez, 2017, p. 35 ; Dossi, 2012, pp. 9, 11 ; Rotolo, 2018, p. 84).

A cette époque la BEI lance aussi ses premiers instruments de financement des projets urbains comme JESSICA (Halpern et Le Galés, 2013, p. 13 ; Rotolo, 2018, p. 86). Ils seront ensuite accompagnés d'autres tels que JASPERS[73], ELENA[74] ou URBIS[75]. Entre 2008 et 2009, plusieurs documents relancent la discussion sur le concept territorial dans la politique européenne, comme le « Livre Vert sur la cohésion territoriale »[76] ou encore le Rapport Barca[77], qui introduit l'approche territorialisée (*place-based approach*).

En 2010, la Commission européenne célébrait par un congrès les « *vingt ans de la politique urbaine européenne* »[78] (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 30).

La même année verra le lancement de l'ARLEM (Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne), qui représente la dimension locale et régionale dans l'Union pour la Méditerranée (CGLU, 2013, p. 21). Néanmoins, l'évènement clé de 2010 est l'introduction de la Stratégie Europe 2020 (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 36) qui implique des nouvelles pressions sur les villes autour de la consommation d'énergie, en lien avec la nouvelle politique pour le climat (Rotolo, 2018, p.94).

En 2011, les choses semblent s'accélérer pour la politique urbaine européenne. Le Parlement européen publie une résolution sur « L'agenda urbain européen et son avenir dans la politique de cohésion » où il s'intéresse à la gouvernance multiniveaux, au principe de partenariat, à la subsidiarité, aux stratégies intégrées ainsi qu'à la relation entre enjeux locaux et priorités européennes (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 41 ; Korthals Altes et Haffner, 2019, p.20). De même, le rapport de la Commission Européenne sur les « Villes de Demain » définit l'acquis urbain comme le résultat de plus de deux décennies de travail au niveau communautaire sur les principes du développement urbain (Palma Andrés, 2019, p. 21 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 173 ; Rotolo,

[73] https://jaspers.eib.org/
[74] https://www.eib.org/fr/products/advising/elena/index.htm
[75] https://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm
[76] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_fr.pdf
[77] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_fr.htm
[78] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/urban_20years/index_en.htm

2018, p. 78). Enfin, la Direction générale en charge de la politique régionale voit officiellement reconnues ses compétences en tant que responsable principale de la politique de la ville et ajoute « Urbaine » à sa dénomination (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 26 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 172 ; Purkhatoffer, 2017, p. 91 ; Rotolo, 2018, p. 80).

Or, la commission Juncker mise en place en 2014 n'a pas de priorité urbaine et n'est pas favorable à la subsidiarité. L'agenda urbain n'est pas dans le portefeuille de la nouvelle Commissaire à la politique régionale, Corina Cretu (Pazos-Vidal, 2020, p. 174). Cela n'arrête pas le lancement des stratégies intégrées urbaines prévues par l'article 7 du nouveau règlement FEDER (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 31) ni le processus pour l'agenda urbain, comme nous verrons au chapitre 4.

Plusieurs plateformes sont soutenues comme le Réseau de développement urbain[79] (créé à partir du dernier règlement du FEDER). Par ailleurs, entre 2015 et 2020, la Commission européenne a publié plusieurs études sur le développement urbain[80] : l'Enquête sur la qualité de vie dans les villes européennes (2015), le Rapport sur l'état des villes européennes (2016), Europe urbaine - Statistiques sur les villes, villages et banlieues (2016), le Rapport sur l'avenir des villes (2019), le Manuel des stratégies de développement urbain durable (2020, le Manuel européen pour les examens locaux volontaires des ODD (2020) ou encore l'Enquête sur la qualité de vie dans les villes européennes (2020).

La rivalité entre Directions générales de la Commission est loin d'être éteinte. Deux ans après de la disparition d'URBAN, en 2008, le département Energie de la Commission européenne lance le Pacte des Maires[81], avec l'évident soutien du président de la Commission (Pazos-Vidal, 2020, p. 172 ; Rotolo, 2018, p. 86). Cette initiative vise à créer des stratégies urbaines intégrées autour du climat que nous verrons dans le chapitre 4. La section sociale de la Commission organise les prix de la ville accessible[82] (cf. notre chapitre 6). En 2008 aussi, avec l'appui de la section internationale de la Commission européenne, PLATFORMA est créé pour faciliter le

[79] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/
[80] https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/knowledge-cities_en
[81] https://www.covenantofmayors.eu/
[82] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1141

dialogue entre les institutions européennes et les autorités locales et régionales au niveau mondial (CGLU, 2013, p. 21). Le résultat de cette plateforme est Capacity4dev[83], dont la gestion est assumée par la Direction générale pour la coopération internationale et le développement.

Pour l'environnement, le concours « Capitale verte européenne »[84] est en marche depuis 2010 et cette année a vu naître leur « Accord pour les Villes vertes » en Octobre[85]. Côté transport, nous pouvons mentionner le programme CIVITAS[86] pour la mobilité urbaine ainsi que la Semaine européenne de la mobilité[87] que nous verrons respectivement aux chapitres 4 et 6. Dans le Département pour la recherche, on trouve des financements pour les villes intelligentes (mentionnées dans le chapitre 4), en plus de plateformes comme JPI Urban Europe[88] pour la recherche urbaine (Rotolo, 2018, p. 86). Plusieurs départements peuvent coopérer dans une seule initiative telle que le Partenariat européen d'innovation sur les villes et communautés intelligentes[89] (EIP SCC) créé en 2012 par les sections d'énergie, transport, connexion et recherche (Pazos-Vidal, 2020, p. 173). La ville est donc loin d'être un monopole de la DG REGIO et du FEDER. Nous pouvons affirmer qu'il y a plus d'un « *sillage* ».

C'est sûrement cela qui conduit Atkinson and Zimmermann (2016, p. 12) à affirmer que la dimension urbaine de la politique européenne « *reste un champ de réflexion et d'action assez flou et mal défini* ». De surcroît, les évolutions présentent des nouveaux paramètres. Par exemple, « *Paris, Bruxelles et Madrid ont, en décembre 2018, saisi le Tribunal général de l'UE afin de démontrer que les limites d'émissions de gaz d'échappement fixées par la Commission européenne étaient trop élevées* » (Kihlgren, 2020, p. 13). Elles ont donc déposé un recours auprès de la Cour européenne dans un exercice de subsidiarité active (Calamé, 2016) qui trouve une nouvelle dimension juridique dans les traités. Ainsi, ne serait-ce opportun de poser la question à l'envers ?

---

[83] https://europa.eu/capacity4dev/
[84] https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/
[85] https://ec.europa.eu/environment/topics/urban-environment/green-city-accord_en
[86] http://civitas.eu/
[87] https://mobilityweek.eu/emw-awards/
[88] « Joint Programming Initiative » : Initiative de programation conjointe https://jpi-urbaneurope.eu/
[89] https://eu-smartcities.eu/

Plutôt que de chercher une dimension urbaine de la politique européenne, qui peut-être n'existe pas ou est « *floue* »…, ne devrions nous chercher la dimension européenne des politiques des villes elles-mêmes ? Tel est l'objectif de notre thèse et, comme nous verrons dans le point suivant, cela semble aussi la tendance de la littérature scientifique.

1.3 Etat de l'art : la musique sans les instruments[90]

Dans l'approche de l'observation participante consolidée à travers la théorisation ancrée, la littérature vient en deuxième lieu, pendant les dernières phases de construction du concept théorique. Evidemment, il ne faut pas porter cette affirmation à l'extrême dans la mesure où il ne serait pas possible d'adopter la position du chercheur en observation participante sans s'appuyer sur la littérature. Il s'agit juste d'une perspective où le terrain guide aussi le choix des sources. Dans notre cas, le terrain produit lui-même des documents d'étude. De surcroît, notre démarche, inscrite dans un cadre professionnel, implique plus de quinze ans de lectures sur la thématique. La théorisation ancrée permet alors de mettre en ordre ces lectures, leur donner un poids scientifique ainsi que d'identifier les besoins de connaissances. Le premier constat est celui d'une multiplicité de points de vue qui doivent être testés et vérifiés. Notre concept de *diplomatie urbaine* est basé sur les observations et appuyé par quatre grandes familles théoriques : l'économie et le marketing (territorial), les études européennes, les relations internationales et un « *retour du territoire* » marqué par le retour de la ville (les *urban studies*). Par conséquent, dans les points suivants nous allons décrire ces quatre dimensions théoriques qui servent de pilier à un concept qui n'existe pas encore : la diplomatie urbaine européenne ; une diplomatie qui manque d'armes mais qui pourtant n'est pas désaccordée.

L'approche économique et marketing

Selon Beltran de Felipe (2010, p. 87), « *les grandes villes (…) sont des acteurs de l'économie mondiale* » au même titre que les Etats, les organisations internationales ou encore les partis politiques. Entre autres, elles empruntent auprès de banques internationales ou

[90] Attribué à Otto von Bismarck : « *La diplomatie sans les armes, c'est la musique sans les instruments*. »

publient des licitations d'échelle transnationale, elles développent « *une multitude d'actions, qui vont de l'accompagnement des entreprises locales à des stratégies de marketing territorial, en passant par la création de partenariats avec des acteurs étrangers publics et privés* » (Kihlgren, 2020, p. 11).

Swyngedouw (2010) parle de « *glocalization* » voire de « *rescaling* », double processus par lequel les pouvoirs se transfèrent du niveau national au niveau supranational mais aussi aux niveaux inférieurs, pendant que les activités économiques suivent la même voie. En 1991, Saskia Sassen commençait à parler des « *villes globales* », celles dont l'économie est « *de plus en plus déconnectée de leur arrière-pays au sens large ou même de leur économie nationale* » et qui dépendent des flux mondiaux. Les « *villes mondiales sont à la fois un indicateur et le résultat d'un changement profond dans la nature de la société internationale* » (Curtis, 2016, p. 460). En 1988, Brenner étudie le phénomène en Europe, se centrant sur l'interface entre villes globales et Etats territoriaux dans le continent. Plus tard, le rôle des villes en tant qu'acteurs mondiaux, notamment en matière d'environnement, a été étudié par plusieurs auteurs comme Acuto (2013), Curtis (2011), Nijman (2016) et plus récemment Bassens et al. (2019) et Swyney (2020).

De même, les années 2010 ont vu se développer le *branding*, que nous entendons ici comme les initiatives individuelles des villes à l'international autour de la promotion et la communication territoriales et ses diverses modalités (*place-making*, *city branding*, *city-marketing*, etc.) ou autour de l'identification à une catégorie nouvelle : Ville Créative, Smart City, Ville Durable, etc. En relation avec l'économie politique, le branding de la ville complète son approche globale, car il représente «*la capacité de la ville à attirer la plus grande valeur possible des flux mondiaux de valeurs afin de promouvoir le développement local* » (Anttiroiko, 2014, p. 2).

Rey Castillo-Villar (2018) explique que l'image de la ville est donc un facteur majeur de positionnement international et de croissance (2018, p. 33) mais qu'il faut aller au-delà des techniques de promotion et travailler sur une marque cohérente avec les perceptions des habitants et des visiteurs (p. 2). A ce sujet, il est nécessaire de mentionner Anholt (2009), Baker (2012), Kavaratzis (2004) et Anttiroiko (2014). Même si selon Kavaratzis (2004, p. 70) le branding de la ville s'applique aux stratégies de promotion « *à la fois pour obtenir un avantage concurrentiel afin d'accroître les*

investissements étrangers et le tourisme, mais aussi pour réaliser le développement communautaire », notre étude se concentrera sur la dimension plus européenne de cette discipline.

La dimension européenne

Comme indiqué dans la section précédente, à partir des années 70 et plus particulièrement dans le cadre de l'Acte Unique ainsi que du traité de Maastricht, l'équilibre entre les échelons de gouvernement a changé sur le continent (Luna Pont, 2010, p. 70). Dans ce contexte, le terme de *gouvernance* est fondamental pour comprendre l'imbrication entre la stratégie locale et les instruments européens. Ce concept de gouvernance a plusieurs dimensions : (i) décision collective d'une société, (ii) coordination d'acteurs et (iii) un remplacement de la hiérarchie par un processus de réseaux (Marx, 2010, p. 32). Ainsi, dans le cas de l'UE, la gouvernance s'est développée comme une réponse à un système complexe où plusieurs échelons de gestion se superposent : c'est la *gouvernance multiniveaux*, qui construit des réseaux politiques plus souples et des institutions informelles[91] et offre une place à la société civile (Marx, 2010, p. 34). Dans ce contexte d'interaction verticale et horizontale, les capacités de décision et d'influence dans l'élaboration des politiques sont partagées entre les divers échelons (Pazos-Vidal, 2020 ; Hooghe et Marks, 2002 ; Luna Pont, 2010 ; Baars, 2018 p. 26 ; Kern et Bulkeley, 2009; Heinelt, 2017; Frantz, 2018). De plus, la gouvernance multiniveaux ou encore le fédéralisme multiniveaux (Keating, 2017, p. 622) sont un levier fondamental pour les autorités locales dans l'Union européenne. L'instrument clé est le *principe de subsidiarité*, compris comme l'obligation de traiter les questions au niveau de gouvernance le plus approprié. Ce principe a émergé avec l'Acte Unique comme une clé d'organisation du système européen. Pour Schneider (2019, p. 23) :

> « *le principe de subsidiarité vise à garantir que les décisions sont prises aussi au plus près des citoyens et que l'UE n'agit pas à moins que cela ne soit plus efficace que si des mesures étaient prises au niveau national, régional ou local. Le principe de principe*

[91] C'est l'approche du néo-institutionnalisme que nous verrons dans le chapitre 3

> *limite l'exercice des pouvoirs de l'UE à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* ».

Ce principe donne un ressort aux autorités locales qui, en vertu de l'article 7 du traité UE, peuvent revendiquer leur droit de mettre en œuvre une politique européenne concrète (Heinelt, 2017, pp. 12-15). A partir de cette base, l'inverse aussi peut être construit. Or, une capacité de plus en plus assumée et visible des villes européennes à agir dans le domaine de l'UE pourrait conduire à une évolution de cette subsidiarité « passive », où la distribution des compétences semble gravée sur le marbre, vers une subsidiarité « active » (Calamé, 2016) où les compétences au niveau européen et international viennent se croiser avec les objectifs locaux.

La gouvernance multiniveaux peut être aussi associée à l'*européanisation* (Adshead, 2013 ; Baars, 2018), même si celle-ci peut être examinée de façon indépendante comme un facteur de changement pour les villes (Goldsmith, 1993). Comme nous reviendrons en détail sur ce concept dans notre analyse approfondie des théories et études dans la section sur les modèles, on se limitera ici à une définition succincte. Vu l'intégration européenne croissante, le concept d'*européanisation* :

> « *attire l'attention sur les liens inter-organisationnels et les modèles d'ajustements mutuels ou d'adaptation entre les États-nations ou avec les institutions en général (…). Elle vise également à fournir une explication de la mobilisation des autorités infranationales au sein du système multi-niveaux de l'UE* ». (Baars, 2018, p. 28)

Quant à son influence dans la littérature, Armondi (2019, p. 4) explique que :

> « *la recherche s'est centrée dans le reworking des politiques et de la mise en œuvre des politiques, en convergeant autour des logiques ascendante et descendante, où les villes non seulement mettent en œuvre les politiques, normes et programmes de l'UE, mais deviennent acteurs à part entière* ».

Dans la littérature consacrée à la *coopération territoriale européenne* commence à apparaitre un intérêt sur le rôle des villes, tant dans les programmes plus urbains comme URBACT que sur INTERREG (Escach, 2013). Un des axes envisagés est la coopération territoriale des villes jumelées (Płoszaj, 2013 ; Boulineau, 2017), un autre le city-branding (Rivas, 2011 ; Deffner et Metaxas, 2007). En outre, les *réseaux de villes* européens et internationaux traversent le même processus de « popularisation ».

En plus des travaux d'Acuto déjà mentionnés, on peut citer ici les travaux de Kern & Bulkeley (2009) ainsi que de Mocca (2015) ou encore Fernandez de Losada et Abdullah (2019) qui signalent les particularités au niveau européen.

De même, la tendance est à observer les réseaux qui travaillent sur des thématiques climatiques (Bulkeley et Betsill, 2005 ; Busch, 2016) avec l'exception d'Eurocities et du CCRE (Payre et Spahic, 2012) ou de certains réseaux territoriaux comme Medcities (Poitout, 2010) ou les Villes Baltiques (Escach, 2013). Enfin, il persiste une confusion entre les alliances de circonstance, les projets européens des villes, les plateformes hybrides et les réseaux « conventionnels » de villes (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019). Pour la coopération bilatérale, la thématique des villes jumelées (*sister/twin cities*) apparaît aujourd'hui comme anecdotique ou résiduelle par rapport au grand intérêt qu'on leur a porté dans les années 90-2000 (Vion, 2003 ; Defrance, 2008 ; Bok, 1994). Ils sont dorénavant perçus comme des relations internationales de seconde classe (Acuto et al., 2016). Néanmoins, certains études disent que cette relation entre villes sœurs fait plus facile le partenariat économique, qu'elle est une forme de coopération territoriale (Marchetti et al., 2019) et qu'elle peut servir à un développement conjoint (le concept *de city-to-city cooperation* du Conseil de l'Europe).

Les stratégies de *plaidoyer, veille* et /ou de « *lobby* » ont été examinées en science politique (Pinson et Vion, 2000 ; Callanan et Tatham ; 2014 ; Quitkat et Finke, 2008), voire en communication publique (Laporte, 2013 ; Alemanno, 2017). Cette dimension analyse la stratégie politique et d'influence des villes européennes, perçues parfois comme acteurs de deuxième classe (voire troisième, après les régions) dans le système politique communautaire.

Enfin, il ne faut pas oublier que les institutions européennes et notamment la Commission sont sources de structures, rapports et études sur la question urbaine dans le continent ; sources qui contiennent aussi des indications sur le *rôle que les villes-elles mêmes doivent (ou peuvent) jouer dans le système communautaire* ainsi que des développements sur la signification de principes fondamentaux comme le partenariat, la subsidiarité, la gouvernance ou encore l'approche intégrée urbaine.

Nous nous sommes longuement étendus sur ces documents dans le point 1.2. D'un point de vue opérationnel, afin de fournir les *bases pratiques* de la diplomatie urbaine,

il est aussi intéressant d'examiner les manuels des programmes de financement européens, tels que, entre autres, les différents INTERREG (coopération territoriale), Horizon 2020 (recherche), ou encore URBACT.

De même, le site web de ce dernier programme fonctionne, à travers son blog et ses différentes sections, comme une bibliothèque de la dimension urbaine des politiques européennes, voir internationales.

Les relations internationales et la diplomatie publique

La théorie dominante dans les relations internationales est le *réalisme* avec des auteurs tels que Morgenthau (1948) ou Kissinger (1994). Cette théorie se centre sur le conflit, la compétition et l'ambition qui marquent fortement les relations de pouvoir. Dans ce cadre, l'Etat est le centre unique des relations internationales, qui doivent servir à son intérêt. Le *néoréalisme* complète cette perception avec les relations entre Etats, qui sont utilitaires, de telle façon que « *pour les internationalistes les entités subétatiques ne sont que des acteurs secondaires dans leur champ d'étude, si tant est qu'ils les prennent en compte* » (Gely, 2016, p. 76). Le *libéralisme* commence à accepter la présence d'autres acteurs au-delà de l'Etat (Gely, 2016, p. 80), définissant un contexte d'interdépendance de ces acteurs et identifiant de nouvelles thématiques internationales comme les droits de l'homme (Martin et Oddone, 2010, p. 28).

Dans ce sens, il est obligatoire de mentionner la théorie de *l'interdépendance complexe* (Keohane et Nye, 1989), qui questionne un contexte international complexifié où coïncide une diversité d'acteurs liés à des dynamiques multidirectionnelles (Luna Pont, 2010, p. 52). En l'absence de souveraineté, ces acteurs sont caractérisés par leur influence, autonomie et capacité (Martin et Oddone, 2010, p. 54). Autrement, des auteurs comme Barber (2013) considèrent que les villes ont progressivement investi des rôles diplomatiques, antérieurement réservés à l'Etat.

Cependant, quand on parle de relations internationales des villes, l'image qui apparait est celle de la *coopération internationale*, la coopération au développement, voire la coopération décentralisée. Ce type de coopération prétend être un instrument de solidarité avec les pays les moins développés (Mestre, 2017, p.163 ; Martin et Oddone, 2010, p. 167) et peut s'inscrire dans les initiatives de jumelage comme nous avons vues

précédemment. Mais aujourd'hui, ce terme populaire dans les années 80 reflète aussi une coopération entre pairs de continents différents, coopération technique, voire commerciale ou industrielle entre villes du Sud et du Nord qui peuvent avoir des niveaux similaires de développement (Gely, 2016, p. 96).

Par ailleurs, le terme « *diplomatie publique* » s'applique à l'activité internationale de toutes les organisations « parallèles de l'Etat » mais qui ne sont pas l'Etat. Le terme a été proposé par Edmund Gullion en 1965 et, à l'époque, sa définition était la suivante :

> « *La diplomatie publique… traite de l'influence des attitudes du public sur la formation et l'exécution de la politique étrangère. Elle englobe des dimensions des relations internationales allant au-delà de la diplomatie traditionnelle ; la sensibilisation des gouvernements à l'opinion publique d'autres pays ; l'interaction de groupes et d'intérêts privés d'un pays avec un autre ; le compte rendu des affaires étrangères et son impact sur la politique ; la communication entre ceux dont le travail est la communication, en tant que diplomates et correspondants à l'étranger ; et le processus de communication interculturelle.* » (Murrow Center cité par Cull, 2016, blog[92]).

La diplomatie publique est aujourd'hui aussi utilisée pour définir, en plus des autres significations, l'activité internationale des villes. En 2013, Teresa Laporte a appliqué ce concept aux villes européennes et à leurs relations avec les institutions communautaires. Sa notion de « cadres » (les différents instruments offerts par l'Union Européenne aux villes) a été fondamental dans notre formulation de la diplomatie urbaine européenne. D'autres auteurs (Martin et Oddone, 2010 ; Tavares, 2016 ; Mocca, 2020) font référence à la « *paradiplomatie* » apparue au sein des théories fédéralistes (Keating, 2017) pour expliquer l'activité internationale « *parallèle, coordonnée ou complémentaire* » des Etats membres des fédérations (Martin et Oddone, 2010, p.39). On a identifié ses trois fonctions essentielles : la collecte d'informations, la mise en réseau des autorités locales et l'influence des institutions supranationales (Pasquier, 2012, p. 180).

De même, on peut identifier plusieurs traits liés à la paradiplomatie (Martin et Oddone, 2010, p. 62) même s'ils n'apparaissent pas forcément tous en même temps :

[92] https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase

(i) pas de représentation des intérêts ordinaires, (ii) intérêt diffus et donc impact partiel, (iii) partenariats à géographie variable, (iv) conflit interne au sein de l'Etat autour de l'identification de l'intérêt, (v) conditionnement par les structures, (vi) besoin d'inclure la société civile, (vii) thématiques de type économique, (viii) compétences partagées entre échelons réduisant l'efficience, (ix) forte dépendance du leadership – et donc faible institutionnalisation, (x) besoin continu de résultats pour maintenir la légitimité.

Le terme « diplomatie des villes » (city diplomacy) a été créé en 2007 par Van der Pluijm et Melissen qui l'ont définie « *comme les institutions et les processus par lesquels les villes nouent des relations avec des acteurs sur une scène politique internationale dans le but de se défendre et de défendre leurs intérêts* » (van der Pluijm et Melissen, 2007, p. 6), une définition qui est reprise très largement dans la littérature. Les dimensions clés de la diplomatie des villes ont été identifiées par Wijnen en 2010 (p. 14) : solidarité, intérêt personnel et réciprocité. Pour certains auteurs, la définition se limite à des sujets concrets, car la diplomatie des villes « *signifie de plus en plus l'implication des gouvernements locaux dans la consolidation de la paix* », définition adoptée par plusieurs organisations internationales et réseaux de villes (Musch, 2008, pp. 8-11). Dans l'Union européenne, le Comité des régions (CdR) a également reconnu la diplomatie des villes comme un outil de paix, de sécurité et de développement durable (CdR, 2009, p. 1).

Sur la question de la diplomatie des villes, Michèle Acuto, qui analyse la gouvernance et la diplomatie des villes globales, semble un auteur aujourd'hui incontournable[93]. Tout comme celles de Melissen et van der Pluijm, ses analyses sont reprises dans plusieurs ouvrages. Acuto, aujourd'hui professeur à Melbourne, a été le directeur de la City Leadership Initiative, un projet de recherche conjoint d'ONU-Habitat, de la Banque mondiale et de l'University College of London qui visait à évaluer le rôle du leadership des villes dans la réponse aux défis mondiaux. Il a développé le concept *d'agentivité* des villes (globales) au niveau international dans son livre « *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link* » (2013). De même, il a observé les réseaux de villes et leur impact (2017) au niveau international, même si sa définition de « réseau » inclut des phénomènes hybrides comme C40.

[93] https://www.urbaninnovationandpolicy.net/michele-acuto

Dans ce point-ci, il est donc nécessaire de faire la différence entre deux termes qui semblent synonymes alors qu'ils sont complémentaires. Quand l'action extérieur émane de la stratégie locale et en est partie intégrante, quand elle n'est pas cantonnée aux sujets globaux, quand elle est « voulue et consciente », nous parlons bien de *diplomatie urbaine* et non de *diplomatie des villes*.

Cependant, la difficulté de traduction de l'anglais (*city diplomacy*) et l'adjonction de qualificatifs presque synonymes (« des villes » et « urbain ») rendent délicate la distinction des deux expressions dans la littérature. Par exemple, en 2013 le terme « *diplomatie urbaine* » a été utilisé par Daroudi et Peimani (2013) qui décrivaient la diplomatie urbaine comme tous ces

> « *outils des gouvernements locaux et les associations dépendantes qui, dans les cas où les administrations locales ont des tensions et des conflits ou ont tendance à interagir au niveau international en termes d'enjeux mutuels et d'opportunités existantes, (outils que) contribuent à fournir des moyens de coopération internationale de ville à ville et un <u>contexte environnemental pacifique aux citoyens</u> par le biais de négociations* ».

Comme nous le mettons ci-dessus en exergue par le soulignement, il s'agit bien des thématiques de relations extérieures et de paix propres de la diplomatie des villes et pas d'une stratégie locale tournée vers l'international.

Parmi les termes des relations internationales que nous avons vus au début de cette section, la *diplomatie des villes* s'inscrit dans le libéralisme (interdépendance, thématiques planétaires) tandis que la *diplomatie urbaine* se veut réaliste (intérêt propre et exercice du pouvoir). Cela n'empêche d'observer les villes en tant qu'acteurs internationaux dans le sens du libéralisme, car elles exercent un « pouvoir souple » (ou « soft power ») au sens de Nye (1991), elles utilisent leur influence pour faire aboutir leurs objectifs. Elles sont de ce fait dotées *d'agentivité* par rapport à souveraineté des Etats (Acuto, 2013).

Les instruments et le territoire

Le « *retour du territoire* » (Courlet et Pecqueur, 2013, p. 19) est une dimension présente dans la géographie et l'aménagement mais aussi au niveau européen comme nous l'avons constaté à propos des principes de subsidiarité ou de gouvernance

multiniveaux. A ce propos, il faudrait mentionner que les dynamiques d'acteurs et intérêts que nous avons expliqués supra se produisent aussi au sein des villes elles-mêmes (Martin et Oddone, 2010, p. 70). Il y a donc lieu à parler de « *gouvernance urbaine* » (Le Galès, 2003).

Nous allons consacrer tout un chapitre aux *articulations entre l'aménagement, le projet (ou vision) de ville et les instruments* mobilisables pour la mise en œuvre de ce projet urbain. On ne s'attardera donc pas ici sur ce point. Malgré cela, par rapport à l'européanisation (Börzel et Risse, 2003 ; Featherstone, 2003 ; Radaelli, 2002 ; Saurugger et Radaelli, 2008 ; Dossi, 2012) ou à la gouvernance multiniveaux (Hooghe et Marks, 2002), où les villes subissent (ou s'adaptent) aux contraintes européennes, notre concept de diplomatie urbaine implique aussi un changement de perspective au profit d'une approche centrée sur les villes elles-mêmes, leurs motivations, leur contexte et leurs propres contraintes, en cohérence avec la gouvernance locale. D'où l'importance de l'adjectif « urbain » (Mocca, 2015, p. 67). De ce point de vue, la diplomatie urbaine fait partie des principes et méthodes du *développement local* tel que défini par Chevalier et al. 2012 (p. 94) :

> « *En tant que projet politique, le développement local repose sur des principes et une méthode d'expérimentation qui peuvent être ainsi définis : une approche territoriale et non un principe sectoriel ; une valorisation des ressources locales censée maximiser le produit des activités et en retenir les bénéfices sur place ; un développement ciblé sur les besoins, les capacités et les attentes de la population locale* ».

Aussi, dans une perspective d'efficacité et de « *jeu d'échelle entre le local et le global* » (Boulineau, 2016, p. 3), la diplomatie urbaine devrait être perçue et utilisée comme un levier de l'action publique locale, tant au niveau de la cohérence des moyens que pour la coordination nécessaire avec l'ensemble des politiques urbaines. Ce n'est plus une action « extérieure » ou parallèle (Lecavalier et Gordon, 2020, p. 19) mais bien une partie intégrante de la stratégie d'aménagement (Abdullah et Garcia-Chueca, 2020, p. 42). Or, les premiers travaux conduits dans ce sens (l'articulation entre le projet local et la stratégie européenne/internationale) tels que les thèses de Noureau (2011), Granger (2012), Garcia (2013) et Gely (2016) :

(i) ne se centrent pas sur la relation entre le projet urbain et l'Europe, bien parce qu'elles privilégient l'UE comme point de départ ou bien parce qu'elles travaillent sur d'autres domaines, comme la coopération décentralisée,

(ii) n'ont pas défini de modèles[94]

(iii) travaillent pour / avec des collectivités uniquement françaises et

(iv) n'ont pas établi de méthode opérationnelle de mise en œuvre.

D'où notre décision d'une approche par les instruments, afin de rendre facilement opérationnelle cette thèse et les résultats qui en sont issus.

Dans ce chapitre nous avons pu voir le contexte, tant du point de vue international, qu'européen que des différentes disciplines scientifiques qui se sont, d'une manière exogène, posé la question des actions des villes à l'extérieur. Dans le point suivant, nous allons donc montrer qu'il est nécessaire de repenser le paradigme et se recentrer sur la ville elle-même.

[94] Et ce même si Gely (2016, pp. 302-303) identifie des facteurs, des indicateurs d'activité et des variables d'implication d'une façon très étendue.

Chapitre 2 : Enjeux de la thèse

Dans le chapitre antérieur nous avons vu les précédents de la diplomatie urbaine, ainsi que l'état de l'art. Ce chapitre va présenter, d'une manière succincte, les enjeux de la thèse. Le premier est de différencier la diplomatie urbaine d'autres concepts comme la diplomatie des villes (Viltard, 2008 ; Acuto, 2013) ou l'européanisation (Radaelli, 2002) à partir des principes clés, comme la subsidiarité active (Calamé, 2016) ou l'alignement stratégique des objectifs locaux et des instruments européens dans le cadre du projet urbain d'aménagement. Le deuxième est de définir la diplomatie urbaine comme un ensemble d'instruments ciblés pour le projet urbain. En effet, « *les villes se sont « internationalisées » au niveau des pratiques de documentation et d'élaboration de leurs politiques* » (Frioux, 2009, p.17). En troisième lieu, il est nécessaire de se pencher sur le questionnement et le fil rouge qui encadrent la mise en œuvre de la diplomatie urbaine. Enfin, ce chapitre va expliquer les hypothèses qui ont accompagné la recherche : la possibilité de trouver des modèles pour l'encadrement de la diplomatie urbaine européenne et les modes d'organisation qui correspondent à cette organisation. La diplomatie urbaine n'est pas une politique supplémentaire dans l'ensemble des actions des villes ; elle est une dimension stratégique transnationale qui sert de levier à l'action publique et aux objectifs de la collectivité, objectifs qui sont consignés dans un projet urbain d'aménagement (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 167). Ce projet d'ensemble est le guide principal de l'action de la collectivité, y compris dans le contexte de l'Union Européenne. Ainsi, l'autonomie des villes doit s'exercer aussi au niveau européen, et ce de façon souveraine. La littérature sur le rôle européen des autorités locales dans le système européen s'intensifie à partir de l'insertion du concept de subsidiarité dans les traités européens. Celle-ci est définie comme la répartition des compétences entre les différents niveaux, dans un débat permanent (Ortega, 2000, p.184). Comme ce principe implique aussi que les actions doivent avoir lieu au niveau le plus pertinent, il donne implicitement un élan à la décentralisation, rendant obligatoire le respect des compétences au niveau interne.

Néanmoins, l'autonomie des autorités locales, telle que reconnue par la Charte de l'Autonomie Locale du Conseil de l'Europe (1985), devrait être aussi respectée dans le système européen.

Il est donc opportun de se poser la question de la *subsidiarité active* (Calamé, 2016) : une composition politique et philosophique par laquelle les collectivités locales étendent, en toute indépendance, leurs compétences locales. Cette autonomie est développée par les villes dans toutes les sphères pertinentes, comme l'Union Européenne, afin de remplir leur mission d'aménagement et de service public. La diplomatie urbaine européenne apparait donc comme un levier du projet urbain. Elle soutient la stratégie de la ville face aux contraintes du système communautaire, elle complète les ressources de la collectivité et crée des alliances et de nouvelles sphères d'influence. Par conséquent, cette recherche vise à clarifier les instruments et stratégies que les villes peuvent développer au niveau européen afin de mettre en œuvre leur projet urbain. Dans ce cadre, Skrzypczak et al. (1997, p. 10) soulignent le besoin pour les collectivités de pouvoir « *distinguer clairement les principaux cadres* » ainsi que de connaître les principes d'intervention de l'Union ; elles doivent posséder une vision globale. Il est donc indispensable de délimiter le concept d'*instrument* dans sa dimension stratégique. Le choix s'est donc porté sur les travaux de Halpern et al. (2014) qui décrivent les instruments de l'action publique par rapport à sa finalité, dans la même ligne que leur ouvrage antérieur (Lascoumes et al., 2005).

Ensuite, le chapitre esquissera une typologie des instruments de la diplomatie urbaine : programmation (les instruments qui créent une stratégie ou un programme d'action), représentation et influence (les instruments à finalité politique, voire diplomatique), communication et promotion (les instruments d'attractivité et de positionnement) sans oublier l'effet des réseaux de villes conventionnels comme catalyseur. Cette définition d'instruments et leur typologie dans la diplomatie urbaine européenne vont donc servir à définir les contraintes par rapport au choix de ces instruments. Subséquemment, le questionnement doit servir à cibler les enjeux de la thèse en termes de recherche. La section correspondante va donc nous conduire à évoluer du cadre du « soft power » (Nye, 1991), de la « diplomatie publique » (Cull, 2009 ; La Porte, 2013) et de la « diplomatie des villes » (Van der Pluijm et Melissen, 2007) et d'autres concepts parallèles comme « l'européanisation » (Börzel et Risse, 2003 ; Featherstone, 2003 ; Radaelli, 2002 ; Dossi, 2012) ou encore la « gouvernance multiniveaux » (Hooghe et Marks, 2002), vers une notion stratégique et opérationnelle

de la dimension transnationale de l'action publique locale – la *diplomatie urbaine européenne*.

En fin de compte, on constatera que cette dimension transnationale n'apparait pas dans la pratique d'une façon uniforme ; nos hypothèses se porteront alors sur la possibilité de construire, par nos soins et à partir de la théorisation ancrée, plusieurs modèles, installés d'une façon dynamique et progressive dans l'organisation des villes dans le contexte européen : le *by-watcher* (une dynamique opportuniste), le *silo silencieux* (une dynamique organisée mais pas coordonnée) et le *stratège* (une dynamique qui implique l'ensemble de la ville).

2.1 La diplomatie urbaine européenne, levier du projet urbain

La diplomatie urbaine, dans le cas européen, contribue à réaliser la vision de la ville et ses objectifs. Elle est donc une dimension de l'aménagement, une traduction, à dimension transnationale, des besoins du territoire, un aménagement encadré dans une action publique « *volontaire et globale s'exerçant à plusieurs niveaux d'échelle* » (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 163). Cet aménagement est aujourd'hui recentré sur des territoires définis (comme la ville) et orienté par des documents européens comme la Charte Européenne de l'Aménagement ou l'Agenda Territorial 2020. Il est aussi influencé par les organisations internationales (Melchiorri, 2015, p. 62, 78) ou encore par l'évolution de l'Union Européenne et ses principes, comme la cohésion territoriale et la subsidiarité. Cette dernière est entendue comme la possibilité de prendre les décisions au niveau le plus proche (Schneider, 2019, p. 22). Nous sommes donc dans un cadre qui contribue au développement de la ville dans un sens large, un cadre qui va au-delà d'une conception de l'urbanisme seulement physique.

Notre recherche sur les fondements de la diplomatie urbaine se base sur une conception stratégique et intégrée du *développement local*, concept présenté dans la littérature sous de multiples dénominations et que nous définirons avec Ciattoni et Veyret (2018) comme un « *projet urbain d'aménagement* »[95]. C'est ce projet urbain qui va

[95] « Projet urbain » simplifié dans le texte.

ensuite permettre d'identifier et de choisir les instruments que la ville va mettre en œuvre.

Pour Pinson (2009), il faut reconnaître le rôle affirmé des villes en tant qu'acteurs politiques principaux, en tant que créatrices de politiques publiques et dans leur rôle d'identification de l'intérêt général. Pour le politologue français, les villes engendrent de nouveaux modes d'action publique basés sur la transversalité et non sur la hiérarchie, nouveaux modes qui visent à défendre leur identité locale et leur identification comme niveau de gouvernance aussi dans le contexte européen.

Dans cette section, nous verrons en premier lieu les éléments de contexte qu'apporte l'aménagement, en tant que discipline scientifique mais aussi comme politique publique, en faisant spécialement attention à l'importance de la dimension territoriale. Cette partie vise aussi à expliquer quel est ce concept de « projet urbain » (Pinson, 2009 ; Ciattoni et Veyret, 2018) qui sert de base à la conception stratégique de la diplomatie urbaine. En même temps, il est important de réfléchir au type de gouvernance qui répond à un projet urbain et à une diplomatie urbaine assumés : la *subsidiarité active* (Calamé, 2016) où les collectivités exercent leurs compétences naturelles sans attendre de confirmation législative rigide, subsidiarité active entendue comme « *le positionnement ascendant de l'intelligence territoriale* » (Angelini, 2011, p.205). En définitive, cette partie va évoquer une première définition de la diplomatie urbaine et sa relation intrinsèque avec le projet urbain et son rôle de levier. Pour cela, nous nous baserons aussi bien sur les propositions de Troy (2017), Plannger (2018) et Bassens et al. (2018), qui proposent un recentrage de l'action extérieure des villes sur elles-mêmes et leurs stratégies. Les Plans d'Action du programme URBACT peuvent servir comme modèle de mise en œuvre de la diplomatie urbaine européenne.

L'aménagement comme contexte de l'action publique

Ce point vise à donner le contexte général de la diplomatie urbaine européenne. Celle-ci est un outil d'aménagement s'intéressant au développement territorial. Il s'agit d'un aménagement encadré au niveau européen et fortement revalorisé par l'importance croissante de la dimension territoriale. Pour Armondi (2019, p.7) : « *Le territoire n'est pas seulement la terre, c'est une invention politique majeure mais, en parallèle, une construction sociale* » et « *un espace de décision* » (p.8).

L'aménagement du territoire, depuis les années cinquante, est conçu comme une stratégie de développement économique du territoire, une stratégie durable et sociale (Lipietz, 2001, p. 111 ; Ciattoni et Veyret, 2018, p. 164 ; Melchiorri, 2015, p. 32). Déjà en 1983 la Charte Européenne de l'Aménagement (Conseil de l'Europe, p. 5), le définissait comme :

> « *L'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société. Il est à la fois une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme une approche interdisciplinaire et globale tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice* »

Le développement même de l'Union Européenne oblige à repenser l'aménagement du territoire. L'Agenda Territorial 2020 aue nous avons vu dans le premier chapitre, reconnait ainsi

> « *la nécessité d'intégrer les considérations territoriales dans les principales décisions politiques aux niveaux européen, national et régional, de coordonner les activités des acteurs publics et privés, et de s'accorder sur des mesures concrètes illustrant ce que cohésion territoriale veut dire* » (Jouen, 2008, p. 22).

Pour sa mise en pratique, le CSIL (2015, pp. 3-4) identifie cinq grandes conditions : l'identité territoriale comme une valeur unique, des stratégies transnationales et trans-sectorielles, un système de gouvernance ouvert, une forte capacité de leadership et l'expérimentation et l'apprentissage par la pratique.

Par ailleurs, il est nécessaire de se pencher sur le « retour du territoire », comme socle de l'action publique (Guigou et al., 2001, p. 15 ; Huijgh, 2011, p. 76) et comme variable d'ajustement des politiques publiques, tant dans leur contenu que dans leur forme, dans une approche de proximité et de transversalité (Behar, 2000, pp. 5-6 ; Devillers et al., 1988, p. 251 ; Angelini, 2011, p. 207). L'aménagement est donc au service des citoyens afin d'améliorer la localisation des différentes activités dans un espace géographique donné ; il y distribue les usages du sol et veille à la localisation optimale des infrastructures qui permettent une meilleure intégration fonctionnelle, économique et sociale (Blázquez Morilla, 2007, p.134).

Dans un contexte de décentralisation généralisée, ce retour du territoire est marqué par « *un cycle au cours duquel les leaders des grandes collectivités locales se trouvent aux premiers rangs pour traduire des problèmes en priorités collectives et pour incarner une représentation collective du bien commun* » (Faure, 2007, p. 3). Ce « retour du territoire » implique aussi un rôle croissant de la ville et du *développement local*, tel que défini par Prévost en 2001 (p. 15) : un développement local multidimensionnel et sans modèle unique, appuyé par une force endogène et des systèmes de partenariat et de participation citoyenne. Par conséquent, l'aménagement présente les caractéristiques particulières de l'action publique, en l'occurrence susceptible d'être portée à l'échelle européenne : il est porté par une autorité publique et aussi basé sur un programme composé d'une série de mesures, qui ne sont pas forcément cohérentes entre elles. De même, il regroupe un ensemble de décisions, budgets, ressources et lois, un ensemble orienté vers des objectifs et encadré dans la réalité de l'espace (de Maillard et Kübler, 2016, p. 11 ; Gutiérrez et al., 2017, p. 335).

Pour Muñiz Martínez et Cervantes Blanco (2010, p.129), il est nécessaire que les villes renforcent leurs décisions d'aménagement avec un système de planification élargi qui puisse encadrer aussi les initiatives de promotion. Il est donc nécessaire d'encadrer les principes que nous venons de voir ainsi que les objectifs de développement de la ville dans une stratégie concrète qui englobe toute la ville ; le projet urbain d'aménagement, que nous allons voir dans la section suivante.

La politique publique à l'échelle locale : le projet urbain

Ayant défini l'aménagement comme étant le cadre général de la diplomatie urbaine européenne, il est nécessaire de déterminer le cadre particulier. En tant qu'outil stratégique de développement local, la diplomatie urbaine européenne doit se baser sur les ambitions et lignes directrices tracées par la ville elle-même dans sa planification, c'est-à-dire dans *le projet urbain,* que ce point vise à définir.

La fin de la ville industrielle apporte de nouveaux modes de fonctionnement. Ainsi la désindustrialisation change la nature des espaces et des sociétés, les villes s'étalent et se définissent autour de plusieurs centres en même temps qu'elles font face à de nouvelles fractures en leur sein : économiques, numériques, culturelles, sociales… (Bénit et Gervais-Lambony, 2003, p. 629).

Dans son allocution en 2010, Masboungi énonce la réponse à ces enjeux : « *Le projet urbain est une stratégie, une vision, dans le sens anglosaxon du terme, qu'est-ce que sera ma ville ?(...) Pas toute opération n'est un projet urbain, il faut qu'il crée du lien* ». A cet égard, nous retrouvons dans la littérature des dénominations différentes pour cette même notion de *stratégie locale* : projet urbain (d'aménagement), plan urbain, stratégie urbaine, agenda urbain… Pour une facilité de traduction et de cohérence, la dénomination « projet urbain » est privilégiée dans le cadre de cette thèse.

Selon Ciattoni et Veyret (2018, p. 167), le « *projet urbain d'aménagement* » est composé de l'ensemble des opérations visant la promotion d'une « ville durable », attractive et compétitive. Par ailleurs, les politiques territoriales doivent faire face à de nouveaux défis, plus larges et abstraits, du fait de la mondialisation, défis qui diffèrent d'une ville à l'autre (Pinson, 2006, p.626). Selon ce dernier, les problèmes contenus dans l'agenda urbain évoluent depuis les années 80 pour s'élargir et changer l'ordre de priorités. Pour le politologue français, l'agenda urbain est :

> « *L'ensemble des faits sociaux ayant un statut de problèmes publics, faisant l'objet de controverses et de débats à l'échelle d'une agglomération urbaine et appelant une intervention publique à cette même échelle* » (p. 620).

Or, l'agenda urbain traverse plusieurs phases avant de devenir l'agenda de l'action publique, intégré dans le système règlementaire et avec des ressources allouées (Gutiérrez Ossa et al., 2017, p. 336). Par ailleurs, il ne faut pas oublier l'influence de documents internationaux tels que l'Agenda 21 dans les processus de planification des villes européennes (Beatley, 2011, p. 448). Dans ce cadre, Pinson explique (2006, pp. 620-621) que *le projet* est l'instrument principal de la politique urbaine. Tandis que, selon lui, les projets urbains se limitent aux zones dégradées des villes, les projets de ville répondent aux nouveaux besoins en planification. Le projet est ainsi un cadre collectif basé sur un partenariat divers, un plan trans-sectoriel qui se déroule sur le long terme. Plus concrètement, le politiste explique en 2005 (p.29) que le projet :

> « *désigne des processus de requalification et/ou de planification urbaine qui ont pour vocation d'impulser des transformations d'une partie ou de l'ensemble de la ville, de sa forme physique, de sa base économique mais aussi de son image afin de la positionner de manière favorable dans la compétition interurbaine (….) outre ces objectifs communs, ces opérations mettent aussi en œuvre un mode d'action commun* »

En conséquence, le projet urbain implique des procédures de planification multidimensionnelles, qui créent aussi de nouvelles expertises, de nouvelles problématiques et des nouveaux questionnements et objectifs ; et ces procédures sont devenues indispensables pour l'action publique (Segas, 2006, p. 8). Ainsi, dans les pays développés, le projet urbain vise à densifier la ville, en la dotant d'installations et infrastructures et en renforçant sa position au niveau international (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 167). En tant que « concept spatial unitaire » (Devillers et al., 1988, p. 246), le projet et ses nouvelles priorités ne remplacent pas les outils classiques de l'aménagement, ils sont complémentaires. (Pinson, 2006, p. 625). Néanmoins, il ne faut pas oublier l'intention politique du projet urbain, voire son idéologie (Segas, 2006, p. 12 ; Pinson, 2005).

Pour pouvoir bénéficier des opportunités européennes, il faut partir d'une stratégie clairement définie (Skrzypczak et al., 1997, p. 69). Tel est le rôle du projet urbain d'identifier les objectifs de la collectivité locale et les instruments à mettre en œuvre (nous les verrons dans la section 2.2). Tavares (2016, p. 119) explique que, au niveau international, les collectivités sont plutôt réactives et expérimentales, et non stratégiques. Cela provoque parfois des échecs, notamment face au manque de ressources, de volonté politique ou de capacité. Tavares conseille de fixer au préalable des critères : 1) s'aligner sur les objectifs de la collectivité ; 2) identifier les bénéfices et autres impacts à rechercher ; 3) allouer les ressources nécessaires ; 4) définir les contraintes légales ; 5) faire un diagnostic interne ; et 6) faire un diagnostic externe.

Par conséquent, pour être efficace, il est fondamental de comprendre cet alignement stratégique transversal et transnational comme un soutien complémentaire au projet urbain d'aménagement et non comme une annexe du document de planification.

Il est aussi nécessaire de l'asseoir sur une base de légitimité d'agir, comme celle qui apporte la subsidiarité active, que nous verrons dans la section suivante.

La subsidiarité active, cadre de l'action publique

Le projet urbain définit la stratégie que la ville va suivre, néanmoins, dans un contexte international où traditionnellement seuls les États sont acteurs (Le Galès, 2003, pp. 136-137), il lui est indispensable d'avoir la légitimité nécessaire pour le faire.

Dans ce sens, la doctrine européenne de la subsidiarité commence, depuis les années 80, à créer une place pour l'action locale dans le cadre communautaire (Pazos-Vidal, 2020, p.23). En outre, les villes, en tant qu'actrices, peuvent aller au-delà des compétences reconnues de façon passive par les traités européens ou les systèmes constitutionnels nationaux (Le Galès, 2003, pp. 324-327). Dans ce cas, la subsidiarité permettrait aux villes d'exercer de façon directe au niveau transnational les compétences indispensables à la réalisation de leurs objectifs. C'est donc le contexte de la *subsidiarité active* (Calamé, 2016 ; Angelini, 2011) que nous analysons ici comme base fondamentale de la diplomatie urbaine.

La crise des démocraties modernes vers la fin des années 90 a conduit non seulement à la remise en cause du modèle étatique, mais aussi à une émergence des villes en tant que niveau indépendant de gouvernance (Jouve, 2007, pp. 390-391).

La question urbaine s'imprégnant aujourd'hui de l'intérêt général, les villes prennent une partie active à la délimitation de la souveraineté (territoriale) et commencent à s'intéresser aux contours de la subsidiarité. Cependant, cette observation doit se faire sur la pratique, au-delà des effets d'annonce et de surenchère du discours politique (Faure, 2007, p. 6 ; Jouve, 2007, pp. 396).

Né en 1978 dans le discours politique[96], le concept de *subsidiarité* est inclus dans les traités européens depuis 1986, dans l'Acte unique européen (Pazos-Vidal, 2020, p. 23). Néanmoins, son application globale à la gouvernance européenne n'est confirmée que dans le traité de Maastricht en 1992 (Parkinson, 2005, p.27). Il est encore renforcé (Schneider, 2019, pp. 17-18) dans le traité de Lisbonne en 2007. Ce dernier, dans son article 5, explique que les principes de proportionnalité et subsidiarité délimitent les compétences de l'Union, celles que les États lui ont attribuées.

[96] https://rm.coe.int/1680747fda (consulté novembre 2020)

Or, l'article 4 permet à l'Union d'intervenir si son action semble opportune au vu des dimensions du problème, car pratiquement toutes les compétences sont aujourd'hui partagées en vertu de cet article (Pazos-Vidal, 2020, p.23).

Cependant, il n'y a pas de consensus clair sur ce que signifie le concept de « subsidiarité » ou d'ailleurs pour identifier le niveau idoine de décision (Schneider, 2019, pp. 19 ; Mulé et Walzenbach, 2019, p. 144 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 24).

Dans un cadre européen basé sur les compétences, la subsidiarité peut autant servir aux États pour défendre leur souveraineté (Huijgh, 2013, p.76) qu'à l'Union Européenne pour élargir son champ d'action (Pazos-Vidal, 2020, p.24-25) sans oublier le rôle des entités infranationales. Il est aussi suggéré de renforcer la dimension « solidarité » de ce principe (Ortega, 2000, p. 184). L'incertitude arrive à un tel point que le président Juncker a créé en 2017 un groupe d'étude (« *task force* ») afin de déterminer les contours du principe de subsidiarité. Cette task force insiste dans ses conclusions sur l'opportunité d'une meilleure et plus intense participation des collectivités dans la politique européenne ainsi que sur le besoin de réduire les obstacles bureaucratiques (Schneider, 2019, pp. 19-21).

Les collectivités sont responsables de la mise en œuvre d'environ 70% de la législation européenne (Schneider, 2019, p. 22). Cela démontre que l'État n'a plus toutes les réponses aux défis territoriaux ; il est donc nécessaire de différencier la subsidiarité « passive » de la subsidiarité « active » (Mulé et Walzenbach, 2019, p. 145). D'un côté, la subsidiarité (passive) cherche, par des recensements de compétences, à arbitrer les conflits qui surgissent aux différents niveaux pour articuler un développement durable, partagé et général. De l'autre, la subsidiarité active est étroitement liée à l'autonomie, à la décentralisation et à la diversité du local par rapport aux niveaux supérieurs (Moreno Espinosa, 2014, p. 100). Elle permet de s'attribuer des compétences car le système européen pâtit d'une certaine anomie. Dans le cadre de la gouvernance multiniveaux, une bonne stratégie d'un acteur individuel peut faire prévaloir son intérêt particulier « *sur les valeurs communes* » (Pazos-Vidal, 2020, p. 10). Pierre Calame (2002) rajoute aussi qu'il n'est pas possible ni désirable de définir une liste de compétences par niveau de gouvernance, ce sont les objectifs qui doivent guider l'action ; celle-ci doit être déterminée par une obligation de résultat.

Dans ce contexte, les différents niveaux de gouvernance sont obligés de coopérer entre eux. Donc, deux dimensions encadrent les actions, l'une est l'unité entre les niveaux, l'autre est le respect de la diversité inhérente à chaque niveau.

Par conséquent, au niveau des institutions européennes, l'idée de la subsidiarité active commence aujourd'hui à être examinée dans le cadre de la gouvernance multiniveaux. Tandis que celle-ci est tout d'abord basée sur la subsidiarité passive classique mentionnée plus haut, la subsidiarité active va plus loin. Elle ouvre la porte à une participation plus intense des parlements nationaux et des collectivités, sans oublier l'effet positif sur l'appropriation des politiques européennes de la part des collectivités territoriales. (Valenza et al., 2020, p. 20). La crise pandémique de 2020-2021, où les collectivités territoriales sont les premières à prendre des mesures, démontre aussi la pertinence de cette approche (Valenza et al., 2020, p. 70). Dans sa défense du Comité des Régions comme chambre de résonance des inquiétudes territoriales, Schönlau (2017, p. 1168) décrit, à travers plusieurs sources, la notion d'*activisme institutionnel*.

Ainsi, l'influence passe d'une question d'opportunité et de négociation à un effort voulu et intense qui vise à combler les vides laissés par le processus législatif européen afin de gagner, voire de renforcer, la position de l'organisation qui, en retour, est-elle aussi influencée par le contexte communautaire.

Dans ce sens, il est aussi nécessaire de distinguer la notion de subsidiarité active (Calamé, 2016) de celle d'*agentivité* telle que décrite par Acuto (2013). Pour cet auteur, l'agentivité est la capacité d'un acteur à produire un changement ; dans son étude, il s'agit plus concrètement de la capacité des villes globales à influencer l'agenda international. Or, la subsidiarité active va au-delà de l'influence, elle complète la mise en œuvre du projet urbain. Un exemple de cette subsidiarité active, de la part des collectivités locales européennes (regroupées au sein du CCRE et d'Eurocities) comme des États membres, est mentionné par Pazos-Vidal (2020, pp. 93-96). Quand la Commission Européenne a proposé de rendre obligatoires des plans européens de mobilité urbaine, la levée de boucliers des acteurs a rapidement clos la question. Étant l'échelon le plus bas dans la gouvernance, les villes sont presque obligées d'adopter l'activisme institutionnel ; le système communautaire provoque un « *mouvement de redistribution d'autorité* » (Le Galés, 2003, p. 153).

Il s'agit donc d'inverser la perspective, de passer d'une subsidiarité passive, régie par les compétences, règles et institutions, à une subsidiarité active centrée sur les objectifs, critères et instruments (Calamé, 2016). Cette subsidiarité active, traduite dans la diplomatie urbaine, implique donc un changement de paradigme. La subsidiarité active permet d'avancer par rapport à une identification des villes comme ambassadeurs qui recherchent de l'influence, ou encore comme réceptacles passifs (ou résiduels) de la politique (urbaine) communautaire.

Or, la subsidiarité active justifie une position stratégique où les possibilités offertes dans le domaine européen en viennent à intégrer la liste des instruments disponibles pour réaliser les objectifs d'aménagement du territoire urbain et pour mettre en œuvre le projet urbain (Plangger, 2017, p. 1), comme nous le verrons ensuite.

La diplomatie urbaine européenne comme levier

Même si la délimitation du concept de subsidiarité reste floue, il est clair que le cadre de l'intégration européenne est favorable à l'autonomie des villes (Le Galés, 2003, p. 24), y compris dans leur dimension transnationale (Le Galés, 2003, p. 120). La diplomatie urbaine apparaît alors comme le levier qui donne une impulsion transnationale à la planification urbaine, tel que nous allons le voir par la suite.

Malgré certains auteurs comme Angelini (2001, p. 207) qui pensent que « *passer du local au global revient à dissocier le champ d'action de l'individu entre retombées visibles et non visibles* », la diplomatie urbaine vient précisément combler la distance entre les actions locale et internationale. Il ne s'agit pas (ou plus) de revendiquer une position au niveau international (ce que font la diplomatie de ville, la diplomatie publique ou encore la paradiplomatie), mais d'agir de façon ciblée au niveau international dans la poursuite des intérêts locaux et dans le cadre de la mise en œuvre du projet urbain. Il est donc indispensable de recentrer le sujet de la dimension internationale des villes sur les villes elles-mêmes et leurs stratégies de développement. Par conséquent,

> « *fonder l'analyse de l'agentivité urbaine à échelle mondiale plus fermement dans les études urbaines peut aider à atteindre une réponse contextualisée à la question de savoir comment les villes (peuvent) agir politiquement à l'échelle mondiale* » (Bassens et al., 2018, p.2)

Il ne faut pas oublier que les villes sont aussi le centre et la base d'enjeux de pouvoir ; l'urbanisation produit en soi des espaces politiques qui peuvent ensuite être développés au niveau international, et cela même dans des phénomènes extrêmes comme, entre 2010 et 2012, le Printemps arabe (Troy, 2017, pp. 215-216). Les politiques urbaines ne se limitent pas à la prise de décision à l'échelle locale (p.218). Plangger (2017, pp. 3-7) nous explique que « *les règles, ressources, idées et institutions au niveau de l'UE* » permettent la participation des collectivités dans le processus communautaire. Néanmoins, la recherche ne s'est posée la question de l'européanisation du point de vue de l'impact des acteurs locaux et de leurs stratégies dans le système communautaire que de façon très exceptionnelle (Dossi, 2012 ; Baars, 2018 ; Wiktorska-Święcka 2015).

Dans une approche stratégique et relationnelle, il est fondamental de se pencher sur les intérêts spécifiques de chaque acteur territorial et sur les opportunités et contraintes du contexte, ainsi que sur les interactions avec les structures communautaires. De même, les collectivités sont (perçues comme) des acteurs rationnels, qui agissent dans une logique coût-bénéfice (Pazos-Vidal, 2020, pp.6). Ainsi, face à l'opportunité européenne, les collectivités peuvent opter pour l'utilisation (l'usage concret des structures), la manipulation (adapter les structures à leurs propres objectifs) ou le défi (essayer d'altérer les structures). C'est donc une relation complexe et non linéaire (Wolffhardt et al., 2005).

Nous analysons plus loin le programme européen URBACT dans le cadre des projets européens et donc dans sa dimension d'instrument de la diplomatie urbaine. Néanmoins, à ce stade, il est important de se pencher sur le *plan d'action*, obligatoire dans le programme, comme modèle pour la diplomatie urbaine en tant que levier du développement local basé sur le projet urbain. Tel qu'indiqué dans le manuel (*toolkit*) pour les Groupes d'action locale (GAL) (Houk, 2013, pp. 41-42), la participation à un projet URBACT implique la création d'un plan d'action à forte dimension transnationale. D'un côté, celui-ci doit se fonder sur le processus d'échanges et d'apprentissages mutuels qui se produit au sein du partenariat européen composant le projet ; mais aussi identifier les ressources disponibles, avec un fléchage très clair des fonds européens (p. 46), notamment les fonds structurels et l'autorité de gestion correspondante.

Les composantes principales de ce plan (p. 45) sont : le contexte de la ville, les objectifs et la ligne directrice, le calendrier et les actions, les ressources financières, le cadre et le processus ainsi que les facteurs de risque. Ce type de plan d'action peut illustrer l'effet levier de la diplomatie urbaine au niveau local.

Nous cernons donc la démarche de la diplomatie urbaine : à partir d'un agenda déterminé au niveau local et du projet urbain subséquent, il est possible (voire nécessaire) de tracer une stratégie européenne et d'identifier les outils adaptés. Ces instruments, qui vont au-delà des fonds structurels, font l'objet de la section suivante.

2.2 Identifier les instruments de la diplomatie urbaine européenne

Dans tout contexte d'analyse de l'action publique, il semble essentiel de s'interroger sur les instruments utilisés, il en va de même pour le projet urbain et la diplomatie urbaine européenne. Cependant, une partie de la littérature préfère observer les dimensions relationnelles dans les politiques publiques (Halpern et al., 2014, p. 64). Cette différence est particulièrement importante dans le cas de la *diplomatie urbaine*. Comme nous l'avons vu auparavant, il est nécessaire de la distinguer de la diplomatie des villes (Van der Pluijm et Melissen, 2007) ou la paradiplomatie (Tavares, 2016 ; Mocca, 2020), dont la composante relationnelle est fondamentale, tandis que la diplomatie urbaine est un levier stratégique pour l'aménagement du territoire. La section précédente a montré que la clé réside dans la subsidiarité active et le projet urbain, deux éléments qui vont guider la sélection des instruments et justifier la légitimité de ce choix. Les opportunités européennes ne remplacent pas la politique locale, elles la complètent (Skrzypczak et al., 1997, pp. 39-40). Pour Halpern et al. (2014, p. 419) une approche par les instruments, comme celle que choisie pour cette recherche, vise à analyser tant les objectifs et les instruments sélectionnés que le choix de ces instruments – nous avons trouvé très intéressant ce travail pour notre propre définition de la diplomatie urbaine européenne ; complété avec la vision transnationale de Dossi (2012).

Cette approche analyse aussi le cadre de l'action publique et les modalités de sa mise en œuvre.

Donc, dans cette section, nous partirons d'une définition opérationnelle des instruments de l'action publique. Subséquemment, cette section se penche sur l'identification et la typologie des instruments de la diplomatie urbaine, pour s'orienter ensuite vers les éléments qui composent le choix de ces instruments.

Malgré une littérature dispersée, il est nécessaire de s'accorder sur une définition *pluridisciplinaire* des instruments de l'action publique, et cela par rapport à d'autres concepts comme les outils ou les technologies, voire les mécanismes de marketing (Halpern et al., 2014, pp. 120-121). Ainsi, ces auteurs (p. 143) estiment que : « *Les instruments de politique publique sont plus que de simples instruments* ».

Jacquot (2006, p. 142) identifie deux grands courants dans la littérature sur les instruments. La première, d'origine anglo-saxonne et basée sur les *policy studies* ainsi que sur la science de l'administration allemande et hollandaise, cerne les instruments selon leur nature. La deuxième (Focault, Lascoumes, Le Galès, Halpern) observe leurs effets. Nous nous sommes intéressés à cette dernière dimension ; la vision stratégique de la diplomatie urbaine ne s'arrête pas sur la forme des instruments mais bien sur leur impact dans le plan de ville. En conséquence, pour la rédaction de cette section, nous allons nous appuyer principalement sur les travaux de Halpern et al. concernant les instruments de l'action publique (*L'instrumentation de l'action publique*, 2014, Presses de Sciences Po), notamment comme outils techniques, sociaux mais aussi politiques, définis autour d'une finalité.

Cette recherche tente d'établir une différence entre la diplomatie urbaine, en tant que levier du projet urbain, et la diplomatie des villes (ou diplomatie publique ou para diplomatie), qui se limite à l'action extérieure. Une partie des instruments (La Porte, 2013 ; Tavares, 2016) est fondamentalement la même. Ce qui change est la finalité. Ils ne sont pas seulement utilisés pour exercer du *soft power* ou une influence, mais en appui des compétences de la collectivité locale (Tatham, 2017, p. 1089). De même, le contexte particulier de l'Union Européenne fait que la panoplie d'instruments est plus étendue que dans le cas de la paradiplomatie et, bien sûr, spécifique aux politiques communautaires.

A cette fin, l'observation participante dans un cadre de travail avec les villes européennes, la recherche directe des législations, documents et web sites de l'Union Européenne ainsi que les travaux de La Porte (2013), Pazos-Vidal (2020), Dossi (2012) et Halpern et Le Galés (2013) sont fondamentaux pour repérer, autant que possible, les instruments à disposition des villes européennes et les classer par leur finalité.

Une définition opérationnelle des instruments de l'action publique

Ce point est conçu comme une première introduction au concept d'*instrument*. Une introduction qui est nécessaire pour deux raisons : la première, délimiter les contours du concept, la deuxième établir sa relation avec la diplomatie urbaine européenne. Il sera possible ensuite de déterminer une typologie et d'établir le contexte du choix de ces instruments.

Traités souvent comme une évidence ou comme un *impensé* scientifique (Lascoumes, 2008, p. 74), les instruments sont perçus comme un type particulier d'institutions (Halpern et al., 2014, p. 15) qui permettent la coordination d'activités, la relation entre acteurs, la distribution de ressources et la structuration des conflits (p. 31). Ils sont à la fois un outil politique et une opération sociale (p. 214) qui peuvent être modifiés rapidement (p. 321). De même, l'instrument n'est pas neutre, il est influencé par des valeurs et présupposés sociaux. Il est aussi destiné à des usages concrets (Soto el al., 2017, p.77 ; Aggeri et Labatut, 2014, pp. 66 ; Jacquot, 2006, p.149). Ainsi :

> « *Un instrument d'action publique est un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.*
>
> *L'instrumentation constitue l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale.* » (Halpern et al., 2014, p. 16).

Jacquot (2006, p. 148-149) explique de son côté que, dans un contexte caractérisé par des valeurs, des rapports de force, des conflits ou, encore, des intérêts, cette définition va au-delà de la méthode pour s'intéresser à l'interaction entre les acteurs et les instruments, et à son influence sur les acteurs eux-mêmes.

Dans ce sens, il ne faut pas oublier qu'en plus des effets escomptés de chaque instrument (leurs finalités immanentes), ceux-ci impactent aussi les rapports de pouvoir. Par conséquent, la notion d'instrument permet de pénétrer à l'intérieur de la politique publique, de ses logiques et de ses effets (Halpern et al., p. 95).

La définition, ou du moins l'identification des instruments à mettre en œuvre est une condition préalable de l'analyse de l'action des collectivités locales à l'échelle européenne. Or, les différences entre instruments ne sont pas toujours claires, du fait soit de leur caractère multidimensionnel, soit d'une application partielle, soit de l'approche propre à la discipline qui l'étudie (Dossi, 2012). Pour leur part, Halpern et al, (2014, pp. 65-68) expliquent la préférence pour la notion d'instrument par rapport à d'autres termes comme « outil » (tool en anglais), comme « dispositifs » ou comme « technologies de gestion ». Dans son usage, l'instrument offre une exactitude scientifique et une dimension politique qui vont au-delà de la fonctionnalité de l'outil. En outre, la technologie de gestion fait référence au savoir professionnel. Finalement, un *dispositif* peut être défini comme un ensemble d'instruments et d'acteurs organisés autour d'un objectif. Selon Dossi (2012, p. 70), se focaliser sur une approche basée sur les instruments au niveau communautaire facilite l'examen aussi bien de l'impact des politiques européennes sur les politiques urbaines que de l'évolution des équilibres entre les différents acteurs. L'auteur pense aussi que l'approche est spécialement pertinente dans la dimension urbaine, où l'Union Européenne n'a pas de compétence formelle et où les domaines d'action sont multiples et variés.

Alors dans notre cas, la diplomatie urbaine européenne serait un dispositif servant à trouver des alternatives viables pour la réalisation des objectifs de la collectivité locale. Elle est donc composée d'instruments concrets, même si ceux-ci sont aussi encadrés dans le système politique et gouvernemental de l'Union Européenne.

Typologie des instruments de la diplomatie urbaine : make it simple

Cette partie vise à identifier et classer les instruments de la diplomatie urbaine. À partir des classements existants dans la littérature, comme ceux de Halpern et al. (2014), Dossi (2012) et une première recherche réalisée en 2019 (Espiñeira, 2020), nous allons pouvoir identifier trois grands types d'instrument : les instruments de *programmation* (dont la finalité est de produire une stratégie ou un programme d'action), les instruments de *représentation et influence* (dont la finalité est politique, voire diplomatique au sens classique des relations internationales), et les instruments de *communication et promotion* (qui visent à renforcer l'attractivité et le positionnement de la ville). Pour leur part, les réseaux conventionnels de villes exercent un rôle multiplicateur pour les instruments de la diplomatie urbaine européenne, ils sont donc des catalyseurs.

Comme l'indiquent Halpern et Le Galés (2011, p. 52), dans le cas européen, l'approche ne peut pas se limiter à la distribution de compétences formellement inscrites dans les traités. Nous l'avons vu dans la section 2.1, la subsidiarité passive ne correspond pas à la diversité et à la complexité de l'action européenne des collectivités locales. Nous avons mentionné antérieurement qu'il est important de prendre en compte le fait que les instruments ne sont pas déterminés par la nature des organisations qui les mettent en œuvre, mais par leur finalité (Halpern et al., 2014, p. 66).

L'instrument matérialise les intentions (Lascoumes et Simard, 2011, p. 6). Il serait donc « *le chaînon manquant des intentions aux pratiques* » (Halpern et al., 2014, p. 208). Or, cette relation entre objectifs et instruments n'est pas univoque. Un même instrument peut répondre à des objectifs différents en fonction de l'organisation qui l'utilise, du contexte et même du moment auquel il est utilisé (p. 67, p. 195).

Dans le contexte de l'Union Européenne, Halpern et Le Galès (2011, p. 52) observent la prépondérance des instruments dans l'action publique et ce même au-delà des objectifs et principes inscrits dans les traités. L'approche instrumentale peut donc s'utiliser « *pour explorer la relation entre instrumentation, et modes de gouvernement et gouvernance en Europe* » (Halpern et al., 2014, p. 18).

Une approche par les instruments sert, dans ce contexte, à encadrer la multiplicité d'outils proposés et possibles dans le système européen (Dossi, 2012, p.70).

Même si l'action publique change d'échelle territoriale, du local à l'international, les instruments restent fondamentalement les mêmes. En fait, la plupart des instruments européens ne sont pas nouveaux ni spécifiques (Halpern et Le Galès, 2011, p. 55), mais des « *produits du recyclage d'expériences, de réagencement d'objectifs et de moyens d'action* » (Harlpern et al., 2014, p. 28). En ce sens, « *les instruments dans l'Union Européenne sont le résultat de compromis fondés sur des objectifs divergents d'acteurs, institutions, États membres et acteurs non étatiques de l'UE.* » (p. 322).

Il faut prendre en compte que dans la littérature on retrouve ces instruments sous des dénominations différentes. Ainsi, on peut trouver des appellations diverses : « cadres » (Fievet, 2017 ; La Porte, 2013), « stratégies internationales » (Lara Pacheco, 2019), « dispositifs » (Maisetti, 2017). En même temps, il est fréquent de les trouver classés par rapport à leurs effets : positionnement, networking, image et identité (Lara Pacheco, 2019). Il est aussi courant d'établir une typologie à partir de leur influence sur le comportement des acteurs : autorité, incitations, « capacitation », symbolisme et apprentissage (Dossi, 2012, p.73).

Le tableau infra compare trois types de typologies différentes. Nous les avons placées dans les lignes selon leurs similitudes, mais la comparaison n'est pas parfaite, il est toujours possible de trouver des nuances. La première typologie est définie par Halpern et al. (2014, p. 18). Elle identifie cinq types différents d'instrument : 1) les *législatifs et réglementaires*, qui émanent de la loi et l'autorité ; 2) les *économiques et fiscaux*, basés autour des ressources monétaires ; 3) les *normes et standards*, admis dans le contexte social, avec un accent particulier pour les meilleures pratiques ; 4) les instruments *conventionnels et incitatifs* ; et 5) les *informatifs en communicationnels*.

Pour sa part, Dossi (2012, p. 73) part de la définition de l'instrument que nous avons citée en section 2.2.1, mais dans sa définition des rapports entre les villes et l'Union Européenne, il préfère parler de « modes d'européanisation » (p. 88) qui englobent des faisceaux d'instruments (p. 100).

Tableau 1 : Typologie d'instruments

Action Publique	Modes d'Européanisation	Diplomatie Urbaine Européenne
Législatif et réglementaire	Régulation	Programmation
Économique et fiscal	Distribution	
Normes et standards *Best practices*	Idéation Coordination	
Conventionnel et incitatif		Représentation et influence
Informatif et communicationnel	Idéation	Communication et promotion

Elaboration propre à partir de Halpern et al. (2014, p.18), ***Action Publique*** *; Dossi (2012, p.90),* ***Modes d'Européanisation*** *et Espiñeira (2020),* ***diplomatie urbaine européenne****.*

Par ailleurs, il explique qu'il est possible de travailler sur la théorie des jeux, ainsi que sur un système de préférences où les acteurs sont en partie d'accord et en partie en conflit. Dans ce cadre, les modes identifiés sont (pp. 92- 99) : l'*idéation* (les instruments de type délibératif), la *régulation* (les instruments de type législatif), la coordination (les instruments de type collaboratif) et la *distribution* (les instruments de négociation et de gestion de conflit).

Sachant que cette recherche vise à offrir un guide opérationnel aux collectivités territoriales immergées ou désirant s'immerger dans les dynamiques européennes, nous avons choisi de nous focaliser sur trois grands types d'instruments, classés par leur finalité et impact. Même si la littérature (Acuto, 2013 ; La Porte, 2013 ; Pazos-Vidal, 2020, etc.) les assimile souvent à des instruments d'action publique, les réseaux conventionnels de villes exercent un rôle multiplicateur, ils ne sont pas des instruments autonomes en soi. Pour les instruments de la diplomatie urbaine européenne, ils sont donc des catalyseurs ; ils agissent en tant qu'accélérateurs pour le reste des instruments.

Par conséquent, la deuxième partie de la thèse (chapitres 4 à 7) va examiner en détail le contenu de ces différents instruments, leur impact et finalité ainsi que les différentes manières dont les villes peuvent s'en servir ou les intégrer à leur projet urbain. Cela étant, nous pouvons exposer dès à présent succinctement le contenu de chacun de ces trois grands ensembles, à savoir :

1) *Programmation* : il s'agit ici d'examiner les subventions et les programmes européens, les stratégies intégrées (des *smart cities* aux investissements territoriaux intégrés), l'Agenda Urbain Européen, l'initiative urbaine européenne et d'une façon plus actuelle, le Pacte Vert.
2) *Représentation et influence* : les mécanismes de diplomatie, lobby et partenariat, les missions diplomatiques des villes auprès des institutions européennes, la représentation directe auprès des institutions et l'importance des consultations écrites et de l'initiative citoyenne.
3) *Communication et promotion* : les politiques d'image et d'attractivité comme les stratégies de promotion (connues aussi sous les noms de city branding ou marketing territorial, entre autres), les événements européens (aussi connus sous les dénominations anglaises de weeks et/ou *days*), les compétitions entre villes, les reconnaissances et les prix et aussi, dans le cadre actuel, les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies.

Une fois la typologie des instruments de la diplomatie urbaine européenne établie, il semble logique de porter l'attention sur le choix offert parmi les différentes possibilités, ainsi que sur les contraintes qui peuvent limiter ce choix.

Bilan : choisir les instruments de la diplomatie urbaine européenne

L'objectif de cette partie est de clarifier le contexte qui conduit au choix des instruments et à leur encadrement dans le projet urbain, de façon à conclure sur la typologie que nous venons de voir. Elle doit donc servir d'outil d'aide à la décision des collectivités territoriales, même si nous proposerons une méthode détaillée en chapitre 9 pour la diplomatie urbaine européenne en général. Même si la littérature sur les instruments de l'action publique est la base de ce raisonnement, pour cette section nous allons aussi nous appuyer sur l'observation participante (fondé sur notre expérience de plus de quinze ans d'activité professionnelle dans les affaires et projets européens d'un point de vue régional et local).

Nous avons utilisé aussi la vision transversale du contexte communautaire et des institutions, politiques et programmes européens que nous avons acquise au fil des années, tant à l'occasion d'études spécialisées que lors de la consultation des bases de données de l'Union Européenne ou du fait de notre pratique professionnelle.

Comme le reste des acteurs, les villes vont analyser les effets de la politique européenne sur leur quotidien et sur leur territoire. Elles vont aussi identifier et s'adapter aux opportunités que le contexte communautaire leur offre, voire s'en trouver transformées (Jacquot, 2006, p. 137). En parallèle, comme le soulignait Miguel Rivas dans un séminaire sur le *city branding* (Dublin, février 2014), il est important de penser toutes les actions internationales des villes comme un ensemble autour d'un objectif et d'éviter une perspective en silo. Encore, au moment de définir l'ensemble des instruments qui vont accompagner l'action publique, il faut prendre en compte le contexte, les contraintes et les rapports de pouvoir. Par ailleurs, en tant qu'ensemble stratégique ou « *policy mix* », la diplomatie urbaine est une approche intégrée. Il est évident que « *l'articulation entre différents instruments contribue à légitimer les problèmes et à les traiter par des solutions réalisables* » (Halpern et al., 2014, p. 473). Néanmoins, créer un dispositif cohérent s'avère complexe. Il faut aligner ses composantes sur les objectifs mais aussi entre elles, sans oublier d'assurer la cohérence entre instruments et finalités (Halpern et al., 2014, p. 297). Il s'agit donc d'un choix politique (Dossi, 2012, p. 73).

Il est possible aussi de penser ce *policy mix* comme une succession d'instruments adéquats Tous les instruments ne sont pas possibles à chaque moment donné (Halpern et al., 2014, p. 282) et ils sont encadrés dans un mode de gouvernement et une logique politique (ibidem, p. 295, p. 321). Par exemple, un instrument de représentation et influence telle qu'une position au Comité des Régions[97] n'est possible que si les règles de sélection et les équilibres entre partis au niveau national le permettent.

Lors d'une audition sur l'Agenda Urbain Européen au Parlement Européen en septembre 2010, la ville de Liverpool (Royaume-Uni) avait présenté sa façon de concevoir la relation entre son agenda, son projet urbain et les subventions européennes, avec une estimation budgétaire attachée à chaque rubrique. La présentation était simple : un tableau dont la première colonne listait les objectifs, la seconde les instruments correspondants, et la dernière le budget.

[97] Nous verrons plus en détail cet instrument dans le chapitre 5

Comme il nous a été impossible de retrouver, dix ans après, ladite présentation, nous présentons de mémoire ci-dessous un modèle simplifié, complété avec les ensembles d'instruments que nous avons mentionnés auparavant, ainsi que le catalyseur :

Tableau 2. Sélection d'instruments de diplomatie urbaine européenne à partir des objectifs du projet urbain

Objectifs Projet Urbain	Instrument local / national	Instrument UE
Créer une école multiculturelle	Plan d'éducation de la ville	Programme Erasmus + **(P)**
		Adhérer au réseau européen des enfants **(N)**
Réaménager le parc central et récupérer sa faune	Plan national de Biodiversité	Programme LIFE + **(P)**
		Position au Comité des Régions, comité Environnement **(R)**
Définir un plan de réduction énergétique	Plan climat local	Adhérer au réseau « Energie - Cités » **(N)**
		Adhérer au Pacte des Maires **(P)**
		Postuler à la facilité européenne pour les villes **(P)**
Retenir les citoyens plus jeunes : emploi	Dialogue avec les entreprises locales	Programme Garantie Jeunes **(P)**
		City Branding: dimension Talent **(C)**
		Célébrer un événement local de la Semaine Européenne de la Jeunesse. **(C)**

Élaboration propre inspirée de l'observation participante du cas de Liverpool (2010).

Le tableau 2 est un exemple aléatoire de ville européenne imaginaire. Dans la première colonne, suivant le modèle de Liverpool en 2010, nous avons inséré quatre objectifs, et dans les deux autres les instruments disponibles au niveau national/local et européen. Le type d'instrument européen est marqué par une lettre (P pour les instruments de programmation, R pour les instruments de représentation, C pour les instruments de communication et N pour les réseaux conventionnels). Le résultat de cette vision stratégique simulée est le suivant[98] :

1) Pour créer une *école multiculturelle*, notre ville modèle peut se baser sur son propre plan d'éducation. De surcroît, elle peut aussi participer au programme Erasmus + afin que ses élèves puissent échanger avec des élèves d'autres pays européens (voire aussi avec des pays associés dans d'autres continents).

[98] Nous verrons le détail de chaque instrument dans les chapitres correspondants

Elle peut aussi opter pour une adhésion au Réseau européen des villes pour les enfants afin de recevoir l'information nécessaire pour trouver des ressources, des partenaires ou de bonnes pratiques pour son plan d'éducation.

2) Dans notre ville modèle, *le parc central est très dégradé* et il faut récupérer sa faune. La collectivité locale peut appeler à l'intervention du gouvernement central, mais elle peut aussi créer ou participer à un projet dans le programme environnemental de l'Union Européenne (LIFE +). Elle peut aussi présenter son problème comme un problème général des villes européennes en tant que membre du Comité des Régions, en choisissant le Comité environnement et en proposant une Opinion.
3) Notre mairie européenne est très sensible à la *thématique énergétique*. Elle souhaite définir un plan de réduction de la consommation. Le conseil municipal est en train de rédiger le plan climat local. O, il est nécessaire de recevoir des orientations en forme d'expertise au niveau européen. Celles-ci peuvent se trouver de façons diverses : au sein du réseau Energie-Cités, dans le cadre de l'initiative européenne Pacte des Maires ou avec une demande de subvention et orientation dans le cadre de la facilité européenne pour les villes. Ces trois initiatives impliquent une analyse énergétique avec l'appui d'experts européens et la rédaction de plans d'action pertinents.
4) Enfin, notre ville est une ville moyenne qui doit faire face à l'émigration de sa *population active* afin de trouver un travail. Au niveau local, la mairie a établi un dialogue avec les entreprises locales afin de créer des opportunités d'emploi et de formation pour la population entre 20 et 45 ans. Avec l'aide du gouvernement central, la collectivité s'est investie dans le programme garantie jeunes, qui aide à co-financer ces opportunités. Par ailleurs, elle travaille à l'amélioration de l'image de la ville du point de vue de la rétention du talent, et finalement plusieurs départements de la mairie sont recrutés pour la réalisation de la semaine européenne de la jeunesse.

Ceci n'est qu'un modèle simplifié centré sur les objectifs du projet urbain, traités comme des préférences rationnelles (Nilsson, 2015, p. 919). Il ne comprend pas de calendrier ni la dimension économique et d'autres contraintes ne sont pas incluses.

Dans un cas réel, il doit être complété par les possibilités du système politique national, les incitations, les ressources tangibles et intangibles ; c'est-à-dire par un choix rationnel élargi (Lobina, 2013, p.11). Il s'agit de proposer une analyse cout-bénéfice, même si elle peut être limitée par des intérêts particuliers. Par ailleurs, ce choix peut être complété par une approche progressive (Ngah et al., 2015, 915).

Concernant les instruments européens, il faut avoir une certaine expérience avant d'y avoir recours. Par exemple, pour être chef de file d'un projet européen, il faut avoir été auparavant partenaire de plusieurs initiatives européennes de coopération et démontrer une certaine expertise locale sur la question centrale du projet. La réponse à une consultation européenne part de la même logique : tout simplement, il faut pouvoir y apporter une contribution solide. La programmation des actions est aussi importante. Il faut aligner les temps du mandat politique avec ceux du projet urbain pour ensuite vérifier quels sont les instruments vraiment disponibles et quand. Par exemple, le titre de Capitale européenne de la culture n'est disponible qu'à tour de rôle entre les États membres et ce tous les 13 ans en moyenne. Par ailleurs les candidatures doivent se préparer (et se présenter) plusieurs années à l'avance et c'est un processus long.

Nous verrons plus en détail la question des ressources et de l'organisation intrinsèque nécessaire au dispositif de diplomatie urbaine dans le chapitre 8, tandis que la méthode de décision (et d'évaluation de cette décision) sera proposée au chapitre 9. Or, le contexte du chapitre 1 ainsi que les principes présentés dans celui-ci nous permettent d'élaborer nos questionnement et problématique dans la section suivante.

2.3 Questionnement : passer de l'influence à la stratégie

Cette section va définir la question de recherche centrale de la thèse. Toutefois, elle est déjà esquissée dans son titre : *La diplomatie urbaine européenne, une approche par les instruments*. Il est donc clair que l'analyse se porte sur un objet (la diplomatie), dans un territoire (l'Union Européenne), avec un acteur (les villes) et dans un cadre spécifique (les instruments). Cependant, la question est un peu plus complexe. Cette thèse se déroule dans un domaine fragmenté qui est néanmoins récemment devenu très populaire. La question de recherche doit alors filtrer non seulement les concepts similaires mais aussi les « tendances ».

L'objectif est de cerner la diplomatie urbaine européenne comme une émanation (un levier, un mécanisme de mise en œuvre) du projet urbain d'aménagement ; ainsi que les conditions nécessaires pour que cette relation entre les objectifs locaux et les opportunités européennes ait des effets positifs.

Le but est donc de produire un référentiel unique qui pourra être utilisé non seulement dans le cadre de la recherche mais aussi dans le quotidien des collectivités locales. Nous n'insisterons pas sur la traduction juridique, voire politique des compétences locales. Nous ne nous attarderons pas non plus sur une distribution *idéale* des compétences entre les différents niveaux. La perspective est opérationnelle, autrement dit cette thèse ne prétend pas un résultat purement théorique.

Au contraire, notre fin est de relier les moyens à disposition (de la littérature à la pratique courante, tout en passant par l'observation participante) afin d'ouvrir le domaine européen à n'importe quelle ville quelle que soit sa taille ; tout en démontrant, à partir de exemples, que c'est possible et déjà le cas. Notre questionnement est encadré dans les « dix idées clés » de l'évaluation des politiques publiques identifiées par Braconnier et al. (2010, p. 143-144). Ce questionnement présente les caractéristiques suivantes :

1) S'intéresse au choix politique et à sa mise en œuvre technique.
2) Reconnaît un haut niveau de complexité technique, ainsi que relationnelle.
3) Prône la production d'une intelligence collective

4) Considère que la décision politique qui y est attachée est basée sur une combinaison de connaissances et d'actions, appuyée par l'apprentissage collectif.
5) Part de l'engagement *personnel* et politique des acteurs…
6) … qui sont aussi des parties prenantes actives
7) Renforce la dimension « intérêt public ».
8) Face aux paradoxes et difficultés, recommande la créativité.
9) Propose un processus permanent.
10) Vise à rendre plus transparente l'action transnationale.

Ces idées sur l'évaluation des politiques publiques rejoignent aussi l'intérêt du benchmarking comme outil d'analyse (Gautron et al., 2003, p. 31) avec les dimensions suivantes : l'échange de compétences, la communication fluide, la transversalité, la diversité des acteurs, l'autoévaluation et la flexibilité. Cette définition fait du benchmarking un guide de lecture par rapport à une stratégie donnée et même plus que cela. À partir de ces cadres et dans les points suivants, nous allons observer aussi bien la problématique de la diplomatie urbaine européenne que les questions et hypothèses qui ont servi de guide à cette recherche.

Problématique : la diplomatie urbaine, un concept récent

Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, les villes de l'UE tentent d'attirer l'attention des institutions européennes sur leurs particularités et leurs potentialités. L'objectif est d'acquérir la visibilité et la légitimité voulues, de lever des fonds et d'influencer la prise de décision. Ces villes exercent donc une fonction (diplomatie) normalement réservée à l'État (Barber, 2013, p. 5), dans un processus qui peut être « *compris comme un processus d'actorisation* » (Ljungkvist, 2016, p. 25) car les villes deviennent progressivement des acteurs dans la sphère internationale.

Jusqu'ici utilisé seulement en histoire médiévale, le concept de *diplomatie urbaine* apparaît actuellement dans une forme à la fois rudimentaire et fragmentée. Rudimentaire, parce que le terme est utilisé comme synonyme de « diplomatie des villes » (Viltard, 2008 ; Van der Pluijm et Melissen, 2007), notion (basée sur le soft power et l'influence) qui ne correspond que partiellement à la diplomatie urbaine (basée sur le projet urbain d'aménagement).

La fragmentation est son problème principal, empêchant une vision globale, utilitaire et opérationnelle d'un concept visant à soutenir l'aménagement urbain. Cette fragmentation est tangible à deux niveaux : 1) au *niveau conceptuel*, avec des dénominations qui sont « presque » la même chose mais partent d'une logique différente, 2) au *niveau scientifique*, car les éléments qui composent la diplomatie urbaine européenne (le projet urbain, la subsidiarité active, les différents instruments) sont étudiés séparément et non comme un ensemble.

La littérature a examiné cette relation entre les villes et l'Union Européenne à partir d'angles différents. Indépendamment de leur taille, les villes européennes ont appris à développer leur soft power, leur influence sur les institutions de l'Union Européenne. Comme le définit Nye (2008, p. 95), « *le soft power repose sur la capacité de façonner les préférences des autres* ». Acuto (2013, p. 4) attribue cette capacité d'action (agentivité) aux villes mondiales ; celles dont la taille et l'insertion dans les flux économiques déterminent une tendance naturelle à prendre part à l'arène internationale, les « *charnières stratégiques de la mondialisation* ». Pourtant, dans le contexte de l'UE, même les petites villes peuvent exercer un rôle de leadership qui va plus loin que l'influence. C'est le cas par exemple de Réthymnon (Grèce, 52.000 habitants) qui dirige l'initiative PLASTECO[99], et ses sept partenaires. Il s'agit d'un projet du programme INTERREG Europe pour la réduction de déchets plastiques dont le budget est de 1.610.258 euros.

Dans ce sens, un premier aperçu du contexte favorable de l'UE pour les villes a déjà été présenté par Kern et Bulkeley en 2009 et par Pasquier en 2012 (pp. 169-170). Plus tard, La Porte (2013) a identifié deux scénarios principaux : la diplomatie publique (principalement le dialogue avec les institutions de l'UE et le partage des connaissances) et les cadres (réseaux urbains descendants et ascendants), à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Par exemple, l'approche de la *gouvernance multiniveaux* (Hooghe et Marks, 2002, Pazos-Vidal, 2020) définit la façon dont la gouvernance, le pouvoir et les compétences sont partagés entre les différentes autorités publiques, du local au niveau supranational.

[99] https://www.interregeurope.eu/plasteco/

Le concept d'*européanisation*, (Börzel et Risse, 2003 ; Featherstone, 2003 ; Radaelli, 2002 ; Saurugger et Radaelli, 2008 ; Dossi, 2012) pour sa part, explique l'impact des politiques européennes sur les autres niveaux de gouvernement et les changements internes que cela implique pour eux.

La sociologie (Sassen, 1991) nous parle de « villes globales », un concept qui est ensuite repris par les relations internationales (Acuto, 2013) pour expliquer l'influence des villes au niveau mondial. Cette perspective est similaire aux notions parallèles de *paradiplomatie*, *diplomatie publique* et *diplomatie des villes*, centrées sur l'influence. Toutes ces approches ont une logique commune : l'Union Européenne est le centre de pouvoir et les villes (voire les régions) réagissent par rapport aux transformations provoquées par ce système supranational ; elles sont donc perçues comme ayant une autonomie limitée. Cependant, même s'il est vrai que les villes s'impliquent dans des dynamiques de soft power (Coll, 2015), l'action européenne des collectivités locales représente aussi un choix conscient et indépendant, une structure particulière à l'intérieur des municipalités, imbriquée dans leur projet urbain. Alors que la diplomatie des villes (Kilghren, 2020 ; Viltard, 2008) représente des intérêts mondiaux, au sens des relations internationales et dans une approche idéaliste, la diplomatie urbaine est réaliste et met en œuvre, également au niveau international, une stratégie locale prédéfinie. Nous ne sommes plus dans le domaine du soft power et de l'influence (Nye, 1991 ; Coll, 2015) ; la diplomatie urbaine est la traduction internationale de l'action publique locale et de l'urbanisme (Troy, 2017 ; Bassens et al., 2019). Il ne s'agit plus de « *façonner les préférences des autres* » (van der Pluijm et Melissen, 2007) mais de trouver, y compris au niveau transnational, les instruments nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs contenus dans le projet urbain d'aménagement (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 167).

Par ailleurs, tel que nous avons vu dans les point 1.3, les études existantes se concentrent fréquemment sur un seul type d'instrument transnational, et plus spécialement sur les réseaux de villes qui travaillent dans le domaine du changement climatique. D'autres études examinent les stratégies de positionnement individuel (par exemple, le city branding ou les smart cities) de façon spécifique. Mais sinon, dans la littérature consacrée à la coopération territoriale européenne, il existe très peu de documents spécifiquement dédiés aux actions menées (quasi) exclusivement par des villes.

Parmi les rares exemples, les programmes concernés, comme URBACT, en sont eux-mêmes les sources principales. Il est donc nécessaire d'élargir l'approche, de passer en revue les opportunités du contexte européen pour les autorités locales et de définir les conditions de leur intégration dans le projet urbain.

Dans une perspective d'efficacité et d'économie d'échelle, la diplomatie urbaine devrait être perçue et utilisée comme une stratégie intégrée, tant au niveau de la cohérence des moyens que pour la coordination nécessaire avec l'ensemble des politiques urbaines, c'est la logique interne de notre questionnement.

La question de recherche principale

Cette section vise à définir le questionnement qui a guidé cette recherche, ainsi que les questions secondaires qui la soutiennent. Mais au préalable, il est nécessaire de faire une petite introduction de l'évolution de la question de recherche par rapport au projet initial. Le projet de thèse soumis en 2014 était centré sur les villes de l'Arc Atlantique. Le raisonnement était simple : elles sont assez diverses pour illustrer les problématiques de l'ensemble des villes européennes. Mais à un moment donné, il a été nécessaire de repenser le terrain. Comme le précise Beaud (2006, p. 58) «*la question principale doit être une aide pour vous. Il ne faut pas que sa recherche soit une source de blocage* ». Or, les instruments de la diplomatie urbaine européenne sont appliqués partout dans le continent. De même, l'observation participante nécessitait une distance par rapport à l'objet d'étude.

Ensuite, l'auteure a été invitée à présenter ses premiers résultats dans le chapitre d'un livre dédié à la *diplomatie des villes* et publié par Palgrave en juillet 2020[100]. L'échange avec les éditeurs et les corrections consécutives du texte confirmèrent le besoin d'élargir la perspective. Par conséquent, le questionnement n'est plus centré sur le terrain de l'Arc Atlantique (Espagne, Portugal, France, Irlande et Royaume-Uni) mais bien sur les 28 membres[101] de l'Union Européenne.

[100] AMIRI, Sohaela et SEVIN, Efe (ed.). City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects. Springer Nature, 2020.
[101] Ils seront 28 au moins jusqu'au 31 décembre 2020

Les cinq pays de l'Arc Atlantique sont inclus, mais, dans la mesure du possible, les villes membres de l'Association des Villes Atlantiques ne sont pas directement observées.

Le but de cette thèse est alors de découvrir **comment fonctionne la diplomatie urbaine, quels sont les facteurs positifs (et négatifs) pour sa mise en œuvre, quels sont ses instruments et s'il existe des modèles (tant réels que conceptuels).**

Le résultat devrait être un référentiel de la diplomatie urbaine susceptible d'assurer le lien, aujourd'hui fragile et abstrait, entre l'action publique locale sur le terrain et son action au niveau européen. Ce questionnement renverse la conception traditionnelle des relations entre l'Union Européenne et les collectivités locales. La construction d'une stratégie de diplomatie urbaine européenne ne devrait pas être faite en réaction aux changements, politiques, subventions, règlements et normes qui émanent de Bruxelles, mais bien à partir du projet urbain et de sa dialectique. En effet, dans notre cadre théorique de recherche, la ville est un acteur à part entière. Nous considérons la ville comme un pouvoir indépendant qui peut choisir des instruments d'action publique pour remplir son rôle et achever ses objectifs, aussi au niveau européen. À partir de concepts qui établissent l'autonomie du niveau local, comme la subsidiarité active (Calamé, 2016), la recherche va dépasser le cadre du « soft power » (Nye, 1991), de la « diplomatie publique » (Cull, 2009 ; La Porte, 2013) et de la « diplomatie des villes » (Van der Pluijm et Melissen, 2007), ainsi que d'autres concepts parallèles comme « l'européanisation » (Dossi, 2012 ; Börzel et Risse, 2003 ; Featherstone, 2003 ; Radaelli, 2002) ou encore la « gouvernance multiniveaux » (Hooghe et Marks, 2002).

Cette question centrale se décline en plusieurs sous-questions.

Q.1.1 Comment identifier une stratégie de diplomatie urbaine ? Quelles différences avec la diplomatie des villes ?

Dans les sections précédentes, nous avons établi les différences entre la diplomatie urbaine et les autres concepts qui visent à analyser la relation des villes avec l'Union Européenne. En bref, il s'agit de vérifier que les éléments suivants sont présents :

1) Quelle est la vision stratégique de la ville ? Est-elle condensée dans un document de planification (le projet urbain d'aménagement) ?

2) Est-ce que ce projet urbain a une dimension transnationale ? Est-elle active ou réactive ?

Q.1.2 Dans le cadre de la diplomatie urbaine : quels objectifs ? Quels instruments ?

En tant que dispositif stratégique, la diplomatie urbaine doit s'asseoir sur une planification cohérente. Il est alors nécessaire de vérifier sa consistance du point de vue des ambitions par rapport aux moyens :

a) À quels objectifs s'adresse la diplomatie urbaine ? Quel est exactement son rôle ?
b) Quels sont les instruments à mettre en œuvre dans le cadre de la diplomatie urbaine ?

Q.1.3 Dans le cadre de la diplomatie urbaine : a-t-on un modèle universel ? Une ville-modèle ?

Finalement, il est nécessaire de démontrer que la diplomatie urbaine européenne existe et qu'elle est un phénomène observable sur le terrain. Il est donc indispensable de savoir :

a) Si elle est appliquée de façon unique (« *one size fits all* ») ou s'il existe plusieurs modèles ?
b) Quelles sont les villes européennes qui correspondent à ce(s) modèle(s) ?

Hypothèses : quels modèles ? Quelle organisation ?

L'objectif de notre recherche est donc de formuler, d'une façon théorique mais aussi opérationnelle, la diplomatie urbaine et son cadre d'action. Le fondement étant le projet urbain, sa dimension transnationale n'apparait pas dans la pratique d'une façon uniforme. Nos hypothèses se portent alors : a) sur l'existence d'éléments qui vont au-delà des facteurs traditionnellement étudiés comme la taille ou le positionnement international ; b) sur la possibilité de plusieurs modèles, installés d'une façon dynamique et progressive dans l'organisation des villes dans le contexte européen. Il s'agit, en somme, de tester les hypothèses suivantes :

1) *L'action européenne des villes est complémentaire de leurs politiques de développement local, tant au niveau individuel qu'au niveau collaboratif, dans une optique d'économie d'échelle.*

Au niveau local, il est possible d'assumer la dimension européenne d'une façon indépendante et pas seulement en termes d'impact et/ou de réaction aux opportunités et événements. Même si parfois cela n'est qu'implicite dans le programme de gouvernement, les mairies[102] européennes développent leur vision à partir du projet urbain d'aménagement (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 167) : un projet dont la portée nécessite les instruments les plus appropriés, soit au niveau local, soit au niveau régional, national, ou supranational. Les opportunités européennes apparaissent donc comme faisant partie du faisceau d'instruments dont les collectivités locales disposent. Ces instruments peuvent être mis en œuvre d'une façon individuelle ou en coopération avec d'autres autorités locales ou d'autres acteurs. Par ailleurs, les instruments à dimension européenne peuvent être classés selon leur impact, afin d'examiner quel serait leur rôle au sein du projet urbain : instruments de programmation, instruments de représentation et influence, et instruments de communication et de promotion, sans oublier certains outils qui peuvent servir en tant que catalyseurs comme les réseaux de villes.

Par ailleurs, la diversité d'instruments tous niveaux confondus (local, européen…), peut être vue comme cumulative et ainsi produire des économies d'échelle. Un instrument local comme le plan de mobilité peut évoluer vers un instrument européen comme un projet du programme CIVITAS ou, à l'inverse, un instrument européen, comme la semaine européenne de la mobilité, peut produire un changement dans l'instrument local d'organisation de la circulation.

2) *Il est possible de déterminer les facteurs de succès de ces stratégies au travers d'indicateurs, différents de la taille ou des contraintes constitutionnelles.*

La littérature sur les relations internationales des villes a privilégié les villes globales (Sassen, 1991 ; Acuto, 2013 ; Curtis 2016). D'autres auteurs ont établi une relation entre les systèmes constitutionnels décentralisés et la capacité des villes à s'engager au niveau européen (Escach, 2013 ; Martin et Oddone, 2010).

[102] « Mairies » au sens large : mairies, conseils d'agglomération, communautés intermunicipales, métropoles, etc.

De même, la dimension des villes modèles (Lara-Pacheco, 2019) se centre sur des villes dont le développement est internationalement perçu comme extraordinaire. Néanmoins, dans le cadre européen, il est possible pour des villes petites, voire très petites, inconnues et placées dans des États centralisés d'utiliser le levier de la diplomatie urbaine européenne. Elles sont donc en mesure d'utiliser les instruments européens dans le cadre de leur projet urbain. C'est par exemple le cas de la ville d'Obidos (Portugal) (11.772 habitants), dont le projet urbain est basé sur la culture, le tourisme et l'économie (Selada et al., 2011, p. 91). Entre autres, selon son site web officiel[103], Obidos a été chef de file d'un premier projet URBACT sur la créativité des villes (Creative Clusters), d'un deuxième (Creative Spin), et d'un troisième (CELA) dans le programme Europe Créative. Elle utilise des outils de promotion comme le label « Ville littéraire », *l'iconisation* d'un bâtiment (une église reconvertie en bibliothèque) ou encore un festival international du livre et un autre dédié au chocolat.

Par ailleurs, la recherche tend à définir l'européanisation comme un processus asymétrique (Dossi, 2012). Il va de même pour la subsidiarité classique telle que reconnue dans les traités européens : elle semble justifier l'action de l'Union Européenne dans de nouveaux domaines ou du moins transcrire une distribution fixée de compétences entre les niveaux. Or, dans le cadre de la subsidiarité active (Calamé, 2016), les collectivités locales sont en capacité d'étendre leurs compétences au niveau transnational si leurs objectifs le justifient. Il est donc nécessaire d'identifier des indicateurs différents de la taille et du système constitutionnel comme la capacité (les ressources dédiées à l'action européenne), l'intensité (la fréquence du recours aux instruments européens) et la coordination (la méthode de travail, si elle existe, entre les différents départements de la ville).

3) *La diplomatie urbaine européenne apparaît sous des formes différentes et il est possible de la modéliser à partir d'archétypes.*

[103] https://www.cm-obidos.pt/

S'il est possible pour des villes de toutes les tailles et avec des niveaux de compétences différents d'avoir recours à la diplomatie urbaine européenne, cela ne se produit pas d'une façon unique. Étant donné que la base de la diplomatie urbaine européenne est le projet urbain de chaque collectivité locale, il est possible que chaque entité locale ait un besoin différent par rapport aux instruments européens. De même, les indicateurs rattachés à la diplomatie urbaine européenne impliquent une diversité de formulations dans l'utilisation de celle-ci comme levier du projet urbain et dans les articulations entre le projet urbain et les instruments européens. Subséquemment, il devrait être possible de différencier les schémas appliqués par les villes européennes et de les résumer dans des modèles concrets (Goldsmith et Klausen, 1997 ; Wolffhardt et al., 2005). Ainsi, il est possible d'établir des catégories à partir des archétypes identifiés par Miller et Friesen en 1977 et 1978 dans le cadre de la formulation stratégique. Notre recherche a donc identifié trois types : le *by-watcher* (une dynamique opportuniste), le *silo silencieux* (une dynamique organisée mais pas coordonnée) et le *stratège* (une dynamique structurée qui implique l'ensemble de la ville).

4) *Il est possible de créer une boîte à outils.*

Finalement, s'agissant d'une approche basée sur le projet urbain et sur les instruments disponibles au niveau communautaire, il devrait être possible de produire un référentiel ou une boîte à outils de la diplomatie urbaine européenne, afin que toute ville européenne intéressée puisse construire sa propre stratégie de diplomatie urbaine au niveau de l'UE.

Dans ce chapitre nous avons vu les éléments qui composent notre proposition de diplomatie urbaine européenne, dont le plus important est le projet urbain. Afin de le mettre en œuvre, les instruments sont fondamentaux, mais aussi la légitimité d'agir, représentée par la « subsidiarité active ». Une fois donné le contexte en chapitre 1 et les outils dans ce chapitre, et sachant que nous avons pu décrire en détail note problématique et questionnement, le moment est venu d'expliquer la méthode suivie (observation participante / théorie ancrée).

Chapitre 3 : Cadre méthodologique

Dans le premier chapitre nous avons fait une introduction au contexte du concept de la diplomatie urbaine européenne ainsi qu'un état de l'art sur les relations des villes du continent avec l'Union Européenne. Il convient aussi de cadrer les enjeux de la thèse, et plus concrètement son questionnement et ses hypothèses, tel que nous avons fait dans le deuxième. Ce chapitre, dans le cadre de notre première partie dédiée à la conceptualisation, va donc se centrer sur la méthodologie suivie.

La première partie de ce chapitre va expliquer comment cette thèse se nourrit de l'apport spécifique de l'observation participante. Comme pour une thèse CIFRE, l'auteure partage des réflexions et des expériences issues de plus de quinze ans d'exercice professionnel dans le domaine européen, mais elle apporte aussi une dimension expérimentale : il s'agit d'un processus itinérant où le quotidien nourrit la recherche et où la recherche modifie la pratique professionnelle. Une partie importante des résultats de cette thèse est donc le produit d'une méthode d'observation participative circulaire où l'expérience est à la fois une démarche de recherche et un mécanisme d'apprentissage, conformément à la théorisation (théorie) ancrée ou *grounded theory* (Glaser & Strauss, 1967 ; Bitsch, 2005 ; Martin et Turner, 1986). La théorie ancrée renverse « *la relation traditionnelle entre théories, hypothèses et données (en) faisant une plus large place à l'observation* » (Joannides et Berland, 2008, p. 142).

Par conséquent, elle fonctionne comme un contrepoids théorique à l'observation participante. La recherche s'est donc développée à travers des méthodes qualitatives et une itération entre les données, les conclusions et la théorie. L'analyse générale des politiques européennes a apporté une vision globale des instruments possibles, les plus fréquents, ainsi que quelques « nouveautés ». Elle a aussi fourni une première vision des villes à étudier. Entre 2014 et 2015, une série d'entretiens ciblés a ouvert cette démarche. Par la suite, à partir d'une première observation de presque 230 collectivités des 28 pays membres, et un échantillon de 10%, nous avons extrait par quota (Mack et al., 2005, p.5) des études de cas. À partir du contenu des projets de ville et des websites de ces collectivités, ainsi que de l'information disponible en ligne ou dans la littérature, nous avons identifié les instruments choisis, tout autant que leurs modes de mise en œuvre.

Cela nous a donné une base pour identifier les trois indicateurs de la diplomatie urbaine européenne, indicateurs que nous avons ensuite testés avec un questionnaire randomisé et de nouveaux entretiens ciblés.

Dans la deuxième partie de ce chapitre, les travaux de Miller et Friesen (1978) sur les archétypes en formulation de stratégies, ainsi que l'analyse des différentes approches de l'européanisation au niveau local faite par Fievet (2017) nous ont permis non seulement de *conceptualiser* les indicateurs (capacité, coordination et intensité), mais aussi les archétypes (le bywatcher, le silent silo et le stratège) voire d'identifier quelques bases pour l'évaluation de la diplomatie urbaine européenne. Comme nous le verrons ensuite, ces modèles servent à déterminer les positionnements stratégiques de villes européennes et à activer une échelle de mesure de la diplomatie urbaine. L'objectif est d'obtenir des principes à partir des études de cas, en définissant ainsi une abstraction qui puisse être théoriquement extrapolable et donc apte à être adoptée dans la pratique. Les résultats sont trois scénarios susceptibles d'entraver ou d'améliorer l'efficacité des instruments de la diplomatie urbaine : le bywatcher (l'observateur), le silent silo (le silo silencieux) et le stratège. Nous allons les illustrer à partir de cinq études de cas. Tel que nous avons mentionné préceddement, Obidos servira à présenter d'une façon pratique à présenter les indicateurs ; tandis que les autres quatre villes feront l'objet d'une analyse autour des trois modéles identifiés supra : pour le premier scénario, Nimègue (Pays-Bas) et Balatonfured (Hongrie), pour le deuxième, Dresde (Allemagne) et pour le troisième Solna (Suède)).

En fin de compte, nous nous sommes rapprochés des apports de disciplines diverses utiles à notre démarche théorique. Nous avons en effet un profil scientifique éclectique, à cheval entre les Sciences politiques, les Affaires Publiques (Européennes), l'Économie et le Commerce international. Tout d'abord, il faut reconnaître la dimension juridique de la diplomatie urbaine européenne, non seulement à partir des origines (et des effets) juridiques de la notion de diplomatie, mais aussi par rapport aux fondements de l'action extérieure des villes, dont nous avons déjà vu certains exemples (la subsidiarité passive et active). Nous nous arrêterons ainsi sur des dimensions comme la légitimité des collectivités territoriales ou encore le droit européen.

Même s'il est évident que la pratique et la coutume peuvent, à long et moyen terme, être sources du droit et surtout du droit communautaire, la vocation principale de ce document est opérationnelle et non normative. En ce sens, les disciplines économiques dans le domaine stratégique sont aussi incluses dans notre réflexion, comme le marketing, le benchmarking ou encore l'approche du cycle de produit (Anholt 2009 ; Steyn, 2003, Vernon. 1992). De surcroît, des concepts au croisement de l'économie et la science politique, comme l'agentivité ou le choix rationnel, sont aussi fondamentaux pour comprendre la diplomatie urbaine européenne. Subséquemment, l'approche du néo-institutionnalisme rationnel (North, 1991) peut expliquer l'articulation entre la légitimité des villes en tant qu'actrices, leurs choix confirmés dans le projet urbain et les instruments européens. Par ailleurs, étant encadrée par les relations internationales, cette dernière perspective implique une position réaliste (Morghenthau, 1948) mais nuancée par les définitions de *soft power* (Nye, 1991) ; la diplomatie urbaine européenne est en outre une manifestation du *smart power* (Nye, 2004). Finalement, il est nécessaire d'inclure les outils parallèles de la communication stratégique et de la diplomatie publique, en tant que dimensions intrinsèques de la diplomatie urbaine européenne.

Néanmoins, comme l'objectif principal de la thèse est de définir un outil de développement urbain, il convient d'analyser comment les villes traduisent leur planification locale au niveau transnational. Tel que présenté dans le chapitre deux, le but est d'observer les possibilités qu'offrent les instruments européens pour les stratégies d'aménagement des villes européennes. Nous sommes bien donc dans une dynamique de flux entre espaces concomitants. La Géographie agit donc comme cadre des différentes approches scientifiques citées ci-dessus, mais aussi comme base théorique principale de la diplomatie urbaine européenne. Dans le chapitre précédent, nous avons vu l'interprétation de plusieurs concepts géographiques (voire urbanistiques) comme l'aménagement, le projet urbain ou encore les instruments de l'action publique. Dans cette partie, nous allons donc nous centrer sur notre concept de *ville européenne* et ses différentes dimensions.

3.1 Observation participante et théorie ancrée

Cette thèse envisage de décrire la relation du projet urbain d'aménagement (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 167) avec les instruments européens mais aussi de produire une série de pistes pour des villes européennes qui voudront explorer cette relation et entamer une stratégie de diplomatie urbaine. Ainsi, notre recherche s'inscrit dans une approche qualitative, car chaque projet d'aménagement urbain est différent et les stratégies en elles-mêmes sont dynamiques, elles évoluent. Il est donc logique que notre choix se soit porté sur l'observation participante (Thomas, 2013) et la théorie ancrée (Glaser et Strauss, 1967). L'avantage de l'analyse qualitative réside dans la dimension contextualisée des données qu'elle apporte (Mack et al., 2005, p. vi). Selon Bitsch (2005, p. 76), l'analyse qualitative est indiquée pour :

> *« (a) la description et l'interprétation de questions nouvelles ou mal documentées ;*
>
> *(b) la génération de théorie, développement théorique, qualification théorique et correction théorique ;*
>
> *(c) l'évaluation, le conseil politique et la recherche-action ; et*
>
> *(d) la recherche axée sur les problèmes futurs. »*

L'auteure (pp. 82-87) énumère aussi quelques possibilités pour évaluer une démarche d'analyse qualitative telles que la crédibilité, la validité interne, l'engagement prolongé, l'observation persistante, le debriefing entre pairs, l'analyse « négative » de cas, la réalisation de la subjectivité progressive, la vérification par les participants, la triangulation (de méthodes et de données), la transférabilité, la « défensabilité » et la « confirmabilité ». Dans une recherche à fort encadrement théorique, la théorie définit l'objet. Dans une observation participante, l'objet observé crée sa propre théorie de manière telle que les lois régissant le phénomène sont découvertes au fil du temps et transforment autant la recherche que l'activité professionnelle du chercheur. C'est un processus de *learning by doing*, dans un cadre qui mêle l'aménagement public à l'action européenne. Comme l'indique d'Arripe (2015, p. 52) « *la partition n'est pas écrite à l'encre invisible, mais bien à l'encre sympathique : la plupart du temps, nous ne la voyons pas, mais nous pouvons la rendre apparente* ». D'où la pertinence de la *grounded theory* (théorie ancrée) dans notre découverte de la diplomatie urbaine européenne.

Notre approche est donc inductive, elle s'appuie sur « *plusieurs observations collectées de l'expérience afin d'en dériver un principe général* » (Thomas, 2013, p. 122). La théorie ancrée peut produire trois types de connaissances : la création ou l'enrichissement de théories, une meilleure connaissance empirique des objets de recherche, ou de nouvelles méthodologies (Joannides et Berland, 2008, p. 143). Il s'agit de penser la recherche en termes d'innovation (Guillemette, 2006, p. 35).

Observation participante

Basée sur une perspective anthropologique, l'observation participante est un exercice d'analyse où :

> « *Le chercheur se rend sur le terrain et consigne dans son carnet de recherche tout ce qu'il a pu observer. Il s'agit donc de capter les interactions au moment même où elles se déroulent. Cette méthode a pour avantage principal de permettre un accès direct aux événements et aux situations, le matériau récolté est relativement spontané. Elle permet également de prendre en compte les éléments non verbaux de la communication* » (d'Arripe, 2015, p.49).

Hilgers (2013, p. 97) reconnait que, dans l'observation participante, le chercheur part d'un « *terrain particulier* ». Le chercheur est objet d'un double enjeu : éviter la réduction de la réalité tout en se séparant de celle-ci ; et ce pour « *exposer la singularité* » d'une façon perceptible et autonome. L'anthropologue identifie (pp. 100-102) trois objectifs pour l'observation participante : connaître le terrain, sa complexité et ses logiques, produire des données inédites et faire une contribution théorique. Mais il considère (p. 99) que l'observation participante n'est pas suffisante en elle-même, elle doit s'appuyer sur d'autres méthodes et sciences.

Depuis 2004, notre observation participante (i) a eu lieu sur le terrain (événements et projets dans les villes de l'UE) (ii) avec des maires, des fonctionnaires et d'autres experts de l'UE et de la ville (iii) avec des conversations informelles quotidiennes et des interactions avec les parties prenantes (iv), avec l'engagement personnel requis dans les instruments proposés (approche *learning by doing*).

Elle a donc pu recueillir et systématiser, d'une façon inductive mais pendant plus d'une décennie, les discours et faits, les impressions et émotions, les décalages à combler par rapport à ce que dit la littérature, et les premières analyses (d'Arripe, 2015, p. 50). Cependant, l'observation participante est :

> « *Un exercice intrinsèquement subjectif, alors que la recherche requiert de l'objectivité. Il est donc important de comprendre la différence entre rapporter ou décrire ce que vous observez (plus objectif) et interpréter ce que vous voyez (moins objectif). Filtrer les préjugés personnels peut demander un peu de pratique* » (Mack et al., 2005, p.15).

De surcroît, il est nécessaire de *dire sans dire*, car l'objectivité scientifique implique la diffusion de la connaissance, tandis que la dimension relationnelle demande prudence et discrétion (d'Arripe, 2015, p. 48), surtout quand le milieu d'observation est le contexte professionnel. L'observation participante et la présentation de ses résultats sont aussi encadrées dans la *Charte nationale de déontologie des métiers de la recherche*[104].

D'un côté, la recherche dans le domaine de la politique urbaine présente des spécificités. Tout d'abord, plusieurs personnes interviewées ou des répondants au questionnaire de validation ont explicitement souhaité rester anonymes. Cela a été si fréquent que nous avons pris aussi le soin de bien anonymiser les sources « observées », le terrain est *glissant*. Cela explique aussi, en partie, le faible taux de réponse aux questionnaires et aux demandes d'entretien, problème retrouvé par ailleurs dans la littérature (ex. Callanhan et Tatham, 2014). La confidentialité fait aussi partie de certaines observations, soit dans le travail avec les institutions européennes, soit dans les échanges avec les maires et /ou les fonctionnaires des villes.

Deuxièmement, il faut prendre en compte des impacts spécifiques potentiels de nos fonctions et de notre expérience professionnelle. Certaines précautions ont été prises afin d'éviter (ou de réduire) un effet « *Hawthorne* » (Thomas, 2013, p. 122) causé par l'attention particulière donnée à une population. Les premiers entretiens ont été réalisés par Skype, mais caméra éteinte. De même, la rédaction de thèse n'a pas été mise en avant dans notre profil public.

---

[104] https://comite-ethique.cnrs.fr/charte/

En général, l'écoute et la prise de notes ont été privilégiées par rapport à des interventions plus directes. La même prudence a été conservée pour éviter des « *effets d'expérimentateur* » (ibid.).

Pour réduire le risque *d'exotisation* (Hilgers, 2013, p. 101), nous avons a écarté, dans la mesure du possible, les allusions directes à notre activité professionnelle ainsi que nos propres méthodes de travail. Néanmoins, il est possible qu'un biais de « praticien » ait influencé indirectement le processus, sachant par ailleurs qu'un des buts de cette thèse est de compenser la distance entre la littérature et la pratique, mais aussi d'offrir des solutions opérationnelles pour les villes européennes. Dans une conversation avec un fonctionnaire d'une administration locale, lui aussi chercheur, la question du biais a été posée de façon directe :

> *« Bien sûr vous êtes biaisée. Je suis biaisé. Nous sommes le sommes tous. Ce qui est important ce sont les méthodes que vous utilisez pour obtenir une abstraction ».*

Cette quête d'un niveau supérieur d'abstraction, « d'éloignement » et d'objectivation du sujet pour mieux le comprendre, a conduit notre recherche à utiliser, de façon intuitive, la théorisation ancrée (Glaser et Strauss, 1967), comme nous allons le voir. Dans ce sens, nous avons aussi opté pour des indicateurs opérationnels (Morana et Paché, 2003) et des archétypes (Miller et Friesen, 1977) qui feront l'objet de la section suivante de ce chapitre.

Théorisation ancrée

L'observation participante représente toujours une dimension inductive (Hilgers, 2013, p. 103), surtout dans un cadre professionnel où beaucoup de décisions sont prises dans le court terme et l'expérimentation de tendances politiques[105]. Il est donc intéressant de mentionner les similitudes de notre travail avec la théorie (ou théorisation, selon les traductions) ancrée ou *grounded theory* (Glaser & Strauss, 1967). Définie comme « *la métaphore maîtresse de la recherche qualitative* » (Bitsch, 2005, p. 77), cette théorie permet de formuler les principes théoriques généraux d'un sujet sur la base de l'observation empirique et des données :

[105] Dans le sens de « policy » ou « policy-making »

> « *Aucune théorie pertinente n'existe à tout, et même quand les théories coïncident avec un sujet existant, elles peuvent être aussi distantes ou abstraites pour offrir beaucoup de détails, conseils et assistance. Dans de telles circonstances, le chercheur voudra développer un récit théorique qui facilite la discussion des caractéristiques générales du sujet à l'étude qui est fermement ancrée ou fondée sur les données collectées -une théorie ancrée* » (Martin et Turner, 1986, p. 142)

Comme expliqué par Corbin et Strauss (1999, p. 6), les fondements de la théorie ancrée émanent du pragmatisme et de l'interactionnisme symbolique. Il faut alors souligner deux principes : construire le changement dans la méthode et rejeter tout déterminisme strict (et tout non-déterminisme). Les moyens de contrôler leurs destins sont offerts aux acteurs, même s'ils ne les utilisent pas ; ils ont des choix par rapport aux conditions. C'est au chercheur de concevoir et définir cette dynamique.

Cette théorie suggère que la recherche antérieure a ignoré (pour des causes diverses) des éléments qui pourraient contribuer au progrès de la discipline ; il est donc indispensable de réaliser une observation minutieuse (Joannides et Berland, 2008, p. 142). Elle est indiquée pour l'analyse qualitative dans le cadre des organisations, car elle contribue à produire une explication théorique accessible aux acteurs et leur octroie une meilleure compréhension de leur contexte ; elle est donc un outil de changement (Martin et Turner, 1986, p. 142).

Dans un certain sens, elle rappelle l'approche du Design Thinking[106], basée sur trois étapes : (i) définir la problématique et l'environnement à travers une approche d'entonnoir ; (ii) identifier la solution ; et (iii) développer la forme pour cette solution. De même, la pensée en arborescence, ou en réseaux, semble y être pertinente.

Comme l'indique Guillemette (2006, pp.34-36), l'utilisation de la théorisation ancrée implique une suspension temporaire du cadrage théorique pour donner la primauté aux données du terrain. Même les *a priori* des théories existantes doivent faire l'objet d'une abstraction ; les parallélismes et divergences doivent être établis plus tard, tout comme l'analyse de la littérature. Or, le chercheur ne part pas de zéro, il a une sensibilité propre et un parcours académique.

---

[106] https://www.lescahiersdelinnovation.com/qu-est-ce-que-le-design-thinking/

La clé réside alors dans la réduction du nombre de théories, de supposés et d'hypothèses préalables afin de diminuer le nombre de biais qui pourraient voiler la découverte. Même la problématique initiale est légère et très provisoire.

Ce type de recherche nécessite les étapes suivantes : « *choix d'un problème de recherche, formulation de la question de recherche, collecte de données, codage et analyse de données, et développement de la théorie* » (Bitsch, 2005, p. 77). Le sujet de la recherche est de ce fait un terrain à comprendre pour lequel la collecte et l'analyse de données font plusieurs allers-retours entre elles (Guillemette 2006, p. 37). Deux principes sont déterminants dans une construction de théorie ancrée : la sensibilité théorique et la comparaison constante (Bitsch, 2005, p. 79) Pour leur part, Joannides et Berland (2008, p. 145) ajoutent aussi un codage minutieux, sans oublier les dimensions constructivistes comme une attitude réflexive, la narrativité[107] et la plausibilité de la logique inférée.

Nous allons donc décrire notre démarche à partir des travaux de Martin et Turner, (1986), Corbin et Strauss (1999) et Bitsch (2005). Dans notre projet de thèse (2014), nous pouvons trouver l'identification initiale de notre problème de recherche :

> « *Le concept de la diplomatie urbaine en tant que facteur d'attractivité apparaît actuellement dans une forme à la fois rudimentaire et fragmentée.* »

Ainsi que la première formulation de la question de recherche qui visait à conceptualiser :

> « *L'optimisation des différents instruments disponibles à l'international par rapport aux gains d'attractivité qu'ils apportent.* »

Comme nous le verrons dans la présentation étendue de notre questionnement, les hypothèses ont évolué en même temps que le cadre théorique. Celles faisant référence aux économies d'échelle entre le niveau local et le niveau européen, ainsi que la boîte à outils et les facteurs de succès se maintiennent complètement ou en partie. Or, d'autres, telles que « *améliorer le positionnement et le rayonnement* » se sont révélées non-pertinentes quand elles ont été confrontées à la réalité.

[107] Entendue comme une identification des acteurs aux résultats théoriques

Dans la théorie ancrée, la sélection de l'échantillon doit viser « *les incidents, événements et faits divers* » (Corbin et Strauss, 1999, p. 8) que montre le concept, c'est une selection par quota (Mack et al., 2005, p.5). De même, cette sélection dépend de l'évolution de la théorie et ses fondements changent avec celle-ci. L'échantillon initial (les Villes Atlantiques), n'était pas approprié pour cette démarche inductive, il était « *trop près* » de nous et il avait un risque élevé de biais et de précipitation dans les résultats ; il fallait éviter un effet de convenance et ouvrir la perspective par rapport au concept de diplomatie urbaine européenne. L'observation s'est donc élargie à un groupe de 230 villes européennes dans les 28 États membres de l'Union Européenne. Elles étaient classées tout simplement par pays, sans aucun rang par nombre d'habitants. Nous avons ensuite extrait un échantillon aléatoire de 23 villes, afin de regarder les modalités d'utilisation des instruments européens, ce qui a conduit à nous centrer, pour les objectifs de cette thèse, sur cinq études de cas : Obidos, (Portugal), Nimègue (Pays-Bas), Balatonfured (Hongrie), Dresde (Allemagne) et Solna (Suède).

Il faut néanmoins insister sur un point : la collecte de données et leur analyse en théorisation ancrées sont un seul processus simultané, comparatif et itinérant. Dans notre cas, ce point peut s'illustrer :

1. Dans le cadre de *l'observation participante*, où les décisions et les interprétations sont absorbées sur le champ et où on voit le terrain (et en même temps, plusieurs villes européennes et plusieurs instruments) évoluer « en direct ».

2. Dans le *niveau de détail* de la description des instruments de la diplomatie urbaine européenne, en tant que phénomènes observés, mais aussi étudiés et théorisés.

3. À travers les *variations* dans l'échantillon de villes que nous avons observé ou encore dans l'évolution du titre de la thèse ; l'objet de la recherche a évolué de « l'attractivité » à la stratégie.

4. Car les *observations* ont porté non seulement sur des événements (une intervention au Comité des Régions) ou encore des instruments (un projet européen) en tant que tels, mais aussi sur des conditions de déroulement ; ex. : si la ville est « rapporteur » ou chef de file, si c'est un premier projet ou si elle est fondatrice d'un réseau, etc.

5. Au vu des *modèles proposés*, qui regroupent les stratégies similaires.

Des catégories ont été établies au cours de la recherche. Tout d'abord, le classement est parti d'une classification des modes d'agir des villes européennes dans le contexte de l'UE : coopératif, individuel ou mixte. Néanmoins, ces catégories étaient trop larges et d'une certaine façon, extrinsèques. Deux niveaux de catégorisation ont été ensuite créés, l'un pour les types d'initiative, l'autre pour les types de stratégie. Le premier niveau a subi plusieurs itérations jusqu'à arriver à sa définition en tant qu'instruments, regroupés par leur finalité et impact. Pour le deuxième niveau, la catégorisation apparaît après avoir observé les différents choix des villes européennes par rapport aux opportunités de l'UE : peu d'implication, implication moyenne, cohérence stratégique.

Le codage (qui a été axial) a été fait à la main sur des classeurs A5 avec des séparateurs cartonnés. Il s'est basé sur des outils simples, comme des codes couleurs[108]. Le travail sur les relations entre les catégories a été réalisé à partir d'arborescences, qui, faites et refaites à l'encre sur des A4 quadrillés, sont aujourd'hui des brouillons impossibles à partager. Cette méthode « artisanale » a été choisie car (i) elle facilitait l'itération instantanée entre les données et l'analyse, (ii) il n'y avait pas de courbe d'apprentissage par rapport à un logiciel et (iii) elle permettait une révision immédiate.

Or, chaque évolution dans l'observation, par ex. des relations entre les catégories, a *physiquement* supposé une réorganisation des classeurs, et donc des catégories et sous-catégories, voire de leurs couleurs. Dans une deuxième étape, les relations entre les villes européennes et les instruments identifiés ont été condensées dans un tableau Excel avec un codage binaire (blanc pour l'absence de l'instrument, 1 pour la présence) et de couleur (selon l'intensité de l'usage). Un élément à souligner par rapport au développement d'une théorie ancrée est que le processus en fait partie. D'un côté, cette recherche serait impossible sans l'observation participante : il est nécessaire de *toucher* le phénomène (par ex., savoir de façon directe ce que pense un maire européen et comment) pour le saisir.

---

[108] Ex. : des couleurs différentes pour chaque type d'instrument, ou encore des encadrés en couleur différents pour chaque type de stratégie de diplomatie urbaine, des notes en encre de couleur pour attirer l'attention sur le contexte et les conditions.

Il est ainsi indispensable d'être en position d'observer l'évolution des villes européennes dans le temps et par rapport aux évolutions de la politique communautaire. En outre, nous avons pris en compte les tendances du phénomène de la diplomatie urbaine et ses mutations ; d'où le choix d'archétypes et non de modèles fixes. Comme le professeur Manfredi[109] nous l'a déclaré lors d'un entretien en 2020, « *les villes sont différentes les unes des autres, voire d'elles-mêmes dans la chronologie* », et il faut donc accepter des variations dans les archétypes proposés. C'est pourquoi nous proposons deux[110] études de cas pour chaque archétype.

Dans ce cadre de la théorie ancrée, les concepts sont des unités basiques d'analyse. Par conséquent, notre concept, la diplomatie urbaine, a façonné la théorie ; tandis que les observations ont fonctionné en tant qu'indicateurs. Par exemple, l'observation peut se passer ainsi : « *telle ville présente un plan stratégique local qui inclut une initiative européenne* ». La théorie ancrée passe indéfectiblement par une étape de révision qui couche sur le papier sa formulation et sa révision ; il est aussi pertinent de soumettre les résultats de cette étape à la révision par les pairs.

Cette formulation et révision, dans ce cas-ci, a pris la forme d'un chapitre de livre[111], soumis à la révision par des évaluateurs universitaires anonymes et à plusieurs corrections de la part des éditeurs ; il est aujourd'hui publié et donc offert à la discussion. Une deuxième vague de révision a été mise en place en 2020 à partir de « beta-readers[112] » (lecteurs externes de la thèse) et de « conversations » avec des experts dans le rôle international et européen des villes.

Dans la dernière étape de recherche, nous avons vérifié les apports de la littérature par rapport à nos découvertes et au concept de diplomatie urbaine. Cette démarche est expliquée dans la section correspondant à l'état de l'art mais aussi dans celle qui décrit les apports des différentes disciplines, notamment la géographie. En définitive, ce processus nous a permis de concrétiser le questionnement et de vérifier/d'écarter les hypothèses, en résultante d'une logique que nous verrons en détail dans la section pertinente.

---

[109] https://orcid.org/0000-0001-9129-2907
[110] Obidos s'encadre dans le scénario du stratège, tandis que Nimègue évolue d'un bywatcher vers un silo silencieux.
[111] AMIRI, Sohaela et SEVIN, Efe (ed.). City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects. Springer Nature, 2020
[112] https://thewritelife.com/ultimate-guide-to-beta-readers/

Finalement, dans le point suivant, nous allons présenter succinctement comment les modèles/archétypes ont été construits, car ils sont l'apport fondamental de notre théorie (ancrée) sur la diplomatie urbaine.

3.2 L'importance des modèles

Dans la section antérieure, nous avons présenté le développement de la théorie ancrée, où la catégorisation des concepts est fondamentale. Nous avons vu que l'importance de ces modèles a été soulignée par la révision par les pairs du « *mémo théorique* », consolidé dans notre chapitre dans le livre sur la diplomatie des villes publié en juillet 2020. Par ailleurs, la construction de modèles s'aligne sur les objectifs de la thèse : identifier la diplomatie urbaine, créer une boîte à outils et orienter les villes intéressées pour intégrer la démarche. Les modèles nous permettent de créer une abstraction théorique qui présente la diplomatie urbaine en tant que concept individuel. Dans ce sens, notre boîte à outils part d'un choix stratégique, chaque modèle s'intègre de façon différente dans le projet urbain ; un choix opérationnel que, idéalement, chaque ville devrait évaluer lors du processus de construction du projet urbain.

L'origine de ces modèles est l'observation participante. Dans la pratique professionnelle, surtout une fois la position de recherche assumée en 2014, nous avons pu percevoir en direct les différentes attitudes et stratégies des villes par rapport aux instruments de la politique européenne, et ce tant dans le cadre de l'Arc Atlantique que dans les contacts et les travaux avec d'autres villes du continent. De même, nous avons eu la possibilité de voir comment ces villes s'organisent en interne ainsi que leurs dynamiques bureaucratiques (dans le sens le plus wébérien du terme) qui vont au-delà de l'image fixe de l'organigramme. Finalement, les échanges personnels et les conversations avec les fonctionnaires des villes, leurs maires et élus, voire avec les professionnels du conseil et les salariés des réseaux, nous ont permis d'avoir une perspective diversifiée et réelle du fonctionnement des collectivités locales et de leur dimension européenne.

Ensuite, nous avons renforcé cette observation avec le corpus théorique. Fievet (2017, pp. 31-38) passe en revue six cadres doctrinaux qui examinent la relation entre l'Union Européenne et les villes[113].

Pareillement, d'autres auteurs comme Marshall (2004), Radaelli (2002) ou encore Börzel et Risse (2003) ont défini des typologies pour explorer cette relation dans une perspective d'européanisation. Néanmoins, ces analyses se centrent sur l'impact des politiques européennes sur les villes, voire sur *l'attitude* des villes par rapport à ces opportunités, et ce d'une façon fragmentée (chaque instrument pris en compte d'une manière séparée). Dans ces typologies, l'approche stratégique, la subsidiarité active ou encore l'existence d'une planification urbaine sont absentes ou seulement esquissées.

Cependant, malgré les inerties bureaucratiques, la proactivité des villes européennes observées semblait « *sortir du cadre* » : les instruments utilisés ne se limitent pas aux politiques urbaines européennes pré-identifiées comme telles, certains maires exercent un vrai rôle d'entrepreneur politique, des localités de moins de 50.000 habitants participent à des projets européens de tous types et, surtout, les stratégies intégrées locales (voire l'approche territorialisée du rapport Barca) semblent dépasser le *sillage* des programmes opérationnels.

Il était nécessaire d'élargir la perspective, mais aussi de l'inverser. Nous nous permettons d'insister sur le « *aussi* » car la diplomatie urbaine européenne ne nie pas l'européanisation, celles-ci ne sont pas contradictoires, elles sont complémentaires. Swianiewicz (2014) développe un cadre analytique qui met en relation les modèles basés sur l'européanisation et le changement qu'elle induit dans la structure interne des collectivités, mais toujours dans une perspective top-down. Autrement dit, afin de retrouver les conditions de la diplomatie urbaine à partir d'une approche stratégique et d'appropriation. C'est pourquoi notre analyse comparative s'est portée d'un côté sur des techniques comme le benchmarking, afin de trouver des similitudes et des différences dans la mise en œuvre de la diplomatie urbaine européenne, et d'un autre côté, elle s'est élargie à d'autres disciplines, comme la communication, qui s'étaient déjà posées auparavant la question stratégique.

---

[113] L'ordre des mots est important.

De même, à partir des typologies de Miller et Friesen (1978) sur les archétypes en formulation de stratégies, et à partir de la culture populaire, nous avons cherché une façon de rendre visibles, mais surtout accessibles, les résultats de la recherche. Tel que le mentionne Snowden (2001, p.3) : « *À leur plus simple niveau, les archétypes peuvent aider à articuler des compréhensions qui étaient restées dans la surface* ». Les archétypes sont donc un outil pertinent pour la théorisation ancrée.

Par conséquent, dans les points suivants, nous allons décrire plus en détail le processus de modélisation de la diplomatie urbaine européenne en trois parties : les modèles d'européanisation locale (Featherstone, 2003 ; Howell 2002), les éléments de benchmarking et de communication stratégique et finalement la construction de nos modèles de diplomatie urbaine.

Modèles d'européanisation locale

Même si le concept est parfois limité aux changements institutionnels que l'élargissement de l'Union Européenne a provoqué dans les systèmes politiques des pays de l'Est (Saurugger et Surel, 2006), la définition plus générale et à la fois plus simple est celle qui décrit l'européanisation comme étant « *la réponse aux politiques de l'Union Européenne* » (Featherstone, 2003, pp. 3).

Howell (2002, p. 2), utilise une métaphore de type informatique : « *télécharger les directives, règlements, et structures institutionnelles de l'Union Européenne au niveau domestique* ». Börzel et Risse (2003) y ont ajouté la notion de *décalage* (« *misfit* ») pour signaler les divergences entre les modèles européen et domestique, différences qui créent des pressions (et des processus) d'adaptation dans les divers niveaux de gouvernement.

Par ailleurs, la littérature identifie trois grands impacts de l'européanisation, un impact descendant (top-down) qui fait référence aux modifications impliquées par le droit communautaire et son effet direct, un impact ascendant du fait des opportunités ouvertes ainsi qu'un impact horizontal d'inspiration mutuelle entre les territoires européens (Van Bever et Verhelst, 2013, pp. 2-3). La recherche sur l'européanisation s'est d'abord penchée sur les effets au niveau national et régional, l'observation au niveau local (au moins d'une façon intense) est plus récente.

Dans son mémoire sur les représentations des villes européennes à Bruxelles, Fievet (2017, pp. 31-38) présente les diverses visions de la littérature sur l'effet de l'européanisation sur les autorités locales, dont le résumé est présenté dans le tableau 3. Selon la présentation :

1. *Goldsmith et Klausen (1997)* se centrent sur les variations dans l'implication des autorités locales, qui peuvent être classées en quatre types, dont les noms parlent d'eux-mêmes : contraire, passive, réactive et proactive.

2. En 2005, *Wolffhardt et al.* commencent par identifier les facteurs européens d'attraction et de rejet (*pull* et *push*) pour ensuite transmettre une typologie : le « joueur » européen *(europlayer,* visée politique*)*, le client (visée financière), l'expérimentateur (visée d'échange, d'expertise et d'apprentissage). La différence entre ces deux typologies s'exprime dans leur rapport différent à l'intensité (celle de Goldsmith et Klausen se focalise sur l'intensité des relations) mais aussi par le caractère linéaire de la première. Pour sa part, Schultze (2003) pose la question en termes de *policy : Are cities policy-makers or policy-takers ?* (Est-ce que les villes proposent ou appliquent les politiques ?) ; une question dont la réponse penche, pour l'auteur, plutôt dans la deuxième option (le seul cadre des institutions européennes) avec une évolution vers la première.

3. *Greenwood* (2011), pour sa part, pense que la marge d'action au niveau européen correspond avec celle possible au niveau national.

4. *Dossi* (2012) trace quant à lui dans sa thèse un environnement où se croisent les préférences (internes et externes) et les expectatives (somme nulle ou optimisation). De ce croisement, l'auteur déduit quatre attitudes différentes : la recherche d'opportunités d'apprentissage, le lobby pour changer la législation européenne, la négociation intense et la coordination.

5. Finalement, *Tatham et Callanam* séparent les attitudes selon l'objectif principal : financier ou politique - législatif.

Tableau 3 : Approches théoriques de l'effet de l'européanisation sur les autorités locales.

Auteur	***Attitudes des villes***
Goldsmith et Klausen (1997)	Contraire : attitude suspecte ou sceptique Passive : reconnaître et respecter Réactive : conscient de l'opportunité mais avec une stratégie incertaine Proactive : membre de réseaux solides et d'un lobby actif
Schultze (2003)	Question : Les villes créent ou absorbent les politiques ? L'UE est un modèle qui évolue d'un système hiérarchique vers une plus grande participation (par exemple le Comité des régions).
Wolffhardt et al. (2005)	*Facteurs :* Pull (gains financiers, positionnement, contournement du niveau national) et push (normes européennes peu pratiques, asservissement aux lois de l'UE) *Attitudes :* Euro-player : actif dans les réseaux et à Bruxelles, mais non dépendant des fonds européens Client : également présent mais seulement axé sur les fonds européens Expérimentateur politique : l'UE comme source d'innovation, défendant sa propre position en tant qu'expert
Greenwod (2011)	*Facteur principal* : l'autonomie, telle que définie par la législation nationale. Donc 2 attitudes : Délégués : mandat du niveau supérieur Agents : plus indépendants
Dossi (2012)	*Facteurs* : 1. Choix des priorités : exogènes (fournies par d'autres) ou endogènes (créées par la ville) 2. Domaine politique : dépend de la difficulté de chaque domaine *Attitudes* : Opportunités d'apprentissage Lobby pour changer la législation européenne Négociation intense Coordination
Tathan and Callanam (2014)	Attitudes : Mobilisation financière : attirée par les opportunités de l'UE Réglementation : motivée par la possibilité d'influencer les institutions européennes

Sources : Condensé à partir de Fievet (2017, pp.31-38) – Août 2019

Cette revue pourrait être complétée avec les analyses de Radaelli (2002), Marshall (2004), ou encore Börzel et Risse (2003). Ces derniers (pp. 14) expliquent l'impact intérieur de l'européanisation à partir de trois degrés : absorption (adoption des politiques européennes sans un grand changement intérieur), accommodation (adaptation sans changement fondamental) et transformation (remplacement de structures). D'une façon similaire, Radaelli (pp. 116-117) évoque quatre résultats de l'européanisation au niveau national : retranchement (retrait, démotivation pour le projet européen), inertie (absence de changement), absorption (adaptation) et transformation (changement de logique). Ces résultats prennent en compte tant l'importance du changement que sa direction (positive ou négative).

Par rapport au niveau local, Marshall (pp. 5-6) mentionne deux courants qui peuvent être simultanés pour l'européanisation, à savoir : descendant ou *download* (changements dans les politiques, pratiques, préférences ou participants), et ascendant ou *upload* (le transfert d'innovations urbaines au domaine supranational).

Ces différentes théories présentent des tendances similaires : mesurer les modèles selon le degré de changement institutionnel induit par le système de l'Union Européenne et une vision top-down de la relation de l'Union Européenne avec les villes dans laquelle celles-ci n'ont pas (ou presque) d'autonomie. Même celles qui insinuent un choix ascendant ou une série de préférences bottom-up restent dans un contexte qui semble uniquement déterminé par (ou dirigé vers) l'Union Européenne, sans prendre en compte l'importance de l'administration interne de chaque collectivité, de leur planification et de l'impact du le projet urbain d'aménagement. Nous verrons dans les points suivants comment cette recherche a essayé de compléter l'approche concernant ces points.

Benchmarking et communication stratégique

Tandis que l'européanisation (Marshall, 2004 ; Radaelli, 2002 ;Börzel et Risse ; 2003 , Fievet, 2017 ; Van Bever et Verhelst, 2013) se penche sur les effets de l'Union Européenne sur les États et les collectivités (top-down, bottom up et horizontal), notre proposition de diplomatie urbaine européenne envisage la question depuis un angle différent : le projet urbain d'aménagement et la subsidiarité active. La perspective change car le centre de l'action n'est plus l'Union Européenne, mais la ville elle-même.

Dans le cadre de notre théorie ancrée, notre observation du terrain, ainsi que l'analyse des sources européennes, complétée par la littérature, présentent des dynamiques complémentaires basées sur la configuration interne des villes européennes. Dans ce sens, il faut aussi insister sur le fait que le benchmarking, connu comme une technique de comparaison voire de classement compétitif, offre aussi des outils pour examiner les processus, la stratégie et la performance dans une organisation, ses forces et faiblesses (Lankford, 2000, pp. 57-58). En outre, il est intéressant de se rapprocher des techniques de la communication stratégique afin de pouvoir délimiter le contexte.

Par exemple, le modèle de Steyn (2003, p. 176) propose « *un exercice de réflexion stratégique* », à partir des phases suivantes : (i) l'analyse de l'environnement interne, (ii) l'examen des acteurs et leurs relations, (iii) l'exploration des enjeux stratégiques clés de l'organisation et leurs implications et (iv) la proposition de la stratégie.

Nous avons donc procédé à une itération spécifique dans notre approche de théorisation ancrée, avec pour objectif l'identification, à partir de la configuration interne des villes européennes (Tabory, 2017), des (bonnes) pratiques, des acteurs et des principes d'action. Cette analyse a produit trois indicateurs clés (capacité, intensité et coordination) qui serviront plus tard de base à un modèle à trois scénarios (le bywatcher, le silo silencieux et le stratège).

Tableau 4 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (I)

Steyn	Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires
Analyse de l'environnement interne	Capacité	Ressources dédiées
		Qualité des ressources
Exploration des enjeux stratégiques	Intensité	Fréquence
		Validité
Examen des acteurs et ses relations	Coordination	Travail séparé par département
		Nombre de départements impliqués
		Dimension UE du travail

Source : élaboration propre (septembre 2020) à partir de Steyn (2003) et de l'observation participante de l'auteure (2014-2020).

Dans le tableau 4, nous pouvons avoir un aperçu de ces trois indicateurs, construits selon le modèle de Steyn et à partir de l'observation participante. Ainsi, l'analyse de l'environnement interne s'est traduite dans l'indicateur « *capacité* ». La capacité dépend des ressources que la ville déploie réellement pour s'impliquer dans les affaires de l'UE, à la fois en quantité –combien de personnel– et en qualité – par exemple, le maire est-il politiquement impliqué ? La capacité est différente de la taille de la ville, car la collectivité peut avoir de nombreuses ressources qui ne sont pas forcément dédiées à la diplomatie urbaine européenne. Elle ne se limite pas non plus à la quantité des ressources, leur qualité doit aussi être prise en compte.

L'exploration des enjeux stratégiques s'est centrée, dans notre cas, sur le projet d'aménagement urbain et l'usage des instruments en termes *d'intensité*.

L'intensité fait référence à la fois à la fréquence d'utilisation des instruments –combien de temps, combien de fois– et à leur validité en tant que politique de la ville – s'ils sont occasionnels ou s'ils sont intégrés au projet urbain d'aménagement. Une ville peut donner la priorité à un instrument spécifique par rapport aux autres, ou en utiliser plusieurs en alternance. C'est néanmoins la combinaison de la fréquence et de la validité qui mesure l'intensité : les instruments peuvent être utilisés de manière ponctuelle quand il y a un objectif concret et une fenêtre d'opportunité (faible intensité) ou de manière récurrente dans le cadre de la stratégie locale (haute intensité).

L'examen des acteurs et de leurs relations débouche sur l'indicateur de *coordination*. La coordination appréhende comment les différents services de la ville collaborent (ou non) entre eux et comment ils comprennent les politiques de l'UE par rapport à leur propre travail. Si chaque département travaille seul et que seuls un ou deux d'entre eux sont impliqués dans les affaires européennes, on peut estimer qu'il y a une faible coordination, s'ils sont synchronisés et envisagent la dimension européenne de leurs tâches, la coordination est élevée.

Gautron et al. (2003, p. 19) énoncent les « *ingrédients d'un benchmarking réussi* » : (i) définir le problème, (ii) chercher et choisir (ou écarter) des bonnes pratiques, dans le secteur et ailleurs, (iii) réfléchir à la problématique, et (iv) analyser les observations et en tirer des principes généraux. En conséquence, l'approche est utile pour l'étude des processus internes et la stratégie, surtout à travers la création d'indicateurs. Dans ce sens, il est indispensable de ne pas se limiter aux indicateurs d'output (ce qui fait l'approche de l'européanisation) et de les compléter par les inputs (Deroute et Lepoivre, 2005, p. 13). Afin d'observer les différences entre les indicateurs, il faut leur attribuer une valeur. Comme il est impossible de mesurer la valeur quantitative dans une sphère composée de milliers de villes dans 28 systèmes politiques différents, nous avons opté pour l'utilisation de *benchmarks* (points de référence ou proxys) par rapport aux pratiques. Le tableau 5 suivant présente les données de l'observation participante combinées avec l'information disponible sur les sites web des villes européennes ainsi que dans les bases de données UE.

Tableau 5 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (II)

Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires	Valeurs (points de référence)
Capacité	Ressources dédiées (quantité)	Bas : moins d'un ETP,
		Moyen : 1 à 3 personnes
		Haut : référents dans tous les départements
	Qualité des ressources	Bas : sans formation, bas de l'échelle administrative
		Moyen : personnes formées aux affaires européennes
		Haut : équipe transversale, représentants politiques
Intensité	Fréquence	Bas : une fois par législature
		Moyen : plusieurs fois
		Haut : en continu
	Validité	Bas : effet « actualité » dans le choix de l'instrument
		Moyen : un ou deux instruments
		Haut : relation directe projet urbain / instruments
Coordination	Travail séparé par départements Nombre de départements	Bas : une seule personne (celle qui parle anglais)
		Moyen : un département Europe « unique »
		Haut : non séparé, travail horizontal
	Dimension UE du travail	Bas : perspective uniquement locale
		Moyen : intéressée par la dimension thématique
		Haut : transversalité entre les politiques UE et locales

Source : élaboration propre (septembre 2020) en termes de benchmarking à partir des données disponibles sur les sites web des villes européennes, dans les bases de données européennes et grâce à l'observation participante de l'auteure (2014-2020).

Dans notre tableau, les références pour les ressources quantitatives mesurent le « poids » de la diplomatie urbaine européenne sur l'organigramme. Dans le niveau initial, un proxy est le niveau de spécialisation du référent international/relations internationales de la ville. Il est en fait sur ce poste à temps partiel et exerce d'autres fonctions au sein des services de la ville (Swianiewicz (2014, p. 10). Dans le niveau moyen, une petite équipe s'occupe des affaires européennes et au meilleur niveau, chaque département a un réfèrent « Europe ». Bien sûr, ce tableau n'est pas absolu. Par exemple, dans le cas des ressources quantitatives, d'autres références comme le nombre de voyages ou le budget dédié peuvent être utilisées (Tavares 2016). La qualité des ressources est aussi à prendre en compte.

Elle reflète l'importance des affaires européennes dans la prise de décision et donc dans le projet urbain. Dans le niveau initial, il est possible de retrouver des villes où le point de contact international est dans un secrétariat administratif général (ex. une adresse mail du type info@mairie). D'une façon très répandue parmi les collectivités locales avec ambition européenne, on peut retrouver, dans le niveau moyen, une équipe de personnes formées aux affaires européennes. La possibilité « haute » inclut une équipe transversale qui travaille aussi sur le projet urbain et qui implique les représentants politiques (Gely, 2016, p. 206).

Dans des bases de données de l'UE comme KEEP[114] (celle des projets de coopération territoriale), il est possible de vérifier l'intensité en termes de fréquence, certains noms de villes n'apparaissent qu'une fois (niveau faible). D'autres villes ont souvent recours aux instruments européens, mais pas systématiquement (niveau moyen) tandis que dans le niveau supérieur ce recours est continu. L'indicateur de validité nous montre l'intégration avec le projet urbain. Par exemple, un projet européen dans le programme « Europe avec les citoyens » sur l'accueil des migrants en 2018 peut montrer :

1) Un *effet d'actualité* (et donc niveau bas) si la ville n'a pas de politique concrète dans ce sens et si ce projet est l'unique manifestation d'un intérêt concernant la question, même après la fin de celui-ci.
2) Il peut aussi signaler un *niveau moyen*, car il s'agit d'un programme assez simple pour la mise en œuvre et d'une question qui peut intéresser le département de politique sociale de la collectivité locale.
3) Ou encore, il peut manifester un *haut niveau de validité* dans une ville européenne incluse parmi les villes *sanctuaire*[115] (ou refuge) qui se sont opposées à la politique migratoire européenne et qui ont créé une plateforme soutenue par Eurocities (Villes Solidaires[116]).

---

[114] https://keep.eu/

[115] http://www.revue-urbanites.fr/wp-content/uploads/2018/07/Urbanit%C3%A9s-Lu-2018-Babels.pdf

[116] https://solidaritycities.eu/

Quant à la coordination *interne* (si les départements de la ville travaillent ensemble et combien d'entre eux), le niveau initial se produit quand le référent pour les affaires européennes est « *la personne qui parle anglais*[117] » (par ex. un agent du service tourisme) sans définition précise de la fonction européenne dans l'organigramme. Cette personne est fréquemment débordée par tous types de demandes. Le niveau moyen est observable quand la ville a développé un département Europe (qui peut être composé d'une seule personne) mais dont la tâche est réduite, par exemple capter des fonds ou gérer les fonds dédiés des programmes opérationnels de la politique régionale, entre autres. Ce département agit donc en tant que département séparé des autres, voire dans une position hiérarchisée. Pour le haut niveau, le travail est horizontal. Dans le cadre du projet urbain, les différents départements identifient leurs besoins (voire les instruments européens appropriés) et le département Europe les accompagne, c'est-à-dire que chaque département apporte, de façon combinée, sa spécificité au projet urbain d'aménagement.

Pour la coordination *relative* (de *relation*, car elle mesure l'appropriation de la dimension européenne), nous pouvons trouver une perspective uniquement locale dans le niveau bas (par ex. une mairie qui s'attribue les bénéfices du Fonds Social Européen et « *oublie* » de mettre le logo UE).

Dans le niveau moyen, l'approche est segmentée, avec un raisonnement du type « *nous avons besoin de fonds pour cette action* » ; tandis que dans le haut niveau la dimension européenne fait partie du projet urbain et ce depuis sa définition. À première vue, les indicateurs intensité-validité et coordination relative peuvent sembler les mêmes ; c'est la perspective qui change. Tandis que le premier mesure la cohérence avec le projet urbain, le deuxième tient compte de l'intériorisation (voire l'extériorisation en termes de communication) de la démarche européenne.

À partir de ces indicateurs, il est possible d'établir des scénarios que nous allons voir ensuite. Afin de rendre un résultat opérationnel et facile à transférer, nous avons fait le choix de les condenser en trois modèles : le *bywatcher*, le *silo silencieux* et le *stratège*.

---

[117] Entretien avec un expert sur les jumelages et l'action extérieure des villes

Les modèles de la diplomatie urbaine européenne

Lorsque l'on pense aux affaires européennes (internationales) des villes, ce sont les grandes villes ou celles avec un positionnement global qui nous viennent à l'esprit en tant qu'exemples et ce de façon pratiquement exclusive (Acuto, 2013 ; Antalovsky et al., 2005 ; etc). Or, l'observation des projets URBACT est une première piste concernant les patrons de diplomatie urbaine européenne et la diversité des villes qui y ont recours. Face à une littérature où prédominent les villes globales, les grandes métropoles et les villes historiques, l'exemple d'Obidos fait office d'exception. Cette petite ville (12.000 habitants) d'un État peu décentralisé comme le Portugal, a été le chef de file de Creative Clusters[118] entre 2008 et 2011. Cela signifie que cette ville a dirigé pendant 3 ans une initiative transnationale co-financée par le FEDER à hauteur de 437.929,35 euros[119] et son partenariat. Ce partenariat était composé de huit villes d'Espagne, d'Italie, de Hongrie, de Roumanie, du Royaume-Uni et de Finlande, ainsi que d'un centre d'innovation portugais (Selada et al., 2011, p.2). L'origine de ce projet est une « *stratégie formelle à Óbidos pour qu'elle devienne une ville créative, écologique et saine* » (ibid. p.12).

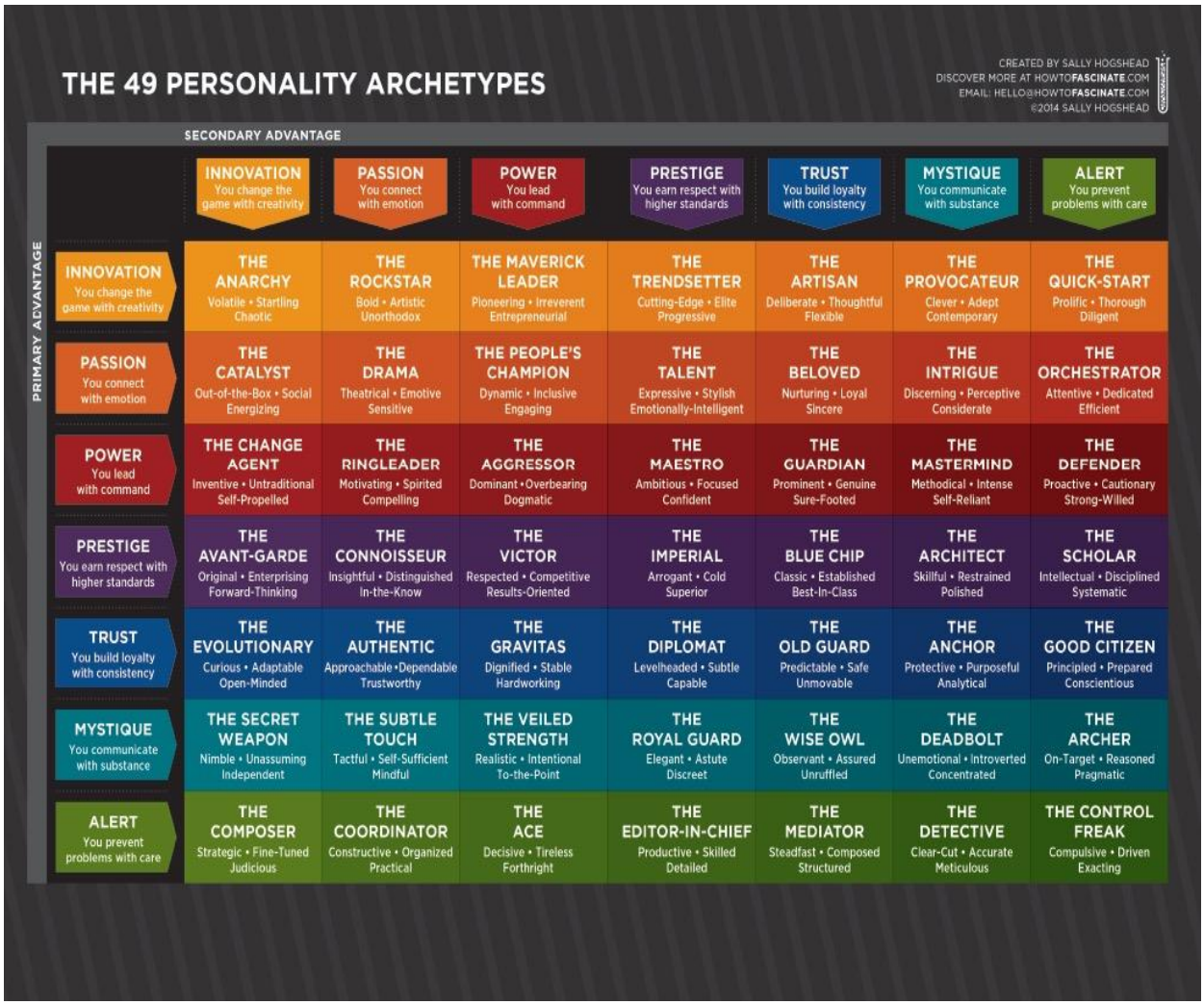
Cette découverte indique qu'il est nécessaire de vérifier, voire de retrouver, les facteurs internes de l'action européenne des villes, ainsi que de réexaminer l'impact des facteurs externes. Wolffhardt et al. (2005, p. 409) alertent sur le besoin de trouver un cadre d'analyse concernant la complexité multidimensionnelle, entre la variabilité des priorités, la diversité des instruments et les modes divers de mise en œuvre de l'européanisation et leurs effets dans les villes européennes. Or, comme nous l'avons vu dans le tableau 3, même si la question est pertinente, ils lui donnent une réponse exogène. Notre proposition est donc d'analyser la structure des affaires européennes des villes à partir d'elles-mêmes en tant qu'actrices, c'est-à-dire, à partir de leur projet urbain d'aménagement et de leur composition administrative interne, dont la relation est mesurée avec les indicateurs que nous venons de décrire dans la section antérieure.

---

[118] https://urbact.eu/creative-clusters

[119] https://keep.eu/projects/3366/

Fig. 1 Les 49 types de personnalité selon Hogshead (2014)



Dans des disciplines comme la psychologie (Jung) le marketing ou la sociologie, il est possible d'utiliser des archétypes pour définir les comportements des sujets étudiés et ainsi anticiper leurs besoins ou leurs impacts sur les structures d'une société (de Vaujany, 2003). Par exemple, le classement de Sally Hogshead (2014) reflète 49 possibilités par rapport à la personnalité des individus (figure 1, supra). Ces 49 possibilités sont issues du croisement de sept avantages entre eux (l'innovation, la passion, le pouvoir, le prestige, la confiance, le mysticisme et l'alerte).

Pour leur part, Miller et Friesen (1977, 1978) ont défini des archétypes par rapport à la formulation de stratégies, ce qui correspond mieux à notre conceptualisation de la diplomatie urbaine, par rapport à un schéma de type préférentiel ou dans un cadre *structurationniste* comme celui de Giddens (1984).

Dans leurs travaux, ces auteurs créent « *un ensemble gérable de modèles de succès et de faillites organisationnelles* » (1977, p.255). À partir d'une analyse statistique basée sur des variables (l'environnement, l'organisation et la définition de stratégies) modulées par des dimensions (hétérogénéité, dynamisme, intelligence, centralisation et tempérament), ils établissent dix modèles, six pour le succès (pp. 261-264) et quatre pour l'échec (pp. 267-270).

Cette typologie a inspiré notre proposition. Non seulement il semble possible d'établir un parallèle relatif entre les entreprises et les collectivités locales en tant qu'organisations, mais surtout il paraît pertinent de travailler avec des archétypes, afin d'arriver à des abstractions. Ainsi, après avoir identifié les indicateurs que nous venons de présenter, et à partir de l'étude de plusieurs villes européennes, notre théorisation ancrée s'est penchée sur la combinaison entre ces indicateurs et leurs *benchmarks* afin de proposer trois archétypes généraux. Nous sommes conscients de la diversité des villes européennes ; il serait toujours possible d'inclure plus d'indicateurs ou d'augmenter le nombre des scénarios. Néanmoins, l'objectif de rendre les résultats opérationnels pour être utilisables par les collectivités a déterminé un choix simplifié et visuel que nous présentons dans le tableau 6 suivant :

Tableau 6 : Combinaisons des indicateurs par rapport aux modèles

	Bywatcher	**Silo Silencieux**		**Stratège**	
Capacité					
Intensité					
Coordination					

	Valeurs de l'indicateur
	Bas
	Moyen
	Elevé

Source : Élaboration propre (Août 2019) – méthode de théorisation ancrée

Ce choix simplifié peut être perçu dans le tableau 6 ci-dessus qui reprend la combinaison entre indicateurs et modèles à partir d'une approche qualitative.

Le premier modèle, le bywatcher, présente une capacité, une intensité et une coordination faibles ; le silo silencieux oscille entre une capacité et intensité moyennes à élevées mais avec une faible coordination ; tandis que le stratège développe une capacité, intensité et coordination de moyennes à élevées selon les besoins de son projet d'aménagement. Une description approfondie de ces modèles, accompagnée d'études de cas, sera développée dans le chapitre 9. Cependant, dans l'approche opérationnelle qui est la nôtre, il nous semble intéressant de compléter cette réflexion avec des archétypes de type narratif qui expliquent aussi le choix du nom de nos trois scénarios. Les « *fables (…) permettent d'intégrer une quantité importante d'informations dans la conscience du groupe* » (Snowden, 2001, p. 2). Le fait de jouer l'archétype (*archetype enactment* en anglais) permet au public de passer à un rôle actif, surtout quand il s'agit d'un rôle de héros. Ce rôle de héros permet d'inciter « *à une action prudente (…) les récits de héros remplissent deux fonctions : une fonction épistémique en proposant des scripts pour l'action, en révélant des vérités fondamentales sur l'existence humaine et les paradoxes de la vie, et en cultivant l'intelligence émotionnelle ; et une fonction énergisante en favorisant l'élévation morale, en inspirant croissance psychologique et en offrant des options et des motivations pour agir.* » (Sanders et van Krieken, 2018, p. 6).

L'objectif de cette thèse, et donc de nos modèles, est d'offrir aux villes une boîte à outils et un référentiel d'analyse comprenant trois scripts (nos modèles). Elles peuvent ensuite s'en servir pour rentrer dans « *la Ligue des gentlemen extraordinaires*[120] », incarnant le héros qui leur convient le plus. Cette perspective est essentielle dans la caractérisation des villes européennes telles que nous les entendons. Dans notre proposition, il n'y a pas de graduation qui irait du *mauvais* bywatcher jusqu'au *bon* stratège ou vice-versa. Malgré les apparences données par les valeurs de l'indicateur (bas, moyen, élevé), nos scénarios tentent de reproduire une situation factuelle, voire d'en refléter le point de départ ; il n'y a pas de jugement de valeur.

Du moment qu'elles s'embarquent dans la quête (Sanders et van Krieken, 2018, p. 2) d'une dimension européenne, les villes sont toutes des héroïnes.

---

[120] Nous nous permettons avec cette métaphore un petit hommage à Sean Connery car ce paragraphe a été écrit le 31/10/2020, jour de sa mort.

Dans ce sens, afin de faciliter l'appropriation des modèles par les villes européennes, nous avons choisi trois personnages de séries télévisées connues des années 70 à 90 : Alerte à Malibu (*Baywatch*), Kung Fu et l'Agence Tous Risques (*A-Team*). Leurs protagonistes vont inspirer un album de portraits de la diplomatie urbaine européenne que nous présentons dans le tableau 7 ci-dessous. Cet album vise à « *traduire* » la théorie à un niveau accessible à tout public, l'associant à la *culture télé* commune. Le nom initial de notre premier scénario était « baywatcher » (celui qui surveille la baie). Pour plusieurs raisons, les évaluateurs de notre chapitre avec Springer (première formulation de notre théorisation ancrée de la diplomatie urbaine) ont suggéré de se cantonner à « bywatcher » (l'observateur). Notre premier script est un héros qui surveille la baie (le contexte et les instruments européens) et agit le moment venu ; c'est le rôle du sauveteur Mitch Buchannon. Parfois, c'est une première action stratégique, d'autres fois une réaction instinctive. La sincère réponse d'un expert consulté sur la validité de nos modèles en 2020 résume cette différence : « *Certaines villes vont à la sauve qui peut, pour d'autres c'est une réaction sauvage* ».

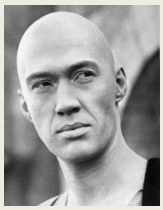
La notion de silo revient souvent dans les discours sur la connaissance[121], alors que la spécialisation constante (Durkheim, 1893) conduit à des silences entre les différents départements ; c'est le point de départ de notre scénario du « silo silencieux ». Cette perspective, qui combine un niveau d'expertise spécifique et exigeant avec un travail individualisé, rappelle l'histoire de Kwai Chang Caine. Après une éducation d'élite dans un temple shaolin, il doit continuer seul sa quête, tout en taisant son identité.

Notre troisième scénario évoque la planification des villes et la prépondérance du projet urbain. Tout est planifié à l'avance, parfois même avant que les instruments européens n'existent. Cette centralité du plan rappelle le personnage d'Hannibal Smith, qui était capable de lire dans les pires situations et de trouver une solution stratégique : « *J'adore qu'un plan se déroule sans accroc !* ».

[121] https://www.thewebconsulting.com/media/item/603-comment-briser-les-silos-de-donnees-en-entreprise

Tableau 7 : Relation entre les archétypes du héros et les modèles de la diplomatie urbaine européenne

Héros tels que reproduits dans les séries télévisées

Archétype	Description
 Mitch Buchannon, the Baywatcher	**Scénario 1 : The bywatcher** Le *baywatcher* (le métier de Mitch Buchannon) est celui qui observe / surveille la baie, toujours à l'affut. *NB. Bywatcher signifie observateur en anglais, la prononciation est similaire.*
 **Kwai Chang Caine, Kung Fu**	**Scénario 2 : The silent silo** Malgré son excellente préparation, Kwai Chang Caine est seul dans la recherche de son frère. Son éducation spirituelle et son passé font de lui un homme silencieux.
 Hannibal Smith, A-Team	**Scénario 3 : Le stratège** La phrase favorite d'Hannibal Smith : *J'adore qu'un plan se déroule sans accroc !* résume l'importance de la planification stratégique.

Source : Élaboration[122] propre à travers un processus de comparaison entre les indicateurs, les modèles et les séries elles-mêmes (Octobre 2020).

Nous retrouverons nos modèles dans le chapitre neuf, ainsi que les indicateurs dans le chapitre huit. Pour conclure ce chapitre, dans la section suivante nous sommes allée un peu plus loin dans l'explication de la contribution des différentes disciplines à notre théorie sur la diplomatie urbaine européenne.

[122] Acteurs et sources des photos : David Hasselhoff (https://www.listal.com/viewimage/15872797), David Carradine (https://fr.wikipedia.org/wiki/Kung_Fu_(s%C3%A9rie_t%C3%A9l%C3%A9vis%C3%A9e), George Peppard (https://l-agence-tous-risques.skyrock.com/) – les images sont utilisées dans le cadre du *fair use*.

3.3 Une approche multidisciplinaire : pourquoi la géographie ?

Le concept de diplomatie urbaine n'a pas de contours définis. Comme indiqué au début de ce chapitre, nous avons développé notre recherche grâce à l'observation participante et à la théorie ancrée, afin d'identifier les éléments constitutifs de l'action autonome des villes dans le contexte communautaire. Toutefois, ce choix n'implique pas un éloignement total du corpus théorique ; il intervient tout simplement dans un deuxième temps. De même, notre parcours pluridisciplinaire (Sciences politiques et de l'administration, Économie et Commerce international, Affaires européennes) a rapidement permis d'identifier les bases conceptuelles convenant à l'analyse de la diplomatie urbaine européenne, notamment:

1. Le concept de *légitimité* et le contexte du droit communautaire

2. L'approche *économique* (entrepreneuriale)

3. La *communication* comme outil stratégique

4. L'agentivité et le *choix rationnel*

5. Les *types de pouvoir* au niveau international

Les sections suivantes vont donc examiner ces notions en s'appuyant sur les disciplines du droit, de l'économie, de la science politique et des relations internationales. En fin de compte, il n'est pas possible de s'écarter de l'objet d'étude principal que sont les villes européennes. Notre recherche est, avant tout, une contribution à la politique urbaine dont le développement retrouve des instruments au niveau européen. Ce constat encadre donc la thèse dans la géographie - aménagement, en tant que science du territoire.

Les apports du droit et des sciences sociales

Par rapport à notre recherche, il est nécessaire de définir la diplomatie dans son interprétation juridique – le droit diplomatique[123] :

> « *détermine les normes d'application des droits et devoirs de chaque État (…) protège les intérêts de cet État et ceux de ses sujets ; il fixe les règles pour établir, maintenir ou supprimer les contacts directs ou indirects entre les pays ; il recherche le meilleur moyen d'éviter les dissensions ou de réduire ses effets, garantissant que les relations interétatiques se déroulent à travers des canaux de justice, mais aussi d'une approche morale et amicale* ».

Cependant, le processus d'intégration européenne crée une institution supranationale et modifie les équilibres fixés par le droit diplomatique. Le contexte de l'Union Européenne impacte tant le droit national que les modes de décision intraétatiques. L'« *État européen de droit* » s'est imposé, et il implique des sources, droits, contrôles et recours différents. En outre, nous avons examiné le concept de subsidiarité, tant dans son versant passif qu'actif dans une section antérieure. La subsidiarité crée un nouveau cadre dans les relations internationales entre gouvernements, ouvrant la porte aux niveaux subnationaux qui deviennent ainsi légitimes.

Thomas (2013, p. 8) énonce la dimension légale du concept de légitimité : une obligation juridique de suivre une norme ou d'obéir à un acteur déterminé. Il reconnaît aussi que la légitimité présente des dimensions morale et sociale, les trois pouvant apparaître ensemble. Il est donc approprié de se poser la question de la légitimité des villes européennes pour agir dans le contexte communautaire, tant dans un cadre de subsidiarité passive (reconnue par les traités européens) qu'active, il. Hurd (1999, p. 381) explique ainsi la légitimité dans le contexte international :

[123] Recueilli par Santa (1949, p.447) à partir d'une citation de De Erice, diplomate espagnol.

> « *(elle) fait référence à la croyance normative d'un acteur selon laquelle une règle ou institution doit être respectée. C'est une qualité subjective, relationnelle entre l'acteur et l'institution, et définie par la perception que l'acteur a de l'institution. La perception de l'acteur peut provenir de la substance de la règle, de la procédure ou de la source par laquelle elle a été constituée. Une telle perception affecte le comportement parce qu'elle est intériorisée par l'acteur et aide à définir comment l'acteur voit ses intérêts.* »

En conséquence, en termes de diplomatie urbaine européenne, la légitimité émane autant des systèmes constitutionnels des États, qui reconnaissent le pouvoir local, que de la configuration de la politique communautaire, tous deux permettant aux villes de « participer » (voire d'agir) au niveau européen.

Cependant, l'ouverture juridique déclarée par les traités n'est pas suffisante. Il est indispensable de porter le regard sur les outils stratégiques que les villes emploient (ou peuvent employer) pour créer, renforcer ou défendre leur position. Dans ce sens, l'économie apporte plusieurs techniques, comme le marketing territorial (stratégies de promotion ou branding), le benchmarking ou encore l'approche du cycle de produit. Sans branding, dit Gilboa (2008, p. 67) les villes « *ne seraient pas en mesure d'attirer des investisseurs, touristes, compagnies et usines* ». Cette stratégie apporte donc une dimension entrepreneuriale à l'activité transnationale des villes européennes. En tant qu'abstraction des traits significatifs, la « marque » (brand) comprend les idées et les sentiments associés à un acteur ; elle peut s'appliquer tant aux États qu'à d'autres organisations comme les ONG's, les villes ou encore les groupes terroristes (Gilboa, 2008, p.67). Dans le cadre de la diplomatie urbaine, elle est tout autant un instrument en soi qu'une base de négociation et d'influence.

Pour sa part, le benchmarking est un « *outil d'amélioration continue* » et systématique qui mesure et compare les processus d'une organisation par rapport à la concurrence ou par rapport aux pratiques dans d'autres secteurs. Il est utile dans un contexte de globalisation et de changement accéléré, où l'apprentissage et l'innovation sont des atouts stratégiques (Gurutze-Intxaurburu et Ochoa-Laburu, 2005, pp. 74-75). Dans le cas des municipalités (Iðoraitë, 2005, p. 88), il s'agit de mesurer leur degré de succès par rapport aux services publics.

Il faut donc l'inclure dans notre définition de la diplomatie urbaine, que ce soit pour expliquer le choix des instruments, mesurer l'intégration de la diplomatie urbaine dans les processus de gouvernance locale ou établir plus tard des modèles.

Finalement, les stratégies de diplomatie urbaine européenne des villes ne sont pas toutes au même stade de développement. La théorie du cycle du produit peut alors servir comme proxy pour l'analyse. La notion de *cycle de vie du produit* fait référence à la théorie présentée par Vernon (1992). Le professeur d'Harvard fait un parallèle entre la vie humaine et celle d'un produit marketing, établissant des phases principales pour ce dernier : développement, introduction, croissance, maturité et déclin. Ces phases peuvent donc servir à cerner le degré de maturité de la diplomatie urbaine dans chaque ville européenne, en tant que stratégie « vivante ».

En parallèle, Morrisette (2019, p. 34) nous rappelle que, pour faciliter l'adaptation de l'organisation à son environnement, la communication stratégique combine des outils divers. Elle assure aussi l'interaction avec des publics cibles différents. En tant que *stratégie*, elle est donc vouée à analyser le contexte, les caractéristiques du message et les mécaniques. L'auteur insiste aussi (pp. 54-55) sur l'importance de l'influence et de la persuasion, définies en tant qu'objectifs clés de la communication. Sachant alors que « *tout est potentiellement communication* », l'observation de cette dimension doit conduire à identifier les règles de jeu et les interactions dans le cadre organisationnel (d'Arripe, 2015, p. 52). De son côté, Soroka (2003, p.28) rappelle le triangle entre les décideurs politiques, le public et les média ; il faut alors prendre en compte l'influence de ces derniers. Par ailleurs, il n'est pas possible d'oublier la dimension stratégique de toute démarche de diplomatie (publique, urbaine, de ville, scientifique, …). Par exemple, Mor (2006, pp. 161-162) considère que la diplomatie publique est une partie essentielle des plans stratégiques, afin de « respirer » dans le cadre d'un conflit international hypermédiatisé ; même si cette approche peut conduire à une confusion entre diplomatie publique et propagande. Pour lui, deux éléments sont fondamentaux : une structure centrale de coordination et d'évaluation, et une base conceptuelle cohérente avec les objectifs politiques.

La science de la communication apporte donc des structures fondamentales à notre recherche : la transversalité, la combinaison d'instruments, les dynamiques d'influence et le besoin d'une coordination et d'une planification renforcées.

Cette démarche stratégique démontre aussi que l'approche du néo-institutionnalisme rationnel est pertinente pour expliquer l'articulation entre la légitimité des villes en tant qu'agents, leurs choix confirmés dans le projet urbain et l'équilibre entre leurs préférences et des institutions comme les instruments européens. Pour Shapiro (2005, pp. 263-265), dans le cadre de l'économie, l'agentivité se résume, au moins dans les modèles mathématiques, à la relation où un agent opère de la part d'un principal. Plus tard, l'auteure explique (pp. 266-268) que les sciences sociales ont rajouté des éléments supplémentaires à cette conceptualisation : le contexte est à prendre en compte. L'agent et le principal peuvent alterner les rôles, ou encore, une seule organisation peut être principal et agent en même temps ; il peut y avoir une multiplicité d'agents et de principaux, et ils peuvent agir de façon individuelle ou collective. Dans le cas de la Science Politique (p. 268), Shapiro démontre la nécessité de penser l'agentivité dans un système complexe de relations entre une multiplicité d'acteurs. De surcroît, cette complexité suppose l'inclusion de concepts basiques de la théorie économique : l'incertitude, l'aversion au risque, les asymétries d'information, les incitations ou encore le dilemme du *free rider*.

Mais il faut compter aussi sur des caractéristiques particulières : la diversité des préférences et des incitations, la concurrence ou les conflits prennent une tournure spécifique dans un contexte politique qui cherche à maximiser aussi la crédibilité des acteurs. L'indépendance des agents est alors plus importante. Pour sa part, Grüne-Yanoff (2010) reconnaît que la théorie du choix rationnel, populaire en sciences économiques, vient aussi en appui d'autres sciences sociales. Pour lui, une première acception est le bonheur produit par la sélection d'un objet (XIXe siècle), concept qui évolue ensuite vers la relation entre les préférences (ou valeurs) de l'acteur et une panoplie stable d'alternatives (XX ^{e}). Or, l'auteur indique qu'il ne s'agit pas d'une rationalité philosophique, stratégique ou morale.

Dans le cas du choix rationnel, l'individu réagit d'une façon cohérente avec ses croyances et évaluations de probabilité. Par ailleurs, il propose une évolution vers des modèles de rationalité limitée afin de prendre en compte les asymétries d'information et les erreurs d'évaluation. Dans notre cas, la prise de décision stratégique implique des prix (Ulen, 1999, p. 797) explicites (ex. une subvention) ou implicites (coûts d'opportunité, influence, etc.) qui correspondent au modèle du choix rationnel.

Par conséquent, nous pouvons nous appuyer sur le néo-institutionnalisme rationnel (North, 1991) comme base théorique pour notre exploration de la diplomatie urbaine européenne. Tel qu'expliqué par Rivas-Leone (2003, p. 42) cette approche combine la perspective du choix rationnel avec l'analyse institutionnelle ; elle souligne les mécanismes de décision. De même, les institutions sont examinées d'un point de vue descriptif et non normatif, point de vue où des éléments comme le leadership ou la gouvernance sont fondamentaux. En tant que contrainte (positive ou négative), les institutions déterminent les préférences des acteurs, qui peuvent aller jusqu'à changer les institutions pour maximiser leur bénéfice.

Au niveau international, cela se traduit par une vision réaliste dans le sens de Morghenthau (1948), même si les notions de pouvoir souple et de pouvoir intelligent peuvent créer des modes différents de la force pure. Tandis que la théorie idéaliste des relations internationales tend à l'ordre, à la moralité et à la norme, la théorie réaliste présente le système international comme un espace anarchique régi par l'incertitude. La force (entendue comme le pouvoir militaire, économique ou diplomatique) est l'élément différenciateur et donc seuls les États règnent. En outre, chaque individu cherche, d'une façon rationnelle, à garantir sa survie (Niño González, 2016, pp. 20-26). Dans notre approche de la diplomatie urbaine européenne, nous empruntons au paradigme réaliste ce dernier élément : le niveau communautaire est visé par les villes en termes de pérennité. Dans ce sens, si nous acceptons une notion de pouvoir définie comme « *la capacité d'altérer le comportement des autres pour obtenir ce que l'on veut* » (Gilboa, 2008, p. 61), il est possible d'imaginer que cette « altération » peut se présenter sous des formes différentes. Si le pouvoir *dur* émane de la force, de la coercition et de la norme, alors une dimension positive, de coopération et d'attraction sera vue comme un pouvoir souple (le « soft power »).

C'est cette dernière acception qu'utilise Nye (1991) pour définir la démarche internationale d'acteurs différents des États, acteurs qui utilisent leur culture, leur légitimité et leurs valeurs pour influencer la politique internationale, et ce fréquemment en coopération avec d'autres organisations.

Or, le même Nye reconnaissait la faiblesse du concept (trop large et souvent accompagné de stratégies de pouvoir dur) et proposait une approche entre les deux : le *smart power* (Nye, 2004b). Ce « pouvoir futé » ou *intelligent* combine le pouvoir souple et le pouvoir dur, comme l'auteur le confirmait dans un rapport d'intelligence économique cosigné avec Armitage (2007, p. 7) :

> « *Le pouvoir intelligent n'est ni dur ni souple - c'est l'habile combinaison des deux. Le pouvoir intelligent signifie développer une stratégie, une base de ressources et une boîte à outils pour atteindre les objectifs américains, s'appuyant à la fois sur les pouvoirs dur et souple. (…) mais investir également massivement dans des alliances, des partenariats et des institutions à tous les niveaux pour développer l'influence américaine et établir la légitimité de l'action (…)* »

Nye, avec Keohane (1973), a aussi décrit le système international comme « transnational », c'est-à-dire, un système composé d'une pluralité d'acteurs et régi par l'interdépendance (Niño González, 2016, pp. 27-28), ce qui explique les principes du système de l'Union Européenne, voire la gouvernance multiniveaux.

La diplomatie urbaine européenne : un concept géographique

Dans cette section nous allons présenter succinctement la place de la discipline géographique dans notre thèse. Tout d'abord, en tant que « *science en mouvement* » (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 16), la géographie propose un cadre dynamique qui permet au chercheur de se pencher sur les relations entre l'espace et la gouvernance. Deuxièmement, la géographie peut être vue comme une science « *réaliste et empirique* » (p. 25), ce qui convient à l'approche de l'observation participante et de la théorie ancrée qui est la nôtre. De même, sa dimension –certes critiquée– de « *science carrefour* » (p. 29) correspond parfaitement au parcours hétéroclite, tant de l'auteure de cette thèse que de son objet de recherche.

Sachant que notre objet principal reste la ville européenne, nous empruntons des perspectives au droit, à la science politique, aux relations internationales, à l'économie ou encore à la communication. Par conséquent, il semble donc logique de recourir à la géographie, notre but étant de définir un concept expérimental sur la place et l'impact du projet urbain d'aménagement dans l'Union Européenne ; la dimension européenne façonne les espaces urbains et les espaces urbains façonnent les instruments européens. Nous sommes dans une *géométrie brouillée,* telle que définie par Patrick Duran[124] en 2019.

Ainsi, nous identifions une *nouvelle* structure pour l'aménagement urbain : la diplomatie urbaine et ses instruments. Le but est d'analyser comment le projet urbain est traduit dans le cadre des politiques et institutions communautaires. Il en résulte évidemment que le phénomène se produit dans une dynamique de flux entre espaces concomitants, du local au niveau supranational. Nous avons déjà énoncé dans le chapitre antérieur la plupart des concepts clés qui encadrent notre démarche, comme l'aménagement, le projet urbain ou encore les instruments de l'action publique ; le moment est venu de présenter notre notion centrale : la ville européenne.

Il n'est pas simple de définir ce qu'est une ville. Selon Raimbault et al. (2019), les villes sont des objets complexes soumis à de multiples définitions. Pour eux, ce n'est pas la peine d'insister sur une définition unique ; l'importance est de savoir toutes les harmoniser. Quant à la dimension internationale des autorités locales, des auteurs comme Sassen (1991), Acuto (2013), Curtis (2016) ou encore Lara-Pacheco (2019), insistent sur la prédominance des villes globales.

La difficulté augmente avec l'observation des villes européennes car, selon les pays, elles divergent quant aux responsabilités, au degré d'autonomie ou à la hiérarchie législative et politique (Heinelt, 2017, p. 19). Concernant les villes dans le vieux continent, Koch (2015) part d'une vision historique où ce sont les villes qui ont rendu l'Europe possible. Il présente ensuite une définition politique où les villes européennes sont autonomes et peuvent décider de leurs stratégies, tant au niveau national qu'européen.

---

[124] https://youtu.be/Qkvrmv8bRW4

En outre, il expose l'approche fonctionnelle, tant d'un point de vue (néo) wébérien, où la ville européenne est un construit social et collectif, que d'un point de vue normatif-utopique où la ville européenne est le modèle à suivre. Pour Le Galès (2003, p. 20), les États, les villes, les régions ou encore l'Europe sont des « *niveaux possibles d'organisation de la société* » tandis que les villes européennes « *font office de suspects intéressants* ». Il nous explique (p. 22) que « *l'approche par les villes s'inscrit dans la dynamique de formation d'un espace politique* ».

Tandis qu'en France, le seuil pour être reconnu en tant que ville est de 2.000 habitants agglomérés (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 181), dans la définition conjointe OCDE-UE, le barème pour être reconnu en tant que ville est de 50.000 habitants dans le centre urbain (Dijkstra et Poelman, 2012, p. 2). Ce seuil a été ensuite utilisé pour des rapports officiels sur la dimension urbaine européenne (comme *Cities of Tomorrow*) et il détermine aujourd'hui l'éligibilité des candidates au programme européen pour les Actions Urbaines Novatrices.

Mais l'espace européen est varié quant aux zones urbaines et les capacités transnationales des gouvernements locaux ne sont pas toujours une conséquence directe de leur taille. Par exemple, dans le programme URBACT[125] actuel, nous pouvons trouver plusieurs villes de moins de 30.000 habitants qui sont chefs de file d'un projet de coopération, comme la ville espagnole de Mula (16.790 habitants, chef de file de *Kairos*), la ville portugaise de Fundao (29.213 habitants, chef de file *d'IoT x Change*), la ville française de Mouans-Sartoux (9.701 habitants, chef de file de *Biocanteens*), la ville allemande d'Altena (18.544 habitants, chef de file de *Re-growCity*) ou encore la ville chypriote d'Athienou (6.500 habitants, chef de file de *Volunteering Cities*), autant de villes qui partagent la scène de la coopération territoriale urbaine avec d'autres comme Naples, Lisbonne ou Barcelone.

Un scénario similaire se produit au Comité des Régions, dont plusieurs chefs de délégation nationale sont aussi des villes de moins de 20.000 habitants. C'est par exemple le cas de Lemvig (19.772 habitants) au Danemark, d'Auce (6.000 habitants) en Lettonie ou de Rakvere (17.000 habitants) en Estonie.

---

[125] https://urbact.eu/

Pour leur étude sur le rôle des maires en Europe, Heinelt et al. (2018, p.2) ont inclus des villes à partir de 10.000 habitants. Par exemple, Hocking (2006, p.18) explique que :

> « *les gouvernements locaux sont considérés comme des acteurs légitimes pour agir sur la scène internationale grâce à leurs expertises, complémentaires de celles des autres acteurs (Etats-nation notamment), d'autant plus que les sphères nationale et internationale sont perméables.* »

Cette réalité détermine notre définition de « ville européenne », qui n'est donc pas compatible avec le seuil susmentionné des 50.000 habitants. Dans le cadre de cette étude sur la diplomatie urbaine européenne, indépendamment du nombre d'habitants, nous entendrons par « ville européenne » toutes celles qui exercent leurs compétences **aussi** au niveau de l'UE, et ce selon des degrés et des formes différents.

****

Avec cette définition nous achevons la partie plus théorique et de méthodologie. Il est intéressant d'ajouter que cette méthodologie peut aussi servir à mettre en œuvre une structure de diplomatie urbaine dans une ville européenne ; l'apprentissage par l'observation participante et le « learning by doing » de la théorisation ancrée sont aussi des outils pour la formation « sur place » des professionnels des métiers européens. Ces trois chapitres peuvent, dans notre optique de la thèse comme référentiel de la diplomatie urbaine, être soumis à une double lecture.

PARTIE II : LES INSTRUMENTS DE LA DIPLOMATIE URBAINE EUROPÉENNE

Après la présentation du cadrage théorique, des enjeux et de la méthodologie de la thèse en première partie, cette deuxième partie prend la forme d'une boîte à outils visant à identifier et à analyser les instruments à disposition des villes européennes dans le cadre de la diplomatie urbaine. Une définition détaillée de ces instruments est nécessaire pour mieux comprendre les modèles de diplomatie urbaine. La troisième partie servira alors à examiner les conditions de mise en œuvre de la diplomatie urbaine européenne et les modèles et études de cas qui feront office de référentiels.

Cette partie explore donc l'ensemble des instruments que les municipalités européennes peuvent mobiliser pour développer leurs stratégies de diplomatie urbaine européenne. Il faut souligner cette perspective « d'ensemble » : elle met en valeur les opportunités européennes qu'offrent les instruments du projet urbain, tout en insistant sur la vision globale, alors que la littérature présente fréquemment ces instruments de manière séparée (Gomez-Prieto en 2016 pour la coopération territoriale ; Mocca en 2015 pour les réseaux, Fievet en 2017 pour les bureaux de représentation) ou, à propos des politiques urbaines (Halpern et Le Galés, 2013), elle se focalise sur les instruments labellisés comme tels. Certains de ces instruments sont par ailleurs les mêmes que ceux identifiés par la *paradiplomatie* (ou la *diplomatie publique* ou encore la *diplomatie des villes*), mais dans une autre perspective stratégique : ils sont visés pour la mise en œuvre du projet urbain.

Pour la construction de cette partie, nous avons utilisé trois sources différentes. La première est l'Union Européenne elle-même – nous allons signaler cet ensemble de sources comme **BDE** dans le texte. Tout d'abord, le site europa.eu compile les informations nécessaires à l'identification et à la description des politiques et programmes européens. Par exemple, la section Futurium, dédiée à l'Agenda urbain de l'UE, présente un aperçu de diverses initiatives urbaines.

Néanmoins, cette recherche implique trois précautions : (i) savoir que les contenus intéressants pour la diplomatie urbaine européenne n'y figurent pas tous, (ii) savoir utiliser cette base de données ainsi que les sources complémentaires et (iii) être en mesure de faire une vérification sur le terrain. Ainsi, nous avons aussi consulté les autres initiatives comme URBACT, en tant que principal programme de coopération entre villes européennes, KEEP, en tant que registre de toutes les initiatives en matière de coopération territoriale européenne, CORDIS, en tant que base de données de recherche de l'UE, la liste des lauréats des prix « Ville de », le Pacte des maires ou encore la Semaine européenne des régions et des villes. Enfin, ces données *européennes* proviennent également de l'intergroupe URBAN du Parlement européen (2019), du portail web du Comité des Régions (CdR) (2019) et des réseaux de villes nationaux et européens comme Eurocities ou encore de l'Association des Autorités locales du Royaume-Uni.

La deuxième source est la littérature scientifique. Il est important de souligner la chronologie faite par Halpern et Le Galès en 2013 afin de systématiser les instruments « urbains » de l'Union Européenne, même si, comme nous l'avons dit auparavant, celle-ci peut être élargie et même si nous en avons déjà fait référence en chapitre 1. Notre approche explore aussi l'utilisation « urbaine » d'autres moyens européens. D'autres auteurs comme Tatham et Callanam (2014), La Porte (2013), Antalovsky et al. (2005) ou encore Herschel and Newman (2017) ont examiné une série d'outils employés par les villes au niveau européen. Des contributions spécifiques sur certains instruments comme les réseaux (ex :. Mocca, 2015 ; de Losada et Abdullah, 2019), les missions diplomatiques à Bruxelles (ex. : Rowe, 2011 ou Fievet 2017) ou encore les consultations écrites (Quittkat & Finke, 2008) font aussi partie des sources utilisées. Le livre de Tavares (2016) sur la paradiplomatie offre aussi des exemples concrets d'instruments et de leur mise en œuvre. Finalement, toute une série de guides (concernant entre autres la mise en œuvre des projets européens) ont complété le travail bibliographique.

Notre troisième source est l'observation participante. Comme que nous l'avons exposé dans la partie précédente, elle est fondamentale dans notre recherche.

Premièrement, notre formation et notre profession nous placent dans une position privilégiée : (i) nous travaillons depuis 2002 sur l'identification, la caractérisation et l'utilisation des instruments, (ii) nous avons ainsi accès au terrain et à la mise en œuvre concrète des instruments depuis 2004. De plus, cette position avantageuse facilite une vision d'ensemble, et même, depuis 2009, l'observation active de l'imbrication entre les instruments et le projet urbain.

La méthode suivie est celle de la théorisation ancrée, que nous avons définie de la façon suivante : « *choix d'un problème de recherche, formulation de la question de recherche, collecte de données, codage et analyse de données, et développement de la théorie* » (Bitsch, 2005, p. 77). Dans le processus de recherche, ces instruments ont fait tout d'abord l'objet d'une classification intuitive, alimentée par une observation participante basée sur une pratique professionnelle longue de plus de quinze ans. Cette première taxinomie a été confrontée d'un côté à la littérature et d'un autre à la perception du terrain, alimentée par les échanges informels avec des experts et des chercheurs mais aussi avec des maires et des fonctionnaires, des entretiens semi-informels et un questionnaire à peine répondu. Le catalogue en résultant a été aussi vérifié en termes de cohérence et/ou de trait principal, car certains instruments, comme le programme URBACT ou la campagne européenne pour le climat au niveau local (le Pacte des Maires) ; présentent une ambigüité relative dans leur définition. Cette partie a donc subi plusieurs itérations. Dans notre première approche, les instruments étaient classés selon l'initiative : à prédominance coopérative, à prédominance individuelle et stratégies mixtes. Les stratégies mixtes ont ensuite été écartées. Puis l'initiative a été définie par rapport au porteur : initiative européenne ou locale, tandis que les instruments les plus récents étaient indiqués en partie III. Dans la dernière itération, suite à un recentrage général sur la vision stratégique de la diplomatie urbaine européenne, nous avons testé, comparé et écarté plusieurs classifications des instruments. La classification finale présentée est donc le résultat de ce parcours évolutif de notre théorisation ancrée. Enfin, cette partie propose un exposé prospectif de quelques instruments proposés par la Commission Européenne à partir de 2021.

Nous avons consolidé notre concept d'instrument principalement à partir des approches de Lascoumes et Le Galès (2004) et de Halpern et al. (2014) dans la première partie, où nous avons aussi présenté une typologie pertinente pour la diplomatie urbaine. En tant qu'institutions particulières, les instruments sont destinés à articuler les relations entre les acteurs, distribuer des ressources, mettre en cohérence les activités et gérer les conflits (Halpern et al., 2014, p. 31).

Les chapitres suivants ont donc pour objectif de fournir un menu de possibilités pour développer les compétences locales au niveau européen, une « *feuille de route plus claire* » ou une « *vue d'ensemble* » (Acuto, 2013, 2016) afin d'offrir une systématisation des ressources à disposition du planificateur urbain. Dans ce relevé, le critère choisi est la finalité (principale) de chaque instrument si bien que notre typologie insiste sur la dimension stratégique : instruments de *programmation* (Chapitre 4), instruments de *représentation et influence* (Chapitre 5) et instruments de *communication et promotion* (Chapitre 6). Le rôle de *catalyseur d'initiatives* des réseaux conventionnels de villes sera analysé dans le chapitre 7.

Dans le chapitre quatre nous nous arrêterons sur les *instruments de programmation*, ceux qui produisent des plans et projets. La première section de ce chapitre, dédiée aux *stratégies intégrées*, est spécialement importante, car ces stratégies peuvent inspirer grandement la mise en place de la diplomatie urbaine européenne. Ainsi, nous allons observer plusieurs exemples de stratégie intégrée pour aller plus en détail sur deux instruments clés de la politique urbaine de l'UE à partir de 2020 : la Charte de Leipzig et l'Initiative urbaine européenne. L'exemple le plus connu de ce type d'instruments, les *programmes européens*, fera l'objet d'un examen exhaustif dans la deuxième section. Le *Pacte d'Amsterdam* et sa traduction pratique, l'Agenda urbain européen, sont examinés dans la troisième section du chapitre, car les « *partenariats* » créés par cette initiative européenne doivent chacun définir des plans d'action. Pour conclure, nous présentons une première approche du *Pacte Vert Européen* lancé en 2019. Un plan d'action de l'UE qui, comme c'était le cas pour la Stratégie de Lisbonne, va orienter (*mainstreaming*) la politique européenne à partir de 2021.

Le chapitre cinq est dédié aux *instruments de type diplomatique*, diplomatie entendue dans le sens étatique de la représentation extérieure, mais aussi des techniques d'influence, de positionnement politique et de négociation. Ainsi l'analyse de l'instrument diplomatique va explorer l'adoption par les collectivités locales des modes de représentation de l'État, tels que l'ouverture de *bureaux à Bruxelles* (missions ou ambassades) ou la *représentation auprès d'institutions communautaires*, voire en son sein. Un positionnement basé sur l'expertise peut aussi être développé avec les consultations écrites de la Commission Européenne ou encore d'autres modalités participatives comme l'initiative citoyenne.

Sous le critère *communication et promotion* (chapitre 6), nous avons inclus les domaines traditionnels des affaires étrangères des autorités locales comme la promotion extérieure. Nous allons donc donner une perspective « européenne » à la diversité de concepts qui vont du *place marketing* au *city branding*. Cependant, il ne faudrait pas oublier la dimension « intérêt public » du lobby et de l'événementiel ciblé, comme par exemple lors de l'organisation de séminaires thématiques. Enfin, surtout dans le cadre de la crise actuelle, il est aussi nécessaire de se poser la question de l'utilité des nouvelles technologies en termes de diplomatie urbaine européenne.

Les *réseaux de villes* sont fréquemment perçus comme des instruments indépendants. Or, notre point de vue, partagé par Efe Sevin et Sohaela Amiri[126], est qu'il s'agit plutôt de catalyseurs d'instruments. Le chapitre sept va donc approfondir les fonctions et structures des réseaux comme « incubateurs » ou « fab labs » de la diplomatie urbaine européenne, car ils exercent le rôle de managers de projet, d'ambassadeurs des villes membres, voire de community managers. Nous incluons ici tant les jumelages que les réseaux de villes, sans oublier de les différencier des plateformes hybrides.

Cette partie répond en définitive à deux objectifs principaux. Le premier est d'offrir une liste unique qui permette d'envisager la diplomatie urbaine européenne comme une approche intégrée. Comme nous l'avons montré au premier chapitre, la littérature actuelle est fragmentée, à telle enseigne que la dimension européenne de l'action publique locale est examinée depuis plusieurs angles, disciplines et concepts.

[126] Travail en commun en 2019

Il n'est donc pas surprenant, comme le déplore Acuto et al. (2016), que le responsable local se sente perdu face aux multiples possibilités. Ainsi, cette partie va non seulement regrouper les instruments dans des catégories qu'on espère facilement reconnaissables par le professionnel urbain, mais aussi offrir des exemples de villes de tailles différentes ainsi qu'une vision transversale des conditions d'exercice, avantages et inconvénients, de chaque instrument, espérant ainsi faire œuvre utile.

Chapitre 4 : Les instruments de programmation

Le premier obstacle auquel une ville européenne doit faire face à l'heure de mettre en œuvre une stratégie de diplomatie urbaine est l'absence de projet urbain d'aménagement, d'où le choix de présenter les instruments de programmation en premier lieu dans notre description. De par leur nature organisatrice, les instruments de programmation peuvent servir à inspirer le projet urbain, à l'améliorer, à le financer (et ce depuis la phase de conception) ou encore à le valider au niveau européen. L'objectif de cette partie est alors double : fournir des exemples de projets urbains d'aménagement, disponibles à l'échelle européenne et, en même temps, caractériser les instruments qui servent à compléter et mettre en œuvre l'action sur le terrain. Pour cette observation des divers instruments de programmation, nous allons examiner les documents européens, tant la législation que les outils de vulgarisation ou les sites web des programmes et initiatives. De même, l'observation participante joue un rôle prépondérant dans l'identification et la caractérisation des instruments. D'un côté, elle représente plus de quinze ans de lecture et de recherche d'opportunités dans le cadre professionnel. De l'autre, cette expérience professionnelle s'est déroulée dans des rôles différents (porteuse de projet, collectivité, réseau de villes, évaluatrice, comité de suivi, formatrice…). Elle apporte donc une vision multidimensionnelle. Pour finir, le travail bibliographique se centre sur deux types de sources : les guides de mise en œuvre (les programmes opérationnels, les résumés faits par les collectivités ou les cabinets de consultants, etc.) et la recherche académique. Nous avons consulté les travaux des experts qui travaillent sur l'agenda urbain européen pour les points 4.1 et 4.3, comme De Gregorio Hurtado, González Medina (2017, p. 54), Pazos Vidal (2020, pp. 152-161), Heinelt (2017), Purkarthofer (2018), Korthals Altes et Haffner (2019), Armondi (2019), de Bruijn et de Santiago Rodríguez (2017). Ces experts d'ailleurs insistent sur l'influence de l'ancienne initiative communautaire URBAN sur la stratégie des villes au niveau européen.

Les stratégies intégrées sont le point de départ de ce chapitre pour une raison très claire : comme précisé en première partie, la diplomatie urbaine exerce un rôle de levier du projet urbain d'aménagement.

Alors, la première question à résoudre est évidente : que faire si nous n'avons pas de projet urbain ? Le premier point va alors se pencher sur les exemples de stratégie intégrée au niveau européen (comme par exemple toutes celles qui émanent de l'article 7 du FEDER). Nous verrons ainsi des cadres d'action comme les investissements territoriaux intégrés, les actions urbaines novatrices (Pazos-Vidal, 2020, pp. 152-161) ou encore les *smart cities (*Towsend, 2013*)*, sans oublier les nouvelles règles de la politique urbaine européenne post 2020 : la nouvelle charte de Leipzig et l'initiative urbaine européenne.

Dans un deuxième temps, nous allons regarder la dimension plus connue des instruments de programmation : celle des projets européens. Cette partie va, à partir des guides et programmes européens (**BDE**), examiner les subventions et cadres assimilés qui apportent non seulement des subventions, mais aussi de l'expertise, des partenaires et de la coopération, contribuant à renforcer non seulement le projet urbain, mais aussi le positionnement international. Après un rappel du fonctionnement de ces initiatives, la deuxième section va les passer en revue, qu'il s'agisse de celles à la dimension urbaine clairement identifiée ou de celles ayant une finalité plus sectorielle.

Même si à première vue l'Agenda Urbain européen (le Pacte d'Amsterdam) semble une déclaration d'intentions en faveur de plus de coordination, ce document est en fait un « *instrument pour guider les autorités locales dans un processus d'urbanisation de plus en plus rapide et de plus en plus complexe* » (Fernández-Prado et Dominguez-Castro, 2019, p. vi). C'est alors la deuxième interprétation qui guide notre analyse de l'Agenda Urbain Européen en tant qu'instrument de programmation. Dans cette perspective, nous allons analyser les « partenariats » de cet Agenda non seulement en tant que méthodes de travail participatives mais aussi comme exemples de planification autour de questions concrètes. Pour cela nous allons utiliser non seulement les informations produites par la Commission, les partenariats et d'autres acteurs européens, mais aussi les premières analyses comme celles de Pazos-Vidal (2020) ou Purkarthofer, (2018).

En fin de chapitre, il nous faudra présenter une première perspective très succincte sur le Pacte Vert Européen lancé en 2019. À partir du discours de Madame Von der Leyen ainsi que des premières notes de la Commission Européenne (**BDE**), nous allons esquisser la silhouette de ce nouvel instrument de cadrage général des politiques européennes, dans la ligne de la stratégie de Lisbonne. Le Pacte Vert va en effet orienter la politique européenne à partir de 2021, dans le sens du mainstraming ("cadrage") que nous avons vu dans la section 1.2.

4.1 Les stratégies intégrées

Nous avons décidé de commencer notre référentiel d'instruments par les stratégies intégrées car elles répondent à l'enjeu de l'absence d'un projet urbain. Une Action urbaine novatrice ou un ITI, en plus de stratégies intégrées, sont des projets urbains. Ils dépendent d'une vision de la ville qui l'englobe entière et aussi d'un engagement à long terme pour porter des fruits. Leur clair ancrage local sert à dépasser une possible méfiance envers les programmes européens. De même, elles peuvent être un laboratoire d'apprentissage de la politique (dans le sens de *politics* mais aussi dans le sens de *policy*) européenne. A cet égard, des auteurs comme De Gregorio Hurtado et González Medina (2017, p. 54), et Pazos Vidal (2020, pp. 152-161) rappellent l'influence de l'initiative communautaire URBAN (1994-1999) sur le poids actuel des stratégies intégrées dans le développement urbain en Europe. Ce programme européen avait introduit des dynamiques de participation et de coordination ; mais surtout il avait inséré la perspective multidimensionnelle dans le projet urbain. De même (p. 70), les premières rappellent que les stratégies urbaines intégrées font aujourd'hui l'objet d'un article explicite dans le règlement actuel FEDER (le 7) et d'une allocation minimale de 5 %. Pour définir notre concept de stratégie intégrée dans le cadre de la diplomatie urbaine, nous allons nous baser sur la définition que donne Doré (2014, p. 17) des stratégies, telles qu'elles sont aujourd'hui décrites dans les règlements européens (les gras sont de nous) :

1. « *Détermination de la* zone et de la population,

2. Analyse des besoins et du potentiel de développement de la zone (**AFOM**),

3. Description de la **stratégie et de ses objectifs**, description du caractère intégré et innovant de la stratégie et hiérarchie des objectifs (mesurables en matière de réalisations et de résultats),
4. **Objectifs de résultats** en termes quantitatifs ou qualitatifs,
5. **Harmonisation avec les programmes** concernés de tous les Fonds concernés,
6. Description du **processus de participation des acteurs locaux** à l'élaboration de la stratégie
7. **Plan d'action** montrant comment les objectifs sont traduits en actions,
8. Description des **mécanismes de gestion et de suivi de la stratégie**, qui attestent la capacité du GAL (Groupe d'Action Locale) à appliquer la stratégie, et une description des mécanismes spécifiques d'évaluation,
9. **Plan de financement de la stratégie**, y compris la dotation prévue par chacun des Fonds concernés »

Ainsi, la stratégie intégrée : (i) concerne une *zone délimitée*, (ii) émerge d'une *analyse du territoire,* de ses contraintes et de ses avantages, (iii) identifie les *modalités* et les *objectifs*, (iv) estime et mesure les *résultats* poursuivis, (v) se *coordonne* avec d'autres programmes, (vi) est mise en œuvre dans le cadre du *partenariat* et la *participation*, (vii) détermine un *plan d'action* concret, (viii) instaure un système *d'évaluation* participative et (ix) identifie les sources de *financement*. Ces dimensions rappellent la définition de projet urbain (Pinson, 2005) vue en première partie, notamment en ce qui concerne la limite géographique, l'établissement d'un agenda et d'un plan d'action et le travail en partenariat. La différence principale est « *l'harmonisation* » avec les instruments européens, une harmonisation qui est la base de la diplomatie urbaine européenne et qui justifie son rôle de levier.

Cette section s'appuie sur des textes européens (**BDE**), notamment l'article 7 du FEDER actuel ainsi que les fiches d'orientation mises à disposition par la Commission Européenne sur son site. De même, des initiatives comme le Pacte des Maires ou le programme européen CIVITAS pour la mobilité comptent avec leurs propres sites.

Ainsi, dans cette section sur les stratégies intégrées, nous allons tout d'abord nous pencher sur la dimension territoriale et les différentes formes d'application de l'article 7 (le développement local mené par les acteurs locaux, l'investissement territorial intégré, ou encore les actions urbaines novatrices) ou des concepts similaires (les Groupements européens de coopération territoriale et les RIS3[127]).

Ensuite, notre proposition est d'examiner les *smart cities*, le Pacte des Maires ou encore les plans urbains de mobilité durable en tant que stratégies intégrées. En dernier lieu, notre regard se portera sur l'emblème des stratégies intégrées urbaines qu'est la Charte de Leipzig pour finir avec « *l'approchée intégrée des approches intégrées urbaines* » : l'Initiative urbaine européenne.

Enfin, dans la mise en place d'une stratégie intégrée aujourd'hui, il faudrait prendre en compte l'influence de l'économie circulaire dans la construction des nouvelles politiques de développement urbain, surtout au niveau européen. Fortement dépendante de la phase de design, l'introduction de l'économie circulaire nécessite un changement dans la façon de penser les ressources, car celles-ci « retournent » dans la chaîne de valeur totalement ou en partie à la fin de leur vie (Gravagnuolo et al., 2019, p. 2). Cela implique un nouveau paradigme dans la façon de penser les modes de production, de consommation et de vie dans les villes européennes, mais aussi une « accélération » de l'approche intégrée. Le lancement du Pacte vert en décembre 2019, tel que nous le verrons à la fin de ce chapitre, est symptomatique de cette transition.

Les initiatives territoriales

Kowalska (2017, p. 38) explique que la période 2014-2020 marque un nouveau présuposé pour la politique de cohésion : celui de la dimension territoriale. Par ailleurs, l'auteure rappelle que cette dimension implique une préférence pour les instruments de type intégré. Pazos-Vidal (2020, p. 152) rajoute un facteur essentiel : instaurer une vraie coopération entre les cinq départements de la Commission Européenne concernés par cette dimension territoriale à travers des instruments d'intégration, et éviter les silos.

[127] Acronyme : **R**egional **I**nnovation **S**trategy based on **S**mart **S**pecialisation (Stratégie régionale d'innovation basé sur le spécialisation intélligente)

Ainsi, dans les paragraphes suivants nous allons décrire succinctement le développement local mené par les acteurs locaux, les investissements territoriaux intégrés, les Stratégies de développement urbain durable, les groupements européens de coopération territoriale (ou GECT) et les Actions urbaines novatrices, et les RIS3 comme manifestations stratégiques de cette dimension. Tous partagent la structure que nous avons identifiée au début de cette section.

Servillo et De Bruijn ont analysé en 2018 (p. 1) le **développement local mené par les acteurs locaux**[128] **(DLAL)**. Cet instrument (ibid.) s'articule autour de trois principes : une participation nombreuse et intense des acteurs locaux (qui doivent agir dans une autonomie significative), une approche intégrée du développement territorial qui produit des effets multiplicateurs, et un soutien financier important.

Ce dernier est attribué ou semble facile à obtenir (Pazos-Vidal, 2020, p. 156). Il s'agit donc de mettre en place : « *Des stratégies intégrées et multisectorielles de DL (développement local) conçues à la lumière du potentiel et des besoins locaux, et comportant des aspects innovants dans le contexte local, ainsi que dans le réseautage et, s'il y a lieu, dans la coopération* » (Dore, 2014, p. 14).

Même si l'origine du DLAL est le programme LEADER (Servillo et De Bruijn, 2018, p.2) dans le cadre du fonds agricole européen (FEADER), il est aujourd'hui élargi à deux autres sources de financement (le FEDER et le FSE). Une de ses caractéristiques clés, aussi héritée de LEADER, sont les Groupes d'action locale (GAL) ; chaque territoire concerné par un DLAL doit créer un groupe d'acteurs qui sera en charge de la mise en œuvre (Áldorfai et al., 2016, pp. 8-9 ; Doré, 2014, pp. 15-16). Dans ce groupe, « *ni les autorités publiques, au sens des règles nationales, ni un groupement d'intérêt ne représentent plus de 49 % des droits de vote.* » (Doré, 2014, p.14). Cette barrière du 49% agit comme un frein à l'implication des collectivités dans ce dispositif (Pazos-Vidal, 2020, p. 155).

L'absence de Groupe d'action locale est la principale différence qui démarque l'ITI, **l'Investissement Territorial Intégré,** du DLAL, avec lequel est possible de le combiner et avec lequel il partage certains principes (Doré, 2014, p. 20). De surcroît, l'ITI est un

[128] Community Lead Local Development ou CLLD de par son sigle en anglais.

instrument qui se focalise sur le centre urbain et son espace fonctionnel. Par ailleurs, même s'il présente moins de risques et s'il est plus facile à suivre que le DLAL, il est compliqué de vaincre les résistances administratives au dispositif (Pazos-Vidal, 2020, pp. 156-157).

Or, le but est de réussir une échelle d'articulation significative mais surtout adaptée à la pluri-dimensionnalité des espaces urbains fonctionnels (Pietrowski, 2019, p. 116), car les villes passent pour être le moteur du développement régional (Kowalska, 2017, p. 38). Les objectifs sont : (i) de contribuer au développement de la coopération et de l'intégration dans les régions, (ii) de stimuler un modèle de coopération à l'intérieur des espaces fonctionnels urbains, basé sur le partenariat, (iii) de mettre en place des initiatives globales et intégrées en réponse aux problèmes urbains, et (iv) d'augmenter l'influence des villes dans la mise en œuvre de la politique de cohésion (Kogut-Jaworska, 2019, pp. 2-3). Le règlement 2014-2020 du FEDER inclut une allocation urbaine (un minimum obligatoire de 5 %) dont les modalités de mise en œuvre dépendent du niveau national. Dans le cas espagnol, l'instrument, géré au niveau national, est désigné par le nom de **Stratégies de développement urbain durable intégrées** (ou EDUSI de par leur sigle en espagnol), dont la sélection est sévère au niveau régional. Les aides oscillent entre 5 et 15 millions d'euros. Ces EDUSI fonctionnent dans un cadre de stratégie intégrée, tel que défini par l'art. 7 du règlement FEDER, car elles s'articulent autour des principes suivants :

« - *Identification initiale des défis et potentialités de la zone fonctionnelle*

- *Analyse de cinq défis : économique, environnemental, démographique, climatique, et social*

- *Analyse SWOT*

- *Définition de la zone de mise en œuvre*

- *Plan de mise en œuvre avec définition des lignes d'action*

- *Participation du public*

- *Assurer la capacité administrative et technique*

- *Tenir compte des principes horizontaux et transversaux* ». (ibid.)

Pour García Martín et al. (2017, p. 472) ces caractéristiques montrent non seulement une conception conjointe avec les habitants, mais aussi une approche stratégique à long terme appuyée par une évaluation continue centrée sur des indicateurs objectifs déterminés en partenariat. Par ailleurs, ces EDUSI sont la preuve de la continuité de l'approche URBAN au niveau national malgré les modifications au niveau européen (De Gregorio Hurtado et González Medina, 2017, p. 70).

Les **Actions Urbaines Novatrices** (UIA de par leur sigle en anglais) sont « *une nouvelle initiative de la Commission européenne pour la programmation 2014-2020 introduite par l'article 8 du règlement du FEDER pour la période 2014-2020* ». Elles s'inspirent en partie du *Mayors Challenge* (le Défi des maires) lancé par Michael Bloomberg en 2013, auquel participèrent 150 villes européennes (CGET, 2016, p. 2). Néanmoins, leur forte inspiration du programme URBAN des années 90 indique qu'elles ne sont pas si nouvelles (Pazos-Vidal, 2020, p. 157).

Ce programme prétend promouvoir l'expérimentation urbaine et en tirer des connaissances (Bureau Europe Grand Est, 2019, p. 1). Même si l'approche de chaque appel à projets est toujours thématique, la structure des projets est celle d'une stratégie intégrée : (i) l'innovation comme objectif central, basée sur les besoins du territoire et qui apporte une valeur ajoutée, (ii) un plan de travail cohérent et un budget efficient, (iii) le travail en partenariat, (iv) identifier les solutions visées et (v) la transposabilité en Europe (CGET, 2016, p. 3 ; Bureau Europe Grand Est, 2019, p. 1).

Les **groupements européens de coopération territoriale**, ou GECT, permettent aux territoires (villes, régions…) séparés par une frontière de s'unir autour d'objectifs communs et d'établir une convention, et ce sans besoin d'un traité international préalable. Leur personnalité juridique fait de ces regroupements un instrument unique au niveau mondial (La Porte, 2013, p. 92). Ils sont basés sur : (i) un ensemble d'objectifs commun et (ii) la recherche d'une économie d'échelle dans l'attraction de financements (Almonte et al., 2020, p. 1). Ces structures sont par ailleurs « *critiques* » dans la gestion des fonds de la coopération transfrontalière (ibid., p. 4). Grâce à la personnalité juridique, elles permettent de travailler à plusieurs échelles (Martín Uceda, 2019, p. 143). Le cadre légal incite à une coopération ciblée et renforcée (La Porte, 2013, p. 95).

Une **stratégie de spécialisation intelligente** part d'un avantage compétitif déterminé et propre, afin d'exploiter son potentiel. La recherche et l'innovation doivent, dans ce contexte, s'aligner sur les priorités et les besoins du secteur privé et éviter les doublons (Bilas, 2019, p.217). Ainsi, pour les stratégies de recherche et d'innovation pour la spécialisation intelligente (connues sous l'acronyme **RIS3**), « *l'objectif est de créer une approche stratégique et intégrée de l'innovation* » (Basse Normandie, 2014, p. 5). Faham (2018, pp. 67-68) identifie cinq grands principes des RIS3 : (i) délimiter et regrouper les investissements européens sur les besoins particuliers et engager un développement basé sur l'excellence, (ii) réorienter les politiques d'innovation et de développement vers les avantages uniques et originaux de chaque région, (iii) remettre l'innovation au centre des politiques économiques et d'incitation du secteur privé, (iv) alterner et combiner les perspectives, ascendante et descendante, pour stimuler les mécaniques de collaboration de tous les acteurs et (v) définir un développement régional basé sur la réalité du terrain et sur son tissu économique.

Smart cities

Towsend (2013, p. 15) reconnaît qu'il est difficile de définir la smart city et recommande une vue élargie, « *holistique* », de la ville. Pour lui, même si installer une technologie nouvelle n'est pas suffisant pour résoudre les problèmes urbains, la technologie fait partie de la solution. La clé, selon Towsend, réside dans la façon dont cette technologie est incluse ; et cela doit être d'une façon intégrée, efficiente mais avec des possibilités de spontanéité et sérendipité. Les ***smart cities*** ou villes intelligentes sont alors perçues comme une « *tentative de réponse aux évolutions urbaines* ».

Dans la même direction que les stratégies intégrées, les smart cities ont « *optimisé leur fonctionnement (…) en matière de gouvernance et de production ou de mise à disposition de services urbains adaptés aux besoins traditionnels comme nouveaux de leur population* » (Eveno, 2015, p.1). Selon Eveno (2015, p. 3) elles sont une *incarnation synthétique* du développement technologique et du développement durable. En 2012 (Pazos-Vidal, 2020, p. 173), les Directions générales Energie, transport, réseaux et recherche et développement de la Commission Européenne ont créé un partenariat spécifique pour les *Villes et communautés intelligentes*.

Cette coopération interdépartementale (qui est en soi « intégrée ») visait à financer des stratégies intégrées novatrices autour de l'énergie, des nouvelles technologies et du transport. Pour ce faire, la Commission européenne[129] définit la smart city comme « *un lieu où les réseaux et services traditionnels sont rendus plus efficaces grâce à l'utilisation des technologies numériques et des télécommunications au profit de ses habitants et de ses entreprises* ». Elle prône l'intégration de plusieurs dimensions, comme la mobilité urbaine, l'eau ou l'énergie ; mais aussi la transition vers une administration plus interactive, en mesure de répondre aux besoins d'une population vieillissante et avec des espaces publics plus sûrs. La Commission européenne reconnaît aussi qu'il reste des chantiers à mener car les solutions sont fragmentées. Elle propose (i) une mise à l'échelle afin de produire des synergies entre les solutions, (ii) l'augmentation de l'efficience et la flexibilité et (iii) l'incitation à l'interopérabilité et à la normalisation.

Plans climat et de mobilité

Tel aue nous avons vu dans la section 1.1, le très populaire **Pacte des Maires**, est aujourd'hui nommé « Pacte mondial » car il a fusionné avec le Global Compact en 2017. Même si des sources autorisées comme le CCRE le décrivent comme « *une initiative ascendante de villes volontairement engagées à atteindre, voire à dépasser l'objectif de l'Union Européenne de réduire les émissions* de CO2 de 20% avant 2020 » (CCRE, 2018), il s'agit d'une initiative des institutions de l'UE, car, selon son site, elle a été « *lancée par la Commission européenne en partenariat avec les réseaux des villes européennes en 2008 après l'adoption du Paquet énergie-climat de l'UE 2020.* ». Les adhérents s'engagent à mettre en place un Plan d'action en faveur de l'énergie durable (et du climat), ou SEAP (son sigle en anglais). Dans un sens, le Pacte des Maires partage les objectifs et méthodes de développement local du programme URBAN, même s'il les limite au climat et à l'énergie (Pazos-Vidal, 2020, p. 172). Comme l'expliquent Kona et al. (2019, p. 2), les plans contraignants indiquent que la ville s'engage à réduire ses émissions de 20 % vers 2020 ou de 40 % vers 2030.

[129] https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en

Les rapports sont obligatoires et se déroulent en trois étapes : soumettre des inventaires d'émissions en accord avec les standards, établir un objectif et un plan d'action climat et installer un système de suivi. Dans le cadre de leur territoire, les adhérentes doivent estimer le total de leurs émissions directes et indirectes. Hernandez et al. (2017, p. 3) précisent les critères de validité des SEAP qui confirment leur identité en tant que stratégies intégrées :

1) « Le SEAP doit être approuvé par un organisme officiel (en principe le conseil municipal).
2) Le SEAP doit clairement spécifier l'objectif global de réduction de CO2 d'ici 2020 (20% au minimum).
3) Les résultats de l'inventaire de référence des émissions (BEI) doivent être fournis et doivent couvrir les principaux secteurs d'activité.
4) Le SEAP doit inclure un ensemble d'actions dans les secteurs clés d'activité
5) Le formulaire SEAP doit être correctement rempli.
6. Les données insérées dans le modèle SEAP doivent être cohérentes et complètes. »

D'un autre côté, toujours au niveau européen, les **plans urbains de mobilité durable** (SUMP de par leur sigle en anglais) sont invités à « *intégrer les demandes du transport de passagers et de marchandises, ainsi que prendre en considération la qualité de vie des citoyens* » (Kiba-Janiak et Witkowski, 2019, p. 2). La Commission européenne[130] décrit les SUMP d'une façon qui semble faire écho aux modalités de l'article 7 du FEDER, voire aux principes de la méthode URBAN (les grasses sont de nous) : le plan « *prend en compte* ***l'ensemble de la zone urbaine fonctionnelle*** *et prévoit une* ***coopération entre différents domaines*** *politiques, entre* ***différents niveaux*** *de gouvernement, et avec les résidents locaux et d'autres* ***parties prenantes*** *principales. Il garantit une variété d'options de transport durables pour un passage sûr, sain et fluide des personnes et des marchandises, en tenant dûment compte des autres résidents et de l'environnement urbain.* »

[130] https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban-mobility/urban-mobility-actions/sustainable-urban_en

Les éléments fondamentaux des stratégies intégrées existent donc aussi dans les SUMP : définir une zone urbaine fonctionnelle, établir une collaboration étroite et travailler en partenariat. Cette relation est encore plus évidente dans la figure 2 infra :

Fig. 2 : Éléments d'un plan urbain de mobilité durable.

Source Eltis[131] (septembre 2020)

Tel que nous le voyons sur le graphique ci-dessus, les éléments clés du SUMP sont : un plan pour la mobilité durable dans toute la ville et son aire fonctionnelle, une vision à long terme, la coopération entre les institutions, la coordination des modes de transport, l'inclusion des citoyens et des parties prenantes, le suivi, l'évaluation et la qualité.

La Charte de Leipzig

La ville de Leipzig est aujourd'hui perçue comme la « ville des rêveurs »[132]. La Charte de Leipzig « *a contribué à établir le concept de développement urbain intégré au niveau de l'UE et a joué un rôle important dans le développement d'initiatives européennes ultérieures telles que l'Agenda urbain* » (van Lierop et Boström, 2020, p.1). Elle a été approuvée dans un conseil informel de ministres européens en Mai 2007.

[131] https://www.eltis.org/fr/mobility_plans/le-concept-pmud
[132] https://www.liberation.fr/terre/2020/06/01/leipzig-capitale-des-reveurs_1789757 (septembre 2020)

Le document consolidait un processus qui avait commencé à Lille en 2000 (programme d'Action), et dont les étapes avaient été Rotterdam en 2004 (l'Acquis Urbain) et l'Accord de Bristol en 2005. La Charte défend deux principes fondamentaux : une approche urbaine intégrée basée sur les éléments spatiaux, sectoriels et temporaires ainsi qu'une attention spéciale aux quartiers les moins favorisés (Delgado, 2015, p.17 ; van Lierop et Boström, 2020, p.1 ; Charte de Leipzig). « *L'engagement des instances gouvernementales au plus haut niveau* » est aussi une condition de succès (van Heerden et Scheurer, 2017, p.9). Dans la charte, certaines thématiques sont mises en avant comme la création et la consolidation d'espaces publics de qualité, les réseaux d'infrastructures, l'efficacité énergétique, et l'innovation ou la promotion de transports urbains efficaces et abordables. La dimension citoyenne est à souligner dans le document de 2007. Ainsi, les citoyens sont des « *agents qui doivent trouver un consensus avec d'autres agents* » et jouer un rôle actif (Delgado, 2015, pp. 18-19). La Charte s'appuie sur trois instruments clés (van Heerden et Scheurer, 2017, pp.11-12) : une perspective spatiale et des interventions territorialisées, la gouvernance multiniveaux et l'approche ascendante.

Le projet URBACT LC-Facil[133] a servi ensuite de terrain de test pour l'application pratique de la Charte. Ce projet, dirigé par la ville de Leipzig134, avait quatre objectifs : créer une compréhension commune des bénéfices de l'approche intégrée, définir les conditions pour la mettre en œuvre, développer et tester le référentiel de la ville durable européenne (RFSC) et exprimer les besoins des villes par rapport aux autres niveaux de gouvernance. Un prototype du référentiel a été testé en 2011 par 66 villes et le RFSC a finalement été lancé en janvier 2013 par la Commission européenne. En 2014, la Maison Européenne des Pouvoirs Locaux (MEPLF, 2014, pp.1-3) fait une analyse de la première année de vie du référentiel et de son possible alignement avec le futur Agenda Urbain. Cette analyse anticipait une absorption du référentiel par le programme URBACT. C'est finalement un consortium composé du CCRE, le CEREMA et l'Administration française, consortium qui a pris la relève du seul CCRE.

[133] https://urbact.eu/lc-facil
[134] Les partenaires du projet étaient : Rennes Métropole (FR), Kirklees Metropolitain Council (UK), Székesfehérvár (HU), Göteborg (SE), Vitoria-Gasteiz (ES), Bytom (PL).

Le RFSC est aujourd'hui basé sur trois volets applicables à l'échelle du quartier, de la ville ou de l'aire fonctionnelle[135] :

« 1. Développer une stratégie ou un *projet urbain intégré* qui prenne en compte tous les domaines du développement urbain durable (spatial, gouvernance, économique, social et environnemental).

2. Évaluer les stratégies ou projets en cours dans une ville donnée par rapport à la vision européenne des villes durables basée sur les principes de la Charte de Leipzig.

3. Développer une stratégie locale pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 et les Objectifs de Développement Durable (ODD) Suivre les progrès d'une stratégie sur une certaine période de temps. »

Disponible en 17 langues, il est complété par des formations et des sessions d'échange. De même, l'apprentissage mutuel entre villes est fortement encouragé. Le site136 offre le choix entre trois référentiels, le RFSC lui-même, le référentiel des Nations Unies et la norme ISO 37101 pour le développement durable dans les communautés. Nous pouvons voir une présentation des contenus sur le tableau 8 :

Tableau 8. Dimensions et objectifs du RFSC

Dimension	Objectifs
DIMENSION SPATIALE	Maîtriser les ressources foncières et développer un aménagement urbain durable
	Garantir l'équité territoriale
	Encourager la résilience des territoires
	Préserver et valoriser le patrimoine urbain, architectural et culturel
	Promouvoir la qualité des espaces publics et du cadre de vie
	Promouvoir une mobilité alternative et durable
GOUVERNANCE	Développer une stratégie territoriale intégrée
	Mettre en place une administration et une gestion financière durables
	Mettre en œuvre une démarche d'évaluation et d'amélioration en continu
	Renforcer la participation citoyenne
	Encourager une gouvernance élargie
	Garantir l'intégration sociale

[135] https://urbact.eu/reference-framework-sustainable-cities
[136] http://rfsc.eu/fr/

SOCIALE ET CULTURELLE	Garantir l'intégration sociale
	Garantir l'équité sociale et intergénérationnelle
	Développer une offre de logements pour tous
	Favoriser la santé et le bien-être
	Garantir l'accès à l'éducation et à la formation pour tous
	Promouvoir la culture et développer les activités de loisirs
ECONOMIQUE	Encourager la croissance verte et l'économie circulaire
	Promouvoir l'innovation et les villes intelligentes
	Assurer la connectivité
	Développer l'emploi et la résilience de l'économie locale
	Promouvoir la production et la consommation soutenables
	Favoriser la coopération et les partenariats innovants
ENVIRONNEMENTALE	Atténuer le changement climatique
	Protéger, restaurer et valoriser la biodiversité et les écosystèmes
	Réduire la pollution
	S'adapter aux effets du changement climatique
	Favoriser une gestion durable des ressources naturelles et diminuer la production de déchets
	Protéger, préserver et gérer durablement les ressources en eau

Sources : Elaboration propre à partir des données de son site (Septembre 2020)

L'utilité du référentiel peut se résumer en cinq points[137]:

1) *Vérifier la stratégie à partir de 5 dimensions (environnement, économie, espace, social, gouvernance) et de 30 objectifs.*
2) *Évaluer le projet : cohérence, ressources, impact.*
3) *Suivre les progrès avec des indicateurs pertinents.*
4) *Comparer et analyser les initiatives et les bonnes pratiques d'autres villes.*
5) *Travailler en réseau au niveau européen.*

Après une première étude en 2012, le bilan « Dix ans de la Charte de Leipzig, La pertinence durable du développement urbain intégré en Europe » est publié en 2017 par l'Institut fédéral de Recherche sur le Bâtiment, la Ville et l'Aménagement du

[137] https://urbact.eu/how-can-rfsc-help-you

Territoire de l'Allemagne et rédigé par le réseau European Urban Knowledge Network (EUKN) (van Heerden et Scheurer, 2017).

Le document met en perspective les avancements de la question urbaine au niveau européen, tant les différents accords et protocoles approuvés depuis 2007 (pp.13-14) que les nouveaux défis identifiés par l'Agenda Urbain (pp. 15-17). En conclusion (p.85), l'approche urbaine intégrée est reconnue au niveau du continent mais les écarts dans la façon de l'appliquer sont importants. La complexité de l'approche (coordination, méthode, participation, partenariats, financement) rend difficile son application (p.87), « un développement plus poussé » de la Charte est donc nécessaire (p.89).

En Juin 2019, un nouveau conseil informel de ministres européens des affaires urbaines confirme la nécessité d'assurer un cadre cohérent, stratégique et opérationnel pour le développement urbain ainsi que la volonté d'aligner la Charte de Leipzig avec l'Agenda Urbain Européen et les évolutions urbaines actuelles. 2020 est donc une année clé pour la mise à jour de la Charte, car son adoption est prévue le 30 Novembre 2020, dans le cadre de la présidence allemande138. Cette présidence a procédé à une révision des principes de développement urbain dans le cadre d'un dialogue interministériel qui s'est ensuite élargi aux acteurs. Pour le programme URBACT, la préparation à la nouvelle Charte139 a impliqué une série de « City Labs » entre 2018 et 2020 afin de développer des contenus et identifier de bonnes pratiques dans trois domaines : l'approche intégrée, l'approche participative et le développement urbain durable140. Le projet présenté en Mai 2020 opte pour la dénomination : « Nouvelle Charte de Leipzig - Le pouvoir de transformation des villes pour le bien commun ». Elle conserve l'emphase sur l'approche intégrée mais les thématiques ont été revues (van Lierop et Boström, ibid). Le préambule fait référence aux enjeux globaux tels que « le changement climatique, la pénurie de ressources, les mouvements migratoires, le changement démographique, les pandémies et l'évolution rapide des économies » ainsi qu'aux transformations promues par les technologies digitales.

---

[138] https://www.eu2020.de/eu2020-en/events/-/2357690
[139] https://urbact.eu/la-charte-de-leipzig-et-urbact-un-explicatif
[140] Tableau sur les dimensions et objectifs du RFSC,supra

Néanmoins, le dialogue reste ouvert. Certaines des thématiques proposées par le projet pourraient faire l'objet d'un approfondissement, comme l'inclusion des migrants ou la mobilité urbaine. Des acteurs comme le Conseil Européen des Urbanistes (CEU) ou encore le programme URBACT[141] ont fait savoir que la crise du COVID-19 et ses conséquences ne devraient pas être ignorées dans la conception du nouveau texte[142,] de même que d'autres thématiques comme la sécurité ou le contrôle des prix immobiliers. Dans le projet sont définis trois grands volets :

1) Le pouvoir de transformation des villes européennes, basé sur les trois niveaux spatiaux des villes européennes - le niveau du quartier, les autorités locales et la zone fonctionnelle - ainsi que sur les trois dimensions des villes européennes - justes, vertes et productives.

2) La bonne gouvernance urbaine, basée sur des principes comme le bien commun, l'approche intégrée, la gouvernance multiniveau, la participation et l'approche basée sur le territoire.

3) L'autonomisation des villes face à la transformation, qui vise à renforcer la gouvernance urbaine, à adapter la gestion foncière et à participer activement à la transformation digitale. Ainsi, il faudrait compter sur un cadre national à forte dimension urbaine et une législation européenne cohérente.

Le projet actuel propose un alignement stratégique avec des projets internationaux et européens tels que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, l'Accord de Paris, le Programme urbain et le Pacte vert européen (van Lierop et Boström, 2020). Cependant, les acteurs impliqués ont souligné le besoin de renforcer l'alignement de la nouvelle Charte avec les politiques européennes avec le cadre financier pour garantir l'accès aux ressources nécessaires. Il faudrait des objectifs mesurables143 allant jusqu'à une RIS3 urbaine144.

---

[141] https://urbact.eu/la-contribution-durbact-%C3%A0-la-nouvelle-charte-de-leipzig
[142] http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/13-news/latest-news/543-position-paper-on-the-new-leipzig-charter
[143] https://eurocities.eu/latest/eurocities-policy-statement-on-the-leipzig-charter/
[144] https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2019-04829-00-00-dt-ref-en.docx/pdf

Or, la coordination avec l'Agenda Urbain semble faible dans la proposition de mai 2020 et certains acteurs clés comme le JRC ou Eurostat semblent écartés. Le Comité des Régions demande une subsidiarité active et met l'accent sur la connexion avec le semestre européen et les initiatives de simplification législative, sans oublier les mécanismes de consultation. La diversité parmi les villes doit aussi être prise en compte (Eurocities). En ce sens, le CEU, dans le document mentionné supra, prône le renforcement des capacités réelles des petites et moyennes villes et une meilleure compatibilité avec les directives environnementales, afin que celles-ci puissent s'y accorder dans le cadre de la Charte. Il est aussi nécessaire de renforcer le rôle des villes en tant qu'actrices de la politique européenne voire celui de l'Agenda Urbain, lequel devrait avoir un secrétariat permanent.

L'initiative urbaine européenne

Nous avons vu les différentes version de stratégie intégrée urbaine proposées au niveau européen. La prochaine période budgétaire veut franchir un pas et créer un cadre qui englobe toutes ces stratégies en plus du programme URBACT et le FEDER urbain. Cette centralisation serait optimale du point de vu du projet urbain car elle permettrait un alignement simplifié et donc une diplomatie urbaine plus directe.

Les propositions de la Commission Européenne (Politique Régionale et Urbaine)[145] pour la prochaine période communautaire 2021-2026 intègrent une approche cohérente des programmes urbains : l'initiative urbaine européenne ou EUI (article 10 du règlement FEDER actuellement en discussion pour la période 2021-2027). Cette initiative se base sur les thématiques de l'Agenda Urbain et les programmes antérieurs (URBACT, Actions Urbaines Novatrices) ainsi que sur les 950 expériences de développement urbain intégré soutenues par la politique régionale.

Néanmoins, l'EUI est perçue plus comme un mécanisme de coordination des programmes que comme un remplacement complet, les programmes en soi ne disparaissent pas.

---

[145] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2019/03/20-03-2019-european-urban-initiative-post-2020-the-commission-proposal

Dans cette optique, le montant estimé est de 500 millions d'euros de FEDER (article 104 des provisions communes), dans l'objectif des Investissements pour l'emploi. Elle répond à deux principes, la consolidation des approches intégrées et participatives dans le développement urbain durable, et un alignement renforcé avec le reste des politiques communautaires, plus spécifiquement avec la politique de cohésion. De même, l'EUI prend en compte d'autres facteurs, comme le besoin d'être inventifs, la nécessité d'avoir des données comparables ou l'enjeu de bien transposer les réalités du terrain dans la définition des politiques. Elle prétend unifier le système et améliorer l'accès des bénéficiaires, en alignant les priorités et rationalisant les points de contact nationaux.

Pour la définition de cette initiative, la Commission Européenne coopère avec un expert URBACT, Twan de Bruijn, pour développer les contenus et la cohérence de l'EUI, il sera notre source principale pour cette section. Selon de Brujin[146], cette initiative est « *une réponse aux demandes des villes de simplifier et d'aligner le soutien de l'UE au développement urbain durable* ». Dans sa présentation lors de la Semaine Européenne des Régions en Octobre 2019, de Brujin affirme que les villes « *doivent accélérer leur coopération, rechercher de nouvelles solutions, partager des connaissances, et construire une base factuelle pour l'élaboration de politiques* ». Dans son opinion, il est nécessaire d'améliorer la gouvernance, l'efficience et l'efficacité dans les politiques urbaines européennes ainsi que le « *lien faible* » avec le reste des politiques et notamment la politique de cohésion.

La proposition a suscité des réactions diverses, notamment au sein des programmes concernés. Pour URBACT, le programme contribue déjà aux trois volets de l'initiative et donc il faudrait être prudent dans la transition.

Pour le programme des Actions Urbaines Novatrices, il faut souligner la flexibilité mais cela ne doit pas empêcher la possibilité de faire avancer plus tôt les actions, de capitaliser les bons projets et de soutenir la coopération.

[146] https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/590_en

Dans son rapport pour le Parlement Européen sur les politiques urbaines, l'université de Delft (Korthals Altes et Haffner, 2019, p.24) souligne que « *le processus de l'Agenda Urbain n'est pas pleinement repris dans l'EUI, mais c'est un instrument de soutien* ». En ce qui concerne le Comité des Régions, le rapporteur Kieran Mc Carthy[147] définit l'EUI comme « *un pas dans la direction correcte* ». Pour les réseaux européens de villes il est nécessaire de renforcer l'alignement stratégique de l'initiative, soit du point de vue de l'inclusion des citoyens et des villes qui ne participent pas aux programmes européens (CCRE), soit avec la réalité du terrain et les programmes sectoriels (Eurocities). Publié en mars 2019, le mémorandum explicatif de la Commission Européenne[148] décrit en détail les contenus de cette proposition, composée de trois lignes principales qui visent à renforcer les approches intégrées et participatives. Elles sont les suivantes :

1. Appui au renforcement des capacités (20% du budget) – basé sur URBACT et le Réseau de Développement Urban (UDN) ; volet de coopération.
2. Soutien aux actions innovantes (60% du budget) - basé sur le programme Actions Urbaines Novatrices Actions Urbaines Novatrices, volet d'expérimentation.
3. Soutien à la connaissance, à l'élaboration de politiques et à la communication (20% du budget) – collecter les informations disponibles dans d'autres directions générales de la Commission Européenne, dans d'autres programmes (JPI-Urban, ESPON) ou organisations (OCDE, Banque Mondiale) ; volet de capitalisation.

Les lignes doivent interagir entre elles en créant des *trajectoires*, ainsi que permettre au personnel des différents programmes et initiatives de travailler ensemble. Par exemple, une trajectoire pourrait partir d'un projet URBACT de transfert vers un test de solutions innovatives dans les Actions Urbaines Novatrices.

Ensuite, cette action ferait l'objet d'un mentoring entre villes dans le cadre du renfort des capacités ; puis elle finirait par faire partie de l'inventaire de connaissances.

---

[147] https://cor.europa.eu/en/news/Pages/urban-agenda-more-than-networking.aspx
[148] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/explanatory_memo_eui_post_2020_en.pdf

La première ligne veut créer une *communauté d'apprentissage et de partage de connaissances* regroupant les responsables urbains et les acteurs locaux (p. 2 du memorandum référé supra) afin de faciliter la création et la mise en œuvre des stratégies de développement urbain durable. L'approche intégrée et l'approche participative seront les socles de ce volet. Le soutien sera adressé à des échanges bilatéraux entre villes, à la création d'un pool d'experts (similaire à celui d'URBACT) et à des projets de coopération des villes (thématiques, d'acquisition de connaissances ou de transfert d'innovation). Cette dimension inclut aussi la formation. En plus du programme URBACT[149], cette mesure serait appliquée aux villes qui développent des actions Feder, comme les ITI, à la coopération urbaine-rurale et aux aires fonctionnelles.

Ayant pour but l'expérimentation à l'échelle urbaine, la deuxième ligne prétend encourager l'essai de *nouvelles méthodes de développement urbain durable*, et ce dans une optique de gouvernance novatrice. Cette gouvernance devra aussi être fondée sur les approches intégrée et participative. Les solutions développées devront être évolutives et transférables (surtout en relation avec les autres deux lignes).

La troisième ligne est fondée sur le concept de *capitalisation*. Ce concept définit les actions et méthodes qui visent à transposer les résultats d'un projet et à favoriser son appropriation par d'autres acteurs. Ainsi, ce volet sera dédié à diffuser les résultats des initiatives urbaines du terrain ainsi que les diverses expertises existantes, afin de créer une connaissance structurelle. Basée sur l'exploitation des données, leur mise en commun et leur inventaire, cette connaissance pourra permettre une « remise à niveau » du développement urbain durable en Europe. De même, il est indispensable de mettre en œuvre une approche commune des objectifs de développement durable et de l'agenda urbain des Nations Unies. Les perspectives inspirées de l'Agenda Urbain Européen pourraient aussi faire partie de cette démarche.

Tel qu'a indiqué de Brujin dans la présentation faite lors du Cities Forum en janvier 2020, la capitalisation sera appuyée par un *réseau de points de contact nationaux*, un site web et des événements européens.

[149149] https://urbact.eu/urbact-iv-survey

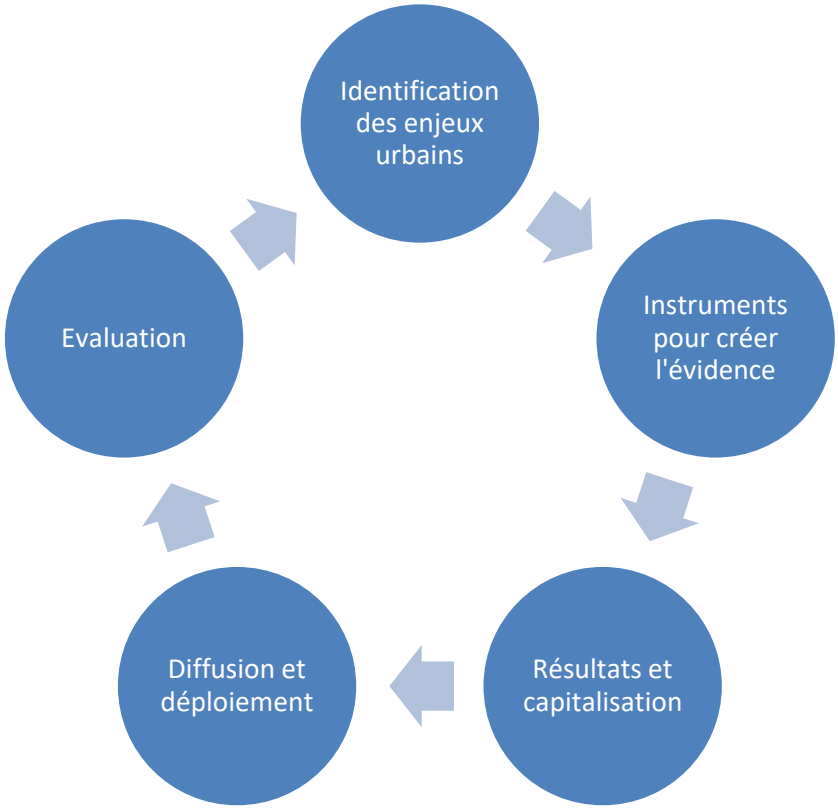
Les points de contact nationaux seraient des experts compétents qui informeraient les villes des programmes et initiatives urbaines au titre de la politique de cohésion. Ils devraient aussi assurer la liaison avec les responsables de programme au niveau communautaire. Un système similaire existe déjà dans le programme URBACT, même si le degré d'expertise des institutions impliquées et leur régime légal varie selon les États, qui ne sont pas d'ailleurs tous impliqués. Cette démarche serait complétée par un travail d'identification d'un répertoire de défis et leurs possibles solutions (« policy entrepreneurship ») qui réduirait la surcharge d'information. Si les États le demandent, l'initiative pourrait aussi soutenir *la coopération intergouvernementale* autour des questions urbaines. Dans ce cas, l'EUI fonctionnerait comme secrétariat des Etats Membres.

Avec l'intention de bénéficier des synergies entre les volets, le mémorandum explicatif s'arrête aussi sur la chaîne de valeur et la rétroaction de cette nouvelle initiative ; elle est reproduite dans la figure 3 suivante.

Dans celle-ci, les différentes étapes sont applicables non seulement à l'initiative en général mais aussi à chacun de ses volets en particulier. La première étape va identifier les urgences et les absences dans la politique urbaine. Elle va permettre de créer, partager et expérimenter des instruments adaptés. Ensuite, ces résultats vont être transposés dans des formes diverses comme des études ou méthodes, de façon à ce que les acteurs puissent se les approprier. Ceci sera complété par un inventaire et par un stockage des connaissances ainsi que par des facilités de *data mining*, sans oublier la préparation d'études dans les domaines qui présentent le plus de lacunes.

Dans la phase suivante, plusieurs canaux seront mis à contribution afin d'assurer la communication et l'appropriation, comme les réseaux, les événements ou les rapports. Finalement, tout le processus sera soumis à une évaluation approfondie.

Fig. 3 Chaîne de valeur de l'initiative urbaine européenne



Source : MEMO de la Commission Européenne cité dans les notes (p. 3). Traduction propre.

Le système de gouvernance proposé par l'initiative urbaine européenne a pour but de dépasser la fragmentation du système antérieur, où les diverses initiatives étaient dispersées entre des différentes autorités de gestion, avec un degré d'implication de la Commission Européenne varié et, en plusieurs cas, sans une implication directe des villes. Ainsi, la proposition actuelle définit un système dirigé par un *comité de pilotage* stratégique (EUI Steering Group) composé des réseaux de villes (Eurocities et CCRE), du Comité des Régions, de la Commission Européenne et des États Membres. Ce comité de décision sera accompagné d'un *comité opérationnel* (EUI Supervisory Board) managé par la Commission Européenne et une organisation mandatée après un processus transparent. Pour être éligible, cette dernière doit démontrer l'absence de conflit d'intérêt, ainsi qu'établir un système interne de contrôle consolidé. Elle pourra aussi créer un secrétariat pour assurer la gestion quotidienne.

Après la publication du mémorandum, selon De Brujin le programme de travail pour la rédaction de l'EUI devrait se réaliser en plusieurs phases :

1. Développer une théorie du programme qui aligne les trois volets, démontrant l'impact de l'initiative urbaine européenne.
2. Élaborer le programme de travail pour 2021-2023 sur une base évolutive avec un système de suivi ; les responsabilités et les échéances doivent être clairement définies.
3. Présenter les travaux lors d'événements tels que le Cities Forum (janvier 2020).
4. Créer des groupes de parties prenantes pour contribuer aux travaux.

Un groupe d'experts pour accompagner la rédaction de l'EUI a été créé dans les derniers mois de 2019[150]. Dans la présentation faite lors du Cities Forum en janvier 2020, la Commission explique que celui-ci est composé du programme URBACT, du programme Actions Urbaines Novatrices, d'Eurocities, du CCRE, du JRC, du Comité des Régions et accompagné par la région Hauts de France comme entité mandatée ainsi que de l'expert de Brujin.

Avec l'expert, ce groupe doit travailler sur le rapport concernant l'EUI qui servira de base à la proposition de programme qui sera présentée aux institutions européennes pour son approbation et, le cas échéant, mise en marche en 2021. Etant données les circonstances, le document n'était pas encore issu en août 2020.

4.2 Les programmes européens

Même si les programmes européens ont déjà fait l'objet de plusieurs ouvrages, comme Marcos Pablos et al. pour la recherche (2018), Robert (2011) sur Erasmus ou encore Barresi (2017) sur les actions urbaines novatrices ; il est aujourd'hui nécessaire de préciser le concept du point de vue urbain et, plus concrètement, du point de vue du projet urbain.

En tant que *subventions*, les projets européens représentent un levier pour des finances locales toujours plus restreintes, afin de permettre le co-financement des programmes et politiques de la collectivité. En tant qu'initiatives internationales, ils contribuent au rayonnement du territoire ainsi qu'à l'internationalisation de la municipalité et à la promotion de l'innovation entre les partenaires (Brunon, 2004).

[150] https://twitter.com/rafbarb/status/1196742123380457478

En tant qu'instruments les plus connus, voire attirants de par son incitation économique en forme de subvention ; il est fondamental de se familiariser avec les programmes européens. De même, dans une vision globale du projet urbain, il est indispensable d'avoir un panorama élargi des possibilités qui ne se limitent pas au FEDER urbain. Ainsi, après un bref rappel sur le fonctionnement de ces instruments, ce chapitre va se pencher sur les programmes européens de financement « urbains » (ou ceux dont au moins une des priorités est le développement urbain) et les programmes européens dits « sectoriels » ou thématiques. Finalement, les dimensions des projets européens en tant qu'instruments de diplomatie urbaine feront l'objet d'un bilan. Pour cela faire nous allons nous baser sur notre expérience et observation participante, les textes de travail de chaque programme et la très limitée littérature disponible. Par ailleurs, il faut noter que cette section ne vise pas les programmes européens urbains actuels (2014-2020) dans leur totalité, car ce serait répétitif.

Le fonctionnement des projets européens

Afin de bien illustrer les conditions d'usage des subventions européennes en tant qu'instruments de diplomatie urbaine, cette section propose une description générale du fonctionnement des projets de coopération. Coopération entendue comme le travail commun des partenaires au niveau transnational, sans se limiter au domaine de la coopération territoriale ni de la coopération au développement.

Dans le cadre de l'exécution de leur budget et de leur politique, les programmes de l'Union européenne proposent des subventions pour promouvoir certains projets (**BDE**). Les autorités locales de l'Union européenne ont cherché à tirer parti des financements de l'UE depuis sa création, et ce dans une diversité d'appels à projets. Selon Deloitte (2014) :

> « *sont des programmes financés directement par le budget de l'UE sous forme de subventions et couvrent des priorités, telles que définies par l'UE et visant à contribuer à la mise en œuvre des politiques de l'UE. Ils sont administrés par la Commission européenne et sont compétitifs et transnationaux, ainsi la participation de partenaires de plus d'un État membre est souvent requise* ».

La gestion du financement de l'UE peut être directement pilotée par la Commission européenne (les programmes sectoriels) ou partagée avec les autorités nationales (autour de 80%). Elle peut aussi être déléguée à d'autres autorités – comme l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (ou EACEA[151]) qui gère les fonds destinés à l'éducation, à la culture, à l'audiovisuel, au sport, à la citoyenneté et au volontariat. Ces programmes définissent leur propre stratégie – appelée « plan de travail » – et lancent des appels à projets sélectifs. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre des programmes européens, un appel à projets met en place une procédure de candidature puis de sélection afin de choisir les meilleurs projets. Un partenariat diversifié et consolidé, tant en termes de structure que de nationalité des partenaires, est souvent une exigence dans le processus de sélection. Chaque appel à projets décrit, plus ou moins succinctement le profil pour le partenariat à réunir concernant les projets. Dans ce sens, la lecture de plusieurs appels de la période actuelle (2014-2020) démontre que l'approche de la « quadruple hélice[152] » semble indispensable. Le projet doit donc compter sur plusieurs types de partenaires afin de créer un mini écosystème. Par exemple, l'appel « Intelligence artificielle et Big Data dans la transformation numérique des administrations publiques en Europe : Une plateforme de l'UE pour les régions »[153] propose un partenariat « composé de : autorités publiques nationales, régionales ou locales ; organisations à but non lucratif (privées ou publiques, y compris celles qui représentent les autorités publiques régionales ou locales); organisations internationales; universités et établissements d'enseignement; centres de recherche; entités à but lucratif et personnes physiques ».

L'examen de plusieurs centaines d'appels à projets, de candidatures voire d'évaluations de projets nous permet, depuis l'observation participante, de faire un compte-rendu ci-dessous (2 pages) sur les traits d'un projet européen « éligible ». Les projets approuvés bénéficient d'un cofinancement de l'UE qui peut aller de 50% – c'est le cas du programme Europe créative – à 100% – pour certaines activités spécifiques du programme Horizon 2020 – constituant un levier pour les stratégies locales.

---

[151] https://eacea.ec.europa.eu/homepage_fr
[152] https://www.cairn.info/revue-innovations-2017-3-page-173.htm
[153] https://euroalert.net/call/4154/call-for-proposals-2020-preparatory-action-artificial-intelligence-and-big-data-in-the-digital-transformation-of-public-administrations-in-europe-the-eu-platform-for-regions

Par exemple, nous nous permettons d'affirmer que le projet européen « idéal » doit compter avec une représentation du secteur public (les collectivités ou une agence étatique), du secteur privé (les entreprises, les chambres de commerce et pour certains programmes les PME et les start-ups), de l'Academia (universités, think tanks, agences de recherche) et de la société civile (les ONG, les associations, les groupements de consommateurs). Les projets composés exclusivement de villes sont de plus en plus rares et limités à des programmes spécifiques, pour plusieurs raisons : une importance croissante de l'Agenda Urbain Européen qui centralise les opportunités « visiblement urbaines », une majeure demande d'acteurs non territoriaux pour participer dans tous les programmes et l'orientation des priorités européennes vers des stratégies d'innovation qui demandent une diversité majeur des partenaires.

Concernant la structure de gestion, il est obligatoire de démontrer la solidité des partenaires et, surtout, celle du chef de file. La structure doit aussi regarder la diversité de fonctions au sein du partenariat et donc la distribution de rôles parmi les entités participantes. Tout d'abord, il est recommandé d'inclure des partenaires consolidés, avec au moins deux ans d'existence en tant qu'organisation et une expérience dans la thématique. De même, l'éligibilité des partenaires sera évaluée conformément à leur aptitude, tant sur le plan de la capacité financière (ils doivent pouvoir avancer la subvention voire gérer le budget, ainsi que ne pas avoir de dette) que de la capacité technique (elle est mesurée non seulement par le C.V. des responsables du projet mais aussi par l'expérience, le rapport d'activités et les publications de l'organisation partenaire). Néanmoins, les projets doivent viser un équilibre entre entités plus et moins expérimentées, afin de faciliter un échange de compétences et d'expertises.

Par ailleurs, le partenariat peut être complété par des partenaires « associés » qui ne seront pas engagés financièrement mais qui sont intéressés aux résultats du projet. Dans la plupart des cas, ceux-ci doivent attester cet intérêt avec une lettre de soutien.

Tout partenariat d'un projet européen est dirigé par un chef de file ou bénéficiaire principal, qui est en charge de signer le contrat de subvention avec le programme en question (soit l'autorité de gestion, soit la Commission Européenne elle-même). L'entité y engage sa responsabilité non seulement en son nom, mais aussi en celui des partenaires ; d'où le caractère indispensable d'un accord de partenariat.

Le chef de file s'occupe de diriger et de coordonner le projet ainsi que de gérer les flux de paiement entre les autorités européennes et les partenaires. Subséquemment, les exigences qu'on vient de mentionner sont renforcées dans le cas du leader du projet. La capacité financière doit être cohérente avec le budget total du projet, tandis que la capacité technique doit être prouvée non seulement au niveau local mais aussi au niveau européen. Il est très exceptionnel que la première expérience européenne d'une organisation soit en tant que chef de file, l'expérience dans des projets européens antérieurs en tant que partenaire est fortement recommandée.

Pour l'action elle-même, il faut penser que le calendrier est encadré par les rapports (semestriels, annuels) à envoyer à l'entité responsable du financement. Ces rapports servent tant à faire remonter les dépenses (et, le cas échéant, à obtenir un remboursement quelques mois après) qu'à faire un suivi des actions et de l'avancement du projet. Par ailleurs, un projet européen est usuellement divisé en workpackages (sous-ensembles d'activités) correspondant aux différentes tâches du projet. Parmi ces workpackages, les domaines « coordination » (gestion administrative), « communication » et « capitalisation » (transfert de connaissances et spill-over éventuel) sont obligatoires (ou du moins doivent être sous-entendus) dans tous les appels.

Une fois identifiés les caractéristiques des « instruments – projet européen », nous allons décrire leur typologie, en faisant un classement selon son fléchage plus ou moins urbain. Après un bilan, nous nous arrêterons sur un exemple hybride entre la plateforme urbaine et un projet de recherche : la facilité européenne pour les villes ; ce qui permettra un aperçu pratique des éléments principaux.

Les programmes européens « urbains »

Certains programmes sont plus « urbains » que d'autres. Parmi ces programmes plus ciblés, le cas particulier d'URBACT, à 100% urbain, est paradigmatique. Par ailleurs, d'autres initiatives comme « Europe avec les Citoyens » ou encore Horizon 2020 comptent parmi leurs priorités d'action des lignes clairement dédiées au développement urbain. Tel que nous énoncions dans la section antérieur, dans les paragraphes suivants nous allons présenter un panorama des opportunités que nous pouvons avoir identifiés tout au long de quinze ans de métier européen.

Lorsque la gestion est partagée entre les États membres, la Commission européenne et une autorité régionale, les programmes sont appelés « Fonds structurels ». Pour la période 2014-2020, les règlements européens imposent pour la première fois à tous les États-membres de consacrer au moins 5% du fonds européen de développement régional (FEDER) à l'urbain[154]. La France s'est fixé des objectifs encore plus ambitieux : ce sont 10% des enveloppes FEDER et FSE (le fonds social européen) qui devaient lui être allouées. Ainsi, la politique urbaine peut se développer au sein de la politique régionale européenne. Le degré de décentralisation est différent selon les pays155 et très peu ont dépassé le 5%. Pourtant, le fonds de développement régional et le fonds social européens représentent une partie importante des budgets des autorités locales dans l'UE. Néanmoins, la particularité de leur gestion, partagée avec les autorités nationales ou régionales, fait que leur dimension européenne se voit diluée – le cas le plus significatif est celui de la France où ces programmes européens reçoivent la dénomination de « politiques contractuelles » sans l'adjectif qui correspond (européennes ou communautaires).

De même, les programmes opérationnels (P.O.) régionaux impliquent très rarement une coopération transnationale. Néanmoins, elle était prévue dans le FEDER lors de la dernière période budgétaire européenne (2007-2013) ; actuellement elle reste encore possible dans des instruments concrets comme les Investissements territoriaux intégrés ou ITI que nous avons déjà vus. Par ailleurs, la politique régionale a aussi une dimension transnationale avec différents programmes de coopération territoriale co-financés par le FEDER. Parmi ceux-ci, les villes peuvent postuler à des programmes comme le susmentionné URBACT ou, dans une approche thématique, ESPON ou INTERREG.

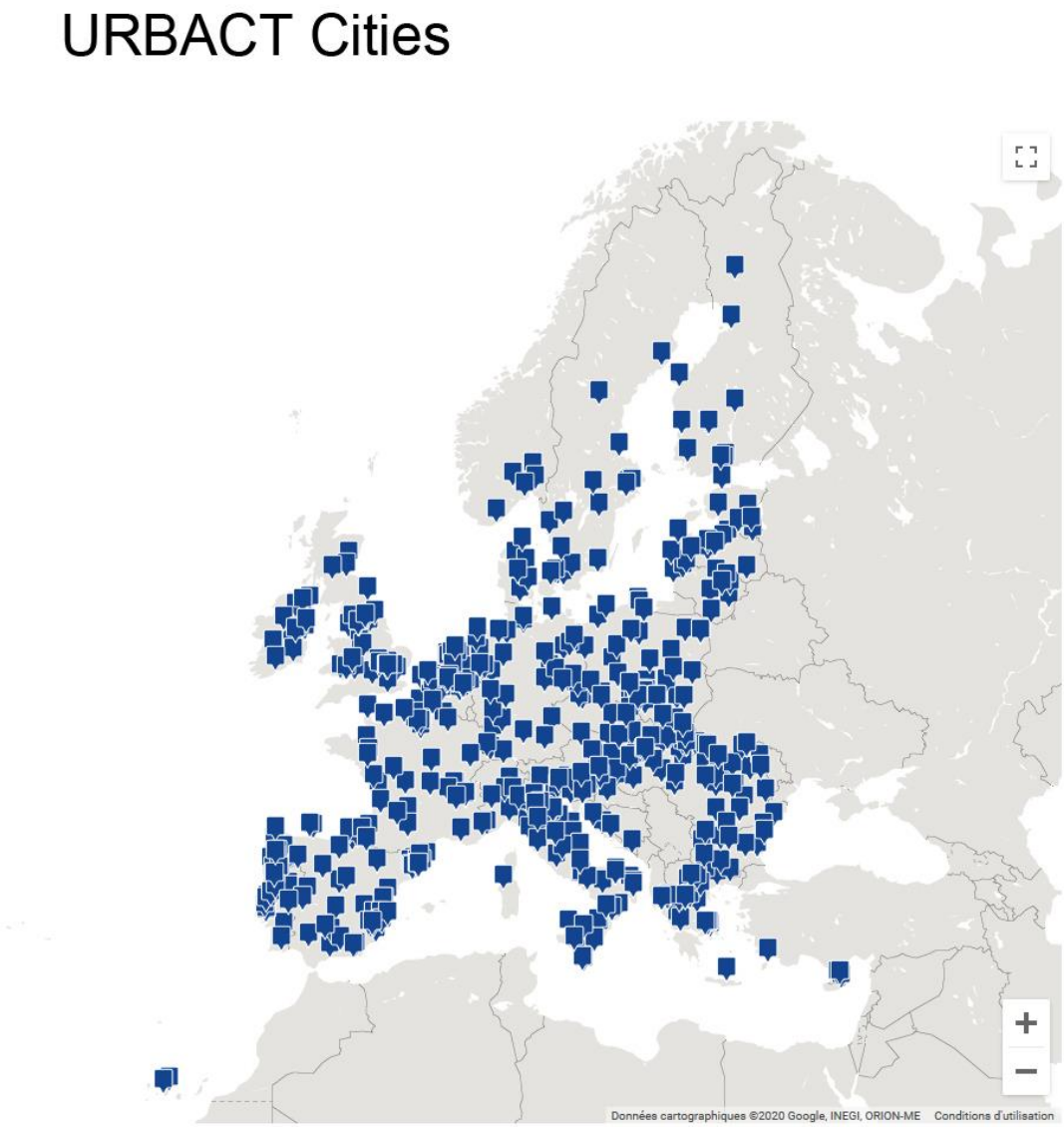
Créé en 2002, URBACT[156] est le programme européen qui promeut le développement urbain intégré et durable dans les villes des Etats Membres ainsi que la Norvège et Suisse. Nous pourrons consulter la carte des villes participantes dans la figure 4, dans la page suivante.

---

[154] https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/types-de-territoire/urbain
[155] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/

[156] https://urbact.eu/le-programme-urbact

Fig. 4 : Carte des villes participantes en Urbact



Source : site du programme, consulté en juillet 2020

Par ailleurs, ces Etats y sont aussi des contributeurs. Même si la communication du programme parle de réseaux et non de projets, il s'agit bien de subventions (entre 70% et 85% du budget) pour des actions de coopération en deux phases, une de préparation (6 mois) et une de mise en œuvre (24 mois). Par conséquent, les villes participantes (entre sept et dix) créent des « réseaux comètes » – ponctuels et temporaires – autour de problèmes concrets à travers le programme (Fernandes de Losada et Abdullah, 2019, p. 41). Les villes participantes[157] et/ou intéressées peuvent compter sur des « points de contact » nationaux, afin de les guider dans leurs propositions et la mise en œuvre. Par ailleurs, les projets URBACT sont soutenus par un ou plusieurs experts thématiques. Depuis la période 2014-2020, le Commissariat général à l'égalité des territoires en France est l'autorité de gestion. Les réseaux à financer sont sélectionnés par un comité de suivi composé des États membres et des institutions communautaires (URBACT, 2017). Entre 2014 et 2020, les priorités du programme sont l'économie et la compétitivité des villes, les enjeux environnementaux, la résilience, l'emploi et les questions sociales et éducatives.

Grâce à des appels à propositions, le programme sélectionne les candidatures les plus compétitives, selon son manuel « *pour atteindre ses objectifs en cofinançant des réseaux d'échange et d'apprentissage qui durent généralement 30 mois et impliquent six à douze villes* ». Les projets sélectionnés se concentrent sur un aspect concret des priorités, par exemple. l'entrepreneuriat créatif ou le décrochage scolaire. À partir du travail commun, chaque ville va développer un « Plan d'Action » à mettre en œuvre dès la fin de la subvention. Dans cette période, les projets URBACT étaient séparés en trois types de « réseaux », dont nous verrons les exemples dans le tableau 10 infra :

1. Les réseaux de planification des actions, qui visent à soutenir un processus d'échange organisé, en vue d'améliorer les politiques locales grâce à la planification d'actions concrètes.

2. Ceux de mise en œuvre, pour les villes qui ont une stratégie urbaine intégrée ou un plan approuvé par le conseil municipal qui a obtenu un financement.

[157] https://urbact.eu/urbact-glance

3. Les réseaux de transfert, qui servent à soutenir le transfert de bonnes pratiques en s'appuyant sur l'expérience d'une ville exemplaire qui sera le chef de file.

Tableau 10 : Exemples de projets URBACT 2014-2020.

Type de projet	*Thème*	*Nom du projet*	*Chef de file*
Planification des actions	*Culture*	*ACCESS*	*Amsterdam (NE)*
	City Branding	*Find your Greatness*	*Alba Iulia (RO)*
	Mobilité Urbaine	*Thriving Streets*	*Parme (IT)*
Mise en œuvre	*Patrimoine*	*INT-HERIT*	*Baena (ES)*
	Lutte contre la pauvreté	*URB-Inclusion*	*Barcelone (ES)*
	Formation	*Stay Tuned*	*Gand (B)*
Transfert	*Récupération de bâtiments historiques*	*ALT/BAU*	*Chemnitz (DE)*
	Economie Bleue	*BLU ACT*	*Le Pirée (GR)*
	Déclin urbain	*Re-GrowCity*	*Altena (DE)*

Source : Elaboration propre à partir du site (août, 2020)

URBACT a inspiré l'Agence française de développement pour créer ASTON[158], « un réseau de 12 villes africaines qui souhaite utiliser les outils numériques pour relever les défis locaux et mondiaux. IL a été la base d'autres programmes européens, comme celui pour la coopération urbaine internationale, connu sous le sigle IUC[159] de par son acronyme anglais. Ce dernier a été précédé par un programme pilote, World Cities[160], sous le parrainage du Parlement européen au cours de la période budgétaire 2007-2013. Sa version actuelle a été officiellement lancée en 2016. Il est encadré dans la mise en œuvre, au niveau urbain, par Habitat III (Nations Unies) ainsi que par la déclaration de Paris COP 21 et par les objectifs de développement durable des Nations Unies. Doté d'un budget de vingt millions d'euros, ses premiers appels ont eu lieu en 2017.

[158] https://aston-network.org/fr/actualites/le-secretariat-aston-cherche-sa-son-charge-e-de-projet-villes/
[159] https://iuc.eu/
[160] http://world-cities.eu/programmes-2/2015-2/world-cities-workshop-during-the-open-days-on-eu-regional-urban-policy/

Dans sa description[161], la Commission Européenne parle textuellement de « *diplomatie urbaine* » et pas de diplomatie des villes, car l'initiative vise à « *construire et partager des connaissances et des solutions avec d'autres villes* » et à « *connecter les villes et des idées pour une meilleure vie urbaine* ». En outre, « le programme de l'UIC s'engagera avec les principales institutions financières internationales et partenaires pour mettre en relation les décideurs urbains avec des bailleurs de fonds potentiels ». En somme, il s'agit d'une coopération thématique transversale avec des villes d'Asie et des Amériques qui inclut tant le secteur public que le privé. Les types d'action font écho à ceux d'URBACT :

Coopération de ville à ville en matière de développement urbain durable

Action sous-nationale dans le cadre de l'initiative du Pacte mondial des maires[162]

Coopération interrégionale sur l'innovation pour le développement local et régional

Aussi financé par le FEDER et encadré par la coopération territoriale, le programme ESPON[163] (Observatoire européen du développement territorial) vise à fournir une base scientifique au développement territorial de l'UE (entre autres), tant à travers la recherche qu'à partir du transfert de connaissances et de l'apprentissage mutuel entre les acteurs. Le développement urbain[164] est un de ses policy themes, centré notamment sur la gestion des espaces métropolitains.

Par ailleurs, lors de la période de financement communautaire antérieure (2007-2013), certains des programmes de coopération territoriale (INTERREG) avaient une priorité particulière adressée au développement urbain (**BDE**), comme le programme Espace Atlantique : « *Promouvoir les synergies transnationales dans le développement urbain et régional durable* ». Les programmes actuels maintiennent l'objectif majeur de la coopération territoriale (où les villes sont incluses) autour de diverses priorités telles que l'innovation, la biodiversité, les PME ou l'efficacité des matériaux.

---

[161] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/urban/
[162] https://www.globalcovenantofmayors.org/about/
[163] https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_2020_Cooperation_Programme_-_SFC_Version-_11-03-15.pdf
[164] https://www.espon.eu/Urban-Development

Néanmoins, suite à l'alignement des programmes de coopération avec les objectifs thématiques obligatoires[165] des fonds structurels en 2014, la référence explicite aux collectivités locales est disparue.

Pourtant, parmi les programmes dits « sectoriels »[166], il existe aussi des possibilités de financement pour la politique urbaine, formulées en forme de « priorités ». C'est-à-dire que le programme en soi n'est pas spécifiquement urbain mais que parmi ses objectifs de financement et développement figure une mention concrète aux villes. C'est le cas de programmes comme « Europe avec les Citoyens » ou encore le programme cadre de recherche, aujourd'hui connu sous le nom d'Horizon 2020.

La mention aux villes est beaucoup plus claire dans des programmes comme Europe avec les citoyens (EACEA[167]), dont le volet 2, Engagement démocratique et participation civique, inclut deux mesures typiquement urbaines comme le jumelage de villes et les réseaux de villes. L'action jumelage promeut la signature d'accords de coopération entre deux collectivités pour des raisons historiques, culturelles, techniques ou autres. Dans ce programme, les réseaux de villes sont composés d'au moins deux villes jumelées et deux autres, toutes intéressées à coopérer dans une thématique concrète. Ainsi, il finance des rencontres entre citoyens des villes européennes participantes et quelques actions de communication. Il est considéré comme le premier pas pour les villes qui désirent s'investir dans les programmes européens car il permet de s'habituer aux modes de gestion de ce type de subventions.

Dans le programme de recherche (programme cadre ou Horizon 2020), la dimension la plus connue est celle des Smart Cities ou villes intelligentes. Cette initiative encadre une série d'appels à projets pour des actions technologiques visant à améliorer l'usage des ressources et l'organisation de la ville. Ainsi nous trouverons des appels pour des « districts positifs » (réduction de la consommation d'énergie), concernant la mobilité urbaine ou encore pour réorganiser l'achalandage des aliments, entre autres. Néanmoins, la recherche urbaine européenne ne se limite pas aux villes intelligentes.

---

[165] https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/objectifs-thematiques
[166] https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development_en
[167] https://eacea.ec.europa.eu/europe-pour-les-citoyens_fr

En accord avec les différentes priorités stratégiques de l'UE, il est possible de trouver des opportunités de financement sur d'autres thématiques comme l'agriculture urbaine, l'économie circulaire, l'administration publique, le tourisme, le patrimoine ou encore la santé. Ces projets sont souvent pilotés par un laboratoire de recherche et, comme indiqué plus haut, le partenariat doit être représentatif. Ainsi, les villes peuvent participer en tant que partenaire, en tant que responsable d'un workpackage ou d'une action pilote, en tant que follower (suiveur) appliquant dans un deuxième temps les résultats ou encore tout simplement en tant que site pilote et ce de façon indirecte, sans s'inscrire directement en tant qu'entité à la subvention.

Les programmes européens généraux

Contrairement aux opportunités que nous venons de présenter, la logique de la plupart des programmes européens est inverse. Il ne s'agit plus de programmes européens qui ciblent les villes, ce sont les collectivités locales qui doivent cibler ces opportunités en accord avec leurs priorités de développement. La concurrence est donc plus forte, car tout type d'entité peut faire appel à ces fonds. Nous sommes donc l'approche « d'agenda » expliquée dans le chapitre 2.

Même du côté de la politique régionale, les programmes de coopération territoriale ne sont plus restreints au secteur public. Des programmes INTERREG comme Espace Atlantique ou North West Europe permettent aux entreprises, si elles respectent les subventions maximales, de s'intégrer aux projets européens en tant que partenaires. Créé il y a 30 ans, INTERREG est la dénomination commune pour les 107 programmes de coopération territoriale (transfrontalière, transnationale et interrégionale). INTERREG étant dédié à la cooperation entre territoires, les villes sont donc invitées à participer au même titre que les régions. Par conséquent, le programme INTERREG reste un des plus populaires pour les villes européennes et il a maintes fois servi de banc d'essai avant de passer à d'autres programmes européens plus exigeants ou compétitifs.

Les programmes sectoriels peuvent être classés par thématiques[168]. Même si la Commission Européenne identifie 34 secteurs dans sa liste d'opportunités de financement, ils ne semblent pas tous adaptés au développement urbain. Ainsi, si on les regroupe selon les quatre piliers du développement durable (social, économique, culturel et environnemental)[169], il est possible d'identifier plusieurs lignes de co-financement intéressantes[170] pour les autorités locales. Dans ce cadre, il faut savoir que le programme de recherche, de par son ampleur et sa portée, est transversal aux quatre piliers, tout comme les fonds structurels. Concernant les politiques sociales, il est important de signaler que le programme le plus important est le Fonds Social Européen, mentionné plus haut dans les programmes urbains. Néanmoins il est possible d'avoir recours à d'autres programmes comme Erasmus + pour l'éducation et la jeunesse, au programme pour la santé, aux fonds visant à contrer les effets de la mondialisation ou pour l'aide aux plus démunis, aux programmes « justice », qui défendent les droits fondamentaux et pour la protection contre les violences familiales, aux actions pour les migrants ou encore aux différents programmes de coopération au développement. Nous pourrons observer cette configuration dans le tableau 11.

Dans la perspective économique, il est intéressant de souligner que les villes peuvent aussi proposer des projets aux grands programmes d'infrastructures pour Connecter l'Europe – les réseaux transeuropéens (RTE) – tant pour l'énergie que pour le transport et les télécommunications. De même, le programme COSME s'occupe de la compétitivité des entreprises et des PME. Au-delà de ce programme, l'agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME) a aussi un rôle majeur concernant l'économie, car elle se charge aussi bien des programmes pour l'innovation que de ceux concernant l'industrie ou la propriété intellectuelle.

---

[168] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/find-calls-funding-topic_en

[169] Ce classement a été choisi ici pour sa simplicité. Néanmoins, il est possible d'utiliser l'approche de l'Agenda 21, de l'Agenda urbain européen ou encore des objectifs de développement des Nations Unies. Ou, tout simplement, les priorités du projet urbain d'aménagement.

[170] Ce sont les lignes existantes en 2014-2020 mais, la plupart étant prolongées, il sera possible de faire le parallèle dans la nouvelle période européenne (2021-2027).

Tableau 11. Classement des fonds et programmes européens sectoriels

Fonds intéressants pour les villes selon les quatre piliers du développement durable

Pilier	*Programmes indicatifs*	*Programmes transversaux*
Social	*Santé*	*Horizon 2020* *Fonds structurels*
	Globalisation	
	Justice	
	Asile et Migrations	
	Coopération au développement	
Culturel	*Erasmus +*	
	Europe Créative	
	Europe avec les Citoyens	
Environnemental	*LIFE +*	
	Croissance Bleue	
	Pacte Vert	
Economique	*RTE (Transport, Energie)*	
	COSME	
	Innovation	
	Industrie	
	Propriété intellectuelle	

Source : Elaboration propre à partir du site EUROPA (août 2020)*.

Cette agence gère aussi des programmes intéressants pour l'environnement, comme LIFE +[171], en faveur de la nature, de l'environnement et de la qualité de la vie, ou les initiatives pour la croissance bleue. Le nouveau « Pacte Vert » pour l'Europe présenté en décembre 2019, propose des financements à partir de septembre 2020.

Pour la culture et la création, le programme souligné est Europe Créative[172], dont les actions sont gérées par l'EACEA ; tout comme, encore, le programme Europe avec les citoyens et Erasmus + qui dans sa version actuelle inclut aussi des initiatives sur le sport. Dans sa dimension Culture, le programme Europe Créative veut renforcer le secteur culturel européen, à travers de[173] « nouveaux modèles de création et de production, nécessité d'une circulation accrue et d'un ancrage plus fort auprès du public, internationalisation des pratiques des acteurs culturels et créatifs ainsi que des carrières des professionnels. » Dans les volets centrés sur les valeurs de l'Union Européenne, le programme Europe avec les citoyens propose des financements[174] pour la promotion de l'histoire et de la citoyenneté européenne.

Nous pouvons voir, dans le tableau 12 suivant, des exemples de projet pour chaque pilier du développement durable où une partie ou tous les partenaires sont des villes.

[171] https://ec.europa.eu/commission/news/life-programme-2018-oct-25_fr
[172] https://eacea.ec.europa.eu/homepage_fr
[173] https://www.creative-europe.lu/culture/
[174] https://www.europecreative.be/fr/progr-culture/liens/58-autres-canaux-de-subsides

Table 12. Exemples de projets dans les programmes sectoriels

Pilier	*Programme*	*Projet*	*Thème*	*Villes partenaires*
Social	*Asile et Migrations*	*Cities-GROW*[175]	*Développer des stratégies d'intégration*	*Athènes, Barcelona, Birmingham, Brighton and Hove, Dresden, Gdansk, Gent, Helsinki, Lisbonne, Munich, Nantes, Nicosie, Riga, Rotterdam, Tampere, and Utrecht*
Culture	*Europe Créative*	*CreArt*[176]	*Création Artistique*	*Aveiro, Clermont-Ferrand, Genova, Katowice, Kaunas, Lecce, Liverpool, Lublin, Rouen, Skopje, Valladolid, Zagreb.*
Environnement	*Croissance Bleue*	*ATAS*[177]	*Route touristique*	*Mali Losinj*
Economie	*COSME*	*EUMillennialsTOUR*[178]	*Entrepreneuriat touristique*	*Lisburn & Castlereagh City Council*

Source : Elaboration propre à partir des sites web des projets (voir les notes en bas de page)

Il faut noter que ce classement n'empêche pas une perspective transversale. C'est-à-dire que la présentation dans cette section a été basée sur l'orientation « principale » des programmes. Or, des nuances thématiques peuvent être introduites afin de trouver des passerelles. Par exemple, pour appuyer une association culturelle en quête de liens avec des nouveaux artistes, il est possible de formuler un projet de coopération avec le programme Erasmus pour les Jeunes entrepreneurs[179] (COSME) afin de trouver des co-financements pour une résidence créative. Dans ce cadre, la start up allemande « The Reader Berlin »[180] reçoit deux écrivains par an.

Afin de voir les mécanismes des projets européens en pratique nous avons dédié la section suivante à la facilité européenne pour les villes car celle-ci est un projet (même si mené par des réseaux) où les villes exercent la fonction de « pilotes ».

[175] http://www.eurocities.eu/eurocities/projects/CITIES-GroW&tpl=home
[176] http://www.creativeeuropeuk.eu/funded-projects/creart-network-cities-artistic-creation
[177] https://ec.europa.eu/easme/en/ancient-traps-adriatic-sea
[178] http://www.eumillennials-tour.eu/
[179] https://www.erasmus-entrepreneurs.eu/?lan=fr
[180] https://www.erasmus-entrepreneurs.eu/page.php?cid=09&id=728

La facilité européenne pour les villes

Afin d'expliquer la mécanique d'un projet européen et son interrelation avec, d'un côté, la stratégie européenne, et, de l'autre, les stratégies intégrées et le projet urbain, nous allons nous arrêter dans les paragraphes suivants sur la facilité européenne pour les villes, un projet de recherche d'envergure inusuelle. Ainsi, nous allons travailler sur les données de son site, ses manuels d'usage et le webinaire de présentation d'avril 2020. Enfin, cette description nous permettra aussi de voir le travail des secrétariats des réseaux de villes.

Dans les sections antérieures nous avions vu l'importance du Pacte des Maires dans le cadre des initiatives conduites par la Commission Européenne, sans oublier les partenariats de l'Agenda Urbain pour le Climat ou la Transition Energétique que nous allons voir à continuation. Les participants de ces initiatives partagent une plainte commune, soit l'absence de financements, soit les difficultés pour y accéder. En outre, face aux défis climatiques et aux engagements pour 2030, les villes européennes sont un élément clé de la transition énergétique. Elles font face à des limitations diverses qui vont de l'absence de ressources humaines adéquates à une approche conservative envers les mécanismes de financement et d'emprunt. Dans un contexte où il faut prioriser, les projets d'étude et d'exploration ne sont pas intéressants. Or, l'absence d'un plan d'investissement est justement un des obstacles principaux. C'est dans ce contexte que naît la facilité européenne pour les villes (EUCF), un projet européen qui a démarré en septembre de 2019[181] pour quatre ans ; issu d'une alliance entre le programme H2020 et l'agence EASME. Présentée en février 2020[182] lors du Forum sur l'Investissement du Pacte des Maires, l'EUCF est assez récente et donc notre analyse se basera principalement sur les informations disponibles sur le site[183] et le compte twitter[184] de l'initiative, sur le webinaire de présentation[185] (7 avril 2020) et sur les sites des partenaires qui composent le secrétariat.

---

[181] https://www.climatealliance.org/newsroom/news/news-detail/climate-alliance-helps-launch-european-city-facility.html
[182] https://www.adelphi.de/en/news/official-launch-european-city-facility
[183] https://www.eucityfacility.eu/
[184] https://twitter.com/eucityfacility
[185] https://www.eucityfacility.eu/fileadmin/user_upload/EUCF_Launch_webinar_07_04_AGENDA.pdf

Composé d'un consortium d'organisations européennes, le secrétariat de l'initiative présente une composition similaire à celui du Pacte des Maires. Il est dirigé par Energy Cities (un des réseaux européens les plus importants en matière d'énergie) en coopération avec Climate Alliance (idem mais pour le climat), FEDARENE (la fédération européenne des agences de l'énergie), le *think tank* climatique Adelphi et le cabinet de consultants d'Enviros[186]. Chaque partenaire joue un rôle diffèrent. Par exemple, Adelphi est responsable[187] de la conception de la plateforme et de ses processus, ainsi que des méthodologies et outils de soutien. Ce sera cette organisation qui validera les produits finaux. Climate Alliance dirige la communication globale du projet et aide les villes et les municipalités à établir des contacts avec les acteurs concernés du marché financier.

Le système d'accompagnement et de suivi, que nous pouvons voir dans la figure 6, est décentralisé. Les cinq partenaires seront appuyés[188] par des experts nationaux, coordonnés par FEDARENE, qui vont agir en tant que points de contact. Ils ont été sélectionnés pour leurs compétences techniques et financières, leur expérience ainsi que l'absence de conflit d'intérêt. Pour certains pays comme la Bulgarie ou la Grèce, le choix a été fait à partir d'un appel clôturé en janvier 2020. Le consortium a donc choisi un expert pour chaque État membre qui doit conseiller les villes dans leur parcours ainsi que le Secrétariat au quotidien. Les experts nationaux seront sélectionnés sur la base de leurs compétences techniques et financières avérées, de leur expérience de travail national / local dans le domaine des investissements énergétiques et climatiques, de leurs relations et contacts existants avec les villes, du meilleur rapport qualité-prix et de leurs références. Faisant un parallèle avec la structure du Pacte des Maires, les réseaux nationaux de villes ont été aussi invités à se présenter, afin de servir de liaison, d'organiser des sessions d'information en présentiel et en ligne puis pour appuyer la promotion de l'initiative.

---

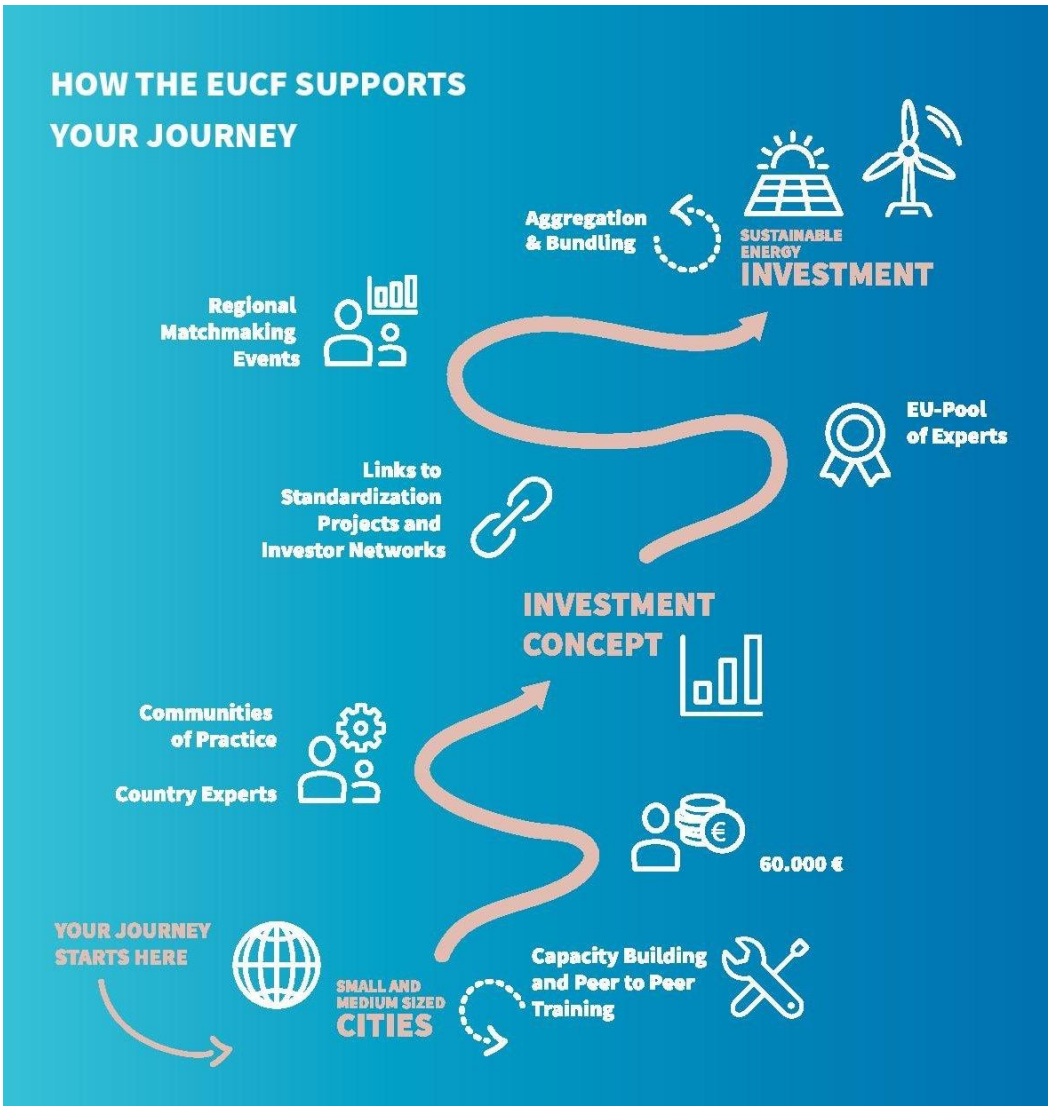
[186] https://en.enviros.cz/european-city-facility-announces-first-call/

[187] https://www.adelphi.de/en/project/european-city-facility-european-cities-key-innovation-hubs-unlock-finance-energy-efficiency

[188] https://www.adelphi.de/en/news/european-city-facility-call-country-experts-national-networks **et** https://www.climatealliance.org/newsroom/news/news-detail/call-for-country-experts-national-networks-of-local-authorities.html

L'EUCF a été décrite par Enviros comme « *ground-breaking* » (révolutionnaire) et, dans les mots de Claire Roumet[189], directrice exécutive d'Energy Cities, comme « *définie par des villes pour des villes, elle devrait permettre aux villes de réfléchir à la manière d'utiliser leur argent* ». Cette initiative prétend remplir la distance entre les ambitieux engagements des collectivités locales et leur capacité réelle à un instant T. Elle vise alors à faciliter une approche prospective des villes petites et moyennes par rapport aux différentes possibilités de financement des projets énergétiques et débloquer son potentiel.

Fig. 6 : Parcours de la facilité européenne pour les villes



Source : site EUCF (aout 2020)

[189] https://www.adelphi.de/en/news/official-launch-european-city-facility

En conséquence, FEDARENE identifie deux barrières principales :

- ✓ Une capacité financière et juridique limitée des autorités locales à transformer leurs stratégies en concepts d'investissement appropriés.
- ✓ La fragmentation des actions entre niveaux de gouvernance et aussi entre domaines et secteurs (par exemple dans le secteur du bâtiment) et donc manque d'attractivité pour le secteur financier.

Ce programme « *sur mesure, rapide et simplifié* » (FEDARENE)[190] offre pour 200 villes (Energy Cities[191], Adelphi[192] et Climate Alliance[193]) :

- ✓ *Expertise technologique et financière* : un soutien pratique et ancré localement afin de proposer des concepts d'investissement crédibles, modulables et évolutifs (au moins 225), qui déclenchent plus de 320 millions d'euros d'investissements
- ✓ *Formation du personnel et apprentissage mutuel* (« peer-learning ») : renforcer la capacité des agents des pouvoirs publics (au moins 450) à développer des pipelines de projets importants, à l'aide d'outils, de réseaux et d'opportunités de transfert de connaissances. Il visera donc à faciliter la mise en œuvre de concepts d'investissement via des mécanismes de financement innovants et l'agrégation de projets.
- ✓ Facilitation de *l'accès à de nouveaux financements* : en particulier pour les petites et moyennes municipalités, aux financements privés, aux fonds de financement de l'UE et similaires, ainsi qu'aux services de conseil. Ces sources permettront de mettre en œuvre et d'amplifier les investissements attendus.
- ✓ *Capitalisation des acquis* : présenter les concepts d'investissement réussis des bénéficiaires afin d'encourager la réplication et de catalyser de nouvelles actions dans les villes européennes.

---

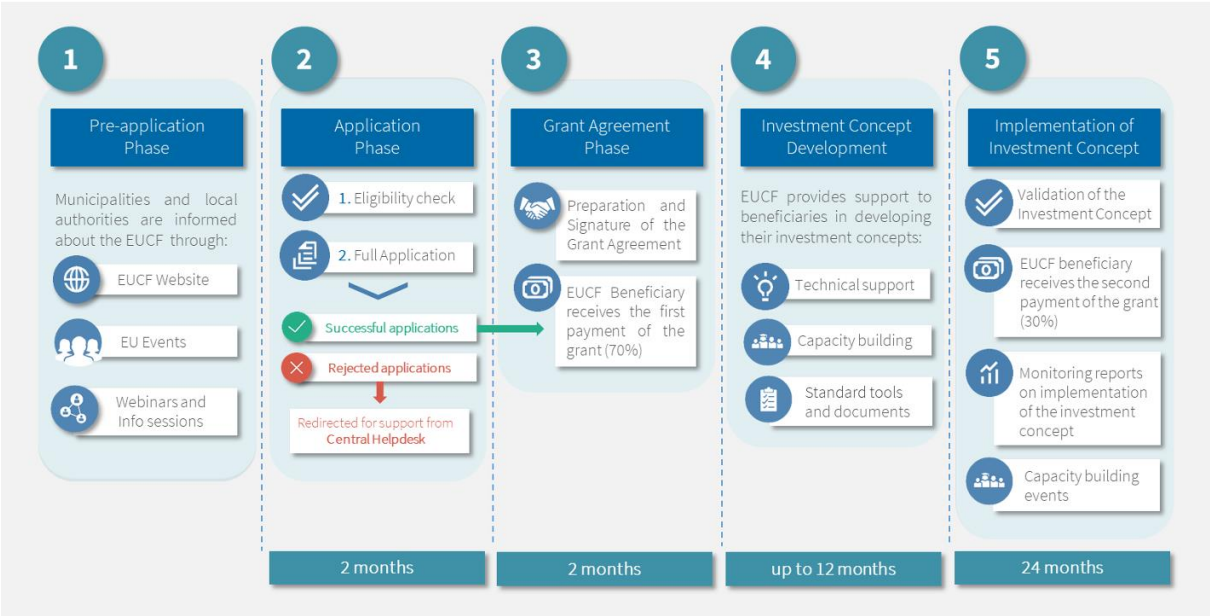
[190] https://www.fedarene.org/projects/eu-city-facility
[191] https://energy-cities.eu/fr/projet/eu-city-facility/
[192] https://www.adelphi.de/en/project/european-city-facility-european-cities-key-innovation-hubs-unlock-finance-energy-efficiency
[193] https://www.climatealliance.org/activities/projects/eucf.html

Le programme va sélectionner les villes pilotes à travers un appel à projets[194] qui peut être lu et renseigné en langue locale. Chaque appel va séparer les candidates par espaces géographiques : Centre-Est, Nord-Ouest et Sud. Il y aura quatre appels à candidatures[195]. Le premier a été ouvert le 25 mai de 2020 et sera fermé en Octobre pour une publication des résultats en Décembre 2020. Les suivants seront ouverts de façon semestrielle : printemps 2021, automne 2021 et printemps 2022. Tel que mentionné auparavant, le premier appel a été précédé d'un webinaire (un Info-day en ligne) en anglais en avril 2020, ainsi que d'autres rendez-vous en langue locale pendant la durée de l'appel. Ce séminaire en ligne a décrit le parcours pour une candidature ainsi que les tenants et aboutissants du soutien financier et technique. Il était principalement adressé aux municipalités et aux autorités locales, mais d'autres parties intéressées y ont participé, jusqu'à un total de 1000 inscrits.

Le parcours des candidatures est décrit dans la figure suivante. Les propositions sont présélectionnées à travers un mécanisme de filtrage en ligne, les villes qui y échouent sont invitées à contacter le Secrétariat. Celles qui passent le filtre peuvent envoyer une candidature complète. Le mécanisme de filtrage évalue des éléments comme le type d'entité (elle doit être obligatoirement une municipalité des 27 pays membres), l'existence d'un plan climat ou similaire et la vérification de l'engagement politique et ce pour deux ans. Les organisateurs estiment qu'en moyenne entre cinq et dix villes par pays compléteront le processus de sélection. Ainsi, les évaluations vont se baser sur la taille de l'investissement, le % d'économie d'énergie espéré, la structure de gouvernance dans le plan, l'engagement de la collectivité et l'alignement de la candidature avec d'autres objectifs.

[194] https://www.climatealliance.org/newsroom/news/news-detail/european-city-facility-announces-first-call-for-applications.html
[195] https://www.adelphi.de/en/news/european-city-facility-launches-its-first-call-applications-25-may-2020

Fig. 7 Parcours des candidatures pour la EUCF



Source site web de l'initative : Août 2020

Dans ce cadre, les groupements d'autorités locales sont fortement encouragés à y participer. Tous les candidats reçoivent un feedback, afin de créer une démarche virtuose. L'initiative finance, jusqu'à 60.000 euros, le développement d'un plan d'investissement (appelé « *investment concept* ») et ses activités, à développer dans un maximum de douze mois. Le but est de traduire l'idée locale pour économiser des ressources dans un langage financier et de faciliter le processus en offrant de l'orientation aux acteurs impliqués. *L'investment concept* est défini par Enviros comme une étude de préfaisabilité qui examine des contraintes telles que l'analyse des barrières du marché, l'analyse des parties prenantes locales ou l'analyse juridique et de la gouvernance. Pour FEDARENE, *l'investment concept* est un début qui conduit à un plan commercial et financier. Ce plan devra être ensuite orienté pour mobiliser des investissements (locaux) dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Ces investissements pourront venir de sources de financement privées ou européennes (fonds structurels et d'investissement, fonds de soutien de la BEI, etc…).

L'objectif est ensuite de répliquer les résultats de façon à ce que ceux-ci puissent s'appliquer en plus de 10.000 villes en Europe.

Dans ce sens, le site web sera nourri avec une foire aux questions, des guidelines, un répertoire d'études de cas et un glossaire.

En conséquence, pour réaliser le suivi des investment concepts[196] livrés et mis en œuvre et assurer une capitalisation efficace basée sur une approche régionale, des activités spécifiques, appelées *activités à valeur ajoutée de l'UE*, auront lieu au cours de la deuxième phase de l'EUCF (années 3-4). Cela permettra d'accompagner les bénéficiaires vers le financement de leurs projets d'énergie durable.

Bilan : Les programmes européens comme instruments

A partir des bases de données européennes (**BDE**) ainsi que de nos expériences dans le domaine des projets (sachant qu'elles ont été diverses quant à poste, responsabilités et même le différent « côté de la barrière ») nous nous permettons ici de faire un petit bilan-guide concernant les projets européens comme instruments du projet urbain.

Les programmes européens sont sûrement les instruments de diplomatie urbaine européenne les plus populaires. Leur dimension économique les rend particulièrement attractifs, malgré les difficultés de porter une candidature ou de gérer un contrat de subvention. Néanmoins, ce n'est pas une panacée pour les financements locaux. Tout d'abord ils présentent un enjeu de planification urbaine. La ville candidate doit bien identifier le ou les programmes appropriés à son projet urbain, ainsi que les projets susceptibles d'être portés à l'échelle européenne dans le cadre de sa propre stratégie. Il faut donc éviter de s'engager dans des initiatives seulement par intérêt économique ou par obligation envers un tiers.

Pour la mise en place de la proposition, il est nécessaire de compter sur un réseau fiable, surtout par rapport à la position de chef de file, dont la responsabilité est considérable. De même, il faut avoir la capacité technique suffisante et anticiper la trésorerie, d'autant que les appels ne sont pas publiés tous les ans et qu'ils ont un délai de résolution assez variable.

Présenter une candidature, même excellente, n'est pas forcément synonyme de succès. Il faut ainsi prévoir des risques, comme l'échec de la proposition, une réponse tardive des institutions, ou un blocage de l'action pouvant venir de circonstances internes (par exemple, un changement d'orientations ou de majorité) ou des situations externes.

[196] https://www.eucityfacility.eu/about/the-work-of-the-eucf.html

L'exemple du Brexit, pour les projets qui ont actuellement des partenaires britanniques, est assez illustratif des risques, à cause de l'incertitude sur la participation du Royaume-Uni à ces initiatives au-delà de décembre 2020.

L'abandon d'un partenaire, surtout s'il est le chef de file, peut compromettre la continuité du projet et soit bloquer soit annuler la subvention. En effet, dans le premier cas, le signataire du contrat « disparait », tandis que dans le deuxième une partie du travail commun peut être compromise si elle n'est pas redistribuée entre partenaires. Toutefois, les projets de l'UE ne doivent pas être uniquement considérés comme une source de financement. D'autres facteurs, moins terre-à-terre, peuvent appuyer le choix de s'investir dans un projet européen au-delà du cofinancement des actions : la création ou le renforcement de réseaux, la visibilité et l'influence, l'acquisition d'une expertise, voire la légitimation d'une action ou la transformation interne.

La participation aux programmes européens représente une réelle opportunité de réseautage avec les différentes organisations européennes. Non seulement la ville candidate peut avoir l'occasion de partager des enjeux et des bonnes pratiques avec des villes diverses mais aussi elle peut être inspirée par d'autres acteurs tels que des ONG ou des entreprises. Ce processus précède la rédaction de la candidature et, si elle est approuvée, va se maintenir pendant la vie du projet, voire au-delà. Il est assez fréquent de voir des consortiums se consolider dans le temps et se présenter ensemble dans le même programme (ou dans d'autres) à plusieurs reprises ; et ce même après un premier échec d'une candidature conjointe. C'était le cas des projets Emploi 360 et Tremplin sur le Rhin[197], co-financés par le programme INTERREG V A Rhin Supérieur et du projet CrearT[198] dans ses deux versions consécutives.

De même, les initiatives de coopération européenne contribuent à la visibilité de la collectivité locale. Les workpackages capitalisation et communication, indispensables dans un projet européen, visent une diffusion élargie du projet et de ses résultats. Tandis que le WP de communication s'oriente vers des publications par différents média et évènements, l'objectif de la capitalisation est le transfert de connaissances aux acteurs concernés en dehors du périmètre du consortium.

---

[197] https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_programme_rhin_superieur_14_20.pdf
[198] https://creart2-eu.org/cities/

Ainsi, l'adhésion à un recueil de bonnes pratiques de l'UE, tel que nous verrons dans le chapitre 6, par le biais d'un projet de coopération peut être, par exemple, un outil de benchmarking international. Aussi dans le sens de la communication et promotion, les projets les plus achevés sont souvent invités à des présentations officielles auprès des institutions européennes ; sans oublier les événements internationaux qui sont liés à ce type d'initiatives ou la possibilité de se présenter à une compétition du type « EER » ou région entreprenante européenne[199] : un concours du Comité des Régions pour mettre en valeur des régions (dans le sens de territoire, soit une commune, une agglomération, une région) qui développent des stratégies d'entreprise efficaces.

La participation à un programme communautaire peut confirmer la ville comme acteur européen dans le thème concret. Le projet CityGrow, que nous avons vu comme un exemple d'action dans le pilier social du développement durable, est une des références données par la Direction Générale Politique Régionale et Urbaine de la Commission Européenne dans sa description de l'inclusion200 comme thématique de travail. Cette reconnaissance identifie les villes partenaires d'un projet comme des experts légitimes auprès des institutions européennes. Elle et ouvre des canaux d'influence directs, comme la participation à des séminaires de consultation (hearings), des analyses ou encore dans des appels fermés pour des projets pilotes de lancement de nouveaux programmes européens.

Ces projets sont également un moyen d'acquérir une expertise sur la thématique visée. Très fréquemment, les projets sont appuyés par un expert externe ou un cabinet de consultants. Il est habituel que la gestion administrative, voire la coordination technique soit confiée à un prestataire externe qui ne se limite pas à exercer en tant que « secrétariat » du projet mais qui joue le rôle de mentor des partenaires, soit dans le management, soit dans leur travail sur la question centrale du projet. Les dépenses afférentes à cette expertise sont partagées entre les partenaires et co-financées par les fonds européens, créant ainsi une économie d'échelle.

---

[199] https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/european-entrepreneurial-region.aspx

[200] https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_en

Autrement, le programme URBACT prévoit obligatoirement l'accompagnement d'un ou plusieurs experts thématiques qui vont suivre le développement des échanges, guider l'expérience des villes partenaires et orienter les plans d'action.

En ce sens, les échanges au sein d'un projet européen contribuent à l'obtention de cette expertise, car les villes les plus expérimentées agissent en tant que mentors ; et ce indépendamment de leur taille. Des villes comme Roermond aux Pays Bas (57.000 habitants) peuvent être chefs de file d'un projet INTERREG Europe comme c'est le cas de RESOLVE[201], qui vise à trouver des solutions communes pour réduire le CO2 et accompagner le petit commerce. Encore une dimension de l'expertise, dans leurs actions les projets peuvent inclure des actions de formation ou de recherche qui pourront servir à renforcer les capacités de la collectivité partenaire. De même, la participation à un projet est une expérience similaire à la recherche-action, où les agents impliqués doivent appréhender de nouvelles méthodes de travail pendant que les leurs sont questionnées, partagées et améliorées dans le travail conjoint du consortium.

Comme effet indirect de ces dimensions (financements, réseautage, visibilité et expertise internationales), les projets européens peuvent servir de levier au moment de légitimer une innovation dans la politique de la ville. Le label « européen » est, en général, bien vu de la population et peut servir à améliorer l'image, par exemple, d'un projet de régénération urbaine. De même, certains programmes incluent obligatoirement un travail intense avec les parties prenantes ; ce qui renforce l'action avec des approches participatives. C'est le cas d'URBACT avec les groupes d'Action Locale, mais aussi d'INTERREG Europe, d'Europe avec les Citoyens ou encore du Fonds européen de la pêche. D'autres programmes incitent à la création de groupes de support et/ou d'un dialogue citoyen afin de valider les résultats du projet. L'importance de ces groupes est décrite plus largement dans le chapitre 8, dans la section concernant le talent.

[201] https://www.interregeurope.eu/resolve/

Par ailleurs, il semblerait que ces effets dépendent fortement de la dimension transnationale des projets européens. Or, malgré une dimension européenne diluée, les fonds structurels donnent aussi accès à une expertise, ne serait-ce qu'en appliquant les règlements de la politique régionale. Les projets peuvent aussi être reconnus au niveau européen, dans des compendiums, prix et séminaires. Ils renforcent les capacités de la collectivité, conduisant à une transformation interne et même à un dialogue citoyen.

Une fois que nous avons pu apercevoir la structure des stratégies intégrées ainsi que des programmes européens, il est intéressant d'analyse l'Agenda urbain européen, comme « cadre » d'action qui promeut l'inclusion des priorités urbaines (et donc celles du projet urbain) dans la politique européenne.

4.3 L'Agenda urbain européen

Dans le cadre de notre recherche, il est nécessaire d'inclure l'Agenda Urbain en tant qu'instrument. Il s'agit principalement d'un instrument de programmation, notamment à travers des partenariats que nous allons décrire en détail. Cela dit, les objectifs et principes déterminés par le Pacte d'Amsterdam constituent également aujourd'hui une feuille de route de la politique urbaine de l'UE et une inspiration pour les projets urbains. Cette feuille de route insiste non seulement sur l'approche intégrée que nous avons exposée en début de chapitre, mais aussi sur le besoin d'avoir une planification stratégique (à dimension européenne) au niveau de la ville, confirmant ainsi la pertinence de notre concept de diplomatie urbaine. Le Pacte est aussi un instrument de communication. Le portail web dédié mais aussi les partenariats et les événements et supports de publicité de l'Agenda urbain offrent des vitrines intéressantes aux villes européennes. Finalement, son rôle d'instrument de représentation et d'influence est notable. Pour certains, le Pacte d'Amsterdam est « *le moment où les villes retrouvèrent leur chaise* » (Rotolo, 2018) car « *il permet aux villes d'établir l'agenda de l'UE* » (Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 16). Néanmoins, cette affirmation doit être nuancée. Comme nous allons le voir, malgré le Pacte d'Amsterdam, la politique de la ville reste nationale et les compétences de l'UE sur les questions urbaines sont limitées et continuent de l'être (Pazos-Vidal, 2020, p. 170).

Cependant, la méthode de l'Agenda Urbain européen reste originale. Selon Pazos-Vidal (2020, pp. 171-172), il faut relever le rôle de la présidence hollandaise du Conseil européen. L'équipe technique qui était derrière la déclaration de Rotterdam en 2004 est aussi responsable de la proposition de 2016. L'approche des Pays-Bas (instruments de régulation) est aussi différente de celle de la France (instruments d'incitation). Il faut souligner l'effet d'une méthode intergouvernementale « élargie » : (i) le groupe de contacts nationaux pour la cohésion composé des États et (ii) le Groupe de développement urbain, composé des États, de la commission et des observateurs comme Eurocities ou le CCRE. Pour le politologue, cette présence des réseaux de villes a été essentielle pour le progrès de l'agenda, spécialement concernant le prompt lancement des partenariats de travail.

Aussi, dans cette section nous allons premièrement nous pencher sur les contenus et les implications du Pacte d'Amsterdam (ses origines, le concept d'Agenda, ses objectifs et sa gouvernance) pour, après un premier bilan, passer à un examen des partenariats en tant qu'instruments de programmation multiniveaux. Pour cela, en plus du texte propre du Pacte et des documents des institutions européennes, nous allons nous appuyer principalement sur les travaux de Heinelt (2017), Purkarthofer (2018), Korthals Altes et Haffner (2019), Armondi (2019) et plus encore sur les analyses de deux « insiders » comme de Santiago Rodríguez (2017 et 2017_2 – participant à la délégation espagnole) et Pazos-Vidal (2020, représentant d'un réseau de villes et expert auprès du CCRE et du Comité des Régions). Enfin, il est nécessaire de mentionner que nous avons été témoin mais aussi modeste contributrice (comme beaucoup d'autres réseaux de villes européens) à la construction de cet Agenda urbain.

Pour nous comme pour Santiago Rodriguez, et Pazos-Vidal, l'observation participante est inhérente à l'étude du Pacte d'Amsterdam.

Origines

L'Agenda Urbain prétend répondre à la situation de la politique urbaine en Europe, à laquelle les politiques nationales et européennes n'ont su donner que des réponses lentes et fragmentées (Armondi, 2019, p. 4 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 177) ; tandis que les tentatives précédentes n'étaient pas financées ni assez incrustées dans les pratiques urbaines (Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 16).

Même si elle ressemble à une énième déclaration du Conseil, l'Agenda Urbain est le résultat d'une fenêtre d'opportunité (Pazos-Vidal, 2020, p. 168). Des acteurs, comme la présidence des Pays-Bas, les réseaux de villes ou encore le Parlement européen et le Comité des régions, ont transformé une doctrine déclarative en un programme de travail (en agenda dans le sens de Pinson, 2005) pour une « meilleure régulation », en phase avec les thématiques clés de la commission Juncker (Pazos-Vidal, 2020, p. 168). Cet Agenda Urbain est donc une coopération multiniveaux et informelle des parties prenantes (Korthals Altes et Haffner, 2019, p.17), et le fruit d'une méthodologie inusuelle (Pazos-Vidal, 2020, p. 177). Le cœur des discussions a eu lieu dans le groupe urbain de développement que nous avons vu dans la première partie.

Elles se sont déroulées selon un processus conduit par la représentation des Pays-Bas, avec l'appui de la Belgique et des présidences successives de l'UE (Fernandez-Prado et Dominguez Castro, 2019, p. 5 ; de Santiago Rodríguez, 2017, p. 40 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 174). Les premières propositions pour un agenda de coopération intergouvernemental sur des thématiques ciblées ont d'abord surgi dans la déclaration de Tolède en 2010. À partir de 2013, les différents échanges entre ministères laissaient aussi déjà entrevoir une possibilité de collaboration avec la Commission européenne, notamment lors du Conseil d'Affaires Générales de novembre 2014. A cette période, et nous avons pu le vérifier, il a été particulièrement facile pour les acteurs du terrain d'échanger avec les services de la direction générale politique régionale et urbaine. De même, en 2014, la grande conférence "Cities Forum" a consolidé une coopération à plusieurs niveaux autour d'un possible agenda urbain et les modalités de sa mise en œuvre (de Santiago Rodríguez, 2017, pp. 40-42 ; Pazos-Vidal, 2020, p.173). Cette conférence fut suivie d'une réunion informelle de ministres responsables de la politique de cohésion qui prônait une coopération transversale et intégrée entre institutions ; la discussion s'est étendue tant à des réseaux de villes représentatifs comme le CCRE ou Eurocities[202] qu'à une consultation largement ouverte (Pazos-Vidal, 2020, p. 175). Dans le cadre de cette consultation, la Commission européenne avait publié une communication sur la dimension urbaine des politiques européennes.

[202] Ces réseaux présentèrent alors leurs contributions politiques : « Première contribution pour un Agenda Urbain » (CCRE) et « Cadre stratégique 2014-2020 : Vers un agenda de l'UE pour les villes » (Eurocities) - de Santiago Rodríguez (2017, pp. 42)

Les résultats furent publiés en mai 2015 dans un document de travail (de Santiago Rodríguez, 2017, pp. 42). Dans le cadre de notre activité professionnelle, nous y avons contribué en septembre 2014, avec un document de 4 pages[203] centré sur les principes de coopération, de coordination et de subsidiarité.

A nouveau réunis de façon informelle, les ministres responsables de la politique de cohésion signèrent la déclaration de Riga de 2015. Ce document, qui reconnait l'importance des villes petites et moyennes, encadre l'Agenda Urbain dans la stratégie pour une meilleure règlementation et commence à définir sa méthodologie, notamment par rapport à ce que seraient les partenariats.

Cette déclaration ouvre la porte aux travaux de la présidence des Pays-Bas au premier semestre 2016 (Pazos-Vidal, 2020, p. 169 & p.175 ; de Santiago Rodríguez, 2017, pp. 42). Subséquemment, le Pacte d'Amsterdam statue sur l'Agenda Urbain Européen en mai 2016 (Rotolo, 2018, p. 117). La cérémonie, à laquelle nous avons pu assister, mélangeait des workshops techniques à des sessions plénières et solennelles. Il est intéressant de souligner le moment où le maire d'Amsterdam a pu finalement annoncer *la fumée blanche*, car les discussions se poursuivaient encore en coulisses durant les minutes précédant la cérémonie de signature officielle. Cet épisode comme ce *retard* sont symboliques de l'importance du Pacte d'Amsterdam : il combine une dimension politique avec une dimension opérationnelle et il va au-delà des résistances limitant le pouvoir des villes au niveau européen. Cela a facilité le fait que le Pacte d'Amsterdam soit « acté » dans les conclusions du Conseil d'Affaires Générales du 24 juin 2016 (Rotolo, 2018, p.107).

Le concept d'Agenda Urbain Européen

Comme expliqué dans le guichet virtuel[204] que la Commission européenne a créé pour l'Agenda Urbain, le Pacte d'Amsterdam instaure : une nouvelle « *méthode de travail à plusieurs niveaux, favorisant la coopération entre les États membres, les villes, la Commission européenne et d'autres parties prenantes pour stimuler la croissance et la qualité de vie et l'innovation dans les villes d'Europe et pour identifier et relever avec succès les défis sociaux* ».

[203] https://atlanticcities.eu/prueba1/wp-content/uploads/2016/06/Agenda-Urbain-Europ%C3%A9en.pdf
[204] Site web Futurium : consulté en juillet 2019 (https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda)

Tout comme sa dénomination (Pacte d'Amsterdam/Agenda Urbain européen), cet agenda est double. En tant que (i) déclaration des ministres de l'UE en charge des questions urbaines, le pacte d'Amsterdam établit (ii) une feuille de route pour s'attaquer aux problèmes les plus urgents pour les villes. Le document établit par ailleurs douze[205] initiatives appelées partenariats thématiques.

Le Pacte cite la Charte de Leipzig, s'engageant avec le développement urbain durable, surtout à partir des dimensions fondamentales : économie, environnement, social, territoire et culture (Smit, 2018, p. 15). Le Pacte combine une approche globale avec de nouveaux modes de prise de décision (Rotolo, 2018, p. 107). Quant à l'approche globale, elle inclut des thématiques comme (i) la régénération urbaine, (ii) la dimension sociale et démographique, (iii) la participation citoyenne, (iv) la gouvernance urbaine effective, (v) la gouvernance multiniveaux et horizontale, (vi) l'approche intégrée, (vii) l'innovation et les villes intelligentes, (ix) les enjeux pour les villes petites et moyennes, (x) la planification urbaine et stratégique, (xi) les services d'intérêt économique général, sans oublier (xii) la dimension internationale et l'alignement avec l'Accord de Paris et les objectifs de développement durable des Nations Unies (Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 17 ; de Santiago Rodríguez, 2017$_2$, pp. 157-158).

Objectifs et principes

Le Pacte d'Amsterdam fait de l'Agenda Urbain une réponse aux enjeux du développement local mais aussi européen car il reconnait l'influence des politiques européennes sur la politique locale. Ainsi, il faut dépasser l'approche fragmentée et renforcer la complémentarité (Rotolo, 2018, p. 119) avec une conception polycentrique de l'espace européen où les villes sont essentielles pour la poursuite du développement de l'Union Européenne (Armondi, 2019, p.8). Ce programme est fondé sur trois objectifs principaux : une meilleure réglementation, un meilleur financement et une meilleure connaissance, afin que les autorités locales puissent faciliter leur accès aux financements de l'UE et leur participation à la politique de l'UE (Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 17 ; Heinelt, 2017, p. 14 ; de Santiago Rodríguez, 2017, p. 43)[206] :

[205] Aujourd'hui quatorze
[206] Les concepts plus importants ont été soulignés ici et dans le paragraphe suivant.

1. Une meilleure règlementation : Au lieu de de créer de nouvelles normes, l'Agenda vise à améliorer la mise en œuvre, la cohérence et l'effectivité des politiques, législations et instruments européens qui touchent à la question urbaine.
2. Un meilleur financement : Le Pacte ne crée pas un nouveau fonds, il vise à identifier et à soutenir ceux qui sont les plus appropriés ainsi que les meilleures modalités d'accès pour les villes.
3. Une meilleure connaissance : Il existe plusieurs structures dans l'UE qui se consacrent à la recherche et à l'expérimentation des politiques urbaines, qui vont du programme URBACT aux villes intelligentes. Le but est de les réunir dans un seul point d'accès ainsi que de créer des synergies entre les différentes sources.

Au-delà de ces trois lignes magistrales, l'Agenda Urbain s'est donné d'autres missions (de Santiago Rodríguez, 20172, p. 155 ; Claeys et Lejeune, 2020, p. 2), comme :

4. Inciter l'approche intégrée et renforcer la coordination et la cohésion territoriale
5. Affermir la coordination des initiatives et instruments entre les différents départements de la Commission européenne déjà en place et qui affectent la politique urbaine
6. Lister les instruments de la Commission européenne (et au-delà) qui existent déjà et qui sont relatifs aux partenariats du Pacte
7. Développer la coopération et l'échange ; et énumérer les parties prenantes qui sont importantes pour la mise en œuvre de l'Agenda Urbain
8. Dans le cadre de la subsidiarité et de la proportionnalité, maximiser la contribution et le potentiel des zones urbaines pour les objectifs de chaque nation et de l'Union Européenne ; tout en incluant davantage et plus clairement l'échelon local dans le cycle des politiques
9. Éviter la création de nouveaux fonds ou de nouvelles sources de financement de l'UE, ainsi que de nouvelles charges administratives ou de nouveaux partages de compétences.

Gouvernance

L'Agenda urbain de l'Union Européenne maintient la même disposition de travail qui lui a donné naissance (de Santiago Rodríguez, 2017$_2$, pp. 160). Tout d'abord, il sera revu lors des réunions des ministres des politiques urbaines (en configuration informelle) au moins une fois tous les dix-huit mois, coïncidant avec le trio présidentiel. Par ailleurs, il sera suivi semestriellement par le groupe de travail de développement urbain et les réunions semestrielles de directeurs généraux des politiques urbaines des ministères. Cette dernière instance est responsable de la coordination, et dans le cas de l'Agenda urbain, elle doit inclure non seulement les États membres, mais aussi la Commission européenne, le Comité des régions, le CCRE et Eurocities. Le Parlement européen ainsi que la BEI, les programmes URBACT et ESPON ainsi que les États associés y siègent en tant qu'observateurs.

Concernant le Parlement européen, le Pacte d'Amsterdam reconnaît son action dans les politiques urbaines européennes et insiste sur le travail en commun avec cette institution, notamment à travers la dimension urbaine, présente clairement dans le comité de politique régionale et l'intergroupe URBAN, mais aussi dans les travaux d'autres comités (Korthals Altes et Haffner, 2019, p.19).

Pour la Commission européenne, le mandat est clair. Il est indispensable de faire un point sur les initiatives urbaines existantes, de s'aligner sur les trois objectifs principaux et de s'assurer de la continuité de l'agenda. Cela implique (i) de perfectionner les analyses d'impact territorial, (ii) d'élargir la participation des parties prenantes à toutes les phases de conception des politiques, même l'évaluation, (iii) d'établir un guichet unique et (iv) de rendre des comptes aux États (Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 19 ; de Santiago Rodríguez, 2017$_2$, p. 157). Par conséquent, il faut rendre cohérents avec le Pacte d'Amsterdam les programmes ESPON, URBACT et Actions Urbaines Novatrices et d'autres actions au niveau européen comme le réseau de développement urbain ou encore l'initiative de programmation conjointe « Europe Urbaine » (de Santiago Rodríguez, 2017$_2$, p. 156). En outre, le « Cities Forum » se poursuit, il est organisé par la Commission européenne, tous les deux ans en moyenne.

L'objectif est, à chaque fois, de partager et d'analyser les progrès du Pacte d'Amsterdam, avec les villes et réseaux de villes de l'UE, les États membres et les régions et d'autres organisations urbaines internationales telles que l'OCDE ou UNHABITAT (Futurium, 2019). Nous avons assisté à toutes les éditions, dont la dernière en janvier 2020.

Un premier bilan

D'un premier abord, on pourrait classer l'Agenda Urbain dans les instruments discursifs (ou *discursive policy interventions*, Purkarthofer, 2018, p. 89). Comme il s'agit d'une campagne parapluie sans financement significatif[207], le Pacte d'Amsterdam s'appuie sur d'autres programmes de l'UE (tels que URBACT susmentionné) ou des initiatives déjà en cours (telles que la Convention des maires) pour mettre en œuvre ses contributions. A ce sujet, un résultat intéressant de l'Agenda est le site web Futurium, créé par la Commission européenne pour rassembler toutes les initiatives de l'UE liées aux questions urbaines, ainsi que les résultats des partenariats. Il offre également la possibilité de rejoindre la communauté des experts urbains de l'UE, de s'inscrire à la newsletter et d'obtenir des informations sur les événements et les développements politiques[208]. Ce site a été amélioré cette année, par l'ajout d'un portail interactif (https://www.urban-agenda.eu/) avec un design graphique qui représente une ville où les partenariats sont signalés par leurs logos.

Pour Rotolo (2018, p. 102), ce Pacte est le résultat des « *dynamiques intergouvernementales au sein du Conseil Européen* », même si celui-ci a pu compter sur une promotion significative de la Commission européenne, et de l'ancien commissaire à la politique régionale, Johannes Hahn (Pazos-Vidal, 2020, p.162). Par conséquent, pour Rotolo (2018, pp. 102-103), le Pacte d'Amsterdam introduit une nouveauté décisive résultant de l'application des principes de subsidiarité (passive mais aussi active), de gouvernance multiniveaux et de cohésion territoriale.

[207] L'exception étant une subvention dédiée au secrétariat, qui n'a été créée que récemment.
[208] Voir note 2

Pour cette auteure, le Pacte a signifié un « *changement radical* » dans le cycle politique européen car il insère des éléments européens là où l'Union Européenne n'a pas de compétence directe (la politique urbaine). Armondi (2019, p. 5) confirme cette vision, l'Agenda est une démonstration de « *l'interaction des villes avec l'UE en tant que régime politique territorial* » et le résultat d'un « *agenda de la compétitivité centré sur les villes dans les sociétés européennes*. »

Comme mentionné en Octobre 2020 dans un séminaire européen par Jan Olbricht[209], député et président de l'intergroupe urbain au Parlement Européen, « *les chartes et déclarations « urbaines » antérieures n'avaient pas été opérationnalisées de façon immédiate comme le Pacte d'Amsterdam* ». Pour lui, les effets à relever sont : (i) la position de la dimension urbaine en haut de l'agenda et (ii) une nouvelle formule pour la gouvernance multiniveau. Pazos-Vidal (2020, p. 169) identifie le progrès symbolisé par l'Agenda Urbain Européen, qui évolue d'un acquis urbain qui se limitait à énumérer les questions urbaines vers un travail d'ensemble qui regroupe tous les acteurs de façon égalitaire. Aussi pour Armondi[210] (2019, p. 3), l'Agenda Urbain crée-t-il des espaces politiques nouveaux et une configuration territoriale différente. Il fait *disparaître (sic)* le niveau régional et introduit un mécanisme de « pouvoir souple » qui légitime une nouvelle souveraineté urbaine[211] *endossée (sic)* par l'Union Européenne. Pour l'auteure (p. 4), c'est la première fois que les villes sont impliquées directement dans le policy-making de l'Union Européenne. Cette affirmation doit être nuancée. Tout d'abord, ce n'est pas la première fois. Par exemple, les villes étaient à la table des négociations (physiquement mais aussi politiquement) lors de la rédaction de l'Accord de Bristol[212]. Mais, plus important encore, même s'il comptait sur une contribution importante de la Commission européenne, du Comité des Régions, des villes et des réseaux de villes, cet agenda urbain a été formulé et adopté par les États membres. Comme Armondi le reconnaît elle-même, les partenariats conservent d'une certaine façon la hiérarchie entre niveaux de gouvernement (p. 8) et même le terme « autorités urbaines » peut faire référence aux États (p. 12).

---

[209] https://www.youtube.com/watch?v=OR2u4ePGjBo&feature=youtu.be
[210] Foregrounding Urban Agendas
[211] Dans le sens de la *subsidiarité active* dont nous parlions en première partie.
[212] Échange avec Rodney Berman, ancien leader de la mairie de Cardiff et participant à la réunion (mars 2009).

Cette prédominance des États est aussi confirmée par Heinelt (2017, p. 15). Malgré la marge de manœuvre octroyée aux villes, l'agenda est encore un exemple de la manière dont les institutions de l'UE (notamment le Conseil, composé par les États membres) créent leurs propres structures de coopération en matière urbaine. Même si le transfert des concepts vers le niveau urbain ne fait que commencer (Armondi, 2019, p. 6), Karen Van Dantzig[213], ambassadrice des Pays-Bas pour la politique urbaine, souligne certains résultats :

1) Des partenariats multiniveaux
2) La collecte et mise en commun de connaissances, qui sont accessibles de façon numérique
3) L'allocation (prévue) de 8% du FEDER pour la prochaine programmation européenne (2021-2026)
4) La réforme de la charte de Leipzig (2020) et son opérationnalisation à Ljubljana (2021).

Pour la représentante hollandaise, il est nécessaire de maintenir, voire d'augmenter l'effort dédié à l'Agenda Urbain depuis 2016, et cela passe par la conservation de la dynamique des partenariats que nous allons examiner à présent.

Les partenariats

En tant qu'action collective, les partenariats instaurés par le Pacte d'Amsterdam s'inspirent de groupes de travail préexistants dans la sphère européenne[214] ou de ceux créés pendant la rédaction de l'Agenda (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 43 ; Pazos-Vidal, 2020, p. 181). Dans le cadre de la conception des politiques européennes, il s'agit d'un accès formalisé (Pazos-Vidal, 2020, p. 176). Comme le montre la figure 8, le Pacte identifie 12 thématiques de travail (Armondi, 2019, p.12), qui seront transformées en 14 en 2018[215]. Le calendrier de travail a été immédiatement défini.

[213] Séminaire cité dans une note antérieure
[214] Nous les verrons dans le chapitre suivant
[215] https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/partnerships-culture-and-cultural-heritage-and-security-public-space-start-working

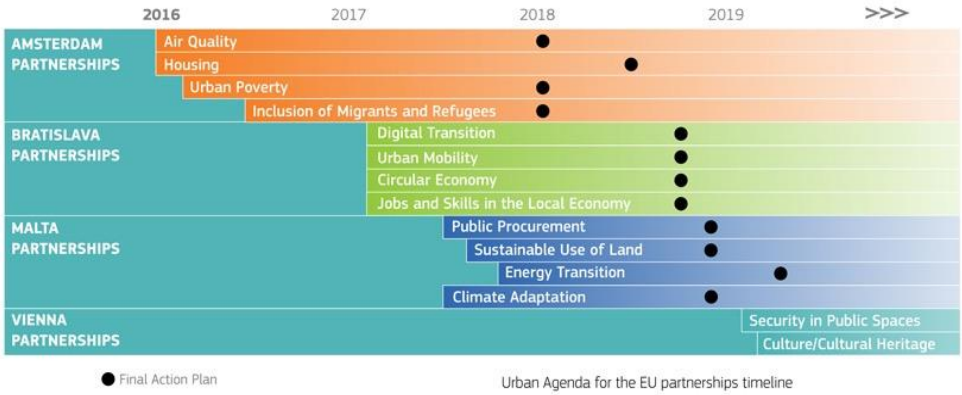
Ces domaines politiques « prioritaires » ont été choisis sur ces critères : (i) ils ont établi un consensus des États membres, de la Commission européenne, et des autorités locales, (ii) ils se centrent sur des enjeux principaux du développement urbain, (iii) ils peuvent bénéficier d'une approche intégrée au niveau européen et d'une gouvernance multiniveaux et (iv) ils ont le potentiel de produire des résultats de façon efficiente (Smit, 2018, p. 15 ; Korthals Altes et Haffner, 2019, p. 14).

Ils sont composés de quinze à vingt partenaires (institutions, organes et programmes de l'UE, États membres et associés, experts, réseaux de villes et autres parties prenantes). Les villes (et les réseaux de villes) peuvent directement demander à la Commission européenne de rejoindre un partenariat, être cooptées si elles sont reconnues en tant qu'expertes dans l'un des quatorze sujets ou agir en tant que « soutiens » et fournir des commentaires ultérieurement. Chaque partenariat thématique rédige un plan d'action autour de son sujet et les perspectives de meilleure régulation, de meilleur financement et de meilleure connaissance. Il doit être ensuite consulté et partagé avec le public (de Santiago Rodríguez, 2017, p. 44).

Cette section cherche à analyser leur structure du point de vue des groupes d'experts de la Commission Européenne. Le projet BRIGHT[216] définit les partenariats comme un nouveau type de méthode de travail à plusieurs niveaux qui sert à identifier les obstacles inutiles dans les politiques et réglementations communautaires au niveau de la ville. Comme le précise le Forum Européen pour la sécurité [217](EFUS), les partenariats ont pour objectif d'« *associer les autorités locales et régionales à la conception et la mise en œuvre des politiques de l'UE en renforçant la dimension urbaine* » afin de travailler « d'égal à égal » pour éviter une structure trop hiérarchisée. Cependant, le degré d'intérêt et d'implication varie selon le type d'entité ; les villes sont normalement plus actives que les États (Purkarthofer, 2018, p. 94).

[216] https://bright-tool.eu/case/identifying-regulatory-issues-in-an-urban-agenda-partnership/
[217] https://efus.eu/fr/topics/%ACtivity%25/16569/

Fig.8 Calendrier des partenariats de l'Agenda Urbain Européen.



Source : Commission Européenne. (septembre 2020)

Pendant trois ans[218], ces partenariats auront conduit les activités suivantes : inventaire, actions préparatoires, définition des objectifs et des livrables, mise en œuvre du Plan d'action et évaluation. Avec un calendrier souple, le plan d'Action devait définir des mesures au niveau européen, national et local ; à ce jour, 12 plans et 114 actions ont été identifiées (Claeys & Lejeune, 2020, p. 6).

Sur la figure 9, nous pouvons apprécier l'organisation interne des partenariats. On constate qu'ils sont composés de représentants des autorités urbaines (4 ou 5), de la Commission Européenne (1 ou 2), d'autres organisations européennes comme le CdR ou la BEI (1 ou 2), des États membres et États partenaires (4 ou 5), ou d'experts, de réseaux, de programmes européens (comme URBACT ou ESPON) et d'autres parties prenantes (4 ou 5) ; chaque groupe compte entre 15 et 20 entités ayant une expérience dans la thématique concrète. Ils sont coordonnés par un État membre ou une ville (le plus souvent). La répartition géographique des membres est visible dans la figure 10 visible en fin de section (Armondi, 2019, p. 12 ; Claeys & Lejeune, 2020, p. 6 ; Pazos-Vidal, 2020, pp. 182-183). En 2019, on enregistrait 262 partenaires, dont 23 États membres, 96 villes et ou métropoles, 10 régions et 17 DG de la Commission, et 33 autres institutions.

[218] https://stad.gent/en/international-policy/challenges-growing-cities/urban-agenda-ua-and-urban-partnerships-ups

Fig. 9 Membres des partenariats de l'Agenda Urbain Européen.

Source : Commission Européenne. (septembre 2020)

Même si le consensus prime, il peut y avoir des dissensions. Les partenariats peuvent composer des sous-groupes ou coopérer entre eux. Malgré l'appui d'un secrétariat[219], ils sont limités non seulement dans leur capacité à influencer la législation européenne mais aussi financièrement, car la participation n'est pas toujours remboursée (Purkarthofer, 2018, pp. 98-99).

Or, certains membres des partenariats ont réussi à créer une action URBACT. C'est le cas du partenariat pour la Sécurité Urbaine avec le projet UrbSecurity financé par URBACT dans la dimension réseaux de planification. Les deux initiatives partagent trois membres[220] (Unione della Romagna Faentina, Mechelen et Madrid) et elles ont même eu une réunion conjointe à Faenza[221] en février 2020.

De même, une coopération avec une autre Direction Générale de la Commission Européenne (hors Politique Régionale et Urbaine) peut apporter une assistance technique. En février, la Direction Générale Migration et Affaires Intérieures a ainsi lancé un appel[222] pour une assistance technique dédiée au partenariat pour l'inclusion des migrants, « *afin de fournir un soutien administratif, des orientations stratégiques et une expertise technique pour soutenir les travaux du partenariat en 2020 et 2021* ».

---

[219] Composé du cabinet de consultants Ecorys, EUROCITIES and the European Urban Knowledge Network (EUKN). Il est l'objet d'un contrat cadre (2017) estimé à presque 5 millions d'euros et géré par DG REGIO. Une partie du financement provient du Parlement Européen.

[220] https://urbact.eu/urbsecurity-action-plan-network-planning-safer-cities

[221] https://ec.europa.eu/futurium/en/security-public-spaces/5th-meeting-partnership-security-public-spaces-5-7-february-2020-faenza

[222] https://ec.europa.eu/home-affairs/content/call-expression-interest-provide-technical-support-urban-agenda-partnership-inclusion-migrants-refugees_en

Ces partenariats sont innovants. Tout d'abord, ils impliquent de nouveaux acteurs, dont les villes ; de plus, ils permettent un transfert direct vers les parties prenantes. C'est un exemple de planification urbaine « douce » (Purkarthofer, 2018, p. 88) qui a été reproduit au niveau national, comme en Pologne. Ils peuvent aussi être amenés à répondre à une consultation européenne (BRIGHT), voire à la lancer[223] pour valider leur Plan d'Action, ce qui confirme leur vocation en tant que groupes d'experts. Non seulement ils pourraient devenir des groupes d'experts « permanents », mais ils sont aussi l'image de ce que les groupes d'experts pourraient être. Le partenariat Inclusion a créé un Conseil Européen sur les Migrations ainsi qu'une plateforme web multimédia[224]. De plus, au moins 8 sur 14 partenariats présentent des avantages du point de vue du Pacte Vert Européen. Dans ce sens, et tel qu'envisagé par Purkarthofer (2018, p. 89), ils pourraient être une méthode de mise en œuvre des positions politiques européennes non obligatoires.

Dans la figure suivante nous allons pouvoir observer la portée géographique de ces partenariats. Nous clôturerons ensuite le chapitre des instruments de programmation avec une petite analyse de la nouvelle stratégie « mainstreaming » : le Pacte Vert.

[223] https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/housing-partnership-delivers-next-set-actions-public-feedback
[224] https://www.inclusionpartnership.com/

Fig. 10 : Carte participants partenariats Agenda urbain européen

Legend

- Participating EU Member States
- Coordinator City
- Coordinator Member State
- Partner Regional Authority
- Partner City

500 km

Amsterdam Partnership
- Air Quality
- Inclusion of Migrants and Refugees
- Housing
- Urban Povery

Malta Partnership
- Climate Adaptation
- Energy Transition
- Public Procurement
- Sustainable Use of Land

Bratislava Partnership
- Circular Economy
- Jobs and Skills in the Local Economy
- Urban Mobility
- Digital Transition

Vienna Partnerships
- Security in Public Spaces
- Culture/Cultural Heritage

Partners involved in the Urban Agenda for the EU partnerships

This map only represents geographical entities. European institutions, organisations and programmes such as the European Commission, the European Committee of the Regions, EUROCITIES, URBACT, the Council of European Municipalities and Regions – as well as many other organisations actively involved in the partnerships – are not indicated on this map.

Source : Commission Européenne (Septembre 2020)

4.4 Le Pacte Vert

Connaitre le « mainstreaming » européen est un pas fondamental dans l'alignement entre le projet urbain et les opportunités européennes proposé par la diplomatie urbaine. Par le passé, il convenait de se référer à la stratégie de Lisbonne ou celle de Göteborg, aujourd'hui le « parapluie » principal de programmation européenne est le Pacte Vert. Dans la présentation de sa candidature à la présidence de la Commission Européenne, Ursula von der Leyen a exprimé le souhait que l'Europe se « *montre plus ambitieuse, et devienne le premier continent climatiquement neutre* » (von der Leyen, 2019, pp. 5-6). Dans son programme, la mesure phare était le Pacte Vert, basé sur : la neutralité climatique comme objectif, une loi climat, l'extension du système de quotas d'émission et une taxe carbone aux frontières, l'économie circulaire, la réduction du plastique, une nouvelle stratégie industrielle et des circuits courts alimentaires. Le tout consolidé par une stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2030 et un Pacte Climatique Européen qui devrait inclure tous les acteurs. Alors, en Décembre de 2019, la Commission Européenne présentait sa proposition pour un Pacte vert pour l'Europe, conçu comme une stratégie de croissance face au défi climatique. Le Pacte est confirmé lors de la réunion du Conseil européen de décembre 2019.

Les réactions des acteurs sont mitigées. Le cabinet Cleary Gottlieb félicite la Commission pour son *ambition audacieuse* (Azzarello et alt, 2020, p.1). Dans sa contribution, Energy Cities regrette un changement de paradigme limité, la restriction du mécanisme de transition juste, ainsi que le manque de liens avec le Pacte des Maires et l'absence d'une mention claire de la composante climat dans le budget européen. Interrogé sur l'incidence de la crise du COVID-19 sur le Pacte, Virginijus Sinkevicius[225], commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche, a répondu « *Ce serait une grave erreur de revenir en arrière, même légèrement*. »

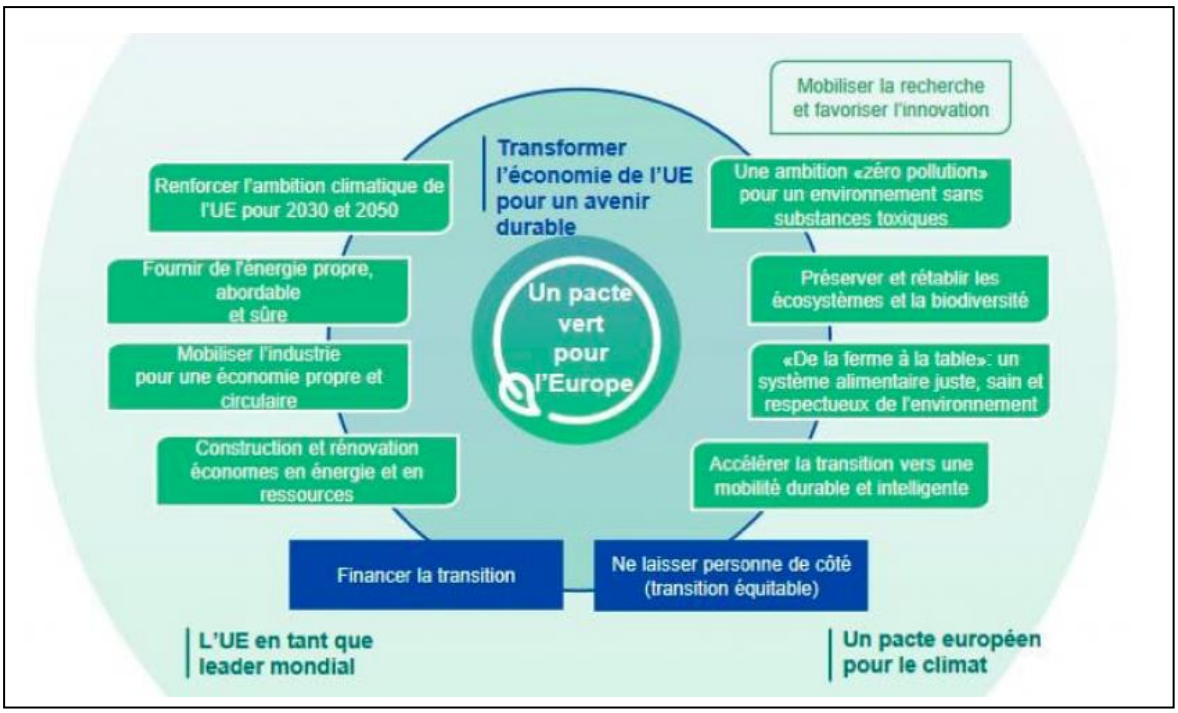
Le Pacte Vert envisage une transformation de tous les secteurs de l'économie à travers plusieurs réformes de haut niveau.

[225] https://www.ouest-france.fr/environnement/climat/climat-quel-avenir-pour-le-pacte-vert-europeen-6856684

Quant à l'approche territoriale dans ce document de 28 pages, il est curieux de noter que le mot ville/villes apparait cinq fois, le mot urbain/es neuf fois, le mot région et dérivés apparait dix-huit fois tandis que le mot État et ses dérivés dépassent la centaine de fois. Cette perspective laisse supposer qu'il sera nécessaire de faire recours à la subsidiarité active en termes de développement durable urbain (et régional). La présidente de la Commission a néanmoins rajouté en Octobre 2020 le besoin de revenir à la dimension urbaine dans une perspective créatrice et collaborative, le Bauhaus européen[226].

Deux grands principes encadrent le Pacte : promouvoir l'utilisation efficace des ressources en passant à une économie propre et circulaire, et restaurer la biodiversité et réduire la pollution.

Fig.11 Pacte Vert Européen



Source : Communication sur le Pacte Vert de la Commission Européenne (2020)

Il identifie aussi les secteurs plus significatifs pour la transition : un transport plus propre, des technologies respectueuses de l'environnement, l'innovation industrielle, l'énergie (bâtiments verts / décarbonisation), l'agriculture durable, l'élimination de la pollution et un travail international sur les normes environnementales.

[226] https://www.la-croix.com/Debats/Ursula-von-der-Leyen-nouveau-Bauhaus-europeen-2020-10-15-1201119587

La feuille de route du Pacte Vert a été présentée en mai 2020[227]. Basée sur les dix objectifs du Pacte Vert, elle propose presque 50 mesures à compléter d'ici la fin de 2021. Quant au financement, le Pacte vise une contribution à hauteur de 25% du budget européen. La présidente de la Commission Européenne a proposé la transformation d'une partie de la BEI en Banque du Climat ainsi que des lignes de financement vert et un plan d'investissement pour une Europe durable. L'institution financière a déjà annoncé l'arrêt des financements aux énergies fossiles dès 2022 et 50% de projets verts d'ici 2025.

Par ailleurs, le Pacte prévoit un alignement avec les fonds régionaux, traduit dans la création du fonds pour une transition juste. 2021 sera alors l'année de lancement du mécanisme pour la transition juste[228], une facilité de 150 milliards d'euros structurée en trois piliers : un fonds pour une transition juste accessible à tous les États. Il est doté de 40 milliards d'euros avec une capacité de levier d'entre 89 et 107 milliards, un dispositif inséré dans le plan Invest EU qui cible 45 milliards et la possibilité pour le secteur public d'emprunter à la BEI jusqu'à de 10 milliards d'euros.

La Commission Européenne a également lancé un guichet unique en juin 2020 : la plateforme pour la transition juste, où il sera possible de retrouver de l'information sur les possibilités de financement et les bases de données de projets et d'experts, les mises à jour règlementaires ainsi qu'un soutien technique et consultatif. L'accès sera déterminé par la rédaction d'un plan territorial pour une transition juste, dont les bénéficiaires seront confirmés par la Commission à la suite d'un dialogue.

La dotation labellisée Pacte Vert dans le programme de recherche est estimée à un milliard d'euros, dont une partie vient du programme de recherche 2014-2020. Pour le prochain programme cadre Horizon Europe, l'estimation minimale est de 35% de son budget ; par conséquent, il sera inséré dans les futures « missions » du programme, comme celle sur les villes intelligentes et neutres en carbone[229].

---

[227] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/LSU/?uri=CELEX:52019DC0640

[228] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_fr

[229] https://eu-smartcities.eu/news/mission-european-cities-future-next-big-thing-under-horizon-europe

Le premier appel à projets[230] concernant le Pacte Vert était donc ouvert en septembre 2020 et fermera en janvier 2021. Il est encadré, sous forme d'amendement, dans le programme de recherche (Horizon 2020). Il vise onze thématiques : (i) accroître l'ambition climatique : défis intersectoriels (ii) énergie propre, abordable et sûre (iii) l'industrie pour une économie propre et circulaire (iv) bâtiments économes en énergie et en ressources (v) mobilité durable et intelligente (vi) de la ferme à la fourchette (vii) restauration de la biodiversité et des services écosystémiques (viii) environnement sans pollution et sans toxicité (ix) renforcer les connaissances à l'appui du Pacte Vert (x) autonomiser les citoyens pour la transition vers une Europe durable et neutre pour le climat (xi) accélérer la transition et l'accès aux énergies propres en partenariat avec l'Afrique. L'appel propose le financement d'actions participatives expérimentales, afin d'inclure la société civile dans le Pacte Vert et de guider les choix des consommateurs et producteurs. Il y aura une exigence notable concernant la portée des projets et leurs possibilités de transfert, ceux-ci devront chercher un impact élargi à partir d'actions de démonstration et d'innovation rattachées à la réalité du terrain.

Nous avons vu dans ce chapitre quatre grandes dimensions autour de la planification et de la définition / alignement d'agendas au niveau européen. Tout d'abord, les stratégies intégrées qui servent à faire « d'une pierre, deux coups » auxquelles il faudrait rajouter le Plan d'action du programme URBACT (qui existe aussi dans le programme INTERREG Europe) que nous avons vu en première partie. L'examen des projets européens s'est penché sur la dimension urbaine des financements européens, même ceux qui ne sont pas labellisés en tant que tels. Nous avons ensuite examiné la nouvelle forme de l'acquis urbain européen (l'Agenda urbain) et la nouvelle couleur (verte) du mainstreaming communautaire.

Mais toute politique publique efficace comporte une dimension d'anticipation au niveau politique, et, dans le cas européen, un dialogue avec les parties prenantes. Comment les villes peuvent-elles se positionner ? Nous avons cherché des réponses à cette question dans le chapitre suivant.

[230] https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/european-green-deal/call_fr **et** https://www.horizon2020.gouv.fr/cid150575/european-green-deal-appel-milliard-euros-juillet.html

Chapitre 5. La diplomatie vue par les villes européennes

Il n'est pas possible pour une ville de développer son projet urbain sans le soutien et le dialogue avec les niveaux supérieurs de gouvernement. Or, même si cela semble un cliché, le langage à Bruxelles est différent, la propre Commission européenne reconnaît son « déficit démocratique ». La diplomatie urbaine européenne sert donc à tendre un pont entre le projet urbain et Bruxelles, à partir des instruments d'influence et représentation que nous allons voir dans ce chapitre.

Le terme diplomatie est passé dans l'imaginaire collectif comme un synonyme d'intrigue dans des riches décors. La figure du diplomate, à mi-chemin entre l'ambassadeur omnipotent et l'agent polyvalent, fait l'objet de stéréotypes dans les récits. Toutefois, la diplomatie est une des attributions *exclusives* et spécifiques de l'État (Laporte, 2012, p.1 ; Marin, 2002, p.46). Pourtant, on sait que dans le système européen de gouvernance, l'autorité est diffusée à travers plusieurs niveaux (Keating et al. 2015, p. 446) de sorte que la distinction entre affaires internationales et locales est devenue floue (Tatham, 2008, p. 2).

Après la deuxième guerre mondiale, comme l'a montré Vion (2006), les villes européennes ont progressivement assumé ce rôle diplomatique dans leur propre développement international. Au niveau local, la diplomatie dans l'UE devient ainsi un exercice « interne » : national ou régional (Smith, 2016, p.26 ; Rodriguez-Pose et Courty, 2018, p.10). Sans oublier le travail de défense d'intérêts qui peuvent ne pas coïncider avec ceux du gouvernement auprès de leur gouvernement national, les villes européennes optent aussi pour organiser une représentation qui emploie des points d'accès divers comme leur propre légation quasi-diplomatique ou la participation à des forums officiels ou dans les institutions en tant qu'acteurs (Kröger, 2008, p.30 ; Hooghe, 1995, p.180-191 ; Callanan, 2012, pp.755-757). À Bruxelles, les autres formes de représentation (institutions, consultations, groupes d'experts) sont présentées comme des activités clés permettant aux villes d'influencer les institutions de l'UE (Association des Maires des Grandes Villes de France, 2005, p.12).

Afin d'obtenir des financements et de gagner en influence, les collectivités locales du continent ont créé leurs propres missions à Bruxelles, voire à Strasbourg. Elles ont d'ailleurs présenté à l'international ces actions, lors de séminaires organisés par les institutions européennes. Elles exercent aussi leur rôle de représentants territoriaux reconnus en tant que membres du Comité des Régions ou expertes auprès du Parlement Européen ou la Commission Européenne. De même, cette expertise est visible lors de l'organisation de séminaires thématiques, lors des interventions dans des auditions institutionnelles ou encore dans les réponses aux consultations ouvertes par la Commission Européenne. Ces efforts permettent aux autorités locales d'aligner les opportunités de la politique européenne sur leurs propres stratégies politiques et d'identifier des opportunités de subvention.

5.1 Diplomatie, lobby et partenariat

Comment construire cette relation entre le projet urbain et les opportunités européennes ? Qu'est-ce que ça veut dire « diplomatie » dans notre concept de diplomatie urbaine ? Tel est l'objectif de cette section, établir le contexte de ce dialogue.

La diplomatie est un moyen pour négocier sur la scène internationale une position politique et, très souvent, l'accès à des ressources. Même si la forme la plus connue est celle des ambassades auprès d'autres pays, ces délégations peuvent se développer aussi auprès d'organisations internationales comme les Nations Unies. Traditionnellement, la diplomatie est un échange entre États, voire entre gouvernements ; le ministère des affaires étrangères en est le centre. Toutefois, la compétence internationale a été absorbée par des instances supranationales comme l'Union Européenne ou par les collectivités territoriales (Smith, 2016, p.28 ; Bursens et alt., 2014, p.2, Cohen, 2005, p.2 ; Duran, 2019, p.2). Par conséquent, « *la souveraineté et l'autonomie nationale deviennent de plus en plus fictives* » (Loughlin & Seiler, 1999, p.766). Cependant, les fonctions diplomatiques restent essentiellement celles reconnues par les traités de Vienne de 1961 et 1963 : observation et information, représentation, négociation, protection des intérêts nationaux. Après l'apparition des nouveaux acteurs, elles ont simplement évolué tel que nous allons voir dans le tableau 13.

Table 13 : Evolution du domaine de la diplomatie.

Observation et information	Représentation	Négociation	Protection des intérêts nationaux
•Concurrence des média et du service secret •Evolution vers l'intelligence économique /stratégique	•D'autres mandataires et représentants •Communication oficielle ("source") et aclarations	• Négociateurs spécialisés •Rôle clé dans les organisations réservées aux diplomates	• Expatriés beaucoup plus nombreux à assister • Nombre d'intérêts sectoriels accrus

Relation avec toute l'Administration du pays d'accueil → Représentation auprès des organisations internationales (multilatéralisme)

Source : Elaboration propre -Août 2020

Dans un contexte globalisé (Duran, 2019, p.2) et encore davantage dans le cadre européen, il est évident que la dimension internationale influence la dimension locale et inversement. La diplomatie regroupe donc tout canal de contact international (McConnell et alt., 2012, p.804) ; elle est ainsi conçue comme une collection de pratiques sociales, rôles et normes (Duran, 2019, p.2).

Quand la présence internationale est confiée uniquement à l'État, il n'est pas certain que les intérêts urbains y soient représentés. Ainsi, même si le gouvernement national reste le canal le plus puissant (Keating et al., 2015, p. 450 ; Bursens et al., 2014, pp.10-11), les villes européennes ont copié les moyens étatiques pour se faire entendre auprès des institutions communautaires et leur présenter leurs enjeux particuliers. Elles assument donc les quatre fonctions de la diplomatie citées dans le tableau 13. Dans ce contexte, Callanam et Tatham (2014, p.195) établissent une différence avec la mobilisation des régions fortes (avec des compétences législatives). En tant qu'acteurs « faibles », les villes ont tendance à contourner l'État. Tandis que l'action des régions fortes n'est pas si divergente de celle du gouvernement national : la coopération y est assez fréquente, elle favorise les synergies (Keating et al. 2015, p.454) et vise souvent à produire un effet de masse critique sur certaines questions significatives comme le Brexit (Wright et alt., 2020, p. 7).

Néanmoins, les villes ne sont pas seules sur la scène européenne et elles doivent partager l'espace avec d'autres collectivités territoriales, les organisations de la société civile ou encore le secteur privé (Marin, 2002, pp.47-48). Par ailleurs, derrière l'activité diplomatique, il y a un enjeu de légitimité (McConnell et alt., 2012, p.804 ; Kröger, 2008, p.4), car elle est fondée sur la compétence et sur le pouvoir. Les échanges entre acteurs sont donc basés sur des attentes de réalisation et compensation (Laporte, 2012, p.5 ; Beyers et alt., 2015, p.6) ; les intervenants doivent être en position d'offrir et pas seulement en position de prendre. Ici, il est important de souligner la nuance entre *lobby* et *intérêt public* (Trobbiani, 2016, p. 11). Tandis que le premier concept est connoté négativement et associé aux grandes entreprises, le deuxième affirme le rôle des collectivités en tant que représentants démocratiques, qui devraient donc être exemptées d'inscription au Registre de transparence[231]. Ce registre est une base de données qui regroupe les différents acteurs travaillant avec les institutions européennes, mais aussi un symbole de l'assimilation des collectivités (qui défendent l'intérêt général) à des entités privées (qui défendent un intérêt particulier) dans le dialogue européen ; elles n'étaient pas obligées de s'inscrire auparavant (Greenwood, 2011, p.3). Les collectivités doivent donc trouver le moyen de se démarquer (Trobbiani, 2016, p. 12) non seulement par rapport à l'État mais aussi par rapport au reste des organisations.

Le contexte de L'Union Européenne est particulier. Le rôle des collectivités dans le processus législatif est légitimé par le traité qui confirme que celles-ci sont incluses dans le principe de *subsidiarité* (Tatham, 2018, p. 678). Par conséquent, dans les États décentralisés, c'est le niveau compétent qui développe la politique européenne et pas uniquement l'État. Ce principe est complété par le principe de *proportionnalité* : l'Union Européenne ne doit pas faire plus que ce qui est nécessaire dans une optique d'efficience. De même, il est important de rappeler le principe de *partenariat*. Comme le rappelle Trobbiani (2016, p.9), l'article 11 du Traité de l'Union Européenne implique une consultation obligatoire des parties prenantes.

---

231 https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_fr

De même, les programmes de la politique régionale[232] sont définis et mis en œuvre dans une optique de responsabilité partagée, même si ce partage ne se produit pas de manière équilibrée dans toutes les phases d'implémentation (Keating et alt. 2015, p. 457). En fait, avec l'attribution de 5% du FEDER aux politiques urbaines dans la dernière période budgétaire, cette notion de responsabilité partagée avec les villes retrouve une confirmation partielle. Il y a donc une reconnaissance implicité de légitimité qui donne lieu à la subsidiarité active pour agir.

Aussi dans la dernière période, la Commission Européenne a adopté un acte délégué concernant le principe de partenariat. Ce document, connu sous le nom de *Code Européen de Conduite pour le Partenariat dans le cadre des fonds européens structurels et d'investissement*, prône la participation des parties prenantes (dont les villes) dans le processus d'élaboration des programmes de la politique régionale, voire leur inclusion dans les comités de suivi. Fortement recommandé mais non obligatoire, le Code a eu des effets différents selon les pays, voire les différents programmes ou fonds. Ces principes donnent lieu à des cadres comme la gouvernance multiniveaux (Pazos-Vidal, 2019, p.1) et la consultation (Karayiğit, 2016, p.2 ; Kröger, 2008, p.4-5 ; Quittkat & Finke, 2008). Vue par certains comme un « monde politique souterrain » (Marks et alt. 2002, p. 3), la gouvernance multiniveau peut être définie comme un système où le pouvoir est fluide et les compétences partagées entre le niveau supranational (dans notre cas, les institutions européennes) et le niveau local (Hooghe, 1995, p.176). Ainsi, il est possible de penser à des alliances entre les extrêmes du système (Högenauer, 2015, p.7), alliances qui pourraient contourner le niveau étatique au nom des principes susmentionnés. Ce système est aussi appuyé par des nombreux groupes d'experts de compositions diverses qui suivent dans toute sa durée le processus décisionnel (Gornitzka et Sverdrup, 2008, p. 725).

[232] Ceci était particulièrement manifeste entre 2013-2014 lors de la rédaction des « Accords de Partenariat » entre la Commission Européenne et les États membres concernant les fonds structurels.

5.2 Les missions diplomatiques

Le droit diplomatique définit les missions –ou ambassades– comme les instances qui permettent à l'État d'exercer un rôle de négociation et d'observation auprès d'un autre État ou d'une organisation internationale (Hocking et Lee, 2011, pp. 665-667). Les entités sous-nationales ont progressivement adopté ce schéma de représentation (Acuto, 2016, p. 514-516) et ouvert des délégations à Bruxelles (Carvajal, 2009, p.2). Devenues une pratique courante (Van Hecke et alt., 2016, p.1435 ; Rodriguez-Pose et Courty, 2018, p.2), leur nombre avoisine actuellement les 200 (Keating et alt. 2015, p. 452 ; Smith, 2016, p. 27) dont 1/5e sont gérées par des municipalités. Or, peu de villes sont présentes à Bruxelles (Huysseune & Jans, 2008, p.3).

Le plus fréquent est que la municipalité s'appuie sur la représentation nationale ou régionale à Bruxelles (Vion, 2006, p. 154), voire sur les réseaux transnationaux (Callanan & Tatham, 2014, p. 198-200). En 1984, Birmingham a été la première ville européenne à ouvrir son propre bureau à Bruxelles (Pasquier, 2012, p. 175 ; Huysseune & Jans, 2008, p.2), et aussi la première collectivité territoriale. L'installation du bureau de Bristol date d'octobre 2014, à peine deux ans avant le referendum du Brexit.

Les missions locales et régionales à Bruxelles ont adopté des formes légales diverses, en accord avec la législation du pays d'origine (Keating et al. 2015, p.453). De la même façon, la taille, les moyens et l'orientation des délégations sont très variables. Elles peuvent aller d'un bureau partagé avec un consultant à mi-temps[233] jusqu'à une large organisation semblable à une ambassade (Carvajal, 2009, p. 2 ; Rodriguez-Pose et Courty, 2018, p.10), même si ses moyens ne sont pas comparables à ceux des lobbys corporatifs (Tatham et Thau, 2014, p.258). De même, leur activité peut se focaliser sur une question concrète ou s'occuper d'un suivi général des politiques européennes. La plupart des missions sont placées près des institutions européennes, dans le quartier d'Etterbeek, connu sous le nom de « quartier européen », pas loin à pied du Comité des Régions (CdR à partir d'ici) (Smith, 2016, p.27).

233 https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=city&search=search

Certains de ces bureaux sont situés ensemble dans la Maison des villes, des communes et des régions, un bâtiment bruxellois regroupant plus de 20 associations de collectivités locales et régionales, ainsi que les bureaux de représentation de huit villes européennes. Dans ce bâtiment, un cas particulier est celui des principales villes des Pays-Bas (Rotterdam, La Haye, Amsterdam, Utrecht) qui partagent un même espace, connu sous le nom de G-4, avec un secrétariat commun, mais dont les représentants sont différents (une personne pour chaque ville) et travaillent séparément (Greenwood, 2011, p. 9, Fievet, 2017). De nombreuses villes européennes[234] ont aujourd'hui un bureau à Bruxelles, individuel, collectif ou en binôme avec la métropole ou région tel que nous voyons dans le tableau 14 :

Tableau 14 : Bureaux de représentation des villes européennes à Bruxelles

Type de bureau	Villes concernées
Individuel	Amsterdam, Brème, Copenhague, Francfort Rhin-Main, Göteborg, Helsinki, Kalundborg, La Haye, Londres, Malmö, Prague, Rotterdam, Tallinn, Utrecht, Varna, Vienne,
Collectif – « Autorités Locales »	Allemagne (État et plusieurs länder), Chypre, Bulgarie, Ecosse, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie (TECLA), Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède,
Avec la région ou métropole	Arnhem-Nimègue, Berlin, Bratislava, Dubrovnik, Grand Birmingham (et West Midlands), Grand Manchester, Hambourg, Hanovre, Košice, Liverpool, Maastricht, Paris, Prešov, Skåne, Stockholm, Stuttgart, Trenčín, Turku (et Sud-ouest Finlande) ,

Source : Elaboration propre à partir du répertoire disponible sur le site du CdR, le Registre de Transparence et les données propres (septembre 2020).

Ces délégations facilitent le suivi et la participation à la politique communautaire (Van Hecke et alt., 2016, p.1435 ; Huysseune & Jans, 2008, p.5) ; elles favoriseraient le lien entre les citoyens et l'Union Européenne (Fievet, 2017, p. 28). Néanmoins, d'autres auteurs comme Rowe (2011) ou Callanam (2014) nuancent le propos car le (possible) succèes est la combinaison de plusieurs facteurs et actions.

Subséquemment, comme l'indique Nouvilas (2012), elles « *apportent un appui technique, institutionnel et logistique* ». Les actions de communication et d'information sont aussi

[234] https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=796380111637-72

pertinentes (Smith, 2016, p.32) voire, avec la recherche de fonds, la fonction principale (Marks et alt. 2002, p. 5), surtout dans le cas des bureaux des autorités locales (Callanan & Tatham, 2014, p. 199).

Néanmoins, les délégations ne se limitent pas à la représentation politique. Elles peuvent aussi servir de liaisons entre les acteurs (entreprises, chambres de commerce, universités, syndicats, société civile) et les institutions européennes (Trobbiani, 2016, p.9 ; Tatham, 2017, p.1090, Greenwood, 2011, p.4 ; Donas et alt., 2014, p.82). Ce fait est à double tranchant. D'un côté il souligne les délégations comme représentantes légitimes d'une pluralité d'acteurs, et de l'autre côté renforce leur image de « lobbyistes », justifiant ainsi leur inscription au registre de transparence (Trobbiani, 2016, p.23).

Le bureau de Vienne (2020), dans sa page web, détaille ainsi la structure de la mission d'une autorité locale à Bruxelles, tel que nous pouvons voir dans le tableau 15 précèdent [235]. Aujourd'hui il reste à savoir els fonctions (et budget) des représentations des villes britanniques à Bruxelles.

De même, en termes d'instruments, il est possible d'identifier d'autre type de « représentations » intéressantes que nous allons détailler ensuite.

[235] https://www.wien.gv.at/english/politics/international/eu/vienna-house/

Tableau 15 : Structure du bureau de représentation de Vienne

Vision et missions	Exercer comme une extension de la politique européenne de Vienne Maintenir de bons contacts avec toutes les institutions de l'UE et une connaissance approfondie de l'administration municipale de Vienne Obtenir rapidement des informations pertinentes et présenter les positions au plus tôt
Forme	Bâtiment acheté en 1995 4 bureaux de liaison : Vienne, Burgenland, Vienna Business Agency et Vienna Public utilities ; coordonnés par la directrice de la mission
Tâches	1. Suivi et analyse des développements liés à l'UE et pertinents pour Vienne 2. Affirmation des positions de Vienne dans les processus décisionnels de l'UE 3. Coordination de l'adhésion au Comité des régions ainsi qu'à EUROCITIES 4. Organisation de conférences d'experts et de réunions de lobbying avec les institutions européennes 5. Intermédiaire auprès des personnes pertinentes dans les instances européennes 6. Assistance aux groupes de visiteurs (experts) 7. Animation de réseau 8. Relations publiques et activités de présentation à Bruxelles et à Vienne 9. Gestion du flux d'informations de Vienne à Bruxelles et vice-versa 10. Travaux de recherche et analyses 11. Ambassadeur de la culture et de la qualité de vie viennoises 12. Assistance à d'autres organes et réseaux pertinents 13. Provision de locaux pour des réunions de travail 14. Accueil de visiteurs 15. Relations bilatérales avec Bruxelles et la Belgique
Orientation thématique	Suivi des politiques européennes en général Services d'intérêt général, dans le respect du principe de subsidiarité Le logement social en Europe Politique urbaine au niveau européen, y compris l'initiative Smart Cities Semestre européen et conditions de financement pour les villes et les régions
Objectifs	Positionnement et présentation de Vienne au niveau européen Accompagner les départements et autres unités de la ville de Vienne Relations publiques et diffusion d'informations pour représenter les intérêts municipaux Forger des alliances avec les acteurs concernés dans le domaine des services d'intérêt général
Cibles Vienne	1. Départements et unités organisationnelles de la ville de Vienne 2. Entreprises de la ville de Vienne 3. Écoles, établissements pour jeunes, universités et universités des sciences appliquées 4. Entreprises et associations professionnelles viennoises
Cibles Bruxelles	1. Institutions de l'UE : PE, Conseil, CE 2. Comité des régions, Comité économique et social 3. EUROCITIES, Conseil des communes et régions d'Europe, autres associations de villes et régions 4. Représentation permanente de l'Autriche auprès de l'UE 5. Organisations de partenaires sociaux et autres institutions autrichiennes en Belgique 6. Bureaux des villes et régions 7. Associations du secteur public et de l'économie sociale 8. Diverses associations, groupes de travail et réseaux d'intérêts spéciaux 9. Ambassade d'Autriche en Belgique et mission de l'Autriche auprès de l'OTAN 10. Forum culturel autrichien à Bruxelles 11. Pouvoirs publics, institutions culturelles, universités et média en Belgique
Impact	Reconnaissance dans le secteur des services publics ("services d'intérêt général") Référence dans le logement social en Europe Défenseur d'une intégration plus forte des villes dans le processus législatif de l'UE Expert sur la manière d'améliorer les conditions de financement des villes en Europe (en ce qui concerne les infrastructures urbaines) Relais permanent sur les questions d'équilibre social dans le développement urbain Promoteur d'une forte participation politique des femmes Positionnement des intérêts de Vienne vis-à-vis des institutions européennes (système d'alerte précoce) Représentation professionnelle des intérêts municipaux au niveau de l'UE (conseil et assistance aux services et unités organisationnelles)

Source : Elaboration propre à partir du site web (Septembre 2020).

5.3 La représentation dans les institutions

Tout comme les régions, les villes peuvent avoir une représentation au sein des institutions européennes. L'opportunité la plus connue est le Comité Européen des Régions (CdR), voire son parallèle au Conseil de l'Europe, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux. Pourtant, le Parlement Européen (l'intergroupe URBAN) et la Commission Européenne (les groupes et comités d'experts) offrent aussi une vitrine pour renforcer la position européenne des villes.

Le Comité des Régions (CdR)

Nous allons examiner la possibilité pour les villes d'être représentées auprès d'une instance (pas une institution) de l'Union Européenne, afin de trouver des soutiens pour leur projet urbain. Cela peut ensuite proportionner, entre autres, des alliances et de la visibilité. Nous allons nous appuyer dans notre expérience accompagnant nos membres, mais aussi sur les travaux de Keating et al. (2015), Smith (2016), Schönlau (2017), Defoort (2002) et Trobbiani (2016) entre autres.

En 1988, la création du Conseil Consultatif des Autorités Locales et Régionales cherche à garantir une vision territoriale de la politique régionale et, en général, des politiques européennes (Keating et al. 2015, p.454 ; Vion, 2006, p.151 ; Smith, 2016, p.19). Le CdR est créé subséquemment en 1994 suite au traité de Maastricht (Schönlau, 2017, p. 1167). Il vise à combler le déficit démocratique de l'UE ainsi qu'à donner forme au principe de subsidiarité (Defoort, 2002, p.10). Le Conseil Consultatif des Autorités Locales et Régionales comptait sur 21 entités locales et 21 régionales comme membres. Pour le CdR, cette parité est aujourd'hui disparue au profit des règles internes de chaque État pour la sélection. C'est effectivement au niveau national que sont choisis les représentants territoriaux de chaque État membre (Trobbiani, 2016, p.19 ; Greenwood, 2011, p.1). Avec l'élargissement de l'UE, le nombre de villes membres du CdR s'est accru car de nouveaux États membres ne sont pas régionalisés. Dans leurs choix, les autres États cherchent souvent une proportionnalité entre villes et régions dans leur représentation.

Selon son site, depuis février 2020, le CdR est composé de 329 membres (dont 158 viennent des municipalités) et d'un nombre égal de suppléants, nommés pour cinq ans. Cependant, la ville n'est pas toujours représentée au CdR par son responsable (le maire, le président). Les raisons pouvant justifier la représentation de la collectivité locale par un des membres du conseil sont variées. Tout d'abord, il peut s'agir de raisons historiques. C'était le cas d'Albert Bore, ancien maire de Birmingham (Royaume-Uni), fondateur du Comité des Régions et d'Eurocities, vice-président du CdR jusqu'en 2020, bien qu'il ne soit plus maire depuis 2015. Pour des raisons d'équilibre politique, la même ville peut se voir représentée par deux élus. Catane (Italie) comptait sur la présence au CdR de son maire, Salvo Pogliese, du parti Forza Italia et d'Enzo Bianco, élu à la municipalité, du parti démocratique, ancien ministre. Un autre facteur peut être l'organisation interne de la mairie. C'est le cas pour la ville de Cork, où le rôle de maire est rotatoire si bien qu'elle est représentée par deux élus : Kieran McCarthy et Deirdre Forde. Enfin, un moindre intérêt ou une moindre disponibilité pour les affaires européennes d'un maire, surtout dans les communes plus petites, peut conduire à une délégation sur un autre élu.

Tout au long du processus législatif de l'UE, plusieurs domaines doivent compter sur l'avis du CdR pour être validés (Schönlau, 2017, p.1171) :

« *Éducation, formation professionnelle et jeunesse (article 165 du traité FUE);*

Culture (article 167 du traité FUE);

Santé publique (article 168 du traité FUE);

Réseaux transeuropéens de transports, télécommunications et énergie (article 172 du traité FUE);

Cohésion économique et sociale (articles 175, 177 et 178 du traité FUE). »

Le CdR peut être saisi tant par le Conseil que par la Commission Européenne et par le Parlement Européen (Smith, 2016, p.22). S'il n'est pas consulté sur une des questions obligatoires, ou si son avis est considéré comme allant de soi, le CdR peut saisir la Cour européenne de justice (**BDE**), une possibilité qui lui accorde de facto un droit de veto.

En février 2018, le Comité de Régions a rappelé à la Commission Européenne cette faculté, pour la première fois dans son histoire, comme nous verrons plus tard.

De son point de vue, la proposition de la Commission pour les règlements concernant les réformes structurelles ne respectait assez le principe de subsidiarité, car il n'est pas possible d'y dédier une partie des fonds structurels.

Le travail du CdR est organisé en six commissions qui répondent à son mandat ; chaque membre peut choisir d'adhérer à deux d'entre elles selon les priorités de sa collectivité. Cependant, la plupart du temps ce choix dépend aussi de la nomination de l'État membre et des équilibres : entre pays au sein du CdR, au sein des groupes politiques et au sein de chaque délégation nationale (Keating et al. 2015, p.455). Pour des raisons évidentes au vu de sa thématique centrale, la commission la plus prisée est celle de la Cohésion territoriale ou COTER. Elle est aussi celle où le ratio de villes est le plus petit. Il est aussi possible de créer ou de joindre un intergroupe thématique. Par ailleurs, les membres se sont organisés en délégations nationales et en groupes politiques (Deefort, 2002, p. 15 ; Trobbiani, 2016, p.18, **BDE**)[236]. Le bureau est responsable de la réalisation du programme politique du CdR (Deefoort, 2002, p. 18).

Les villes ont aussi accès à des rôles clés au sein du CdR[237]. Par exemple, le chef actuel de la délégation lithuanienne est Mindaugas Sinkevičius, maire de Jonava, ville de 35000 habitants. Le maire de Séville (Espagne), Juan Espadas Cejas, est le président de la commission environnement (ENVE) et le rapporteur pour la Charte de Liepzig, tandis que le vice-président de la COTER est le maire de Slovenska Bistrica (Slovénie), Ivan Žagar. Dainis TURLAIS (élu à Riga, Lettonie) et Robert Sorin Negoiță (élu à Bucarest, Roumanie) sont les vice-présidents d'ECON. Les commissions Ressources naturelles et Société et éducation (NAT et SEDEC) sont les seules présidées par des femmes, Ulrika Landergren (élue à la mairie de Kungsbacka, Suède) et Anne Karjalainen (élue à la mairie de Kerava, Finlande) respectivement.

Les deux commissions ont aussi chacune un vice-président issu d'une collectivité locale, Radim Sršeň (élu à Dolní Studénky, République Tchèque) et Matteo Luigi Bianchi (élu à Morazzone, Italie).

---

[236] Dans la conférence des présidents, l'instance qui réunit les présidents des groupes politiques, les représentants des municipalités sont Kieran McCarthy (Cork, président de l'Alliance Européenne), Christophe Rouillon (Coulaines, France, président du groupe socialiste) et Satu Haapanen (Oulu, Finlande, co-présidente des Verts) (Août 2020).
[237] Données en août 2020.

Enzo Bianco, élu de la municipalité de Catania (Italie), est le vice-président de la commission CIVEX (Citoyenneté). Il était candidat à la présidence du CdR en 2019. Cette organisation peut se voir dans le tableau 16 :

Tableau 16 : Présence des villes dans les groupes du CdR

Type	Nom	Thématique	Villes[238] / Membres
Commissions	CIVEX	Citoyenneté, gouvernance et affaires institutionnelles et extérieures	52/103
	COTER	Cohésion territoriale et budget de l'UE	43/106
	ECON	Politique économique	50/ 103
	ENVE	Environnement, changement climatique et énergie	49/102
	NAT	Ressources naturelles (Agriculture et pêche)	45/98
	SEDEC	Politique sociale, de l'éducation, de l'emploi, de la recherche et de la culture	50/102
Groupes politiques	Alliance Européenne		6/14
	Conservateurs et réformistes européens		11/25
	Parti populaire européen		54/ 124
	Parti socialiste européen		48/95
	Renew Europe		30/50
	Les Verts		7 /11
	Non affiliés		2/4

Source : Elaboration propre à partir de COR / Message/ (Septembre 2020)

Dans ce contexte, le poste de rapporteur donne la faculté de définir la dimension territoriale dans une proposition de loi européenne, tant dans les matières obligatoires que dans celles facultatives. Cela représente la possibilité d'inclure certains enjeux locaux dans les politiques européennes. Le processus se déroule en trois étapes : discussion au sein d'une commission, rédaction par un membre (le rapporteur) et vote, tant dans la commission compétente que, ensuite, en séance plénière.

Ossi Martikainen[239], élu à la ville de Lapinlahti (Finlande) et membre du CdR depuis 2004, était responsable en 2019 d'un avis sur la mise en œuvre de la stratégie européenne pour les forêts[240].

---

[238] Nous faisons bien référence aux municipalités et non aux départements, provinces ou comtés. Il faut noter que des villes comme Sofia (Bulgarie) ou Héraklion (Grèce) sont membres du CdR mais ne siègent dans aucune commission à la date de réalisation de ce tableau.

[239] https://cor.europa.eu/en/news/Pages/Ossi-Martikainen-becomes-chair-of-NAT-commission.aspx

[240] https://cor.europa.eu/en/news/Pages/The-EU-needs-a-new-forestry-strategy-to-harness-the-potential-of-the-bioeconomy.aspx

Uno Silver, élu à la municipalité de Kose (Estonie), était un des rapporteurs pour les Commissions NAT et COTER pendant la période antérieure (2014-2019).

Aujourd'hui, Juan Espadas Cejas, maire de Séville (Espagne) est désigné comme responsable de l'Opinion sur la nouvelle Charte de Leipzig[241] pour le développement urbain qui devrait être adoptée en octobre 2020. Chaque année le Comité des Régions publie un rapport sur l'impact de ses activités sur la législation européenne (fig 13)

Au niveau continental, il est possible de faire un parallèle avec le Conseil de l'Europe, qui s'est doté d'un Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux. Les membres peuvent ne pas coïncider ; en fait, la coutume veut que les postes au CdR et au Congrès soit distribués de façon équitable entre les collectivités nationales. Néanmoins, certains membres du Congrès le sont aussi au CdR. C'est le cas de Ricardo Rio, maire de Braga (Portugal), membre du Comité et suppléant au Congrès ; ou de Lajos Kovacs (élu à Budapest, Hongrie), membre du CdR depuis 2020 et membre aussi du Congrès.

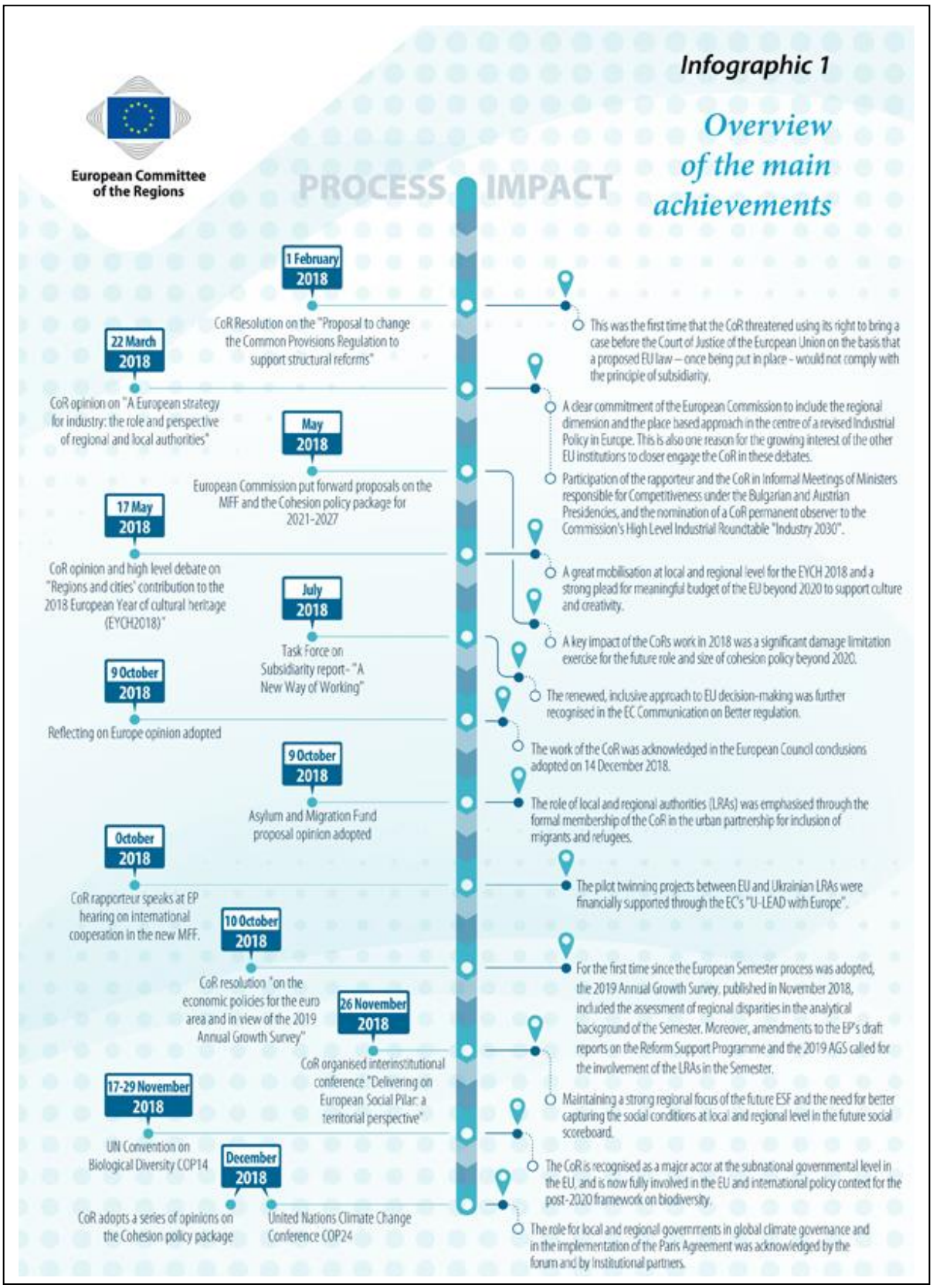
Ratifiée en septembre 1988, la Charte européenne de l'autonomie locale (également appelée Charte de la démocratie locale) « affirme le rôle des communautés comme premier niveau d'exercice de la démocratie » (CdE, 2019). Par conséquent, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une « institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 États membres et d'évaluer l'application » de la Charte. À l'instar du Comité européen des régions, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « œuvre pour favoriser la concertation et le dialogue politique entre les gouvernements nationaux et les autorités locales et régionales » (CdE, 2019) alors que ses membres sont « nommés pour un terme de deux ans conformément à la procédure propre à chaque État membre.

Au sein des délégations nationales, les membres sont répartis entre les deux chambres du Congrès, la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions ». Cette division en deux chambres donne plus de visibilité aux collectivités locales que dans le cas du CdR. Même si, au sein de ce dernier, régions et villes ont appris à travailler ensemble (Trobbiani, 2016, p. 20), cette instance n'est pas « le forum des enjeux urbains dans l'Union Européenne » (Vion, 2006, p. 155).

---

[241] https://www.sevilla.org/actualidad/noticias/el-comite-de-regiones-designa-al-alcalde-de-sevilla-como-ponente-del-dictamen-para-actualizar-la-carta-de-leizpig-y-definir-la-nueva-estrategia-de-ciudades-sostenibles-europeas

Fig. 12 : Résultats de l'activité politique du CDR (2020)



Le Parlement Européen et la Commission Européenne

Une fois la chambre locale a été présentée dans sa dimension d'instrument, nous allons montrer les possibilités auprès des institutions européennes. Pour cela nous allons nous appuyer sur les travaux d'experts que nous avons déjà vus dans les sections précédentes comme Heinelt & Niederhafner, (2005), Fievet, (2017) et Tatham (2017) entre autres, mais aussi sur la documentation européenne disponible, puis notre expérience de lobbyste en observation participante.

Même si le CdR et le Congrès sont les deux assemblées territoriales les plus connues dans le continent, cela n'exclut pas la possibilité pour les municipalités d'être représentées au Parlement Européen ou encore à la Commission Européenne. Tous les quatre font recours à des méthodes similaires de consultation, comme les questionnaires ou les auditions publiques autour d'un sujet.

Dans le cadre de la co-décision et afin de proposer des amendements (Heinelt & Niederhafner, 2005, p.78), il est possible de « briefer de façon anonyme » (Tatham, 2017, p. 1090) les députés du Parlement Européen, spécialement ceux de la région ou pays d'origine (Högenauer, 2015, p.13). Il faut les saisir lorsqu'ils préparent une résolution au sein d'un Comité, surtout s'il s'agit du rapporteur (Beyers et alt., 2015, p. 4-5) ou du « shadow rapporteur[242] ». Par conséquent, il est intéressant de suivre les travaux du comité REGI, qui s'occupe des questions territoriales, voire d'autres comités en lien direct avec les priorités du conseil municipal. Dans ce sens, Malmoe est observateur auprès du comité Transport. Par ailleurs, les intergroupes multisectoriels au sein du Parlement européen sont une opportunité pour les villes (Heinelt & Niederhafner, 2005, p.78).

Également, l'intergroupe URBAN permet une dialogue direct des villes avec les députés européens intéressés par la question urbaine[243]. Cet intergroupe a été créé en 2005 par Jan Olbrycht, député polonais et ancien maire de Cieszyn.

---

[242]En plus du rapporteur principal nommé par la Commission pertinente du Parlement Européen, chaque groupe politique nomme un rédacteur qui suivra le rapport en préparation.
[243] http://urban-intergroup.eu/about-us/

Il est composé de plus de 90 eurodéputés et travaille avec 143 organisations partenaires[244], dont certaines villes européennes (Amsterdam, Baia Mare, la métropole de Barcelone, Birmingham, Budapest, la métropole de Frankfort-Rhin-Main, Gijon, Grand Manchester, La Haye, la métropole de Lille, l'agglomération de Lyon, Munich, Pise, Reggio Emilia, Rotterdam, Varsovie) ou des réseaux européens comme Eurocities, Energie-Cités ou encore les Villes Atlantiques.

Comme on l'a montré dans la section 1.2, la Commission Européenne est, pour les villes, le point d'entrée dans les politiques européennes le plus intéressant, surtout vu son rôle comme initiatrice de la législation communautaire (Fievet, 2017, p.17). Nous verrons donc dans cette section l'approche des groupes d'experts, pour passer ensuite à celle des consultations en section 5.4 et l'initiative citoyenne en 5.5.

Les villes peuvent, *de motu proprio*, envoyer à la Commission Européenne des informations et analyses concernant les dossiers de leur intérêt et ainsi se démarquer en tant que spécialistes d'une question concrète. Inversement, la Commission Européenne peut saisir les villes, soit à titre individuel, soit en représentation d'un réseau transnational (Fievet, 2017, p.18), afin de combler ses besoins en expertise – les villes peuvent apporter une vision démocratique mais aussi analyser la faisabilité d'une mesure sur le terrain (Heinelt & Niederhafner, 2005, p.77 ; Metz, 2015, p. 17).

Il faut distinguer les comités de comitologie des groupes d'experts. Tandis que la première dimension fait référence aux organes de suivi et de scrutin composés d'États membres, la deuxième définit un groupe d'experts[245] des secteurs public et privé qui se réunit plus d'une fois afin de conseiller la Commission Européenne dans la préparation de la législation (**BDE**). De plus en plus importants, les groupes d'experts sont devenus routiniers et permanents dans les travaux de la Commission Européenne (Gornitzka et Sverdrup, 2008, p. 727). Leur importance varie selon les directions générales de la Commission Européenne et selon le degré de coordination entre elles (ibid. ; (Metz, 2015, p.75).

[244] http://urban-intergroup.eu/partners/
[245] https://www.horizon2020.gouv.fr/cid81979/les-groupes-experts-consultatifs.html

Même s'ils sont une instance informelle et sans droit de veto (Metz, 2015, p.48), la Commission Européenne peut les utiliser comme arme politique en créant une masse critique (ibid. p. 99).

Le registre des groupes d'experts de la Commission Européenne compte, en 2020, plus de 680 entrées. Ces groupes se sont multipliés depuis l'année 2000, mais ils sont, pour la plupart, restreints aux « experts » classiques (chercheurs, spécialistes) et aux experts désignés par les États membres (Quittkat & Finke, 2008, p. 195-196).

Certains groupes sont composés après un appel à candidatures qui est publié mais pas « publicisé ». D'autres fois, c'est l'expertise de l'acteur en question – dans les cas des villes, c'est souvent leurs « bonnes pratiques » et leur représentativité européenne qui conduisent la Commission Européenne à les inviter à faire partie du groupe d'experts. Il est aussi possible de faire formuler une candidature spontanée pour un groupe particulier. Au-delà des dialogues structurés, ou *dialogue systématique* instauré par la Commission Européenne avec les collectivités en 2004 (**BDE**, Heinelt & Niederhafner, 2005, p.78 ; Fievet, 2017), les villes participent à des Groupes experts de la commission.

La position d'expert est confortable parce qu'elle peut supposer aussi une petite compensation de frais pour les déplacements à Bruxelles (elle n'est pas automatique) en plus du prestige et « réseau » que suppose ce type d'alliance. Néanmoins, il est aussi possible de proposer et promouvoir l'expertise qui émane du projet urbain à partir d'une forme écrite : les consultations.

Les consultations écrites

Le projet urbain nécessitant d'anticiper la législation européenne doit se pencher sur les consultations écrites, qui sont devenues plus fréquentes et accessibles à partir de la Commission Juncker. Ces consultations sont le moment de décrire les priorités qui doivent être mises à l'agenda, voire de faire des demandes particulières au niveau local afin d'attirer l'attention sur un problème aligné avec la thématique, problème qui servira d'exemple au raisonnement de la réponse à la consultation. Pour cette partie nous nos reposerons surtout sur les observations de Quittkat et Finke (2008), presque les seules à avoir observé cet élément.

Dans le système de gouvernance multiniveaux où tous les acteurs *doivent* être impliqués dans la conception de la législation, la consultation est un moyen indispensable. Ce concept de consultation est évolutif. Il surgit dans l'idée de la « bonne gouvernance » européenne pour se développer dans les principes de subsidiarité, proportionnalité et, surtout, partenariat (Quittkat & Finke, 2008, p. 184), que nous avons vus antérieurement, ainsi que sur les principes de participation et transparence (ibid.p.196). Ainsi, cette consultation peut prendre plusieurs formes et nous en avons déjà nommé certaines. Néanmoins, cette sub-section va se centrer sur les consultations écrites, les *questionnaires*, que la Commission Européenne publie en ligne afin d'avoir la vision des parties prenantes et des citoyens (Quittkat & Finke, 2008, p. 185-186).

Cette plateforme de consultation est lancée au début des années 2000, après la publication du Livre Blanc sur la Gouvernance (Bunea, 2017, p.46). Cette méthode d'échange permet à tout un chacun d'y participer virtuellement[246]. Elle contribue à améliorer la qualité des propositions législatives en plus de donner la parole au grand public et à toutes sortes de parties intéressées (Bursens et alt., 2014, p.3).

Néanmoins, la première version est critiquée ; elle est vue comme « un simple plébiscite » et les délais sont trop courts (Bunea, 2017, p.46). La publication des guidelines et la boite à outils sur « Une meilleure régulation » sont le résultat d'un processus de consultation (Bunea, 2017, p.47 n ; Ranchordas, 2017, p.52) qui aboutit à un système qui se veut plus performant. Par ailleurs, le champ de ces consultations s'est élargi (Figueiredo Nascimento et alt., 2016, p.12 ; Ranchordas, 2017). Au-delà des consultations préalables à la rédaction de législation, il est possible actuellement de contribuer à plusieurs moments de 'l'activité législative qui vont de l'identification précoce à l'évaluation de politiques. Il est même possible de faire des suggestions sur des points d'amélioration de la législation européenne. De même, les échéances sont passées à un minimum de trois mois de façon obligatoire. (Figueiredo Nascimento et alt., 2016, p.12).

---

246 https://blogs.egu.eu/geolog/2017/08/30/geopolicy-what-are-european-commission-consultations-and-how-can-scientists-contribute

À travers les consultations ouvertes et disponibles sur la plateforme « Your Voice in Europe » (Figueiredo Nascimento et alt., 2016, p.12), la Commission Européenne peut réunir l'expertise d'une diversité d'acteurs afin d'orienter, voire de peaufiner ou encore de justifier une proposition politique (Van Hecke, et alt. 2016, p. 1436 ; Greenwod, 2017, p.3), surtout dans la mesure où ces consultations et la saisine du Conseil et du Parlement Européen sont simultanées (Figueiredo Nascimento et alt., 2016, p.12). Dans ce cadre, les acteurs saisissent l'opportunité des consultations pour faire valoir leurs positions ou guider la politique européenne d'une façon favorable à leurs intérêts. Les réponses permettent aussi d'alimenter la visibilité des actions sur le terrain. En annexe au questionnaire proposé par la Commission Européenne, il est souvent possible de présenter les résultats d'une recherche, une analyse particulière ou un exemple territorial afin d'illustrer l'enjeu visé par la consultation.

Les réponses peuvent être soumises dans toutes les langues de l'Union Européenne, même si la préférence tacite va à l'anglais, pour des questions d'analyse et de prise en compte par les services, mais aussi tenant compte de la visibilité offerte par la plateforme web qui héberge et publie les réponses. Ce dernier point implique, néanmoins, que l'organisation qui envoie sa contribution doit être inscrite dans le registre de Transparence. Il existe aussi la possibilité de s'inscrire sur le site « Your voice in Europe » pour être alerté d'une consultation sur une thématique concrète.

La participation des acteurs à ces consultations varie selon leur origine géographique. Les parties intéressées des « anciens » membres sont plus promptes à y répondre que celles des nouveaux États Membres (Bursens et alt., 2014, p.6) Elle dépend aussi des ressources disponibles : expertise ou ressources humaines, et du retour sur l'investissement anticipé (ibid. p.9). De même, une relation fluide avec l'État membre d'origine ou une position forte à Bruxelles grâce aux autres moyens décrits auparavant, peuvent démotiver les collectivités par rapport à ces consultations européennes (ibid. p.11). L'appartenance à un réseau peut aussi bien servir de remplacement (le réseau réalise une réponse groupée) que d'élan quand le réseau proportionne l'information essentielle à la réalisation en temps suffisant pour préparer la contribution à la consultation (ibid. p.13).

En ce qui concerne la consultation de 2014 sur l'Agenda Urbain Européen, il est possible d'observer tant la différence entre pays que l'implication des associations de villes. 28 réponses sont parvenues de l'Allemagne (dont 3 villes), face aux 2 de la République Tchèque ou du Danemark ou encore la seule réponses grecque (la ville d'Alexandroupolis). La plupart de réseaux européens de villes sont comptés dans les 36 réponses de Belgique, car ils ont répondu depuis le siège à Bruxelles. Les options « pays d'origine » n'incluent aucune option pour les organisations transnationales qui doivent choisir l'Etat où elles sont basées. Bien que très peu nombreuses, les réponses des villes aux questionnaires de la Commission ne se limitent pas à l'Agenda urbain. Par exemple, fin 2019, le questionnaire sur l'utilité du Fonds social européen[247] a reçu la réponse de plusieurs autorités locales comme Utrecht, Göteborg ou Lykovrisi-Pefki. Presque en parallèle, le sondage sur la Mobilité Urbaine[248] a été très populaire, recevant des contributions de villes comme Lisbonne, Utrecht ou Stuttgart et de réseaux comme POLIS. Au deuxième trimestre de 2020, la consultation sur le Pacte Européen sur le Climat [249]a reçu la réponse de plus de 20 villes européennes comme Amsterdam, Brest Métropole, Munich, Râmnicu Vâlcea ou Turku, ainsi que des associations Energy Cities, Medcities et du réseau des régions peri-urbaines (PURPLE). Les villes européennes répondent aussi aux demandes de retours (feedback) sur les feuilles de route de la Commission Européenne comme celle pour l'Economie circulaire[250] et le nouveau plan d'action visant à accroître le recyclage et la réutilisation des produits dans l'UE. Parmi 374 avis reçus (IKEA ou Saint Gobain entre autres), nous pouvons souligner les contributions de Vienne et Porto. Un rapport de la Cour des Comptes Européenne publié en 2019 (Lazarou & Turtelboom, 2019, pp. 4-5) trouve que ce système de consultation est adéquat.

---

[247] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1862-Evaluation-of-the-support-to-employment-and-mobility-by-the-European-Social-Fund/public-consultation

[248] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1995-Urban-Mobility-in-the-EU/public-consultation

[249] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12219-European-Climate-Pact/public-consultation

[250] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12095-Circular-economy-new-action-plan-to-increase-recycling-and-reuse-of-products-in-the-EU

Néanmoins, il leur semble nécessaire de l'ajuster par des moyens divers : (i) renforcer le suivi et la structure des consultations, (ii) introduire plus de langues disponibles dans les consultations clés, (iii) séparer les questionnaires pour le grand public et pour les experts, (iv) consolider le système informatique et de protection des données et (v) donner des retours en deux temps aux participants. Ranchordas, professeure de droit public, (2017, pp.55-62) suggère aussi l'utilisation du recours narratif pour augmenter le nombre de réponses des citoyens. Cette solution pourrait aussi être appliquée aux villes qui, dans ce cas, pourraient présenter plus facilement de meilleures pratiques pour contribuer à la proposition de législation. Un usage fréquent de la plateforme « *Your Voice in Europe* » peut améliorer sa prise en main. Cependant, il révèle aussi plusieurs problèmes au-delà de ceux déjà mentionnés. Tout d'abord, il est extrêmement difficile de formuler, à partir de la plateforme, des statistiques de participation. Les filtres fonctionnent aléatoirement, surtout dans le navigateur Chrome, et ne sont pas assez spécifiques, i.e. la mention « autorité publique » peut correspondre à un ministère national comme à la facilité locale de gestion des déchets. La présentation des résultats est loin d'être uniforme. Certaines contributions ne sont pas enregistrées en format liste, mais directement chargées sur la plateforme. C'est le cas des réponses pour l'Agenda Urbain susmentionné, dont la liste de participants consiste en un document zip avec 28 sous-dossiers remplis de deux centaines de documents ; à ouvrir un par un et dont certains sont dupliqués. Par ailleurs, cette consultation n'avait pas respecté le délai de 12 semaines obligatoires, en prétextant que la question avait été traitée auparavant. Dans d'autres cas, le feedback est organisé en pages subséquentes, de façon à devoir consulter 30 pages web avec cinq résultats chacune. Ce système ne resulte pas pratique pour pouvoir analyser les réponses. Il est difficile de comprendre comment en 2020, à partir d'un questionnaire en ligne avec plusieurs options de classification de la réponse, il faille encore les chercher une par une. L'option de télécharger un document automatique n'est pas disponible partout ; et, quand elle l'est comme pour la consultation du Pacte sur le Climat (2020), le document est à moitié vide.

Les résultats peuvent aussi être absents. Dans l'espace dédié à la consultation sur les RTE-T[251], fermée en juillet 2019, aucun résultat n'est disponible.

Malgré un feedback limité, la consultation reste un instrument de diplomatie performant, car elle donne visibilité et statuts européen au projet urbain. Nous allons voir ensuite l'initiative citoyenne européenne comme une « consultaiton » plus développée.

L'initiative citoyenne européenne

Même si de façon indirecte, de par sa nature participative, un projet urbain peut faire porter ses priorités par ses citoyens. Cette possibilité se traduit, dans le cadre de la diplomatie urbaine européenne dans le recours à une initiative citoyenne, mécanisme qui a été analysée par Kaufmann en 2015, avant que celui-ci ne soit pas renouvelé cette année. L'initiative citoyenne européenne (ECI) fut lancée en avril 2012, (Kaufmann, 2015, p.1) suite à une consultation de la Commission Européenne. Ce mécanisme d'interpellation directe de la Commission de la part des citoyens européens n'est pas un droit de pétition (qui existe par ailleurs pour le Parlement Européen) ni de décision directe, mais un outil de « mise à l'agenda » (Kaufmann, 2015, p.7) ou de droit d'initiative similaire à ceux du Parlement ou du Conseil. Les critiques[252] sur la faiblesse de la structure initiale, sur sa complexité et sur son manque de communication ont conduit à une réforme en 2020 (Hierlemann et Huesmann, 2018, pp.6-7). En 2018, seules 4 des 67 initiatives présentées avaient survécu au processus (Salm, 2018, p.4) visant à identifier s'il s'agit d'une question relevant du niveau européen, et, le cas échéant, sur quelle base légale dans les traités. Les conditions sont décrites par Kaufman en 2015 (pp.8-16) :

(i) Identifier un problème à l'échelle européenne et vérifier qu'il n'est pas inscrit dans la législation européenne.

(ii) Établir bien en amont la stratégie de communication et le contact avec les partenaires d'autres pays (au moins 7) et former le « Comité d'initiative ».

---

[251] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1908-Trans-European-transport-network-Guidelines/public-consultation

[252] https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/new-report-highlights-limited-of-success-of-europe-citizens-initiative

(iii) Trouver des sponsors et supporteurs ainsi que de traducteurs.

(iv) Se préparer à la collecte de signatures, la faciliter et les faire vérifier.

(v) Bien rédiger la présentation de l'ECI en respectant les caractères, et l'enregistrer dans l'attente de vérification de sa recevabilité.

(vi) Préparer les auditions avec les institutions européennes (si recevable)

A partir de l'exemple de la première ECI, Bieler (2015, pp.19-25) ajoute deux autres facteurs nécessaires pour garantir leur succès : présenter une question « unique » avec « *une longue histoire* » à laquelle le public soit sensibilisé et avoir une large alliance d'acteurs au niveau européen mais aussi national. Or, à partir de janvier 2020[253] un règlement simplifié est appliqué à l'ECI, avec des mesures phares comme une plateforme de collecte de signatures centralisée et un délai plus long (six mois) après l'enregistrement, un soutien renforcé aux organisateurs ou la possibilité pour le Parlement Européen d'émettre une résolution de soutien. Les villes européennes, à travers leurs réseaux, projets et présence dans les institutions sont bien positionnées pour lancer une ECI et elles pourraient faire partie intégrante d'une stratégie de diplomatie urbaine. Il ne faut pas oublier que la première initiative citoyenne à être acceptée se centrait sur une thématique clé du développement urbain : l'eau et l'assainissement. Elle avait été soumise par l'Union des Travailleurs Européens du Service Public (Bieler, 2015, p.1). D'autres initiatives « urbaines » avaient été présentées sans succès : la réduction de vitesse dans les villes à 30km/h, le logement accessible et la gestion responsable des déchets.

Bilan : la diplomatie classique comme instrument

Cette diplomatie *classique* est un instrument fondamental pour démontrer la pertinence du projet urbain au niveau européen. Cela peut faire changer la situation au niveau national et/ou régional, ainsi que conduire à des alliances avec des territories qui traversent des situations similaires. Une diplomatie éclatée par une diversité des acteurs telle qu'elle conteste le monopole étatique des affaires étrangères ne signifie pas que l'État ait perdu sa prépondérance sur la scène internationale (Cohen, 2005, p.4).

[253] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/149/l-initiative-citoyenne-europeenne

Dans le cas de l'Union Européenne, malgré l'initiative de la Commission Européenne, la codécision avec le Parlement Européen, voire les avis du Comité des Régions ou du Comité Economique et Social, c'est toujours le Conseil Européen et donc les États membres qui gardent le dernier mot. Par conséquent, le travail auprès des gouvernements nationaux concernés est l'étape indispensable dans toute stratégie européenne. D'autant plus pour les villes qui, en tant que collectivités territoriales, sont soumises à l'ordre constitutionnel. Dans ce cadre, un maire est un ambassadeur qui n'a pas d'immunité. Les voies décrites dans cette section sont surtout ouvertes dans la phase de préparation des politiques ; à l'exception des midterm reviews[254], la consultation *s'efface* pendant l'exécution et l'évaluation finale (Kröger, 2008, p. 30).

Forme la plus couteuse de mobilisation à Bruxelles (Tatham, 2017, p.1090, Smith, 2016, p.27), l'installation d'une délégation doit faire l'objet d'une analyse cout-bénéfice (Smith, 2016, p.27) dans laquelle plusieurs facteurs doivent être pris en compte. Il existe aussi des solutions intermédiaires : il est par ailleurs possible de partager les bureaux ou encore d'envoyer un délégué au bureau régional. Une bonne entente avec la représentation nationale ou régionale (Beyers et alt., 2015, p.5) ou encore avec un réseau européen peut être suffisante et dispenser la ville d'un tel investissement (Carvajal, 2009, p.2 ; Keating et al. 2015, p. 454). De même, il faudrait écarter des effets de mimétisme ou encore d'image (McConnell et alt., 2012, p.804-806) ; même si la symbolique du bureau à Bruxelles permet de s'attribuer des victoires politiques sur des dotations qui seraient arrivées de toute façon (Keating et al. 2015, p. 453). Au regard de la littérature, les bénéfices sont les suivants (Fievet, 2017, pp. 22-28):

1. Circulation et prompt suivi de l'information formelle et informelle ;

2. Promotion auprès des institutions européennes mais aussi des investisseurs ;

3. Renforcer leur position et leur indépendance,

4. Mise en réseau de la région et de ses représentants avec les institutions communautaires et autres acteurs,

5. Cohérence avec les initiatives de l'État Membre d'origine, les acteurs nationaux ou les experts

[254] Evaluation à moyen terme des politiques européennes qui peut signifier un changement dans l'allocation budgétaire ou les priorités

6. « Efficience » : plus adapté à la réalité du territoire

7. Flexibilité, les délégations peuvent varier le degré d'investissement au fil du temps.

Deuxièmement, le Conseil des Communes et Région d'Europe et d'autres auteurs (Greeenwood, 2011, p.1 ; Smith, 2016, p.23-24 ; Bursens et alt., 2014, p.2 ; Hooghe, 1995, p.180) identifient les faiblesses du Comité des Régions comme instrument européen. Tout d'abord, il s'agit d'une instance qui produit des avis non obligatoires, dont la plupart suivent l'initiative de la Commission Européenne. Ensuite, les membres - choisis par l'État- n'ont pas un mandat direct mais représentatif. Autrement dit, ils ne sont pas les « *eurodéputés* » territoriaux de toutes les collectivités européennes ; surtout quand les actions du CdR sont soumises à des négociations internes et à des clivages nationaux et partisans. Le Comité ne semble pas en position d'apporter des données sur ou de demander directement aux territoires quel serait l'impact des politiques européennes pour chacun d'entre eux. Finalement, même si après l'élargissement il y a une quasi-parité entre collectivités locales et régionales, le clivage local/ régional est toujours présent depuis sa création (Hooghe, 1995, p.181).

D'autres auteurs confirment cette faiblesse du CdR (Trobbiani (2016, p. 9 ; Fievet, 2017, p.16 ; Huysseune & Jans, 2008, p.7), le réduisant à un simple « forum » (Wright et alt., 2020, p. 18) ou « symbole » (Smith, 2016, p.18) dont la création a été volontairement handicapée par les traités (Smith, 2016, p.23). Cette institution a réaffirmé son rôle en février 2018[255] ; avec une résolution contraire à l'utilisation des fonds structurels pour financer les réformes structurelles qui menaçait la Commission Européenne d'une saisine de la Cour de Justice. Cette confirmation du Comité des Régions en tant que gardien de la subsidiarité a démontré que les villes peuvent ralentir le processus décisionnel (et donc budgétaire) européen. Le pouvoir de veto, les moyens de l'organisation (support technique, experts, salles de réunion et média, bureaux de presse et communication, interprètes) et la visibilité que peuvent avoir les maires en tant que membres du CdR sont des outils remarquables pour les villes représentées, quelle que soit leur taille.

[255] https://cor.europa.eu/fr/news/Pages/plenary-highlights-jan-2018.aspx

Par ailleurs, le CdR, à travers les rapports d'initiative propre, peut anticiper la législation européenne, s'emparer de sujets secondaires (Schönlau, 2017, p. 1174) et leur redonner une importance institutionnelle, voire être un laboratoire d'innovation politique. Par conséquent le CdR est « *doté d'un fort potentiel et pourrait connaître une évolution qui l'apparente à celle du Parlement européen* » (Loughlin & Seiler, 1999, p. 763).

Nous avons vu les différents instruments politiques ou de diplomatie classique comme ces opportunités qui permettent de se positionner autour de la législation européenne et dans le processus de décision. Néanmoins, tel que des frères « tri » siamois, tant les opportunités de stratégie et subvention comme celles d'initiative législative, dépendent de la communication européenne de la ville.

Ainsi, dans le prochain chapitre nous allons voir les spécificités de cette communication au niveau européen et les instruments concrets que les villes peuvent y déployer.

Chapitre 6 : Instruments de communication et promotion (européens)

« *Le rêve qu'une ville inspire est un vieux rêve* », nous disent Druker et Gumper (2016, p. 1367). Or, notre travail dans ce chapitre vise à retrouver les parallélismes entre certains instruments disponibles au niveau européen et ceux de la communication, du marketing ou du « branding » (Gilboa, 2008) . Pour ce chapitre, la clé est la finalité (la communication) et non la stratégie (marketing territorial, city branding, etc.) : comment les villes européennes positionnent-elles leur projet urbain en Europe ? A travers la diplomatie urbaine européenne, la communication sert à démontrer la pertinence de la stratégie locale, la valeur ajoutée du travail au niveau européen, l'impact bénéfique sur le quotidien et comment l'action devient plus efficace, sans oublier que l'action (dans notre cas, de la ville) contribue à la construction et à la mise en œuvre de l'UE (**BDE**). Néanmoins, Anholt (2009, p. 3) prévient que les instruments traditionnels du marketing et de la communication ne sont pas adaptés pour promouvoir l'image des territoires. Ces techniques sont limitées à la mise en valeur d'un produit qui répond à un besoin d'acheteur, tandis que pour cet auteur, il est clair qu'un endroit n'est pas à vendre et qu'il n'y a pas de clients potentiels. La question à se poser selon Anholt n'est pas celle de devenir célèbre mais celle de devenir pertinent.

Dans notre conception, la diplomatie urbaine européenne se pose la même question : quels sont les instruments de promotion utilisés par les villes européennes pour rendre leurs projets urbains pertinents aussi au niveau européen ? Il ne s'agit donc pas d'examiner le marketing des villes européennes, mais les possibilités que les villes peuvent trouver pour se promouvoir au niveau européen. Pour donner un exemple, nous n'allons pas parler du « I am Amsterdam » comme marque de territoire mais de la stratégie de « dénomination » qu'il y a derrière le « Pacte d'Amsterdam » que nous avons abordé au chapitre 4.

Pour cela, la source théorique la plus importante est, dans le cadre de l'observation participante, le projet AT-BRAND[256]. Ce projet, qui s'est déroulé entre 2014 et 2015 avec l'assistance des experts Miguel Rivas et Boris Lefebvre, visait, d'un côté, à renforcer les marques individuelles des villes participantes (Dublin, Liverpool, Cardiff, Faro, La Rochelle et San Sebastian) et, de l'autre, à créer une stratégie de co-branding au niveau de l'Arc Atlantique. De par sa configuration[257], le projet était un itinéraire d'apprentissage sur la promotion, la communication et la singularisation des villes, où chaque aspect était traité tant du point de vue théorique que pratique. Le résultat a été une formation intense aux instruments de communication européenne des villes, ainsi qu'au *city branding* et à la promotion conjointe d'un ensemble de territoires. Par ailleurs, nous avons consulté les documents de travail et les sites web de la Commission européenne, spécialement en ce qui concerne la communication des projets européens et les diverses analyses des autres opportunités européennes, comme les événements ou les prix, sans oublier les nouvelles formes de dialogue ayant émergé suite à la crise de la COVID.

Des auteurs comme Sánchez et Moura (2005), Anholt (2009), Lara-Pacheco et al. (2017) ou encore Alemano (2017) serviront d'appui à l'heure de tisser des liens entre la communication et la promotion « pures » et la diplomatie urbaine européenne.

Subséquemment, dans la première section nous allons nous pencher sur plusieurs éléments clés dans une communication européenne, comme l'audience, la dénomination (*naming*), la personnalité et la narration ou encore les bonnes pratiques. Ensuite, nous allons analyser les possibilités qu'offre, pour la diplomatie urbaine européenne, le calendrier d'événements organisés par les institutions et programmes européens, avec une attention spéciale pour le Forum de Villes. Dans la troisième section nous allons observer un aspect clé des *villes modèles* (Lara-Pacheco et al., 2015, Sánchez et Moura, 2005 ; Borrell, 2012) : comment les villes défendent-elles leurs modèles à partir de l'identification de thématiques diverses : mobilité, efficience énergétique, déchets… ?

[256] https://keep.eu/projects/14616/
[257] https://en.wikipedia.org/wiki/At_Brand_project

C'est à partir d'indices et de concours, notamment la capitale européenne de la culture. Finalement, notre regard va se porter sur les nouvelles technologies et comment elles peuvent (en partie) se substituer aux moyens traditionnels de communication et de promotion ou, encore, amplifier les effets du projet urbain d'aménagement – c'est le cas de l'Agence Spatiale Européenne.

Comme point commun, ces stratégies de positionnement et de visibilité cherchent, au niveau européen, une approbation élargie (une légitimation) des modèles (Sánchez et Moura, 2005, p. 23) et du projet urbain, approbation qui peut conduire à renforcer le lobbying (une partie du lobbying est de la communication, mais le lobby n'y est pas réductible et la communication européenne n'est pas que du lobbying), à attirer des nouveaux fonds et partenaires ou encore à améliorer le niveau de vie de la ville.

6. 1 Les stratégies de promotion et de communication

Quand il s'agit de communiquer sur un territoire, le vocabulaire devient multiple, anglais et à la fois fragmenté et complémentaire : *city marketing*, *city branding*, *place making*, marketing territorial, etc… Notre choix s'est porté sur l'instrument lui-même (la communication et la promotion) plutôt que sur différentes stratégies, car la stratégie est déjà définie dans le cadre du projet urbain d'aménagement et de son bras européen : la diplomatie urbaine.

Dans son guide pour le programme Horizon 2020, la Commission européenne (**BDE**) énumère les bénéfices d'une communication au niveau européen : (i) alimenter le succès de l'action, (ii) capter l'attention de tous les niveaux de gouvernance ainsi que d'autres acteurs, (iii) intéresser de nouveaux partenaires et attirer des talents et (iv) renforcer la réputation et la « demande ». Par ailleurs, Baker (2012, p. 38) identifie les motifs pour lesquels une ville devrait repenser sa stratégie de promotion internationale (city branding dans son cas) : (i) il y a un écart entre les atouts de la ville et les attributs utilisés pour communiquer, (ii) il est nécessaire de changer l'image ou elle est fausse, (iii) une action de régénération urbaine est en cours, (iv) les messages de la ville et autour de la ville sont inefficaces (v) il y a un écart entre l'image de la ville et sa réalité ou (vi) il faut réorganiser les ressources de communication de la ville.

À partir des éléments constitutifs des stratégies de communication et de promotion, cette section a pour objectif de faciliter l'appropriation des éléments qui peuvent rendre le discours d'une ville plus européen et donc servir d'appui à la diplomatie urbaine. Nous allons dès lors nous pencher sur plusieurs éléments clés dans une communication européenne, comme la cible, la dénomination *(naming*), la personnalité et le récit ou encore les bonnes pratiques.

Pour cela, il est nécessaire de mentionner l'influence de l'observation participante et de l'expérience dans l'identification des éléments que nous allons présenter. Une première approche de ces instruments vient des formations en marketing que nous avons suivies, renforcées, comme indiqué supra, par l'expérience du projet ATBRAND. De même, la communication au niveau européen fait partie intégrante de notre activité professionnelle depuis 2007. En 2017, nous avons même répondu à une consultation informelle de la Commission européenne sur la communication des fonds structurels[258]. En outre, il ne faut pas oublier que les appels et guides des programmes européens sont une riche source de conseils, d'orientations, voire d'analyses (c'est surtout le cas dans le programme H2020) concernant la communication au niveau européen. Enfin, les travaux d'Alemanno (2017), Anholt (2009), van Schendelen (2013) ainsi que les contributions de la discipline du marketing ont été utilisés pour construire cette section.

Nous commençons par présenter le public comme la base de toute communication, en proposant une communication bidirectionnelle. Ensuite, nous nous penchons sur le contenu du message à partir de son aspect le plus visible : son nom. Troisièmement, nous nous intéressons au message du point de vue de deux dimensions concomitantes : la personnalité et le récit – la ville européenne est un « narrateur » transnational. Finalement, la section examine la dimension des « bonnes pratiques », la reconnaissance d'une action novatrice ou efficace.

[258] https://arcatl.blogactiv.eu/2017/05/05/tamara-guirao-ideas-for-a-better-communication-of-the-esif-funds/

La cible

Penser au public est un des premiers conseils que nous recevons quand nous devons écrire ou faire une présentation publique : il faut attirer l'attention de notre interlocuteur (Alemanno, 2017, p. 232). Même à l'heure de rédiger une thèse, le conseil est « *pense à ton jury quand tu es en train d'écrire* »[259]. Tel que nous l'explique Anholt (2009, pp. 3-4) pour la promotion des territoires (nations), l'approche est similaire : il faut analyser « *les perceptions, habitudes et aspirations de notre audience cible* ». Il est nécessaire aussi d'éviter une proposition trop orientée vers l'intérêt propre. L'objectif est que l'autre nous comprenne et la démarche doit donc être basée sur les valeurs d'intégrité et de clarté. Pour Anholt, l'exemple du feedback dans les relations culturelles est à suivre. Ainsi, la question à se poser est « qui est notre audience », qui a «*la force 'influentielle'* » (van Schendelen, 2013, p. 87). Tandis que le lobby semble se limiter à défendre l'intérêt (public) particulier, les instruments de promotion et de communication de la diplomatie urbaine européenne visent à créer un espace de dialogue et d'échange mutuel entre la ville et les institutions européennes, voire avec d'autres acteurs qui peuvent soutenir la démarche (van Schendelen, 2013 ; Alemanno, 2017). Pour van Schendelen (2013, p. 166) « *la meilleure manière de faire du lobby dépend toujours de la situation dans l'arène* ». C'est-à-dire qu'il est indispensable d'identifier les acteurs qui influencent le sujet, leurs positionnements et l'équilibre de forces entre eux. Dans le cas européen, il ne s'agit pas seulement de savoir quelle institution a la compétence entre le Conseil ou la Commission, voire le Parlement européen, mais qui est vraiment intéressé et qui sont les autres organisations qui travaillent aussi dans la question. D'une certaine façon, il s'agit d'un marketing d'induction (Guido, 2012, p. 140) où la cible de notre communication devient volontaire pour coopérer avec nous. Il est donc nécessaire de comprendre nos cibles avant de mettre en marche notre stratégie de promotion (p. 142).

La base de la communication (européenne) n'est pas seulement composée des ressources du territoire, mais aussi de l'image que les tiers en ont (p. 143) ; il faut alors prendre leur vision en compte afin de :

[259] Conversation avec le directeur de cette thèse.

> « *Développer des décisions stratégiques dans un contexte qui influence le sens donné à leur développement politique, suggérant des moyens d'interpréter et de décoder les problèmes et incertitudes, en intégrant les ressources et les compétences clés avec les attentes et les perceptions* (des autres) » (p. 144).

Ainsi, l'inclusion de la communication comme instrument de la diplomatie urbaine européenne suppose tout d'abord une identification des acteurs, de leurs attentes mais aussi de leurs perceptions et « a priori » sur la ville et sur son projet urbain.

Naming (dénomination)

Jamais une stratégie de communication ne laisse les noms au hasard, et encore moins au niveau européen. Par exemple, le Green Deal (le Pacte Vert) cherche à résonner avec le New Deal de Roosevelt en 1933. Cela peut sembler paradoxal, mais pour cette section de la thèse, le premier doute portait sur son titre (!). Le mot « dénomination » ne semblait pas concluant, nous avons opté pour « naming » car le mot semble avoir une connotation « d'action voulue » qui convient à une approche stratégique.

L'agence Igor, spécialiste dans la question, définit le naming comme[260] le fait de « *trouver une nouvelle voie dans les cœurs et les esprits de votre public, redéfinir et maitriser la conversation dans votre espace, et impliquer les gens à autant de niveaux que possible.* ». Pour eux, le naming apporte les bénéfices suivants : (i) se démarquer de la concurrence, (ii) souligner la différence, (iii) asseoir un positionnement, (iv) créer un engagement positif et permanent, (v) rester dans la mémoire, (vi) renforcer les relations publiques, (vii) étayer l'image, (ix) placer la marque et (x) dominer une catégorie. Pour décider d'un nom pour un projet, campagne ou initiative européenne, il est nécessaire de respecter trois principes : il doit être « *entraînant, vif et mémorable* » (Alemanno, 2017, p. 230).

Dans le cas de la diplomatie urbaine européenne et à partir de nos observations et de l'expérience, nous pouvons souligner deux types de naming : celui des projets européens (direct) et celui des politiques européennes (par association).

[260] https://igorinternational.com/process/igor-naming-guide_12.pdf (Novembre 2020)

La question du nom du projet n'est pas anodine[261]. En général, le nom « principal » explique l'objectif majeur du projet dans une seule phrase. C'est le cas dans un projet de recherche, dans un projet de coopération au développement ou encore dans un projet européen. Cet objectif est ensuite « raccourci » dans un seul mot (l'acronyme), construit à partir des initiales des mots qui conforment la phrase et qui a une relation avec l'objectif principal, de cette façon :

Objectif : **F**aire **a**ugmenter l'**u**nification des **n**écessités en **a**cides pour la **s**urvie

Acronyme : FAUNAS

On peut aussi procéder de façon inverse, s'il y a un mot spécifique que nous voulons mettre en valeur. C'est le cas du programme ERASMUS ou **E**u**R**opean **A**ction **S**cheme for the **M**obility of **U**niversity **S**tudents[262] (Pruvost et Robert, 2011, pp. 133-134), qui combine la dénomination directe mais aussi l'association (telle que nous la verrons ensuite) avec Erasme. La délégation de la Commission Européenne en Bosnie explique comment « baptiser » un projet financé par l'Union Européenne : le nom officiel (principal) du projet doit être raccourci et adapté à la communication avec les média (**BDE**). Le service d'assistance européenne pour la propriété intellectuelle[263] rajoute dans son guide[264] que le nom et l'acronyme du projet doivent être convaincants, mais aussi originaux. Pour le programme INTERREG Europe, tel qu'explicité dans son manuel (INTERREG Europe, 2020, p. 54), il est indispensable de choisir un nom facile à retenir car il va fonctionner comme une carte de visite. Le programme rappelle aussi que cet acronyme sera la base pour produire un logo, une page web et d'autre matériaux de communication ; il sera aussi un point de repère dans les moteurs de recherche. Par ailleurs, l'acronyme doit être court (22 caractères maximum), facile à prononcer et en relation avec le projet (ibid., p. 150). Tant le titre du projet que son acronyme sont donc à choisir avec précaution, car le/s mots vont être associés à l'image européenne de la ville.

---

[261] Dans ce paragraphe nous reproduisons l'exercice utilisé avec stagiaires pour leur expliquer comment nommer un projet européen

[262] Schéma d'action européenne pour la mobilité des étudiants européens

[263] http://www.iprhelpdesk.eu/

[264] http://www.iprhelpdesk.eu/sites/default/files/documents/EU_IPR_IP-Guide.pdf

D'autant plus qu'aujourd'hui il est obligatoire d'exhiber une affiche A3 officielle du projet à l'entrée des bureaux de chaque partenaire de l'initiative. Par exemple, le titre « *Entreprise pour un transport public renouvelable*[265] » (Renewable Public Transport Enterprise) associe les partenaires du projet avec l'objectif d'une mobilité urbaine verte. Dans ce cas toutefois, l'acronyme (REPUTE) n'est pas forcément très heureux pour les partenaires français, espagnols ou portugais.

Il existe une deuxième possibilité de naming, dont les résultats sont plus difficiles à cerner. Dans la tradition qui associe les noms des villes aux conventions et traités (tout comme pour le baptême de certains navires) les noms des politiques européennes sont souvent associés au nom de la ville où elles sont lancées ou signées. Dans ce cadre, nous pouvons citer :

1. Des traités : celui de Rome, celui de Maastricht
2. Des déclarations : celle de Laeken, celle de Riga
3. Des stratégies : celle de Lisbonne, celle de Göteborg
4. Des institutions : la Banque Centrale Européenne (Francfort), l'Agence Européenne de la Pêche (Vigo)
5. Autres : comme le processus de Barcelone ou le Pacte d'Amsterdam

De ce fait, le nom de la ville est « associé » aux contenus de la structure de l'UE en question. Par exemple, dans la presse on peut lire « *Francfort dit que les taux…* ». Les effets peuvent être variés ; il ne faut pas oublier que les traités peuvent échouer (p. ex. le cas du traité de paix de Versailles signé en 1919) ou ne pas remplir les espoirs qu'on avait placés en eux, comme le processus de Barcelone (Daguzan, 2016). Il s'agit donc d'une forme de co-marquage ou co-branding symbolique (Cegarra et Michel, p. 60) :

> « *une association dont l'objectif consiste à provoquer un transfert d'image de la marque invitée vers la marque d'accueil* » ;

dont les risques (ibid., p. 63) peuvent être de diluer la marque de la ville (elle perd alors une partie de son symbolisme) ou son absorption (qui connaissait Laeken avant la déclaration de 2001 ?). Néanmoins, si les « marques » sont complémentaires, elles peuvent démultiplier leur impact ensemble (Purkiss et Royston-Lee, 2012, p. 220).

---

[265] https://keep.eu/projects/14601/

Dans ce cadre, il est intéressant de regarder les *associations* de la ville d'Amsterdam avec la politique européenne. Tout d'abord, le traité d'Amsterdam signé en 1999[266] « *affirme les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'Homme* ». De même, tel que nous le verrons dans la section 6.3, Amsterdam a été capitale européenne de la culture en 1987, de l'innovation en 2016 et capitale verte européenne en 2011. En 2016, les États ont signé le Pacte d'Amsterdam, cadre politique de l'Agenda Urbain et les premiers partenariats noués à ce moment-là sont connus aussi comme « partenariats d'Amsterdam ». Par conséquent, l'image d'Amsterdam est associée au projet de construction européenne, et notamment au développement progressif de la politique urbaine communautaire. De même, la capitale des Pays-Bas est une « ville modèle » européenne, reconnue comme telle à travers des concours. De surcroît, l'image européenne de la ville s'est renforcée avec des aspects perçus comme positifs tels que l'environnement, la coopération, la culture ou l'innovation.

Certaines de ces associations (par exemple, le lieu de signature des traités ou déclarations) dépendent du niveau national, qui décide du calendrier des sommets pendant la présidence tournante de l'Union Européenne. D'autres sont le fruit de candidatures de l'équipe municipale. Or, toutes devraient faire partie d'une stratégie de positionnement et donc faire partie du levier de la diplomatie urbaine. Par exemple, les présidences de l'Union Européenne étant connues à l'avance, il est envisageable de s'accorder avec le gouvernement quant aux événements, voire d'en proposer comme nous le verrons dans la partie dédiée aux événements européens.

Personnalité et récit

Dans notre proposition, la communication au niveau européen est un instrument transnational du projet urbain ; celui-ci est « le message » que les villes vont transmettre auprès des institutions communautaires. A la suite de quoi il est indispensable de passer d'une optique de « publicité » où l'objectif est de vendre quelque chose en amplifiant ses caractéristiques, à une formule de « storytelling » ou « récit » (*narrative*) (Alemanno, 2017, p. 227) expliquant la stratégie locale[267].

---

[266] https://www.touteleurope.eu/actualite/le-traite-d-amsterdam-1997.html
[267] Explication donnée par Miguel Rivas, expert du projet ATBRAND (Dublin, février 2014).

Ce récit doit se baser sur une histoire simple, qui accroche, irrésistiblement. Elle doit se centrer sur l'importance de cette action, mais surtout décrire son impact sur la cible, que ce soit les institutions européennes (ex. pour un projet) ou le grand public (ex. pour une initiative citoyenne). En outre, toutes les villes ne sont pas semblables, certaines possèdent une identité unique tandis que d'autres ont une « personnalité multiple » (Muñiz Martínez et Cervantes Blanco, 2010, p. 124). Cette identité d'une ville, voire sa personnalité, est fondamentale ; elle est composée de son histoire, de sa langue, de son climat, de son paysage, etc. C'est la revendication d'un territoire dans l'imaginaire des gens, sa mémoire (Lara-Pacheco et al., 2015, p.20) où « *l'aspect émotionnel est fondamental* », tout comme le *storytelling* (p. 104). Anholt (2009, p. 6) fait un appel à la cohérence de la narrative de chaque gouvernement avec son identité et sa politique :

> « *Et si la gestion de la marque était finalement focalisée sur l'élaboration de politiques claires qui résonnent avec leurs valeurs fondamentales et croyances? Et si le branding demandait davantage à être honnête qu'à être mensonger? Et qu'est-ce qui se passerait si l'image de marque concernait davantage la bonne gouvernance et un bon leadership que la présentation ou la rhétorique? Et si le branding signifiait davantage apprendre à être fidèle à soi-même que mentir à d'autres personnes?* »

Il est évident que cette cohérence est aussi à la base de la diplomatie urbaine européenne, une cohérence entre la stratégie interne et l'action extérieure. Dans ce sens, Anholt propose un modèle simple et intéressant :

Identité ➲ Comportement ➲ Image

Dans le cadre de la diplomatie urbaine européenne, la ville européenne devient un « narrateur » transnational : elle traduit son projet urbain afin de l'incruster et de le développer dans le cadre des politiques européennes.

Bonnes pratiques

Pour une ville européenne, il est intéressant de voir ses actions reconnues au niveau européen en tant qu'exemple de succès. Cela facilite non seulement l'obtention de fonds postérieurement mais peut aussi renforcer son positionnement, voire sa légitimité. Dans les projets européens, à partir de notre observation de centaines de formulaires et appels, nous pouvons affirmer que le « cv » de la ville (son expérience dans la question concrète) par rapport à l'objet de l'appel européen facilite son approbation, et, en certaines occasions, l'accès à des projets européens « pilotes » dont la sélection est restreinte. De même, être labellisé « bonnes pratiques » ouvre l'accès à des tribunes européennes, comme les *weeks* et les *days* que nous verrons dans la section suivante, voire aux groupes d'experts et/ou aux consultations restreintes que nous avons étudiés dans le chapitre précédent.

Dans le cadre d'une étude pour la Commission européenne et pour le programme européen « Europe avec les Citoyens », Krek et al. (2012, p. 6) ont identifié les caractéristiques des « bonnes pratiques » au niveau communautaire. Parmi celles-ci, on peut relever une vision stratégique claire (objectifs, activités, public, évaluation), la cohérence interne, une conception en partenariat et une approche participative. Selon Sánchez et Moura (2005, p. 23), la légitimité des bonnes pratiques est basée sur « *un schéma de fonctionnement, une conception organisationnelle, une "façon de faire" que d'autres villes aimeraient répliquer* ». C'est-à-dire que le succès ne se mesure pas seulement à la reconnaissance, mais aussi à la demande d'autres villes de connaître mieux la stratégie. Dans ce sens, le programme INTERREG Europe[268] définit les bonnes pratiques comme :

> « *Une initiative (ex. méthodologies, projets, processus, techniques) (…) qui a déjà démontré son succès et son potentiel à être transférée dans un autre territoire. Démontrer son succès signifie que la bonne pratique a déjà produit des résultats tangibles et mesurables dans la réalisation d'un objectif spécifique* ».

[268] https://www.interregeurope.eu/policylearning/what-is-policy-learning-platform/

Tout comme d'autres programmes et institutions européennes, ce programme offre donc une base de données de bonnes pratiques, la « plateforme d'apprentissage des politiques » où il est possible de valoriser une action particulière, de consulter les résultats d'autres territoires, de demander une révision par les pairs ou encore d'échanger avec des experts thématiques.

En 2013, en coopération avec AEIDL[269], la Commission européenne a publié un catalogue de bonnes pratiques en développement urbain financées par le FEDER entre 2007 et 2013 (Ramsdem et Colini, 2013). En plus de l'équilibre géographique, ces bonnes pratiques furent choisies (p. 9) à partir des critères suivants : (i) une approche participative, innovante, intégrée et multisectorielle, (ii) l'alignement avec les priorités politiques de l'UE, (iii) une orientation thématique claire et une efficacité mesurable et (iv) une vision sur le long terme. Comme le montre la figure 13 (infra) ce catalogue fait référence à des villes aussi diverses[270] que Berlin (Allemagne, 3,8 millions d'habitants), Halandri (Grèce, 75.000 habitants) ou encore Paola (Malte, 8.700 habitants). Elles ont été classées par thématique (p. 10) : croissance intelligente, croissance durable, croissance inclusive, approches intégrées, logement social, ingénierie financière, participation, et coopération et mise en réseau.

De même, les programmes européens comme URBACT, « Europe avec les citoyens » ou les différentes dimensions d'INTERREG produisent aussi des *compendia*, des catalogues des projets qui ont été financés pendant une période budgétaire. Sinon, le magazine *Panorama*[271] propose des nouvelles des projets financés dans le cadre de la politique régionale.

[269] Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local : https://www.aeidl.eu/fr/
[270] Villes mentionnées en pages 56-57, avec d'autres.
[271] https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/panorama-magazine/

Figure 13 : Bonnes pratiques FEDER Urbain

Figure 1: Table showing Cities selected for case studies by Member State and by Theme

	Smart Growth	Sustainable Growth	Inclusive Growth	Integrated approaches	Housing for marginalised groups	Financial Engineering	Partici-pation	Cooperation and Networking
AT	Wien							
BE		Brussels	Kortrijk		Gent			
BU			Pazardzhik					
CY				Nicosia				
CZ			Šumperk		Brno			
DK		Frederikshavn						
DE		Leipzig	Bremen	Duisburg			Berlin	
IE			Limerick					
EE	Tallinn					Tartu		
EL								Halandri
ES			Terrassa	Málaga				
FI		Lahti	Tampere					
FR	Toulouse	Chambéry		Saint-Nazaire				
				Ourcq				
IT				Firenze			Barletta	
LT	Vilnius				Skuodas			
LU		Esch-Belval						
LV				Riga				
HU	Pécs			Kazincbarcika	Budapest			
MT								Paola
NL	Eindhoven	Rotterdam						
PL	Gdynia					Poznań	Wrocław	
PT							Porto	Lisboa
RO							Alba Iulia	
SE	Stockholm							
SI								Ljubljana
SK								Bratislava
UK					Petersfield	London	Derry	
						Sheffield		

Source : Ramsdem et Colini (2013, p.10)

Ce magazine est publié par la Direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission européenne et il a une large diffusion parmi les collectivités et les experts de la politique territoriale.

À partir de notre pratique professionnelle des projets européens, nous pouvons évoquer deux usages de ces catalogues. Le premier est de servir d'inspiration, aussi bien quand il s'agit de rédiger une position politique que d'inspirer un nouveau projet européen. Et le mot *inspirer* est déterminant, car le projet ne doit pas, d'un côté, répéter les mêmes actions qu'un projet antérieur même s'il doit en principe néanmoins tirer profit (« capitaliser ») des résultats des actions déjà financées par l'Union Européenne.

Le deuxième usage est de servir de répertoire de partenaires potentiels pour un nouveau projet européen (ou un réseau de villes) car l'apparition dans ce catalogue démontre l'intérêt et l'expertise de la ville mentionnée dans une thématique donnée.

Comme nous l'avons montré au chapitre 4, URBACT s'est approprié la dynamique des bonnes pratiques dans son programme actuel. Tout d'abord, le programme établit un label[272] « bonnes pratiques URBACT » qui a été octroyé à 97 villes européennes, dont 18 ont moins de 50.000 habitants. Ces 97 villes ont été ensuite invitées à présenter, en tant que chefs de file, un « transfert network », un projet de transfert de ces bonnes pratiques (URBACT$_{6H}$, 2017, p. 3). L'appel était réservé à ces seules 97, et finalement 25 projets furent approuvés en 2018[273].

Bilan : le récit du projet urbain

Anholt (2009, p. 4) décrit les mécanismes de dialogue et d'échange entre territoires (pays) au niveau international comme du « pouvoir souple » dans le sens de Nye (1991) que nous avons déjà exposé. Il avertit aussi du danger de la comparaison avec la publicité mensongère, car la communication territoriale est différente, surtout au niveau européen.

Tout d'abord, la cible change, les jeux d'équilibres sont différents du niveau national et il est nécessaire d'aller au-delà de la structure visible (les traités) pour examiner la réalité du jeu européen (van Schendelen, 2013, pp. 86-87).

Être associé à un nom, à un récit, ou encore à une bonne pratique facilite l'intervention au niveau européen (Alemanno, 2017, p. 227). Néanmoins, il faut être attentif, car un changement de cap dans le projet urbain (par exemple, après un changement de majorité) peut laisser la ville européenne en porte-à-faux à cause de l'écart entre les attentes du public visé et celles de l'autorité locale.

[272] https://urbact.eu/good-practices/home
[273] https://urbact.eu/25-transfer-networks-approved

6.2 Les évenements : les « weeks » et les « days»

Les conférences, semaines dédiées et journées d'information sont souvent perçues comme un instrument de consultation des institutions européennes, notamment la Commission. Pour les acteurs, le bénéfice évident est l'accès à des informations détaillées ainsi qu'à la vision politique tant des instances que des décideurs. Or, dans une approche stratégique, il faut évaluer aussi leur potentiel comme outil de développement et positionnement pour les villes, afin de présenter et renforcer les priorités de leur projet urbain à Bruxelles. Pour cet instrument nous allons travailler avec les sites des événements eux-mêmes, notre expérience comme participante / intervenante, ainsi que les travaux d'auteurs comme Quittkat & Finke, 2008 que nous venons de voir.

Les forums de la Commission Européenne sont un instrument utilisé pour la consultation, la délibération et la prise de décision (Quittkat & Finke, 2008, p. 197). Ils constituent aussi un moment d'échange des acteurs avec les institutions européennes, une vitrine pour la présentation de bonnes pratiques ainsi que l'accès à de l'information privilégiée. Par conséquent, une inscription rapide est indispensable car les places sont chères. Ces évènements sont aussi souvent l'occasion choisie par les institutions européennes pour lancer de nouveaux programmes. Elles peuvent avoir lieu à Bruxelles ou dans d'autres villes européennes. Le choix de ces villes est notamment guidé par la présidence semestrielle de l'Union Européenne. Dans certains domaines, comme celui de la cohésion[274], la Commission Européenne organise fréquemment des conférences transnationales. Par exemple, pendant la présidence de la Roumanie, la ville de Bucarest a accueilli le 8e forum sur l'évaluation de la politique de cohésion en juin 2019. L'objectif était d'analyser comment la politique de cohésion contribue à promouvoir des investissements publics basés sur la performance. Pour certaines thématiques, la formule de l'évènement s'apparente à celle des journées internationales observées par les Nations Unies ou le Conseil de l'Europe. Ces journées sont alors connues sous le nom anglais de weeks ou days.

[274] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/conferences/cohesioneval2019/#4

Dans ce cas, la conférence est normalement annuelle et peut avoir lieu tant à Bruxelles que dans une autre ville européenne. Depuis 2015, le Parlement Européen célèbre aussi sa semaine Parlementaire Européenne[275]. Ces événements peuvent prendre plusieurs formes, de la conférence solennelle réservée aux états membres et quelques acteurs sous invitation stricte, à un congrès composé d'une ouverture et clôture officielles, cocktails, sessions plénières, ateliers, expositions de posters et opportunités plus informelles (salons, stands, jeux, étalages), cérémonies de remise de prix, présentation de projets, etc... (Andersson & Cook, 2019, p. 1368). Les ateliers et présentations suivent les lignes proposées annuellement par les organisateurs et sont développés par les parties prenantes. En raison de la forte demande, les entités collaboratrices de ce type de congrès sont choisies via un appel à candidatures ou un strict processus de sélection. Chaque événement dispose d'un logo, d'une identité graphique et d'un site web dédié (propre ou hébergé par la direction générale correspondante) afin de centraliser les informations. Sur celui-ci il est possible de trouver l'appel à candidatures, les outils nécessaires, l'agenda, les inscriptions, un historique et d'autres informations utiles ; certains ont créé un blog afin de faciliter le networking et l'interactivité des sessions. Le nom de la conférence, réduit en acronyme, devient aussi un hashtag à utiliser sur les réseaux sociaux et pour interagir avec les profils média de l'évènement, des organisateurs et participants. Le tableau 17 présente un aperçu du calendrier annuel de ces journées européennes.

Célébré en Octobre, l'événement le plus populaire – 135 ateliers et 6000 participants en 2017 - est la Semaine Européenne des Villes et Régions, plus connu sous son nom original de « Open Days ». Cette manifestation, créée en 2003, est organisée conjointement par le Comité des Régions et la direction générale politique régionale et urbaine de la Commission européenne (Trobbiani, 2016, p. 23 ; Andersson & Cook, 2019, p. 1367). Sa finalité est de former et d'orienter les récepteurs des fonds régionaux (Andersson & Cook, ibid.).

[275] https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.

Table 17 – Calendrier annuel des jours et semaines européens (non exhaustif).

Mois	Semaine	Mois	Semaine
Février	Stratégies Macro-Régionales Parlementaire Européenne Industrie (Days)	**Aout**	
Mars	Education aux médias[276]	**Septembre**	Mobilité Urbaine (Days / Week[277]) Sport Recherche et Innovation (Days) Coopération (territoriale) (Day)
Avril	Digital (Day)[278]	**Octobre**	Régions et Villes (ex. Open Days) Sécurité et santé au travail[279] Transport digital[280]
Mai	Journée de la Mer (Day)[281] Jeunesse (tous les 2 ans)	**Novembre**	Matières premières[282] Formation continue[283]
Juin	Energie Durable[284] Semaine Verte[285] Développement (Days)	**Décembre**	Personnes handicapées (Day)[286]

Source : Elaboration propre à partir du site europa.eu[287], les sites des événements et les données propres (Septembre 2020). En couleur les événements crées /modifiés entre 2019 et 2020. Les événements sont classés dans le mois qui couvre le plus de jours de mais peuvent déborder sur un autre (ex. du 31 Mars au 2 avril)

[276] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-media-literacy-week
[277] https://mobilityweek.eu/home/
[278] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-day-2019
[279] https://healthy-workplaces.eu/fr/get-involved/european-week
[280] https://ec.europa.eu/transport/media/events/digital-transport-days-2020_en
[281] http://www.eumd.org/
[282]https://www.eurawmaterialsweek.eu/event
[283] https://ec.europa.eu/social/vocational-skills-week/
[284] https://eusew.eu/
[285] https://www.eugreenweek.eu/en
[286] https://enil.eu/news/would-you-like-to-take-part-in-the-european-days-of-persons-with-disabilities/
[287] https://ec.europa.eu/info/events_en

Néanmoins, les villes européennes peuvent aussi participer à des journées sectorielles, comme la Semaine Européenne de l'Energie Durable (EUSEW)[288]. Inaugurée en 2006, cette semaine européenne s'étend tout au long du mois de juin. Les thématiques en sont : la décarbonisation de l'économie, l'efficience énergétique et la recherche et l'innovation. L'entrée est libre (mais sur inscription), et il existe plusieurs façons de participer comme organisateur (voir fig. suivante). Pour les journées locales de l'énergie, il est nécessaire de proposer en amont une action qui se tiendra en mai ou juin, en relation avec les thématiques de la semaine européenne. Un minimum de 10 participants est obligatoire. L'évènement peut faire partie d'un projet local ou européen. L'appel à candidatures pour les prix de l'Energie Durable s'ouvre en décembre pour une clôture fin janvier.

Un jury de haut niveau va choisir 9 finalistes, 3 pour chaque catégorie (engagement, innovation et jeunesse). Les candidats doivent présenter un projet exceptionnel, terminé au plus tard fin avril de l'année précédente. Il doit avoir lieu dans le territoire de l'Union Européenne et contribuer aux objectifs de celle-ci concernant l'énergie. Il y a aussi une reconnaissance pour une femme au parcours exceptionnel dans le domaine de l'énergie et un « coup de cœur » des citoyens.

Fig. 14 – Modes de participation active dans la semaine européenne de de l'Energie Durable

Journée de l'Energie	Prix Energie Durable	Village - Réseau	Conférence Politique
• Locale • Minimum 10 personnes • Listées sur le site de la semaine	• 4 catégories • Remise à Bruxelles pendant la Conférence	• Exposition (stands) à Bruxelles • Parallele à la Conférence • Présentations et pitch	• Sessions plènières • Ateliers (workshops) • Journée Européenne Jeunesse et Energie

Source : Elaboration propre à partir du site officiel (Septembre 2020).

[288] https://www.eusew.eu/about-sustainable-energy-week

Pour organiser une action au sein du village-réseau il est nécessaire de soumettre une idée spécifique, soit pour un « Lab Energie » (pitch de projets) ou une « Conversation Energie » (une présentation dynamique), soit pour formuler une demande pour y établir un stand. Les entités intéressées par l'organisation d'un atelier interactif (1h30) lors de la conférence politique doivent présenter leur candidature en binôme avec une autre organisation. Cette session doit être ciblée sur un concept concret. Par ailleurs, la proposition doit s'aligner avec les objectifs de la semaine et être exemptée de toute vision commerciale. Le nombre maximal d'intervenants est de six et il doit respecter l'équilibre hommes/femmes et inclure si possible un jeune expert. En 2020, les organisateurs ont inclus un appel aux projets des jeunes entre 18 et 30 ans, afin d'organiser la journée européenne Jeunesse et Energie. Les jeunes sont invités à y participer activement, à partager leurs idées et à échanger avec le Commissaire.

Tel que nous avons vu pour l'EUSEW, dans le cas des « days » il y a souvent la possibilité d'organiser un évènement « local » le même mois. Cet évènement sera labellisé avec le nom et publié sur le site web européen de la journée particulière. Un « kit » de communication est fourni aux organisations intéressées dont la candidature est acceptée.

Fig. 15 Infographie des Journées de la Mobilité Urbaine.

Source Commission Européenne (2020)

Or, le cas inverse s'est produit avec la Semaine Européenne de la Mobilité. Créée en 2002, jusqu'en 2019, cette semaine était une campagne adressée aux autorités locales et aux ONG. Celles-ci devaient organiser des actions en septembre afin de sensibiliser le grand public aux modes doux de mobilité et à l'usage des transports en commun.

Depuis 2020, la Commission Européenne organise aussi les Journées de la Mobilité Urbaine, dans un format similaire[289] à d'autres « days » ou « weeks ».

Des organisations de la société civile, comme LADAPT[290] et la Semaine européenne de l'emploi pour les handicapés,[291] se sont approprié la formule et organisent leur propre semaine européenne. C'est aussi le cas de la semaine européenne de la Réduction des Déchets[292], qui a son origine dans un projet LIFE. Aujourd'hui cette semaine est devenue un forum annuel auquel participent les agences environnementales des pays membres, renforcé par des événements à échelle locale comme les journées thématiques de la prévention ou la journée européenne du nettoyage. Même si ces évènements ne comptent pas avec le suivi de la Commission Européenne, la communication, l'organisation transnationale et le choix du label « européen » sont des moyens de positionnement autour d'une question clé.

Aussi connues sous le nom de « days », les journées d'information (Info Days) sur les programmes européens sont encore une voie d'accès à la Commission Européenne. Elles peuvent s'encadrer comme une session lors des conférences transnationales ou les weeks ou comme un événement singulier, soit à Bruxelles, soit au niveau local. Elles sont organisées par la direction générale correspondante selon le programme ciblé ou encore, dans le cas des fonds structurels, par l'autorité de gestion ou l'autorité nationale. Tout d'abord, elles représentent la possibilité d'obtenir des informations sur un programme nouveau, ou de connaitre les particularités d'un appel à projets. De même, il est possible de poser des questions concrètes lors du tour de parole. Néanmoins, celui-ci est une arme à double tranchant, car une question trop basique peut dégrader l'image de celui qui l'a posée et de l'organisation qui l'a envoyée.

Par ailleurs, ces sessions permettent de s'identifier comme des parties intéressées par le programme, voire de retrouver de possibles partenaires pour un projet européen ou de rejoindre une initiative en cours.

---

[289] Evidemment, les circonstances en 2020 ont empêché que cet événement soit tenu de façon présentielle.
[290] http://www.edew.eu/ladapt
[291] http://localsolidaritydays.eu/
[292] https://www.ewwr.eu/fr/misc/ewwr-2009-2012

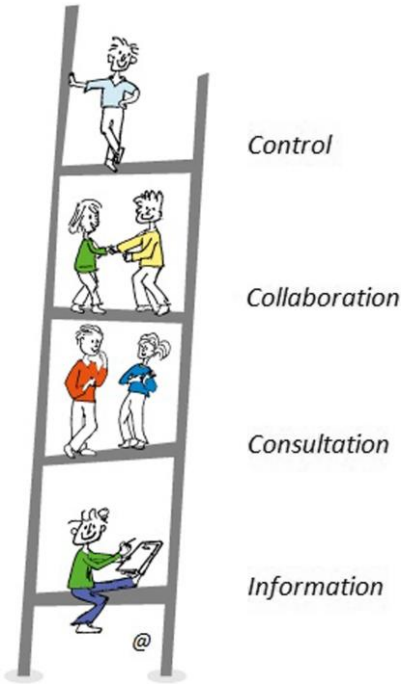
Enfin, il existe la possibilité, sous invitation, de présenter un projet européen propre dans la séance dédiée aux exemples et bonnes pratiques. Comme nous montrons dans la figure suivante, à partir des travaux d'Ambrosini[293] sur la participation des parties prenantes dans le domaine de la santé, il est possible d'établir une échelle de participation concernant les événements européens. Dans le premier niveau, celui de *l'information*, nous trouvons les séances qui ont la forme de conférences magistrales, où aucune interaction n'est possible : les discours des commissaires européens, ministres ou autres dignitaires ou encore les longs power points du fonctionnaire européen chargé de présenter un programme de financement. Pour le niveau de *la consultation* il est possible d'assimiler le tour de questions à un dialogue mutuel entre les institutions et le public et beaucoup de participants le comprennent ainsi, se limitant à faire une présentation sans question réelle. Dans le cas des « semaines », les ateliers sont une forme évoluée de consultation, car l'initiative des acteurs est relative. Non seulement ils sont choisis à partir d'un appel à projets (l'équivalent bruxellois d'un *call for papers*) mais aussi leurs conclusions pourraient faire partie des éléments de base pour les actions postérieures de la Commission Européenne. *La collaboration* est évidente dans les activités de réseautage, soit entre acteurs à travers les stands, pitchs et posters ; soit avec les institutions quand elles octroient une reconnaissance transnationale à un projet par le biais d'un prix européen.

A cet égard, il est possible pour les acteurs de prendre la parole de façon indépendante (et donc d'avoir le contrôle) lors de l'organisation d'événements locaux ou lors de la présentation d'un projet. Ceci n'est pas possible, ou alors très exceptionnellement, lors des conférences transnationales.

Dans cette section sur les évènements il ne faudra pas oublier de mentionner « le » évènement urbain : le Forum des Villes, que nous avons mentioné à plusieurs reprises dans les sections antérieures.

[293] https://ojrd.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13023-019-1103-8

Tableau 18 : Echelle de participation dans un événement européen

Echelle Ambrosini	**Conférence transnationale**	**Semaine Européenne**	**Info Day**
		Evènement local	Présentation d'un projet
	Activités de réseautage		
	Tour de questions	Ateliers	Tour de questions
	Séance plénière officielle	Séances d'ouverture / clôture	Présentations des organisateurs

Source : Elaboration propre à partir de la proposition d'Anna Ambrosini, source de l'image en colonne 1 et les données propres (observation participante) en colonnes 2-4 (Septembre 2020)

Le Forum des Villes (Cities Forum)

Le Cities Forum est une conférence transnationale qui a eu lieu quatre fois entre 2014 et 2020. Organisée par la Commission Européenne (Direction Générale Politique Régionale et Urbaine), elle est adressée à tous les acteurs urbains, mais plus spécialement aux villes. La première édition[294] a eu lieu à Bruxelles en Février 2014, afin de présenter les nouveaux programmes urbains de la politique régionale. L'événement s'inspirait aussi du rapport « Cities of Tomorrow » (Les Villes de Demain), paru en Octobre 2011 et choisi comme sous-titre. En cette occasion, l'objectif était de lancer la discussion autour[295] d'un Agenda Urbain Européen et de prédéfinir sa structure et ses contours à partir d'un document de position « issues paper » ; ce fut le rôle du président de la Commission de l'époque, Durao Barroso.

[294] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/urban2014/
[295] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/urban2014/doc/report_cities_of_tomorrow_2014.pdf

Le deuxième Forum[296] était réduit à une seule journée en juin 2015, aussi à Bruxelles. Il devait servir à présenter les résultats que la consultation de la Commission Européenne avait lancés suite au premier ; résultats qui confirmaient la pertinence d'un Agenda Urbain Européen. Ainsi, les discussions se sont orientées vers le parcours à suivre dans ce sens. Ce fut aussi l'occasion de lancer officiellement les Actions Urbaines Novatrices et de confirmer la région Nord Pas de Calais en tant qu'autorité de gestion. Le Forum s'est déplacé à Rotterdam pour sa troisième édition en Novembre 2017[297] ; car l'influence de la présidence des Pays Bas avait été notoire dans la mise en œuvre de l'Agenda Urbain, approuvé un an auparavant. La première journée s'était centrée sur des workshops locaux sur les bonnes pratiques de Rotterdam ainsi que sur les objectifs de développement des Nations Unies, tandis que la deuxième avait servi de brainstorming autour de l'Agenda Urbain et des divers partenariats déjà en marche. La dernière édition s'est tenue à Porto fin janvier 2020[298]. Comme l'agenda officiel a été précédée d'un « City Lab » du programme URBACT, celui-ci a été l'événement le plus long, trois jours et sûrement le plus populaire (700 participants). Le titre était « Ensemble pour donner forme à un développement urbain durable ». Les volets principaux étaient le renouvellement de la Charte de Leipzig et de la dimension urbaine dans la politique régionale, ainsi que le suivi de l'Agenda Urbain Européen et celui de Nations Unies.

Progressivement, ce Forum a évolué d'une conférence testimoniale utilisée comme plateau de lancement des actions de la Commission, pour une consultation ou un programme, à un évènement d'envergure. Petit à petit, les organisateurs ont ajouté des éléments évoquant les Open Days des Régions en Octobre à Bruxelles, comme les événements parallèles (présentations, exposition, pitch), la division en plénière et ateliers, la simultanéité de ceux-ci, l'utilisation du webstream ainsi que d'une application de gestion de réunions ou encore les hashtags pour twitter et storify. Il présente donc assez de potentiel pour devenir le principal événement urbain européen, faisant ombre à la dimension urbaine des Open Days. En tout cas, il est devenu l'endroit à la mode pour les acteurs de la politique urbaine européenne.

---

[296] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/cities-2015/agenda/
[297] https://citiesforum2017.topi.com/ **et** https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/cities_forum_nl#2
[298] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/cities_forum_pt/

Bilan : Show and tell

Il est intéressant de penser à l'effet multiplicateur d'un événement à Bruxelles. Même sans participer, réviser les programmes des évènements européens peut donner un aperçu intéressant du « qui est qui » dans les matières prioritaires pour la ville. Pourvu que le cadre soit favorable (ex. une semaine « thématique » européenne), l'impact de cette action peut servir à promouvoir une position d'une façon proactive (Schönlau, 2017, p. 1167). Nous allons faire une analyse en détail du positionnement possible de l'événement comme instrument de la diplomatie urbaine en chapitre 9 ; néanmoins, il est ici nécessaire de rappeler que l'analyse des chapitres quatre, cinq ainsi que celui-ci font aussi partie des éléments à prendre en compte par rapport à un événement européen.

6. 3 La Ville de l'année

D'après Drucker et Gumper (2016, p. 1366), « *les termes de ville mondiale, ville intelligente, ville connectée, ville durable, ville inclusive et ville verte résument tous la valeur collective accordée à un endroit où de nombreuses personnes vivent et travaillent. Tous ces termes sont à la fois descriptifs et normatifs* ». Or, ces reconnaissances n'apparaissent seules, elles doivent être octroyées, de préférence par un acteur international (Lara-Pacheco et al., 2015, p. 76 ; Sánchez et Moura, 2005, p. 23).

Cette section va donc analyser la question de la reconnaissance du point de vue de la diplomatie urbaine européenne. Comment cette reconnaissance peut-elle servir, tout d'abord, à valider le projet urbain au niveau communautaire, mais aussi à attirer des fonds et/ou des « regards » sur celui-ci ou, plus largement, sur la ville européenne ? Des regards dans le sens du tourisme, de l'investissement, du talent, mais aussi du positionnement et de l'évaluation. Qu'est-ce qu'il y a derrière ces cérémonies de nomination et le fameux « *and the winner is…* » ?

Tout d'abord il faut savoir qu'il existe deux types de concours (Tavares, 2016, p. 59) : les indices et les prix. Les premiers sont des classements à partir d'une série d'indicateurs, tandis que les seconds sont des reconnaissances octroyées par un jury à partir de certains critères.

Dans cette section, nous allons d'abord offrir une perspective générale (les indices et les prix au niveau global) pour ensuite proposer un panorama des prix européens les plus pertinents pour les villes. Ensuite, nous allons voir de plus près le concours « Capitale Européenne de la Culture », doyen des prix européens pour les villes et, d'une certaine façon, pionnière de la politique urbaine européenne.

À cette fin, nous avons consulté les études de d'Akande et al. (2019), Drucker et Gumpert (2016), Lara-Pacheco et al., (2015), Tavares (2016), Herrschel et Newman (2017) et Lähdesmäki (2014), auteurs qui se sont penché sur la question des prix et reconnaissances surtout du point de vue de l'internationalisation de la ville, voire de la paradiplomatie. De même, la Commission européenne apporte des guides d'évaluation et de candidature comme les propres appels à propositions.

Pour finir, il est nécessaire de mentionner que nous travaillons sur la question depuis 2016, élaborant un guide de prix et reconnaissances tous les deux ans dans le cadre de notre travail salarié.

Un index d'indices : vision générale

Tel que nous le verrons dans l'encadré suivant, il existe quantité de prix, concours et indices de comparaisons entre les villes, tant au niveau mondial qu'européen. Selon Lara-Pacheco et al. (2015, p. 86) les indices (ou groupement d'indicateurs) signalent des « positions » comparatives relativement aux performances des différentes villes. Connus surtout comme « ranking » en anglais, ils sont les résultats de méthodologies diverses et pas toujours transparentes (ibid.).

Tableau 19 : Liste non exhaustive de classements internationaux de villes

(non financés par l'Union Européenne).

Indices de classement	Prix issus de concours
Indice de prospérité des villes Nations Unies	Prix Urbain de l'Espace Ouvert
Indice des villes durables	Prix des Villes Durables
Indicateur du vivre mieux	Prix Lee Kuan Yew Ville Globale
Index des villes en mouvement	Prix international de Guangzhou
Indice mondial du pouvoir des villes	Prix de Dubaï pour les meilleures pratiques
Indice Mercer de la qualité de vie	Prix mondial d'ONU-Habitat
Indice d'habitabilité ajusté spatialement	Prix des meilleures pratiques en matière de participation citoyenne
Indice CityCard	Prix Deutsche Bank Urban-Age pour les projets communautaires dans les zones marginalisées
Villes lentes (Slow City)	City Mayors Foundation «Meilleur maire du monde»
Indice des villes d'opportunités	Prix Pax Urbis - UNESCO
Indice d'observation du vieillissement	Prix des services publics de Nations Unies
Évaluation durable par évaluation floue	« Water for Life » de Nations Unies
Indice des Villes Globales	Prix du Forum international du transport
Indice global de la compétitivité des villes	Prix Étoiles vertes
Les villes plus influentes	Leadership du Climat urbain

Élaboration propre à partir d'Akande et al. (2019, p. 476), Drucker et Gumpert (2016, pp. 1368-1370), Lara-Pacheco et al., (2015, pp. 78-79), Tavares (2016, pp. 59-61 et 112-115) et données propres (Octobre 2020)

Dans le tableau 16 nous pouvons mesurer l'abondance de classements et de concours disponibles pour les villes au niveau global, certains étant très spécifiques (l'indice d'habitabilité ajusté spatialement) et d'autres plus généraux (ex. : prix des villes durables). La liste étant immense, nous nous sommes limités à mentionner les plus connus dont certains, comme le prix Lee Kuan Yew, sont cités par presque tous les auteurs mentionnés comme source. En coopération avec la Direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission européenne ainsi qu'avec les instituts nationaux de statistique, Eurostat publie son propre indice sur les questions urbaines en Europe, l'Audit Urbain[299]. Nous avons vu ses origines en chapitre 1, il est aujourd'hui connu sous le nom de Statistiques urbaines.

[299] https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/urban-audit

Il s'agit d'une « *base de données sur les principaux aspects de la qualité de vie dans les villes* »[300]. Les thèmes sont divers (la démographie, le logement, la santé, l'emploi, les transports, le tourisme, etc.) et varient d'une édition à l'autre, car la collecte des données dépend de la volonté des villes et non de la législation européenne. Le bilan disponible sur le site énonce leur relation avec le développement des villes et donc avec le projet urbain : « *Les statistiques urbaines visent à aider à la fois les citoyens et les responsables politiques et à étayer davantage la prise de décisions fondée sur des éléments probants.* »

A ce sujet, Eurostat propose une affiche pédagogique pour montrer d'une façon visuelle et attractive les statistiques de la ville (figure 16) Les bases de données, publiées cinq fois entre 2001 et 2020 (2001, 2004, 2014, 2018, 2020) sont aussi téléchargeables sur le site. Sur le site dédié, Eurostat propose plusieurs publications[301] de cet indice, soit sous la forme de chapitres inclus dans leur annuaire régional, soit de brochures, soit d'un manuel méthodologique, soit séparément (l'Audit lui-même).

Nous avons aussi vu l'index de la Charte de Leipzig (le RFSC), et celui du Pacte des Maires, classements qui peuvent être intéressants pour un projet urbain « vert ».

Autre opportunité offerte par les institutions européennes, la labellisation des villes par des prix et autres distinctions est une manière souple et rapide d'accroître leur notoriété. Les prix des villes au niveau de l'UE peuvent être classés à partir des quatre piliers du développement durable : culture et patrimoine, environnement, économie et questions sociales. En raison de leur popularité, nous allons voir ces prix plus en détail dans le point suivant.

Pour Tavares (2016, p. 59), de tels classements sont utiles pour comparer la situation du terrain par rapport à la situation globale et promouvoir un changement interne, tout en appuyant sur les média. Pour cet auteur (p. 111), les prix favorisent le leadership des collectivités, même si la présentation de candidatures est complexe (p. 112).

[300] https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/cities/background
[301] https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/cities/publications

Fig. 16 : Affiche de l'Audit Urbain

Une représentation graphique des statistiques principales de la ville.

Source : Eurostat (consulté en novembre 2020)

Par rapport au projet urbain, ces reconnaissances internationales servent à : (i) établir un rapport de situation de la ville sur la base de critères internationaux, (ii) comparer le progrès de la ville par rapport à d'autres collectivités, (iii) définir des objectifs et des barèmes de médiation, (iv) appuyer une nouvelle stratégie ou une reformulation, (v) divulguer le projet urbain et (vi) positionner la ville au niveau international, renforçant son attractivité.

Les « capitales » européennes

Pour l'Union Européenne, les prix sont aussi une occasion de célébrer l'intégration communautaire. D'où la dénomination choisie : « Capitale de ». Ce *naming* n'est pas accidentel ni anodin. Il implique une vision du territoire européen comme un ensemble « présidé » par une ville dont l'excellence est prouvée dans une compétition. Ainsi, l'introduction au prix Capitale verte européenne indique vouloir « *faire savoir au niveau local que* ***les Européens*** *ont le droit de vivre dans des zones urbaines saines* »[302].

Les prix sont nombreux, certains s'adressent directement aux villes, d'autres (comme la « Région européenne entreprenante »[303]) admettent leur participation[304]. Certaines collectivités locales y participent dans plusieurs domaines et à plusieurs reprises, comme le montre le tableau 20 infra des prix spécifiquement destinés aux villes, comme la capitale de la culture[305], la sélection de la capitale verte européenne[306], les prix des bonnes pratiques pour l'accessibilité urbaine[307], ceux pour la mobilité du programme CIVITAS[308], ceux en relation avec les SUMPS[309], la sélection d'une capitale de l'Innovation[310], ou, plus récemment, le concours de la capitale européenne du tourisme intelligent[311].

---

[302] https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/about-the-award/index.html - Consulté en Novembre 2020 – Le gras dans la citation n'est pas présent dans la source
[303] https://cor.europa.eu/fr/engage/Pages/european-entrepreneurial-region.aspx - Consulté en Novembre 2020
[304] La ville de Gdansk est une des gagnantes en 2020.
[305] https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_fr
[306] https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/
[307] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1141&langId=fr
[308] https://civitas.eu/awards
[309] https://mobilityweek.eu/sump-award
[310] https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/prizes/icapital_en
[311] https://smarttourismcapital.eu/

Tableau 20 : Villes européennes gagnantes dans au moins trois concours européens.

Finalistes en gris

	Habitants	Culture	Innovation	Accessibilité	Verte	Mobilité		Tourisme
	Ville Métropole					CIVITAS	SUMP	
Amsterdam	1.351.587	1987	2016		2011			
Anvers	498.473	1993	2019			2019		
Barcelone	1.636.762 5.575.000		2014	2011	2013			
Berlin	3.769.000	1988	2016	2013				
Bristol	535.907	2023*	2019		2011, 2014 2015			
Bruxelles	179.277 1.198.726	2000			2015		2016, 2019	2019
Copenhague	623.404	1996	2017		2014			2019
Dresde	555.805	2025		2014		2005	2014, 2018	
Gand	259.083		2020		2019, 2020	2009, 2011, 2018	2014	
Glasgow	606.340	1990	2016, 2019		2015			
Göteborg	543.005			2014		2005		2020
Grenoble	158.454 443.123		2014	2011, 2012, 2014	2022			
Helsinki	642.045	2000		2015				2019
Kaunas	336.817	2022				2004	2019	
Lyon	516.092 1. 659.001	2013	2019	2018				2019
Linz	204.846	2009	2020					2019
Lisbonne	504.718 2.812.678	1994	2018		2019 2020			
Ljubljana	280.000	2025		2012, 2015, 2018	2016			2019, 2020
Malaga	574.654	2016	2014	2014		2014, 2016		2019 2020
Malmö	318.107	2029***		2011	2012	2006	2015	
Nantes	309.346		2019	2013	2013	2009, 2013		2019
Rotterdam	634.253	2001	2019	2017				
Stockholm	962.154	1998		2013	2010	2006, 2019	2016	
Tallinn	440.000	2011	2017		2019, 2022			2019
Toulouse	479.553 968.648	2013	2018	2016			2011	
Turin	869.206	2019	2016		2022			2020
Turku	187.000	2011		2011				
Umea	84.000	2014	2017		2016, 2017, 2018	2015		
Valence	794.288	2016	2020			2015		2019

Sources : sites des concours, élaboration propre (Novembre 2020).

Nous avons choisi d'analyser dans le point suivant l'un des plus connus et les plus disputés, à savoir le prix de la (des) Capitale(s) européenne(s) de la culture. Il est nécessaire de mentionner que le concours, tout comme sa gestion et son budget, sont encadrés par le programme européen « Europe Créative ». Dans le cas de Bristol, la ville était candidate au titre de capitale européenne de la culture pour 2023, possibilité effacée avec le Brexit. Malmö vient de commencer[312] sa candidature. Le prix de l'innovation[313], plus connu par l'acronyme i-Capital, s'inscrit depuis 2014 dans le programme de recherche européen. Seules les villes de plus de 100.000 habitants situées dans les pays associés au programme peuvent y participer. L'objectif est de récompenser les politiques urbaines novatrices qui sont basées sur une approche participative. L'attractivité « entrepreneuriale » de la ville (investissement, industrie, emploi) doit aussi être démontrée, tout comme la coopération avec d'autres villes européennes. Le montant est d'un million d'euros.

Dans le cadre du prix européen pour les villes « Access City »[314], l'accessibilité est évaluée en fonction des politiques qui contribuent à :

> « *garantir l'égalité d'accès aux droits fondamentaux ; améliorer la qualité de vie de sa population et faire en sorte que chacun - indépendamment de son âge, de sa mobilité ou de ses capacités - ait un accès égal à toutes les ressources et loisirs que les villes ont à offrir*. » (site du concours, consulté en novembre 2020)

Le concours est ouvert pour des villes de plus de 50.000 habitants qui peuvent démontrer des bonnes pratiques dans les dimensions mentionnées. Les trois projets les mieux classés reçoivent un prix monétaire ; des accessits symboliques (mentions) existent aussi. Dans la dimension environnementale, le prix le plus populaire est le prix de la capitale verte européenne, car il reconnaît le rôle que jouent les autorités locales dans la conservation environnementale. Alors qu'il se concentre sur les villes de plus de 100.000 habitants, sa petite sœur, la Feuille verte européenne, cible celles de 20.000 à 100.000 habitants.

---

[312] https://onties.com/sweden/malme-begins-to-fight-to-become-the-european-capital-of-culture-in-2029/
[313] https://www.horizon2020.gouv.fr/cid126907/prix-pour-la-capitale-europeenne-de-l-innovation-icapital.html
[314] Voir note antérieure

Pour Akande et al. (2019, p. 475), le fait que les villes soient aujourd'hui reconnues comme une référence dans le développement durable produit aussi une demande pour des évaluations, comparaisons et classements des villes durables. Selon cette équipe hispano-portugaise, ces taxinomies traduisent les effets de la mondialisation et de l'urbanisation sur les espaces urbains, et identifient des points d'amélioration.

Les prix de la mobilité urbaine sont liés aux SUMPs que nous avons vus au chapitre 4. Il en existe deux dans le contexte européen : celui de la plateforme CIVITAS et celui des SUMPs. Pour le premier, que ce soit sous la forme de SUMP ou selon une autre formule, la ville doit avoir un plan de mobilité. Ensuite, elle doit adhérer au Civitas Forum, une plateforme pour la mobilité urbaine durable gérée par la Commission européenne. Les membres du forum peuvent, une fois par an, se présenter au prix Civitas, dont la première édition s'est tenue en 2004. Sinon, depuis 2011 et lors de la semaine européenne de la mobilité que nous avons vue dans la section 6.2, se tient le concours des SUMPs, qui choisit une ville gagnante et deux finalistes.

La nouvelle reconnaissance « Tourisme intelligent » est lancée en 2019. Le jury choisit deux villes gagnantes (les capitales) ainsi que quatre bonnes pratiques (sur la durabilité, la digitalisation, l'accessibilité et le patrimoine) plus six finalistes. Les prix sont la mise à disposition de moyens de communication et l'expertise européenne.

La capitale européenne de la culture

Selon le site officiel du concours[315] , le prix de la Capitale européenne de la culture[316] vise à renforcer la vision d'ensemble du territoire européen, car ses objectifs sont de : «

1. *mettre en lumière la richesse et la diversité des cultures européennes;*
2. *célébrer les liens culturels unissant les Européens;*
3. *renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens européens à un espace culturel commun;*
4. *favoriser la contribution de la culture au développement des villes* ».

[315] https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_fr
[316] Nous avons participé à un séminaire sur cette thématique (observation participante) à Liverpool en juin 2014.

De même, ce site évoque les relations entre le prix et le projet urbain, car la reconnaissance doit servir à : « *régénérer les villes ; renforcer le rayonnement international des villes ; améliorer l'image des villes aux yeux de leurs propres habitants ; donner un nouveau souffle à la culture d'une ville ; stimuler le tourisme* ». Après un processus de sélection drastique, le titre de « Capitale européenne de la Culture » est décerné par la Commission européenne (Herrschel et Newman, 2017, p. 141). Tel que l'indique la brochure de promotion du concours :

> « *Être une capitale européenne de la culture apporte une nouvelle vie à ces villes, stimulant leur développement culturel, social et économique. Beaucoup d'entre elles, comme Lille, Glasgow et Essen, ont démontré que le titre peut être une excellente opportunité de régénérer leurs centres urbains, apportant créativité, visiteurs et reconnaissance internationale.* ». (**BDE**).

Cette idée de récompenser annuellement une capitale européenne de la culture date de 1983, et sa base légale de 1999 (Lähdesmäki, 2014, p. 70), après une phase de mise en œuvre. Ce concours qui met en valeur les politiques culturelles des villes peut donc être vu comme le doyen des initiatives urbaines de l'Union Européenne. L'objectif initial était de favoriser l'intégration européenne au niveau local (Herrschel et Newman, 2017, p. 142), la dimension européenne étant toujours un élément clé des candidatures (ibid., p. 144), voire du succès des célébrations (p. 147).

Depuis le couronnement d'Athènes en 1985, et sachant que depuis 2007 il y a eu deux villes élues chaque année, 62 villes avaient reçu le label en 2020, dont certaines hors Union européenne (Istanbul en Turquie (2010), Reykjavik (2000) en Islande et Bergen (2000) et Stavanger (2008) en Norvège). L'objectif est de promouvoir l'identité culturelle locale, régionale et européenne en tant qu'ensemble, tout en favorisant l'entente et l'échange entre les citoyens du continent (Lähdesmäki, 2010, pp. 3-4). Pour les villes elles-mêmes, il faut aussi noter la volonté de se rendre plus attractives et de renforcer leur secteur culturel (Freitas Santos et al., 2014, pp. 444-4). La sélection est répartie à tour de rôle entre États membres, car l'année de *capitalité* est aussi une occasion de promouvoir la culture nationale. À partir d'une liste ordonnée des pays européens, le processus de sélection commence six ans avant la proclamation.

La première étape s'ouvre au niveau national[317], pour ensuite passer devant un panel d'experts (Herrschel et Newman, 2017, p. 143). Outre les deux villes choisies chaque année, une troisième ville située dans un pays associé / candidat à l'Union Européenne est lauréate tous les trois ans (**BDE**). Pour être élues, les villes doivent présenter un programme annuel complet d'activités mettant en relation la culture locale et les valeurs européennes (Lähdesmäki, 2014, p. 70).

Cet ensemble d'activités fait du programme annuel une manifestation de premier ordre (« *mega-event* ») où les citoyens doivent être impliqués. En outre, les nouvelles infrastructures culturelles prévues doivent être prêtes pour le début de l'année. Dans le cas de Guimarães, le budget était de 36,5 millions d'euros pour 1300 évènements (Freitas Santos et al., 2014, pp. 444-5). Pour sa part, Wroclaw avait attiré plus de 600 millions d'euros d'investissements (**BDE**). En plus des investissements, les villes reçoivent une subvention (Herrschel et Newman, 2017, p. 142) connue sous le nom de « Prix Melina Mercouri » dont le montant actuel est de 1,5 millions d'euros (**BDE**).

Comme il s'agit d'une festivité à la fois européenne et locale (Herrschel et Newman, 2017, p. 142), il est intéressant d'observer les réactions au niveau des habitants (Freitas Santos et al., 2014) et du public (Lähdesmäki, 2014) ainsi que sur les transformations induites de la politique internationale de la ville, ou encore au niveau de la qualité de vie comme dans le cas de Liverpool (Freitas Santos et al., 2014, pp. 444-4).

Au début, le programme choisissait des « villes de la culture » (et pas des « capitales ») et le critère était leur dimension historique et patrimoniale. Depuis, l'approche novatrice de la culture comme expression de la créativité est devenue primordiale et les villes de toutes tailles peuvent participer à la sélection. Glasgow, élue en 1990, symbolise cette transition du modèle *culturel traditionnel* au modèle *créatif entrepreneurial*, changement qui ouvrira ensuite les portes à d'autres villes de tradition industrielle comme Lille ou Anvers (Herrschel et Newman, 2017, pp. 142-143, p. 148).

[317] C'était l'unique étape jusqu'en 2005

A cet égard, le cas de Liverpool en 2008 est emblématique. Selon Herrschel et Newman, (2017, p. 149), mais aussi d'auprès la conférence organisée par la ville dans le cadre du projet ATBRAND en juin 2014, la célébration de la capitale européenne de la culture a exigé un « coup de fouet » pour la transformation de la ville et de son modèle de développement. Pour les auteurs mentionnés, la candidature de Liverpool était le « *résultat d'une approche intégrée à la gouvernance de la ville* » dont l'objectif était de devenir une ville européenne à part entière, en coopération avec les parties prenantes. Dans ce cadre, les fonds structurels furent mis à contribution pour le programme comme pour l'infrastructure. De plus, lors du séminaire de 2014, Sue Finnegan[318] a expliqué que la « *capitalité* » avait donné l'élan nécessaire pour aborder une promotion « consciente » de la ville.

Dès lors, la culture est devenue un des moteurs de régénération et de croissance de Liverpool, ainsi que la base d'une stratégie de communication centrée sur les valeurs de la ville. Aux yeux de Finnegan, les grands événements ont eu une valeur ajoutée car ils sont utilisés pour promouvoir la ville dans son ensemble, sans oublier leur impact économique. Lors de la programmation de 2008, le concert Liverpool Sound (dont la tête d'affiche était Sir Paul McCartney) comptait sur 43.000 participants et 5 millions de livres sterling de bénéfice. Ce festival sera toujours actif en 2021. Pour le spectacle de rue, en 2008, le chiffre d'affaires de la performance des machines de Nantes avec « La Princesse » est estimé à 2,7 millions de livres sterling. Dans leur rapport d'analyse, Garcia et al. (2010)[319] estiment le bénéfice total de la *capitalité* à 130 millions de livres pendant les six ans.

L'évaluation est obligatoire depuis 2009 (Freitas Santos et al., 2014, pp. 444-3). Chaque ville doit présenter un rapport sur l'impact de la *capitalité*. À partir de ces rapports, la Commission européenne (**BDE**) a identifié quatre effets principaux : (i) le renforcement du sentiment d'appartenance des habitants, (ii) la régénération de la ville, (iii) le développement des relations européennes et (iv) la stimulation de l'activité économique.

[318] Elle était à l'époque une des responsables du bureau de promotion « Culture Liverpool »
[319] L'Université de Liverpool avait lancé un programme spécifique pour évaluer l'impact de la Capitale Européenne de la culture sur la ville.

Par ailleurs, en 2018, la Commission européenne analysait aussi son rôle comme celui d'« *un laboratoire pour une innovation basée sur le patrimoine* » (Sciacchitano, 2018, p. 25). Herrschel et Newman (2017, p. 142) ajoutent aussi d'autres dimensions comme l'attraction d'investissements et de financements, le renforcement de l'image internationale et la sensibilisation aux questions particulières de la ville et de sa culture. Ils alertent aussi (ibid. pp. 145-146) sur les possibles effets négatifs d'une vision à court terme centrée seulement sur l'année des célébrations, l'absence de leadership ou encore la tendance à l'uniformisation entre les différentes capitales.

Aujourd'hui, à cause de la crise sanitaire, les activités des capitales européennes de 2020, 2021 et 2022 sont en suspens. La solution proposée est un report successif d'une année sur l'autre (**BDE**).

Bilan : Les « villes de l'année passée » ?

Nous avons vu dans cette section les différentes possibilités offertes dans le cadre des reconnaissances internationales. Dans le cadre de la diplomatie urbaine européenne, elles servent tant à valider le projet urbain qu'à lui donner un élan économique ou de visibilité. Elles vont au-delà de la simple photo du jour de la cérémonie, car chaque candidature suppose un effort collectif avant et un impact à gérer après. De même, la comparaison avec d'autres villes peut provoquer des effets sur la formulation de la stratégie locale ou sur l'analyse des instruments et politiques choisis. Enfin, ces concours aident les villes européennes[320] à se démarquer (Poljak Istenic, 2016, p. 157).

Or, comme l'a montré le tableau 18, il est évident que les villes participant à ces prix sont souvent les mêmes d'un concours à l'autre. Au-delà d'un critère de taille (des villes comme Gand ou Umeå ont moins de 300.000 habitants), cette coïncidence dans les noms semble répondre aux exigences du concours, les dossiers n'étant pas simples à constituer. Cela n'a pas empêché des villes comme Galway (80.000 habitants, feuille verte 2017 et capitale européenne de la culture 2020) ou Nimègue (175.000 h.) d'y participer avec succès.

[320] Européennes au sens continental du mot, Oslo ayant par exemple été la capitale verte européenne en 2019.

Même si ces études comparatives peuvent donner des pistes sur des éléments tels que l'environnement financier, la qualité de vie, la culture ou l'environnement, les experts de l'internationalisation des villes sont sceptiques par rapport aux prix et classements. D'une part, « leur *prolifération est si grande et les méthodologies de comparaison si diverses que presque toutes les villes peuvent trouver un indice qui les place parmi les dix meilleures villes du monde sur un sujet donné* ». De l'autre, les chiffres ne sont pas évidents à comparer et deviennent vite obsolètes (Lara-Pacheco et al., 2015, p. 86).

Akande et al. (2019, p. 476) identifient les défauts des classements actuels : (i) il n'y a pas de définition correcte du sujet, qui est souvent trop généraliste, (ii) les filtres de sélection (taille de population, picotage) sont trop larges, et donc la comparaison devient trop complexe – il faut viser l'homogénéité entre les villes étudiées, (iii) il faut éviter les biais et choisir une base de données fiable et reconnue du type Eurostat et (iv) la méthode de pondération doit éviter une égalisation simpliste et prendre en compte la difficulté de la recherche participative au niveau international.

Pour Zapata Garesché (Lara-Pacheco et al., 2015, p. 77) :

> « *les récompenses servent à donner une visibilité mondiale à des expériences exceptionnelles dans les villes. Cependant, la logique de la compétition n'est pas toujours saine. Il vaut mieux promouvoir les réseaux de collaboration entre bonnes pratiques et pas tellement de concours entre gagnants et perdants* ».

Ces réseaux de collaboration feront l'objet de notre chapitre 7.

6.4 Les nouvelles technologies

La crise en 2020 a supposé un élan significatif à l'usage des nouvelles technologies qui sont de plus en plus présentes dans la gestion. Il en va de même avec la diplomatie urbaine ; elle ne s'est pas arrêtée en 2020. D'un côté, les projets européens continuèrent à fonctionner ; de l'autre l'observation terrestre est devenue un appui substantiel des politiques de santé. Ainsi, dans cette section, nous allons commencer pour faire une réflexion, à l'aide des propositions des programmes de coopération, comme URBACT ou INTERREG Europe sur les nouvelles modalités de gestion des actions de coopération en mode virtuel. Celles-ci vont aussi marquer d'autres instruments, comme les événements ou les groupes d'experts.

Deuxièmement, nous allons faire un aparté pour présenter une idée : est-ce que l'observation terrestre peut accompagner l'Agenda européen ? Nous avons essayé de répondre à la question à partir de l'information disponible sur le site de l'Agence européenne de l'Espace.

Les webinaires sur les fonds européens et les réunions de partenaires en ligne ont substitué aux Info Days et aux comités de projet sur place ou à Bruxelles. Même la Semaine Européenne de l'Energie ou celle des Régions et des Villes auront lieu en ligne ou sous forme hybride. L'exposition sur les 30 ans du programme INTERREG a été présentée sur un portail internet. Les séminaires en ligne avec des échanges et solutions concernant la crise se sont multipliés, créant une certaine sensation de saturation et vide. Or, certains programmes comme INTERREG Europe et URBACT sont allés jusqu'à publier des conseils sur comment s'organiser pendant et dans l'après-crise. Le programme INTERREG EUROPE a publié sur son site plusieurs guides à l'usage des partenaires des projets, guides qui peuvent servir à redéfinir les instruments de diplomatie urbaine européenne après 2020. Par exemple, leurs conseils[321] pour les réunions et activités sur le net sont les suivants : planifier le contenu en avance, en fixant les messages clé et le temps d'intervention (le plus court possible) ; créer une petite équipe de soutien avec des rôles différents ; être préparé pour les imprévus et bien choisir la plateforme d'émission.

Ils ont aussi créé des guides pour les visites d'étude : collecter l'information bien en amont (3 mois), l'analyser à la lumière des questions des parties prenantes et des partenaires, tenir une réunion en ligne et conclure par une analyse SWOT. Pour les événements de diffusion, qui normalement regroupent un large public, le conseil est de faire les sessions alternées avec des pauses ou dans des journées différentes. Une cocréation documentée (archives, vidéos, photo et audio) avec les parties prenantes est la méthode conseillée pour l'organisation. Le programme a par ailleurs transféré online ses activités d'échange comme la Plateforme des Politiques (qui a produit plusieurs webinaires thématiques et des sessions de peer review) ou le match-making.

[321] https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/events/webinar_tips_on_running_online_events.pdf

Afin de maintenir la mise en réseau des partenaires pendant l'événement en ligne « Europe Cooperates » en juin, celui-ci comptait sur une section spécifique de partage d'expériences par écrit. La liste de participants était aussi disponible au téléchargement.

Bien connu pour son approche participative, URBACT a conçu des ressources pour soutenir ses projets, afin d'optimiser les outils numériques de collaboration. Cela a même compris un diagnostic sur l'offre croissante de plates-formes et d'outils. Par ailleurs, le programme a publié une guide pour l'animation des événements en ligne rédigé par Eddy Adams. Pour Adams[322], le moment est venu de « *redéfinir le sens de la coopération transnationale en Europe d'une manière plus cohérente avec nos objectifs environnementaux* » ; il anticipe aussi la réduction du nombre de voyages dans les projets de coopération territoriale qui devraient bousculer vers des méthodes hybrides. Pour lui « *retourner en arrière n'est pas une option* ». Autrement, son guide[323] définit la figure du « *facilitar* », à mi-chemin entre l'animateur et l'avatar.

Les conseils sont les suivants : centrer le sujet des réunions, faire un agenda organisé avec un timing fermé et plus court que dans les réunions physiques, assurer une diversité de voix, combiner différents outils, maximiser l'usage des visuels, stimuler la discussion et maintenir l'attention, enregistrer la session et envoyer une « carte postale » de la réunion.

Les experts du programme vont aussi rédiger des tribunes examinant les implications à long terme de la crise de 2020 sur l'élaboration des politiques et sur les défis environnementaux, l'alimentation, la pauvreté urbaine et la reprise économique[324], car les villes maintiennent « *leur appétit pour la coopération* ».

La période a coïncidé avec le lancement de la phase opérationnelle de plusieurs projets et donc ces orientations ont servi pour leurs évènements en ligne. Ils se sont déroulés avec l'aide d'applications collaboratives et même en séances parallèles. Pour sa part, le projet Card4all[325] a célébré un master class sur gouvernement digital.

---

[322] https://urbact.eu/new-times-new-tools
[323] https://urbact.eu/enter-%E2%80%98facilitar%E2%80%99-urbact%E2%80%99s-guide-online-facilitation
[324] https://urbact.eu/where-cooperation-stand
[325] https://urbact.eu/masterclass-digital-government-pump-card4all-community

De même, le projet Santé et Spaces Verts[326] a défini les requis de la mise en œuvre « à distance » des projets URBACT :

1. Relier les actions et chercher des synergies.
2. Utiliser les réseaux sociaux et la communication en ligne pour diffuser des informations avant, pendant et après les activités.
3. Offrir des options en ligne à ceux qui ne peuvent pas participer en personne.
4. Redéfinir les conditions de l'implémentation du Plan d'Action, voire de son financement.
5. Profiter des outils de communication en ligne[327].
6. S'approprier les méthodes de l'animation en ligne
7. Expliquer tout de manière plus approfondie car il est plus facile de se mal comprendre dans l'espace en ligne[328].

Cité par Eddy Adams[329], la chef de file du projet Thriving Streets résume clairement la situation, non seulement pour le programme URBACT mais aussi pour les affaires européennes en général:

> « *URBACT est très axé sur les interactions, les échanges, le partage, les relations: il ne s'agit pas seulement d'utiliser des plates-formes, mais aussi d'innovation sociale, en tenant désormais compte de la fracture numérique, en répondant aux nouvelles façons dont nous nous rapportons les uns aux autres, de nouvelles façons de faire, d'organiser et de penser* ».

Dans ce sens, il faut noter finalement l'effervescence des hackathons[330]. Déjà testes au niveau urbain et de façon présentielle, bien dans le cadre de projets d'innovation sociale, bien dans le cadre de projets européens. Le phénomène a fait un saut en avant en avril 2020 avec le hackathon *EUvsVirus*, dans lequel plusieurs villes ont été parrains ou mentors (La Palma del Condado, Berlin, Braga, Galway…).

---

[326] https://urbact.eu/how-manage-networks-lessons-covid-19
[327] Basecamp, Slack, Miro, Jamboard, Zoom, Mentimeter, Google Docs, etc.
[328] Cela inclut une préparation minutieuse avant les réunions, l'envoi d'un ordre du jour détaillé et des questions avant, la prise de notes pendant les réunions et l'envoi de rappels après
[329] Note antérieure
[330] https://urbact.eu/city-run-%E2%80%98hackathons%E2%80%99-worth-hype

De même, l'événement a testé plus de 2000 projets dont une bonne partie pourraient contribuer à modifier et améliorer les politiques urbaines dans le contexte post-covid, et ce dans des domaines tels que la mobilité urbaine, l'achalandage, les systèmes d'échange locaux, les marchés publics ou, bien sûr, la distance sociale.

Et si on regardait l'Espace ?

Dans cette section nous allons proposer des instruments de développement du projet urbain basés sur l'exploration de la terre et les satellites. La crise actuelle a démontré la pertinence de cette approche, dont l'utilisation par les villes européennes ne semble pas évidente. Néanmoins, la crise de 2020 bouscule les villes européennes dans leur quête d'accès à des systèmes d'information continue, en temps réel et de façon fiable. Ces données, voire leurs métadonnées, permettent non seulement l'analyse de la situation au niveau local, mais aussi un suivi des risques et un comparatif des solutions au niveau européen, et même global. Tel est le rôle de l'Agence Européenne de l'Espace, plus connue sous son acronyme anglais, ESA. Elle est la troisième entité mondiale dans l'observation de l'espace[331]. Créée en 1975, l'ESA n'est pas une agence de l'Union Européenne, mais une organisation internationale indépendante composée de 22 états membres. Or, l'Union Européenne est le contributeur le plus important de l'agence, suivi de près par la France. Il existe un accord de travail entre les deux organisations, notamment en ce qui concerne les programmes Galileo et Copernicus. Dans sa brochure « This is ESA » (Ceci est l'Agence spatiale européenne[332]) ses fonctions sont :

1. Surveiller la terre afin d'avoir une vision d'ensemble des évolutions, notamment en matière de changement climatique.
2. Connecter le monde en assurant les communications via satellite.
3. Naviguer autour de la planète, avec l'outil GPS Galileo, conçu en coopération avec l'Union Européenne.
4. L'exploration et la sécurité spatiales, sans oublier les voyages.
5. La recherche scientifique et technologique.

---

[331] https://www.thoughtco.com/european-space-agency-4164062 et https://www.esa.int/About_Us/ESA_history/Forty-five_years_of_the_ESA_Convention

[332] https://esamultimedia.esa.int/docs/corporate/This_is_ESA_FR_LR.pdf

Le tableau suivant illustre les possibilités de collaboration entre les villes européennes et l'ESA. D'une façon non exhaustive, il présente des exemples d'initiatives de terrain de l'Agence Spatiale, en lien avec treize des quatorze partenariats de l'Agenda Urbain, afin de donner un aperçu complet du potentiel pour le développement urbain à échelle européenne, ce qui va au-delà de l'exploration spatiale. Par ailleurs, dans la ligne de Galileo et aujourd'hui d'Aeolus, Copernicus[333] est une des actions de coopération entre l'ESA et l'Union Européenne. Il est coordonné par la Commission Européenne. Ce programme vise à développer la capacité européenne d'observation de la Terre. Il offre des services en six domaines : l'atmosphère, l'environnement marin, l'environnement terrestre, le changement climatique, la sécurité et les actions d'urgence. Il est servi par des satellites dédiés (Sentinel) et des missions contributrices. Les organisations partenaires du programme ont observé une sous-utilisation de celui-ci, malgré sa complémentarité avec les observations locales et un accès total, ouvert et gratuit. Lors d'une conférence à Southampton 2019, avec l'exemple de la qualité de l'air, la question de l'ESA était similaire : « *pour quoi les villes ne s'intéressent pas à nos résultats ?* ». Or, les problématiques urbaines sont au cœur des travaux de l'ESA et plusieurs villes européennes travaillent avec l'Agence, notamment en tant que sites pilotes mais aussi afin d'intégrer ses applications dans leur planification. C'est le cas de Barcelona, Amsterdam ou encore Stockholm. Dans son programme « EO – Sustainable development » (Observation terrestre-Développement Durable), le développement urbain[334] est une des quatre thématiques clés. Même si aujourd'hui les projets se concentrent dans les villes du Sud, les outils sont transférables aux villes européennes. De même, la Plateforme d'Exploitation Thématique Urbaine (U-TEP[335]) est un dispositif intéressant pour le suivi des évolutions urbaines, car ce processeur traduit des données satellitaires regroupées (Copernicus Sentinel) pour un public non expert[336]. Par ailleurs, l'initiative « EO – Science for Society" (Observation terrestre, Science pour la société[337]) a été lancée en 2017 pour une durée de cinq années.

---

[333] https://www.copernicus.eu/fr

[334] http://www.eo4sd-urban.info/
[335] https://urban-tep.eu/
[336] Https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Urban_monitoring_boosted_by_new_data_processor
[337] https://room.eu.com/news/esas-eo-science-for-society-programme-wants-your-ideas

Elle vise à renforcer le lien entre l'exploration scientifique et la société, facilitant l'exploitation des données collectées par les satellites.

Tableau 21 : Relation ESA / Agenda Urbain Européen

Partenariat Agenda Urbain	Projets ESA (non exhaustif)	Thématique	Programme ESA
Inclusion des migrants et des réfugiés	Sécurité	Surveillance des frontières,	Copernicus
Logement abordable	ThermCert	Performance énergétique de chaque bâtiment	Space Solutions
Qualité de l'air	Atmosphere	Qualité de l'air	Copernicus
Économie circulaire	From farm to table	Traçabilité	Earth Science Block 4
Transition numérique	Data Cube Européen	Données dans un format « prêt pour l'analyse »	EO Science for Society
Emplois et compétences dans l'économie locale	Business Incubation	Transformer des idées liées à l'espace en start-ups commerciales.	Applications
Mobilité urbaine	Pavnext	Collecte de l'énergie cinétique et contrôle de vitesse	Business Incubation Program
Transition énergétique	Leosphere	Energie éolienne	Satellite Aeolus
Marchés publics responsables et innovants	ARTES	Recherche avancée dans les systèmes de télécommunications - partenariats	
Utilisation durable des terres et solutions fondées sur la nature	EO4URBAN	Cartographie des terres urbaines	DUE Innovator III
Culture et patrimoine culturel	Spac3' app	Cooperation with Pistoletto (Arte Povera)	Science & Exploration
Sécurité dans les espaces publics	Law	Soutien de l'application de la loi dans divers domaines	EO Science for Society
Adaptation au climat	Initiative pour le changement Climatique	Observations des variables climatiques essentielles	Earth Observation

Source : Elaboration propre à partir du site de l'ESA, des sites des projets et du site de l'Agenda urbain européen. Septembre 2020

6.5 Bilan : La communication territoriale européenne

Les instruments de communication font partie intégrante des politiques publiques, aussi dans le cadre de la diplomatie urbaine européenne. Le projet urbain nécessite de ce type de dispositifs ; ils l'aident à inclure les parties prenantes et le public en général. De même, il est possible de se servir de ces instruments comme des outils d'évaluation. Le dialogue entre échelons territoriaux et avec les institutions peut grandement inspirer le projet urbain. Il ne faut pas oublier l'importance de l'influence dans le contexte européen. Il est nécessaire de se démarquer, non seulement pour démonter une légitimité à agir mais aussi pour faciliter l'accès de la ville au reste d'instruments.

Ce chapitre a montré les particularités de la communication à échelle européenne, et aussi ses différences avec le marketing territorial « général ». Par exemple, la cible et le naming sont assujetties à des codes spécifiques ; de fois il faut même compter combien de caractères il y a dans un nom ! Les événements présentent plusieurs couches de lecture et, à l'heure de participer, il est possible de décider le registre selon l'avancement et besoins de notre projet urbain. Les concours présentent une triple dimension : la reconnaissance du projet urbain, l'attraction d'investissement mais aussi le moment de repenser la ville à grande échelle.

Enfin, les nouvelles technologies ont modifié, en 2020, la mise en œuvre de tous les instruments, même ceux qui n'ont pas une dimension transnationale. Il est nécessaire de s'adapter à cette nouvelle façon de travailler ; réfléchir au type de présence, au message, à la visibilité sur l'écran. Par ailleurs, dans le sens de la smart city mais aussi dans une optique d'optimisation des ressources disponibles, l'observation terrestre peut contribuer à gérer des crises et à faire avancer le projet urbain.

Chapitre 7. Les réseaux de villes, logiciel de la diplomatie urbaine

Après avoir passé en revue les différents instruments susceptibles de contribuer au projet urbain, cette section se centrera sur les réseaux de villes comme « catalyseurs » de la diplomatie urbaine. En effet, les réseaux de villes doivent être considérés comme des moyens leur permettant d'utiliser les instruments, et non des outils en soi ; ce sont des terrains, des vecteurs pour la dimension internationale En d'autres termes, les réseaux sont un système de gouvernance que les membres peuvent utiliser pour attirer des subventions européennes, présenter des bonnes pratiques ou asseoir une position d'expert. L'engagement dans des réseaux est utilisé comme un indicateur de la capacité internationale de la ville (Acuto et al., 2018, p.7). L'objectif est donc de comprendre comment ils fonctionnent, quels sont leurs mécanismes internes, leurs formes, ainsi que leur évolution. Cela facilitera le choix du réseau le plus approprié pour porter le projet urbain au niveau européen.

Tout d'abord, ce chapitre présentera les éléments caractéristiques des réseaux de villes : les bénéfices qu'ils apportent, les rôles que les villes jouent à l'intérieur, leurs fonctions et leurs classifications possibles. Après avoir identifié ces composantes, ce chapitre se concentrera sur les réseaux formels de villes, ceux qui ont une existence légale et ont leurs propres ressources, leurs propres institutions (Assemblée générale, Secrétariat, Présidence ...) et leur fonctionnement. Parmi eux, les jumelages seront examinés en tant que proto-réseaux. Cette section se concentrera donc sur les réseaux ascendants (c'est-à-dire nés de la volonté des autorités locales) plutôt que sur les initiatives descendantes (initiatives financées) dans lesquelles les institutions de l'UE (ou le secteur privé) sont directement impliquées (La Porte, 2013, p. 101) et dont certaines ont été précédemment étudiées. Quelques cas de réseaux seront ensuite utilisés afin d'illustrer nos propos, à partir de brèves études de cas analysant les éléments suivants : fondation, membres, objectifs, structure, financement, et activités.

Cette analyse va s'appuyer sur les travaux d'Acuto – et al. (2013, 2016, 2018) ; La Porte (2013) ; Bulkeley et al. (2003) ; Boulineau (2016, 2017), Labaeye et al., (2013) entre autres.

Aussi sur les livres de Amiri et Sevin de 2020, de Marchetti et al. (2019) et celui de Fernandez de Losada et Abdullah (2019). Nous soulignons de même la thèse de Mocca (2015), sans oublier celle d'Escach (2014).

A cet égard, il est nécessaire de signaler que les réseaux de villes étant des entités dynamiques, la littérature est vite dépassée (Labaeye et al., 2013) et ce même en étudiant des livres et d'autres travaux publiés en 2019 et 2020. Ainsi, il est indispensable d'utiliser les sites web des réseaux étudiés[338], d'échanger avec les acteurs et d'utiliser aussi les références de blogs spécialisés afin d'actualiser les données. Enfin, également dans le cadre de l'observation participante, il convient de mentionner que nous travaillons pour un réseau de villes depuis 2009, en coopération avec la plupart des réseaux mentionnés ici. Or, les travaux de La Porte (2013) ainsi que les conseils des professeurs Benjamin Barber (rencontré en 2016), Efe Sevin et Sohaela Amiri (éditeurs du livre City Diplomacy publié en 2020) ont profondément modifié note perception du travail, tant du point de vue de la recherche que dans le cadre de l'engagement professionnel.

Les analyses d'Acuto sont pionnières quant à la systématisation des réseaux de villes, notamment concernant la première base de données qui les regroupe de manière globale. D'autres auteurs tels La Porte (2013), Fernandez de Losada et Abdullah, éditeurs (2019) expliquent qu'il est nécessaire de séparer les réseaux de villes d'autres initiatives apparentées. En effet, il arrive assez fréquemment, en particulier lors de l'analyse des programmes d'action pour le climat, que la littérature combine des *réseaux de villes*, qui sont des organisations indépendantes à existence légale créées par des communes partenaires, avec d'autres *initiatives* (programmes internationaux, campagnes, plateformes financées par le secteur privé) qui sont également investies par les villes. Le critère de distinction est simple, dans le premier cas nous sommes devant une *émanation de la volonté des villes* (consignée juridiquement dans des statuts), dans l'autre il s'agit d'un *instrument d'action* (ou de financement, ou de communication) comme ceux que nous avons déjà présentés.

[338] EX. le site d'Eurocities a été renouvelé entre l'écriture et la relecture de ce chapitre.

Créés afin d'atteindre masse critique, de gagner en visibilité et de partager les frais des villes membres (Payre et Spahic, 2012, p.122), ces réseaux sont aussi fondés autour de valeurs communes et sur un principe de volontariat (Bolineau, 2019, en ligne).

Ils peuvent être définis comme « une structure où les nœuds sont les villes, reliées par des liens de natures différentes, à travers lesquels s'échangent des flux de nature socio-économique » (Boix, 2003, p. 2). Cette notion de *nodalité* est essentielle pour organiser le travail des réseaux (Papin-Manjarrez, 2017, p. 4). Or, ceux-ci ont aussi le pouvoir de convaincre et influencer leurs propres membres (La Porte, 2013, p. 97). Les thématiques de travail sont tout aussi variées que pour les autres instruments. Le CCRE identifie cinq grands thèmes : l'environnement et le changement climatique, la gouvernance et la démocratie, l'engagement international, la cohésion (économique, sociale et territoriale) et la gestion des services publics.

Un réseau est donc une organisation associative, construite en vue de partager des informations et de faciliter la mise en œuvre de projets communs. Ce n'est pas un phénomène nouveau, car l'âge moyen des réseaux actuels est de 30 ans (Acuto & Rayner, 2016, p. 1157). Par exemple, le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe) a été créé dès 1951 ; il est donc, selon son propre site web, «*la plus ancienne et la plus large association européenne de gouvernements locaux et régionaux* ». La fin du siècle dernier est témoin d'un double mouvement : la fusion d'anciens réseaux et l'apparition de nouvelles associations thématiques, centrées sur l'échange d'expériences et connaissances (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 39 ; Amiri et Sevin, 2020, p. 52) et incluant aussi des villes moyennes et petites (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 52). Ainsi, afin d'offrir une perspective actuelle valable pour une stratégie de diplomatie urbaine, l'analyse suivante se focalisera sur les réseaux de « dernière génération » qui sont apparus à la fin des années quatre-vingt.

7.1 Délimitation du concept

Comme nous l'avons déjà noté auparavant, le concept de « réseau de villes » est assez ambigu. Pour cerner les réseaux de villes et leur fonction de mécanisme accélérateur de la diplomatie urbaine, il est nécessaire de définir ici ce mécanisme et sa structure, et de le différencier d'autres initiatives similaires. Un réseau de villes est donc une association d'autorités urbaines déterminée par plusieurs caractéristiques :

- Il s'agit d'une forme collaborative que les villes sont libres de rejoindre et dont elles peuvent partir ,

- L'association est autonome (elle ne dépend pas d'une entité tierce autre qu'une ville)

- Ses décisions sont implémentées par ses membres (Leitner et Sheppard, 2002, p. 497 ; Kern et Bulkeley, 2009, pp. 309-310).

Cette liberté, cette flexibilité et cette indépendance sont des atouts majeurs pour les villes européennes dans une stratégie de diplomatie urbaine ; elles permettent de soutenir et améliorer le projet urbain en dehors du contexte rigide des normes nationales ou européennes.

Malé (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 34) explique les facteurs présidant la création d'un réseau : l'apparition d'un problème commun à différentes villes, l'existence d'une même volonté politique et, fréquemment, l'existence d'un mouvement social. Pour sa part, Mocca (2015, p. 18) parle de « municipalisme transnational » pour définir les liens entre villes de pays différents, allant des jumelages jusqu'aux associations de villes. Pour elle, ces réseaux présentent six caractéristiques : coopération, flexibilité, adhésion non obligatoire, horizontalité, polycentrisme et autonomie (p. 21). Néanmoins, pour Leitner & Sheppard (2002, p.505), il ne faut pas idéaliser les réseaux, car ils ont aussi tendance à la hiérarchie, à l'inégalité, à l'imitation et à l'exclusion. Boix (2003, p.2) parle aussi de cette dualité, identifiant comme caractéristiques : « *des structures hiérarchiques et non hiérarchiques, de coopération (ou compétence - coopération) entre les villes, et la génération d'avantages liés à l'organisation de la structure urbaine* ».

Au-delà des activités de coopération, les réseaux sont impliqués dans d'autres initiatives[339] comme l'organisation d'événements, la veille stratégique, la rédaction et la publication de rapports et de positions politiques, et des activités générales de communication classique ou en ligne (Acuto & Rayner, 2016, p. 1163).

Ils sont aussi dotés d'une structure de travail : conférence générale annuelle, présidence, comité exécutif, commissions (ou groupes) de travail et secrétariat. Les réseaux de villes sont gouvernés par des instances définies dans leurs statuts ou leur charte de fondation. En général, un Conseil d'administration (ou Bureau) est l'organe en charge de maintenir le processus de décision entre deux assemblées générales ; il est composé de représentants (maires, adjoints) distingués de la ville concernée. Ses membres agissent aussi en tant que représentants auprès des institutions européennes (Kern et Bulkeley, 2009, pp. 314-315).

Les réseaux de villes sont également dotés de ressources financières provenant des cotisations des membres et d'autres sources publiques. Les données concrètes (budget, montant des adhésions…) sont assez difficiles à collecter (Labaeye et al., 2013, p. 16) ; même s'il est possible d'avoir une estimation générale à partir des données disponibles sur le registre de transparence de l'UE. Ces cotisations ne sont pas suffisantes. Dans des réseaux comme l'Alliance pour le climat, elles ne représentent que 30% du budget total (Kern et Bulkeley, 2009, pp. 324). Par conséquent, il est souvent nécessaire d'attirer d'autres financements comme des études ou des missions de services, (Bulkeley et al., 2003, p. 241) ce qui place les réseaux de villes devant la même dichotomie d'intérêts public / privé que les missions des autorités locales à Bruxelles[340]. Certains réseaux de villes sont, de surcroît, financés directement en grande partie par la Commission européenne sur des projets européens ou avec des subventions dites « d'opération » dans le cadre de programmes comme Europe avec les citoyens[341] (c'est le cas du CCRE) entre autres.

[339] Nous avons déjà vu ces initiatives en tant qu'instruments de la diplomatie urbaine, le réseau servant ainsi de plateforme pour développer ceux-ci.
[340] Voir partie sur la diplomatie classique
[341] https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens/selection-results/operating-grants-2018_en

Cette structuration nécessite des arrangements internes (les projets doivent correspondre aux fins de l'association) et une structure solide (souvent, un renfort du personnel). Les subventions d'opération sont accordées tous les trois ans pour les frais de fonctionnement d'une entité qui travaille dans l'intérêt général européen, ou pour remplir les objectifs d'une politique de l'UE.

Par conséquent, les réseaux de villes sont appuyés par un secrétariat, un bureau avec personnel dédié (dont le ou la secrétaire générale) qui peut être localisé à Bruxelles, dans la ville de fondation, ou avoir plusieurs sièges (Bulkeley et al. 2003, p. 244).

Ce bureau s'occupe de la gestion interne du réseau, y compris de ses activités quotidiennes, mais peut être également chargé des relations externes (Kern et Bulkeley, 2009, pp. 314-315). Dans ce sens, les secrétariats de réseaux (ou, simplement « les réseaux ») peuvent agir de façon autonome (Amiri et Sevin, 2020, p. 14), avec la légitimité qui émane des missions qui leur sont prescrites (*ibid.*, p. 21). Par ailleurs, la localisation du siège détermine le régime légal de l'association de villes européennes, même si celle-ci peut souvent être perçue comme une organisation quasi-gouvernementale (Bulkeley et al., 2003, p.241). En effet, la plupart des réseaux européens de villes pourraient être inclus dans la définition d'un organisme de droit public par rapport au marché commun, donnée par la directive 2014/24/EU. En font ainsi partie tous les organismes qui :

1. ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;

2. sont dotés de la personnalité juridique ;

3. sont financés majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales ou par d'autres organismes de droit public, ou voient leur gestion soumise à un contrôle par ces autorités ou organismes, ou encore ont un organe d'administration, de direction ou de surveillance dont plus de la moitié des membres sont désignés par ces mêmes autorités ou organismes.

Ainsi, les réseaux de villes sont fondés pour défendre l'intérêt (public) des autorités locales (Andonova et al. 2009 , p. 56). Pour ceux constitués en association (l'immense majorité), la personnalité juridique est acquise.

Ils sont financés par les contributions des membres ou d'autres subventions publiques et les villes siègent au conseil d'administration. Par ailleurs, il est nécessaire de distinguer la notion de « réseau » de villes d'autres initiatives et plateformes. Ce sont des « *modèles volontaires, réciproques et horizontaux de communication et d'échange* » (Keck et Sikkink, 1999, p. 91).

Ils émanent de la volonté conjointe de collectivités voulant travailler ensemble d'égales à égales (Boni, 2019, p. 89). Ils sont réciproques, horizontaux, *spontanés,* et non imposés (ou proposés) par une entité extérieure (Keck et Sikkink, 1999, p. 90).

Ainsi, malgré des similitudes importantes, les opportunités de l'UE rassemblant les villes sont différentes des réseaux de villes conventionnels. Alors que les projets financés par l'UE et les campagnes dirigées par l'UE émanent des institutions européennes, les réseaux urbains conventionnels sont des voies indépendantes (Labaeye et al., 2013, p. 2), des « avenues » par lesquelles les villes peuvent utiliser les outils ou en inventer de nouveaux[342]. De même, les initiatives hybrides disparaissent une fois le financement épuisé (Allegreti, 2019, p.41) tandis que les réseaux présentent, pour la plupart, une longévité de plusieurs décennies.

Dans la littérature sur les relations internationales des villes ou encore sur l'européanisation, les associations formelles de villes, les projets de l'UE et ses campagnes semblent être inclus dans la même définition des réseaux de villes. Par exemple, cités par Mocca (2015), Andonova et al. (2009, pp. 59-62) appliquent la notion de réseaux tant aux *associations de collectivités* (réseaux de gouvernance transnationale publics), qu'aux *clusters d'entités privés* (réseaux de gouvernance transnationale privés) qu'aux *formes hétéroclites* (réseaux de gouvernance transnationale hybrides). Certains, comme Acuto et al. (2017, p.1) affirment que le succès des réseaux dépend de leurs alliances avec le secteur privé. Or, comme l'indiquait en 2018 Emilia Saiz, secrétaire générale de Cités et gouvernements locaux unis, « *les réseaux urbains doivent être des organisations basées sur l'adhésion*[343] ». Dans ce sens, plusieurs entités globales ne correspondent pas à la définition de réseau de villes que nous proposons ici ; il s'agît d'initiatives européennes (acquis urbain), privés ou encore hybrides.

---

[342] Echange informel avec Efe Sevin, juillet 2019.
[343] https://www.urbanet.info/city-networks/

Par exemple, nous pouvons citer les plateformes internationales du type de C40[344] (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, pp. 73-74 : Labaeye et al., 2013, p. 27) ou de 100 Villes résilientes[345] (Liakou, 2019, pp. 75-76), qui se présentent respectivement comme un réseau de métropoles et un réseau pour améliorer les capacités des villes (Amiri et Sevin, 2020, p. 50). Ils sont similaires aux initiatives menées par l'UE comme la plateforme pour les Smart Cities que nous avons vue en 1.2 : des plateformes adressées aux (grandes) villes mais dont l'initiative et la gestion (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 47 ; p. 82) ne leur appartiennent pas, étant dans ce cas privées. Ainsi, C40 est financé entre autres, par les fondations Clinton et Bloomberg, et c'est la fondation Rockefeller qui apporte le budget de 100 Villes résilientes.

Selon Abdullah et Garcia-Chueca (Amiri et Sevin, 2020, p.51), cette configuration pose, des questions de légitimité démocratique, voire de « *chasse gardée* »; les auteures entendent que les grands moyens déployés par ces plateformes risquent de monopoliser l'action internationale des villes. Mais par ailleurs, ces structures présentent des avantages intéressants tels qu'une meilleure et plus large mobilisation de villes, la diversité des modes de gestion ou une incitation pour d'autres acteurs de la quadruple hélix à entrer dans le domaine international (*ibid.* pp. 52-53)

Enfin, il faut observer que, contrairement aux réseaux nationaux comme la Local Government Association[346] du Royaume Uni ou aux plateformes de réseaux nationaux comme le CCRE, les réseaux de villes de dernière génération, aussi connus sous le nom de réseaux transnationaux de municipalités représentent directement les villes de plusieurs pays, réunies autour d'un intérêt particulier (Bulkeley et al., 2003, p. 236).

En effet, les villes (ou régions) ne peuvent pas adhérer directement au CCRE ; ses membres sont des plates-formes nationales de collectivités locales et régionales, elles étaient soixante en 2018. En conséquence, des différences majeures apparaissent dans l'analyse de la structure interne de chacune de ces entités (Labaeye et al., 2013, p. 8-9 ; Amiri et Sevin, p. 51).

---

[344] https://www.c40.org/
[345] https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/
[346] Association de gouvernements locaux : https://www.local.gov.uk/

Notamment en ce qui concerne : (i) leur fondation, (ii) leur base juridique, (iii) leur relation avec les fonds de l'UE, (iv) leur mode d'engagement, (v) leurs priorités, (vi) leur gestion et (vii) leur gouvernance. Nous avons fait le choix d'employer des dénominations distinctes (acquis urbain, plateforme) afin d'éviter une confusion entre les termes.

Pour mieux explorer ces différences, le tableau 22 suivant utilise un cas distinct par catégorie : METREX[347] en tant que réseau de villes, SCOREWATER[348] en tant que projet financé par l'UE, et le Pacte des maires (CoM)[349] en tant qu'initiative de l'acquis urbain européen. Le tableau 22, dans ses deux premières colonnes présente les caractéristiques générales des réseaux urbains conventionnels tandis que, sur fond bleu foncé, la deuxième paire de colonnes décrit un projet européen financé par le programme Horizon 2020. Les deux dernières colonnes énumèrent les caractéristiques générales des initiatives menées par l'UE, en présentant le Pacte des maires. Cette distinction est importante pour trois raisons. Tout d'abord, notre proposition de diplomatie urbaine européenne se fonde sur la volonté stratégique de la ville comme concept principal ; il est alors indispensable de faire la différence entre cette *volonté stratégique exercée de façon autonome* (en signant des statuts, par exemple) et *la manière dont* elle est exercée (adhérant à une plateforme ou participant à un projet européen). Deuxièmement, notre travail a pour but d'offrir un guide aux villes désirant s'investir dans les affaires européennes (ou internationales) ; en tant qu'entités publiques, leurs choix d'adhésion doivent être informés. Enfin, il nous semble important de contribuer avec une typologie et des critères à un domaine scientifique naissant.

[347] https://www.eurometrex.org/about-metrex/
[348] https://www.scorewater.eu/
[349] https://www.covenantofmayors.eu/en/

Tableau 22 : Différences entre réseaux, projets et plateformes

Réseaux de villes conventionnels, projets de coopération européens et initiatives de l'UE pour les villes.

	Réseau de villes	**Cas : METREX**	**Projet européen**	**Cas : Scorewater**	**Acquis Urbain**	**Cas : CoM**
Fondation	Créé par les villes	15 autorités locales en 1996	Proposé par un consortium d'entités et de villes	14 partenaires dont Amersfoort, Göteborg et Barcelone	Créé par les institutions européennes	Commission européenne
Base légale	Personnalité juridique	Association droit belge	Appel à propositions	Appel H2020-SC5-2018-2	Déclaration politique	Une charte : le Pacte
Relation aux fonds européens	Expertise en collecte de fonds	Proposition de candidatures aux projets européens	Programme de l'UE (financé par le budget de l'UE=	Horizon 2020 (Recherche)	Accès aux fonds	Facilitation de l'accès au financement climatique de l'UE
Engagement	Cotisations	Cotisations annuelles	Contrat ou accord de partenariat	Contrat avec la Commission Accord entre les partenaires	Signature des membres	Une fois les exigences formelles remplies
Priorités	Général / Spécifique	Général : 7 groupes de travail	Spécifique	Solutions numériques pour l'eau	Spécifique	Énergie et climat
Management	Secrétariat propre	Personnel embauché par l'association	Personnel de chaque partenaire	Personnel des partenaires	Secrétariat mandaté (prestataires)	Composé de personnel détaché de 4 réseaux urbains conventionnels
Gouvernance	Gouvernance collective : Assemblée Générale	Assemblée Générale Conseil de Direction Président – représente un membre	Partenariat de projet avec la surveillance par les autorités de gestion du programme	IVL chef de file Comité de pilotage : partenaires Programme géré par la Commission Européenne	Gouvernance structure autour d'un Conseil avec une présidence externe (nommée et non élue)	Conseil de 10 maires Les présidents sont le commissaire européen aux affaires urbaines et l'envoyé spécial de l'ONU

Source : Élaboration propre à partir de Kern and Bulkeley (2009), Beukman (2017, pp. 94-97), Russeil (2015), Labaeye et al., (2013), websites et documents officiels, bases de données européennes et données propres. (Septembre 2020)

La structure de METREX est expliquée dans son « Manuel de travail » ainsi que sur sa page web. Son nom est l'acronyme des mots « Échange Métropolitain » en anglais. Créé en 1996, le réseau METREX regroupe plus de 50 membres (métropoles et espaces métropolitains) de 22 pays européens (Labaeye et al., 2013, p. 46).

Il fait participer tant des élus que des fonctionnaires et d'autres experts sur les questions métropolitaines. Le réseau se définit comme « *un forum d'échange de connaissances et d'expériences dans le traitement des problèmes à dimension métropolitaine* », son objectif étant de porter la question métropolitaine à l'échelle européenne (Lang et Török, 2017, p. 6). METREX travaille ainsi en partenariat avec les institutions européennes, la communauté scientifique, les gouvernements nationaux et d'autres réseaux (Joenniemi et Sergunin, 2011, p. 126).

Les réunions se tiennent de façon semestrielle dans une des villes membres ou à Bruxelles, siège du réseau. En tant qu'association, METREX est régie par son assemblée générale, qui se réunit tous les deux ans. Le Conseil de direction, élu pour deux ans, s'occupe de la gestion courante des affaires en conformité avec les décisions de l'assemblée générale. Le réseau est aussi appuyé par un secrétariat. Ses ressources proviennent des cotisations des membres et des programmes européens (ESPON et H2020 en particulier). En plus des réunions du réseau, METREX participe à d'autres événements en lien avec les institutions européennes ou les Nations unies. Son action se répartit entre se répartit entre sept groupes de travail de deux types (experts et réseaux). Le réseau a par ailleurs créé une bourse d'études[350] (Bernd Steinacher Fellowship) afin d'appuyer les travaux de chercheurs provenant d'un territoire membre et dont les travaux traitent des questions métropolitaines en Europe.

Approuvé en 2019, SCOREWATER[351] (Observatoires Smart Cities pour la gestion résiliente de l'eau) est une action d'innovation validée dans le cadre du programme européen de recherche Horizon 2020.

---

[350] https://www.eurometrex.org/activities/bernd-steinacher-fellowship/
[351] https://www.scorewater.eu/

Même si son objectif, affiché en grandes lettres sur le site, est « *d'assurer la résilience des villes* », il s'agit en réalité d'une action ponctuelle (2009-2013) financée par une subvention européenne. Ainsi, son budget est de 5,8 millions d'euros, dont presque 5 millions (86%) issus de fonds européens[352].

À travers trois cas pilotes (les villes d'Amersfoort, de Barcelone et de Göteborg), le projet vise à produire des services numériques pour améliorer la gestion des eaux usées, des eaux pluviales et des inondations. Il est dirigé par IVL, l'Institut de recherche environnementale suédois[353] et compte quinze partenaires. Sa structure, au-delà du consortium, est participative : les résultats sont développés et vérifiés par les parties prenantes (municipalités, société civile) en collaboration avec les chercheurs.

Suite à une intense campagne des réseaux de villes et notamment d'Energy-Cities (Payre et Spahic, 2012, p. 133), le Pacte des Maires (CoM en anglais) a été lancé par la Commission européenne en 2008 (Dierick, 2018, p.23 ; La Porte, 2013, p. 94) pour favoriser la mise en œuvre de politiques énergétiques durables au niveau des collectivités locales. Il est défini comme un modèle de gouvernance multiniveau (Labaeye et al., 2013, p. 22) qui n'a jamais été réservé aux seuls maires. La direction s'appuie sur le bureau de la Convention des maires, un consortium de réseaux de villes européennes, à savoir Energy Cities, le CCRE, l'Alliance pour le climat, EUROCITIES et FEDARENE, qui agissent en tant que prestataires (Gesing, 2018, p. 127) et qui gèrent un budget annuel proche du million d'euros (Payre et Spahic, 2012, p. 133). Cela explique pourquoi le Pacte des mires et l'Alliance pour le climat « *partagent le même bureau* » malgré l'étonnement de Busch et al. (2016, p. 3). Les villes peuvent adhérer au CoM en tant que signataires, d'autres structures publiques (par exemple les régions) peuvent s'inscrire en tant que coordinatrices (au service de plusieurs villes) tandis que les organisations à but non lucratif, dont les réseaux de villes, peuvent demander à être partenaires de soutien[354]. Les signataires de la CoM s'engagent à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'action locaux, qui pourraient être financés par des programmes de l'UE.

---

[352] https://cordis.europa.eu/project/id/820751
[353] https://www.ivl.se/english/startpage.html
[354] https://www.covenantofmayors.eu/join/join-as-a-supporter.html

Comme ces plans d'action locaux obligatoires sont supervisés par la Convention des maires, celle-ci est actuellement perçue comme « *une méthode de mesure pour établir des rapports sur les objectifs climatiques* » (Dierick, 2018, p. 33). Malgré le critère de liberté d'adhésion que nous mentionnions au début de cette section, la CoM peut expulser un membre qui ne remplit pas les objectifs (Labaeye et al., 2013, p. 19).

7.2 L'intérêt pour le projet urbain : bénéfices et rôles

Comme nous l'avons vu dans la section sur les fonctions et la typologie, les motivations pour s'engager dans un réseau de villes sont diverses. Par ailleurs, au-delà de la vision de la ville globale que nous avons déjà discutée, la participation et la création de réseaux ne sont pas limitées aux grandes villes (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 94 ; Mingaleva et al., 2017, p. 143).

Dans un contexte d'offres multiples, il faut identifier les facteurs qui conduisent une ville à choisir un réseau par rapport à un autre (Derick, 2018, p. 29) : la taille du réseau (le nombre de membres, qui ne doit être ni excessif ni trop réduit), la portée thématique, et les instruments utilisés. D'après son travail pour la villes du Cap, Allemeier[355] (2018), établit les critères suivants : se fonder sur l'orientation stratégique de la ville, faire un choix réfléchi parmi plusieurs options (ex. le jumelage), établir un système d'évaluation et désigner un leader. Il s'agit d'un mauvais choix s'il est uniquement guidé par l'imitation. Sans la prise en compte de ces critères, cette auteure alerte sur le risque d'effets négatifs sur la réputation de la ville et la confiance locale que peut avoir une adhésion qui n'est pas fondée sur le mandat politique. Pareillement, Maruxa Cardama, secrétaire générale de SLOCAT[356] recommande aux villes d'être très stratégiques quant à leur choix et à leur degré d'investissement (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 51). Pour elle, il faudrait modifier l'indicateur « *nombre de réseaux auxquels la ville appartient* » et le compléter avec une analyse des bénéfices (et des coûts) que chacun de ces réseaux engendre.

---

[355] https://www.globalpolicyjournal.com/blog/03/10/2018/joining-city-networks-lessons-impact

[356] Partenariat sur le transport lent et à basse consommation de carbone https://slocat.net/

Il conviendrait d'avoir conscience que ces bénéfices ne sont pas automatiques et qu'ils dépendent tant des attentes de la ville que de son degré d'investissement dans le réseau (temps, moyens, connaissances, etc.).

Par exemple, dans le cas des réseaux de thématique climatique, ces bénéfices peuvent prendre la forme de registres de données, de lignes de base, de référentiels et d'autres stratégies pour la réduction des émissions de carbone (Gordon et Johnson, 2018, p. 36).

Gathen (2016, p. 40) définit les bénéfices du réseau de villes à partir « *des économies d'échelle, des effets de portée et des synergies qui peuvent résulter du partage des connaissances et d'expériences les uns avec les autres. Un autre avantage majeur d'un réseau est l'image de marque* ». Le réseau des Villes apprenantes d'UNESCO (2018, p. 2) mentionne trois grandes lignes : (i) recevoir des recommandations et un accompagnement, (ii) faire partie d'un réseau dynamique, tout en (iii) renforçant des partenariats propres et en valorisant ses actions. Dans le contexte européen, La Porte (2013, p .95) énumère les avantages des réseaux : (i) ils donnent la capacité aux villes de travailler ensemble, en rendant leur voix plus effective et leur pression plus importante ; en somme, les réseaux standardisent les activités communes, facilitant l'innovation. De même, (ii) les réseaux permettent une expression collective unique à dimension européenne pour défendre les intérêts des villes, même si elle n'est pas privilégiée par rapport à une manifestation individuelle (Fievet, 2017, pp. 20-21). Par ailleurs, (iii) le réseau implique un agenda (réunions, analyse, travaux, projets) et une production (chartes, positions politiques, communication, partage de connaissances) qui doivent être planifiés en amont par la ville adhérente.

Ainsi, rejoindre un réseau demande plus que le simple paiement de la cotisation. Josep Canals, secrétaire actuel de Medcities explique qu'une participation active au sein du réseau offre une opportunité d'analyse conjointe et d'influence internationale, (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 95). Il convient de ne pas oublier d'autres avantages comme une meilleure promotion et plus de visibilité pour la ville, l'accès ouvert aux fonds et politiques européens, et les avantages des activités de veille (Fievet, 2017, pp. 19-20). Le processus au sein d'un réseau relève plus de la "cognition" que de la négociation (La Porte 2013, p. 96).

Dans ce sens, le rôle et le degré d'implication des membres peut aussi varier, du rôle exécutif (Acuto et al., 2018, p. 7) à un rôle plus passif (Kern et Bulkeley, 2009, p. 311). En conséquence, la passivité d'une partie des membres peut conduire une ville, ou un groupe de villes, à manipuler le réseau dans leur propre intérêt (Fievet, 2017, p. 21 ; Tatham, 2008), ce qui représente un coût d'opportunité pour le reste de membres.

Les membres fondateurs (« pionniers ») sont normalement les plus actifs, avec des contributions théoriques importantes. De même, les membres les plus actifs compensent les frais d'adhésion par l'accès aux fonds européens à travers des projets et d'autres subventions et prix (Kern et Bulkeley, 2009, p. 326). Le rôle d'une ville au sein du réseau peut aussi être déterminé par les statuts. Dans le cas d'Eurocities[357] seules les villes de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen avec plus de 250 000 habitants peuvent être membres de plein droit. Les villes hors Union européenne qui ont plus de 250 000 habitants peuvent être membres associés ; tandis que celles de moins de 250 000 habitants ne seront que partenaires associés avec un accès limité aux groupes de travail, moyennant une cotisation pour chacun des groupes qui les intéressent. De même, les organisations du secteur privé peuvent être partenaires associés *commerciaux*.

La présidence d'un réseau est sans doute le rôle plus important. Ces réseaux de ville étant constitués comme des associations, cette fonction peut être définie au regard de la loi française de 1901 ou de plusieurs statuts de gouvernance de réseaux. Le président doit être élu en leur sein. Il s'agit la plupart du temps d'un maire d'une ville membre. Il sera la tête visible du réseau pendant la durée de son mandat (en moyenne deux ans) et le porte-parole de l'association. Il préside tant l'assemblée générale[358] que le comité exécutif et il a une préséance hiérarchique sur le secrétaire général. Les villes peuvent aussi s'impliquer dans l'organe collégial de gestion (le Comité Exécutif) et opter pour une vice-présidence, sachant qu'en cas d'indisponibilité du président, le réseau sera représenté par le vice-président.

---

[357] http://www.eurocities.eu/eurocities/members/membership_categories

[358] Dans le cas d'Eixo Atlantico le président du réseau et le président de l'Assemblée sont deux maires différents

Comme nous l'avons montré dans la fig. 17 ci-dessous, en plus de l'assemblée générale, du comité exécutif et du secrétariat, les réseaux de villes peuvent organiser des groupes de travail. Chaque groupe est normalement présidé par une ville, qui organise les priorités, l'agenda et les réunions ; appuyée par son propre personnel et son expertise. Les thématiques peuvent être fixées par les statuts (c'est le cas d'Eurocities ci-dessous) ou être choisies par l'assemblée générale. Comme nous l'avions vu dans la section 3.2 pour les projets européens, la direction d'un groupe de travail favorise la visibilité de la ville en tant qu'experte dans la thématique donnée.

Fig. 17 Structure interne d'Eurocities : Instances et groupes

Source : Ancien web officiel Eurocities (septembre 2020)

Le siège est aussi un élément à prendre en compte dans l'analyse coût-bénéfice de l'appartenance à un réseau. Tout d'abord, la proximité du siège avec les villes membres peut jouer un rôle déterminant, d'où la double structure entre Porto et Vigo choisie par Eixo Atlantico. Il est par ailleurs fréquent que le secrétariat du réseau soit basé dans la ville fondatrice.

C'est le cas pour le FAIC[359], le Forum des villes adriatiques et ioniennes, créé en 1989 par la Déclaration d'Ancona et basé dans la même ville. Il peut aussi arriver qu'un réseau « *déménage* » comme Medcities, dont le siège était originellement à Marseille et qui fut transféré à Barcelone (Godard, 2009, p. 108). D'autres réseaux comme Eurocities ont opté pour un siège à Bruxelles, après une discussion interne sur la convenance d'un site local (Payre et Spahic, 2012, p. 123). De même, l'accueil d'un réseau international n'est pas limité aux grandes capitales. Bonn accueille ICLEI[360], le réseau global des gouvernements locaux pour le développement durable depuis quelques années (Labaeye et al., 2013, p. 14). Comme indique Xavier Tiana, ancien secrétaire général de Medcities, si plusieurs réseaux coïncident dans une ville, une coordination régulière entre eux et une appropriation des acteurs de la ville sont indispensables (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 99 ; Payre et Spahic, 2012). L'accueil d'entités internationales étant une des clés de l'attraction de talents et du positionnement de la ville, il est possible que lors d'une évolution structurelle du réseau plusieurs villes se disputent la possibilité de l'héberger. La question sera tranchée alors par l'assemblée générale dans la rédaction (ou modification) des statuts.

7.3 Fonctions et typologie

Les réseaux de villes exercent une forme alternative de gestion territoriale, ils facilitent l'expérimentation politique (Bolineau, 2017). A ce propos, l'analyse des différentes structures de plusieurs réseaux de villes de l'UE ainsi que de plusieurs auteurs (Leitner et Sheppard, 2002, p. 502, Mocca, 2015, p. 23-27 et p. 150 ; Acuto et al., 2018, p. 8 ; Bulkeley et al., 2003, pp. 244-247 ; Busch et al., 2016, p. 5 ; Dmitrijeva, 2014, p. 42 ; ainsi que Guirao Espiñeira et Baylet, 2012) permet d'identifier les fonctions[361] suivantes :

1) information, formation et apprentissage mutuel (échange de connaissances, d'expériences pratiques, benchmarking , diffusion d'informations stratégiques et recherche) ;

---

[359] http://www.faic.eu/

[360] https://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html

361 Ces fonctions peuvent aussi être perçues comme des bénéfices de la participation (Mocca, 2015, p. 27 ; Acuto et al. 2018, p. 8)

2) lobbying (plaidoyer, participation aux débats politiques, et processus décisionnel et législatif) ;
3) mise en œuvre de projets partagés à court ou long terme en mutualisant les ressources et en créant des boîtes à outils ;
4) captation de fonds européens et usage plus efficient des fonds locaux ;
5) mise en réseau, échange entre pairs et création de partenariats multi-acteurs, tant avec d'autres villes qu'avec d'autres organisations ;
6) promotion de la ville (visibilité, reconnaissance, alignement thématique).

D'une façon logique, pour les villes, la mise en *relation* est la faculté plus intéressante des *réseaux* (Acuto et al., 2018, p. 8 , Papin-Manjarrez, 2017, p. 5). La définition de priorités au sein d'un réseau (ou de ses groupes de travail) déterminera aussi quels services de la ville sont plus ou moins impliqués (Mocca, 2015, p. 21). La littérature s'est surtout concentrée sur les réseaux environnementaux ou climatiques (Mocca, Acuto, Andonova et al. 2009 ; Bulkeley et al., 2003 ; Labaeye et al., 2013 ; Dmitrijeva, 2014 ; Gesing, 2018 ; Gordon et Johnson, 2018 ; Hale, 2020) ; même si d'autres domaines sont aussi identifiés comme la gouvernance et la démocratie et la planification urbaine, la gestion foncière et la durabilité (Acuto et al., 2018, p. 7). D'autres intérêts apparaissent dans un troisième niveau (Acuto, *ibid*.) : les activités commerciales et économiques, la culture, l'éducation…. Ainsi les thèmes de travail des réseaux urbains dans l'UE sont variés, touchant des domaines divers tels que la sécurité (EFUS[362], avec 250 membres), la culture (LIKE) ou même les villes de Noël.

Dans sa recherche, Mocca (2015, p. 18) opte pour un classement fonctionnel entre les réseaux à visée spécifique (une seule thématique) et ceux qui couvrent un spectre plus large de thématiques, incluant des dimensions sociales, économiques et environnementales. Au-delà de leurs domaines d'action, les réseaux de villes peuvent également être classés selon leur périmètre géographique : régional, national, européen ou global (Bulkeley et al., 2003, p.242).

[362] https://efus.eu/en/

Avec Baylet[363] nous avons pour notre part proposé une distinction selon deux critères : la géographie (régional ou national, transfrontalier, transnational, interrégional et global) ou l'organisation interne (relations non hiérarchiques entre les membres ; coopération décentralisée ; structures de gouvernance flexibles ; prise de décision hautement centralisée).

Chaque fonction du réseau est un atout pour le développement efficace du projet urbain : information, formation et apprentissage, lobbying, mise en œuvre de projets, captation de fonds européens, promotion et réseautage. La priorité d'un ou plusieurs de ces critères dans le projet urbain peut servir à faire un arbitrage quant à l'adhésion, tout comme la forme ou la thématique du réseau.

Bien que les réseaux nationaux soient prédominants (Acuto et Rayner, 2016, p. 1151), nous nous attarderons seulement dans le cadre de cette recherche sur les réseaux de type européen, avec une double sous-classification (Fernández de Losada et Abdullah, 2019, p. 20) : thématique (jumelages, réseaux généralistes et réseaux sectoriels) et territoriale (fondée sur la coopération territoriale européenne : transfrontalière, transnationale, interrégionale). Pour les jumelages, le champ se restreindra aux liens entre villes européennes, laissant de côté la coopération décentralisée avec les villes du sud (Boulineau, 2017).

7.4 Les jumelages entre villes européennes

Les jumelages, *manifestation historique* de la diplomatie des villes, (Lecavalier et Gordon, 2020, p. 16) sont aussi souvent la première étape dans l'internationalisation des villes européennes, voire parfois la seule. En effet, l'observation d'un jumelage permet de percevoir l'importance et les mécanismes de décision liés au rôle du maire (Marchetti et al., 2019, p. 15) dans les affaires européennes. Malgré une bilatéralité majoritaire, ils sont, à la base, des proto-réseaux (La Porte, 2013, p. 101), ce qui signifie qu'il y a réseau dès lors que deux villes au moins sont en contact.

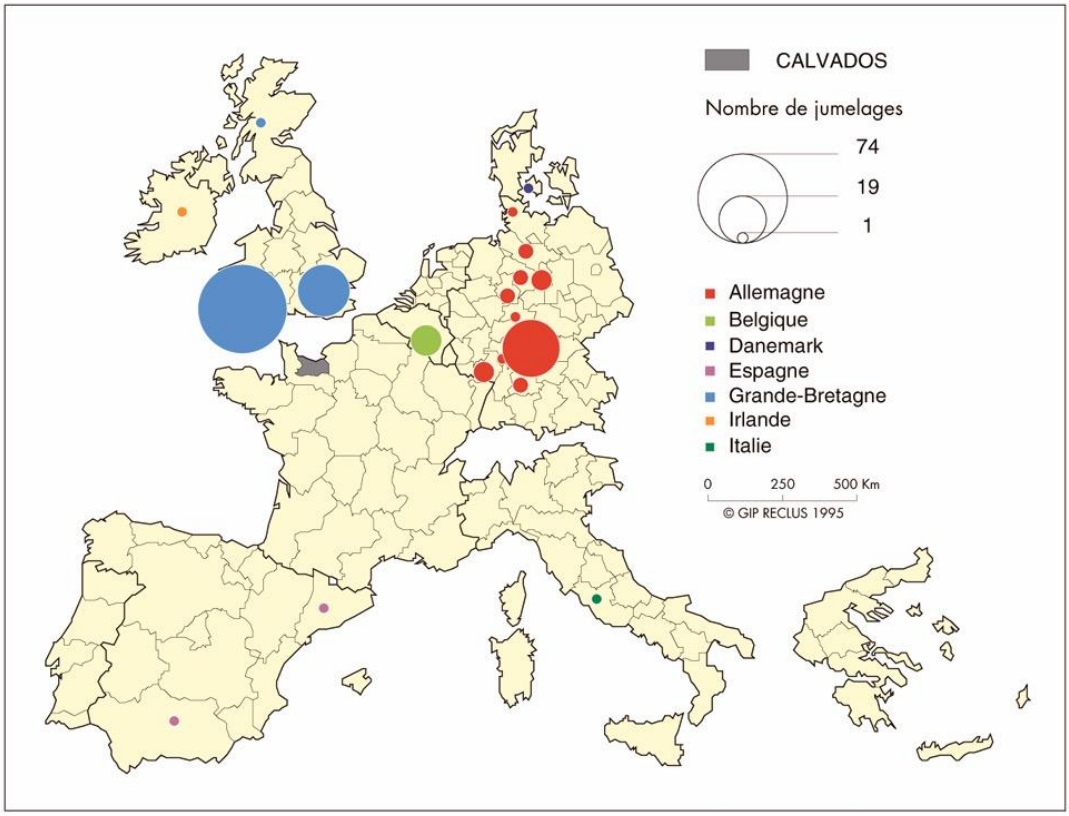
[363] https://atlanticcities.eu/prueba1/wp-content/uploads/2013/06/redfr.pdf

De même, ils peuvent faire l'objet d'un projet européen dans des programmes comme Europe avec les citoyens ou encore Erasmus+ (Marchetti, 2019, p. 40). Par ailleurs, la création d'une ligne financière communautaire pour les jumelages est le résultat d'une résolution du Parlement européen issue en 1988, comme nous avons vue dans notre panorama sur l'acquis urbain en section 1.2.

Comme nous avons vu dans le premier chapitre, ces alliances pouvaient autant se conclure entre villes de blocs différents qu'au sein d'un seul, selon l'orientation politique dominante dans la collectivité. (Couperus et Vrohic, 2019, p. 153).

Ainsi, on peut citer les étroites relations entre le département du Calvados et le comté du Devon (Chombard-Gaudin et Ribaud, 1996) qui datent des années 50 et qui ont favorisé des jumelages entre leurs autorités locales, comme on peut voir sur la figure 18 ci-dessous.

Figure 18 : Jumelages du Calvados



1. Jumelages entre communes du Calvados et communes de l'Union Européenne

Source Chombard-Gaudin et Ribaud, 1996

La fin de la guerre froide implique une nouvelle orientation plus économique pour les jumelages (Couperus et Vrohic, 2019, p. 151) et un « boom » des accords de jumelage (ibid., p. 158) qui se maintiendra jusqu'aux années 1990 (Marchetti, 2019, p. 15). De même, une bonne gestion des jumelages a pu servir à des villes comme Rostock à gérer l'après-guerre froide ; voire à devenir une « ville européenne » à part entière accueillant même le siège d'un programme INTERREG (Escach, 2016).

Certains auteurs estiment que les jumelages sont « limités » (Acuto et al., 2017, p. 1) ou pourraient paraître banals (Defrance, 2008, p. 189). Néanmoins, dans une perspective où les jumelages sont basés, non seulement sur des liens entre villes, mais aussi sur des intérêts communs, alors la vision stratégique de l'alliance est plus importante. Subséquemment, surtout dans le cadre européen, il s'agit de définir les jumelages comme un moyen d'internationalisation des villes (Boulineau, 2016, p.4), voire un pilier de la stratégie européenne (La Porte, 2013, p.101) ; tel qu'énoncé dans le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle en 2019[364].

Subséquemment, surtout dans le cadre européen, il semble opportun de définir les jumelages aussi comme des actions de coopération territoriale, avec une structure souple et sans obligations de contribution ni de résultats (Boulineau, 2016, pp. 4-5).

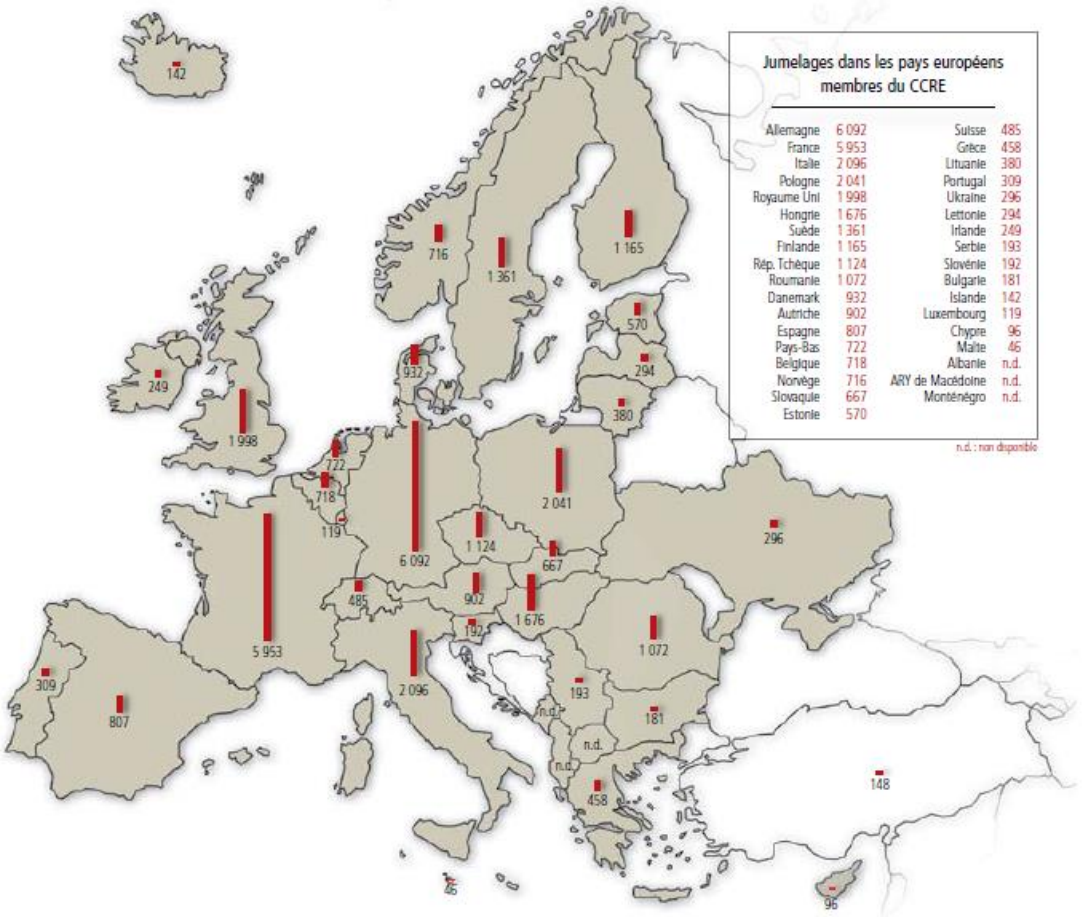
Bolineau (2019, en ligne) définit tout simplement les jumelages comme une relation non institutionnelle – mais non dépourvue de pouvoir - réciproque entre deux unités urbaines non hiérarchisées entre elles, unies par des liens d'amitié et d'échange. D'autres auteurs comme Couperus et Vrohic (2019, p. 143) pensent néanmoins que la relation est institutionnalisée et fondée sur l'échange personnes et de groupes définis, de connaissances et d'expériences. Ils indiquent aussi que plus de 40 000 villes sont impliquées dans des programmes de jumelage en Europe (sans compter la Russie) ; ce qui correspond (à peu près) à la carte réalisée par le CCRE en 2007 (fig. 19 ci-dessous). Néanmoins, la portée du phénomène est variée et il n'existe pas un modèle unique de jumelage.

[364] https://www.lesechos.fr/weekend/business-story/les-jumelages-une-aubaine-pour-les-villes-1212037

D'ailleurs, les jumelages peuvent être la base de réseaux de villes (Kern et Bulkeley, 2009, p.316). C'est le cas de l'Union des villes baltiques, née après un appel des villes sœurs Gdansk (Pologne) et Kalmar (Suède) en 1991 (Kern et Löffelsend, 2004, p. 19). L'inverse peut aussi se produire avec des jumelages entre villes du même réseau. C'est le cas du jumelage en 2010 entre Rennes et Saint-Jacques-de-Compostelle célébré en parallèle de l'assemblée générale de la Conférence des villes de l'Arc atlantique à Rennes et des dix ans du réseau.

Marchetti (2019, p. 16) définit également les jumelages à entre plusieurs communes ou jumelages circulaires : par croissance organique (une nouvelle ville s'ajoute, soit avec un accord avec chacune des deux autres, soit avec les deux à la fois) ou par la volonté des parties (le jumelage pluriel est voulu ainsi depuis le début). C'est le cas de Birmingham, Bologne, Cracovie, Kiev, Lyon, toutes jumelles de Leipzig qui se sont unies en 1995 pour fêter le 225ème anniversaire de la naissance de Beethoven (La Porte, 2013, p. 101). Marchetti (2019, p. 13) propose les éléments suivants pour analyser un jumelage : (i) son ancienneté (souvent inverse à son dynamisme), (ii) la situation géographique des villes (directement en lien avec le nombre d'échanges) et (iii) la taille des communes. Il fixe aussi des critères formels (p. 14 et p. 17) : les jumelages sont fondés sur des chartes officielles et permanentes, dont les contenus ne sont pas restreints à une seule thématique mais encouragent les contacts entre les peuples.

Fig. 19 Nombre de jumelages par pays en Europe



Source : CCRE, 2007.

Ces chartes sont normalement signées par les maires des villes. En conséquence, cette définition exclut les contacts par eux-mêmes et les simples liens d'amitié. Marchetti identifie ensuite quelques facteurs (p. 18): les similitudes entre les villes et les éléments historiques semblent les principaux motifs de jumelage, mais les relations personnelles ou simplement l'occasion ne peuvent pas être exclues. Pour les villes espagnoles, comme Mérida ou Saint-Jacques-de-Compostelle, les jumelages se font, de préférence, avec des villes qui portent le même nom. Quant à la structure, divers éléments sont à prendre en compte (Marchetti, 2019) :

1) La responsabilité du jumelage (p.17), qui peut reposer sur la mairie, le comité de jumelage, les deux, ou encore une structure informelle[365] ;
2) Les partenaires du jumelage :
    a. au niveau binational, comme l'Office franco-allemand pour la jeunesse (p. 15, p. 33) ;
    b. au niveau européen, comme le CCRE (p. 21) ;
    c. au niveau local, plusieurs départements366 doivent être impliquées, ainsi que les différentes forces politiques de la mairie et les acteurs de la société civile (pp. 28-30) ;
3) Les activités du jumelage (pp. 43-45) : les visites de délégation (au niveau politique ou de la société civile), les échanges techniques (entre les mairies) sur des sujets spécialisés, les échanges entre groupes de jeunes et/ou de citoyens ainsi que les activités mixtes.

Dans ce contexte, il est intéressant d'examiner la proposition du Conseil de l'Europe (2015, p. 6) pour guider les relations bilatérales vers un cadre de coopération renforcée. La coopération « de ville à ville » (City to City cooperation ou C2C) invite les villes à :

> « *s'engager dans des relations internationales dans le but de se représenter elles-mêmes et leurs intérêts afin d'initier et de développer des actions de coopération dans leur intérêt mutuel. Cette définition permet d'identifier un cadre opérationnel dans lequel l'action C2C peut prendre naissance, se développer et être évaluée dans une perspective orientée vers les objectifs.* » (ibid.)

Malgré une perte de réputation récente, les jumelages sont en somme une forme simplifiée de réseau qui donne l'opportunité à la ville d'accéder aux mêmes bénéfices que nous avons cités en section 7.1. Ils sont même à la base de plusieurs réseaux européens, réseaux que nous allons décrire en détail dans les points suivants.

---

[365] Un fonctionnement similaire est à observer pour l'initiative / proposition du jumelage

[366] Souvent en France, dans le cas de la mutualisation des services de relations internationales entre les communes et la communauté d'agglomération, les jumelages restent la compétence exclusive de chaque commune (observation participante des cas de Saint-Nazaire, Rennes Métropole, CdA d'Angoulême, etc.)

7.5 Les réseaux à thématique généraliste : Eurocities

Au fil du temps et au niveau de l'UE, les réseaux de villes à vocation généraliste ont adopté deux modèles différents : une association de réseaux, comme le Conseil des Communes et Régions (CCRE), ou une organisation de membres pour les villes des pays européens, comme Eurocities. Le cas d'Eurocities est particulièrement intéressante, car beaucoup de réseaux de villes européens suivent son modèle aujourd'hui (Russel et Healy, 2015, p. 59).

De même, comme nous l'avons vu précédemment, le réseau est partenaire de la Commission européenne dans la plupart des actions de l'acquis urbain, sans oublier que ses bureaux à Bruxelles fonctionnent aussi comme missions diplomatiques pour les villes membres (Fievet, 2017) Tout comme le CCRE, avec qui Eurocities travaille de façon étroite, le réseau est hébergé dans la *House of Cities* (Payre et Spahic, 2012, p. 130) que nous mentionnions en section 5.1.

Eurocities a été créée par les maires de six villes : Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam (Eurocities, 2018), des villes dites à l'époque « de second rang » (Russel et Healy, 2015, p. 55). Le réseau est passé de ces six membres fondateurs en 1986 (Labaeye et al., 2013, p. 35) à actuellement 137 grandes villes et 47 villes partenaires (Beukman, 2017, p. 95). Pour adhérer, les villes doivent compter plus de 250 000 habitants (membres et membres associés) ou, pour celles plus petites, demander à participer à un (ou plusieurs) forum (pour les partenaires associés).

Ainsi, l'organisation rassemble « 130 millions de citoyens dans 39 pays ». Elle est parmi les « *plus influentes* » (Vion, 2006, p. 152) du fait de son expertise (Russel et Healy, 2015, p. 57). L'association a été créée pour renforcer la dimension urbaine des politiques européennes (Russel et Healy, 2015, p.56). Ses objectifs sont de : réaliser une veille approfondie sur la politique communautaire et son incidence sur les villes européennes, être un point de contact et de services pour ses membres, et promouvoir la coopération entre eux (Payre et Spahic, 2012, p. 123). Les principaux domaines d'action sont la culture, l'économie, l'environnement, la société de la connaissance, la mobilité, les affaires sociales, la gouvernance urbaine et la coopération (Dierick, 2018, p. 21). Les forums peuvent s'organiser en groupes de travail internes (voir figure 17).

Sur le registre de transparence[367], le réseau indique 36 réunions avec des commissaires ou hauts fonctionnaires de l'Union européenne entre 2014 et 2020, 28 réponses à consultations communautaires et l'appartenance à 5 groupes d'experts (dont l'intergroupe URBAN du Parlement européen). Avec l'appui du Secrétariat, les membres participent à la conception et à la mise en œuvre de projets européens (Payre et Spahic, 2012, p. 123). En tant que principal réseau de villes européen, EUROCITIES est aujourd'hui impliqué dans plusieurs partenariats de l'Agenda Urbain Européen, ainsi que dans le groupe d'experts qui rédige l'Initiative urbaine européenne.

Enregistrée en tant qu'association belge, EUROCITIES dispose de son propre personnel et de son secrétariat. Le secrétariat est passé de 34 personnes en 2012 (Payre et Spahic, 2012, p. 123) à 56 employés en 2020[368], selon les données du site officiel. Eurocities tient chaque année une assemblée générale qui décide des grandes orientations du réseau. Celle de Leipzig en novembre 2020 coïncidera avec le renouvellement de la Charte du même nom que nous avons mentionnée dans le chapitre 4. L'action est aussi dirigée par un comité exécutif de 12 membres, aujourd'hui présidé par Dario Nardella, maire de Florence[369]. L'estimation budgétaire était de 2,3 millions en 2010 (Payre et Spahic, 2012, p.123) et elle a doublé en 2017, tel que l'indique le tableau 23 infra.

En 2017, EUROCITIES recevait 19 subventions européennes : une générale « à l'action », sept contrats de prestation de services et onze projets européens (la plupart pour le programme de recherche). La part européenne dans le budget du réseau est 1,5 fois celle des contributions des membres et l'intention est de maintenir la proportion entre 50% et 60% des revenus totaux. De même, le rapport « Projets et stratégie de financement d'Eurocities » explique que le réseau peut recourir à d'autres financements privés, comme l'Open Society. En 2018, la proportion de fonds européens est montée jusqu'à 61%, cette augmentation provenant de la subvention de l'opération d'EASI et des différents projets européens.

---

[367] https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=12493392840-79
[368] http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us/staff
[369] http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us/structure

Tableau 23 : Distribution des revenus annuels du réseau EUROCITIES en 2017 - 2018

Source	Montant	% total
2017		
Subvention opération (EASI)	855.230,00 €	15,56 %
Projets (Actions) européens	1.127.337,00 €	20,51 %
Prestations de services	1.173.076,75 €	21,34%
SUBTOTAL FONDS UE	3.155.643,75 €	57,41%
Cotisations membres	2.339.430,00 €	42,56%
Produits financiers	2.000 €	0,04%
SUBTOTAL FONDS RÉSEAU	2.341.430,00 €	42,59%
TOTAL BUDGET 2017	**5.497.073,75 €**	**100,00%**
2018		
SUBTOTAL FONDS UE	**3.933.807 €**	**61,5 %**
SUBTOTAL FONDS RÉSEAU	**2.459.925 €**	**38,5%**
TOTAL BUDGET 2018	**6.393.732 €**	**100,00%**

Source : Elaboration propre à partir du rapport « Eurocities projects and funding strategy[370] » pour 2017 et des données disponibles (2018) sur le Registre de Transparence de l'UE.

Eurocities est, avec le CCRE, le plus connu et mentionné des réseaux européens. Sa position auprès des institutions européennes est assurée. Néanmoins, son approche généraliste peut induire les villes à rejoindre (aussi) des réseaux de type thématique ou territorial qui feront l'objet de nos prochaines sections.

[370] Projets et stratégie de financement d'Eurocities : http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/17_EUROCITIES_projects_and_funding_strategy_2017.pdf

7.6 Les réseaux sectoriels : un agenda urbain collectif

Dans le cadre de l'identification de mécanismes de diplomatie urbaine, un projet urbain centré sur un sujet concret ou encore une priorité d'importance particulière peuvent orienter la ville vers un réseau thématique. En effet, de nombreux réseaux de villes à l'échelle de l'UE sont spécialisés sur une seule dimension du développement durable (Trobbiani, 2016, p. 9), en particulier l'environnement, le changement climatique et la gestion de l'énergie. Parmi eux, il convient de mentionner Energy Cities, créé en 1990 à partir des résultats d'un projet européen (Kern et Bulkeley, 2009, p. 316).

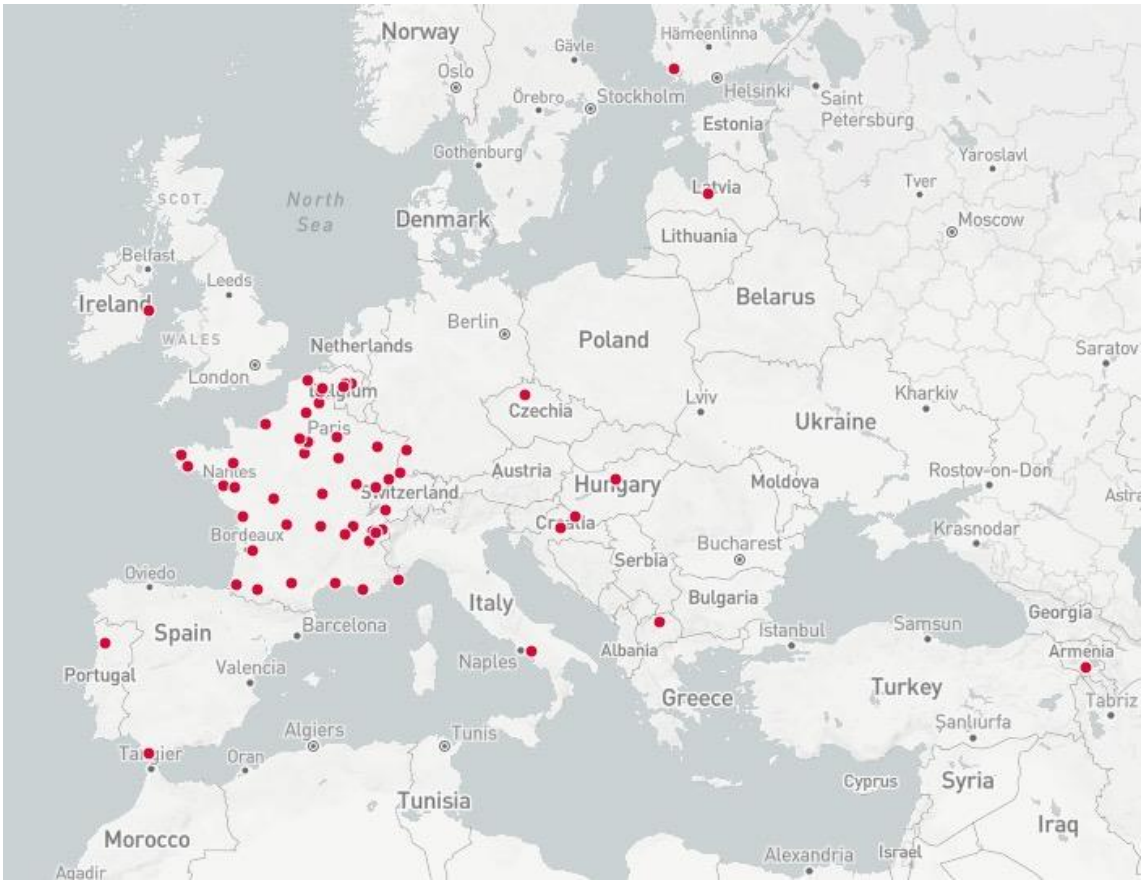
Le choix de ce réseau a été fait sur la base de deux critères : sa représentativité (un grand nombre de membres) et son implication dans les autres instruments de diplomatie urbaine précédemment discutés, comme le secrétariat du Pacte des maires ou de la facilité européenne pour les villes.

Ce réseau représente aujourd'hui plusieurs centaines de villes dans 30 pays (Energy Cities, 2019). L'adhésion est possible pour toutes les collectivités territoriales intéressées par la thématique de la transition énergétique et notamment pour tous types de villes, sans critère de taille. La carte suivante représente les membres du réseau, dont 17 sont « collectifs » (des collectivités ou des réseaux régionaux ou nationaux) ce qui explique un petit nombre de points rouges sur la figure 20 infra.

Le réseau compte plusieurs sièges dont un à Besançon et un autre à Bruxelles, qui est partagé avec l'Alliance pour le climat, réseau avec lequel il coopère fréquemment (Kern et Bulkeley, 2009, pp. 325-326). L'équipe dirigeante comptait 21 membres en 2013, elle regroupe aujourd'hui 25 personnes (Labaeye et al., 2013, p. 33).

Les objectifs sont les suivants : renforcer les compétences et faciliter l'engagement volontaire des villes et de leurs fonctionnaires pour la réduction des émissions, promouvoir les projets communs, les initiatives locales et les échanges d'expériences, connaissances et bonnes pratiques, et représenter les intérêts des membres auprès des États de l'Union européenne et au niveau international afin de les influencer. (Kern et Bulkeley, 2009, p. 317 ; Labaeye et al., 2013, p.33).

Fig. 20 Carte des membres d'Énergie-Cités



Source : Carte disponible sur le site web du réseau (septembre 2020)

Les activités d'Energy Cities peuvent être résumées comme suit (Labaeye et al., *ibid*) :

a) Une conférence annuelle pour ses membres ainsi que des événements réguliers (ateliers et séminaires) ;

b) Conception, montage et coordination de projets européens

c) Visites et études de cas ;

d) Positions politiques.

Son budget total[371] était de 2,15 millions d'euros en 2018, dont 1,46 millions (68%) provenaient de la Commission européenne. Les cotisations sont calculées en fonction du nombre d'habitants, et leur montant oscille entre le 7.6 % et 30.67 % des cotisations à Eurocities (qui est, en moyenne de 16.300) :

[371] https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=11514322965-05

Tableau 24 Montant des cotisations à Energy-Cities, 2020

Cotisation annuelle (en Euros) :

Population	Montant	Cotisation spéciale*
Moins de 100 000 hab.	1 250€	625€
100 000 à 300 000 hab.	2 500€	1 250€
300 000 à 500 000 hab.	3 750€	1 875€
Plus de 500 000 hab.	5 000€	2 500€
Associations de collectivités locales	2 500€	1 250€

**Nouveaux pays membres de l'UE et pays hors UE.*

Source : site officiel, juillet 2020.

Le grand succès du réseau reste le Pacte des maires, un « *projet européen co-imaginé et coproduit par les réseaux de villes et les services de la Commission* », à l'initiative de l'ancien délégué général, Gérard Magnin (Payre et Spahic, 2012, p. 133) ; un expert en énergie qui était aussi parmi les fondateurs de l'organisation.

En 2014, l'organisation a publié ses Propositions pratiques pour accélérer la transition[372] qui s'appuient sur les dimensions suivantes : responsabiliser les acteurs locaux, connaître les ressources et les flux des territoires, repenser les solutions de financement, inventer une nouvelle gouvernance locale et veiller à ce que l'urbanisme fournisse un moyen de réduire la consommation d'énergie. Le réseau anime aussi deux groupes de travail[373], un concernant l'énergie à dimension citoyenne et l'autre relatif aux économies d'énergie.

Comme nous avons vu sur d'autres sections, ce réseau travaille avec d'autres organisations de villes dans les mêmes thématiques, comme Climate Alliance. L'adhésion aux réseaux sectorielles renforce l'alignement international du projet urbain avec ses priorités. Cependant, et pas de manière excluante, dans le cadre du développement territorial, la ville peut porter son intérêt à un réseau de coopération transfrontalière ou transnationale ; ils seront présentés dans la section suivante.

---

[372] https://energy-cities.eu/fr/publication/30-propositions-denergy-cities-pour-la-transition-energetique-des-territoires/
[373] https://energy-cities.eu/fr/groupes-de-travail/

7.7. Les réseaux de villes et le retour du territoire

Dans notre deuxième chapitre nous avons vu l'importance de l'aménagement territorial comme base du projet urbain et donc de la diplomatie urbaine européenne. Ce « *retour du territoire* » s'est aussi produit de façon collective dans les années 90 avec la création de réseaux de villes à dimension territoriale. Même avant que le Traité de Lisbonne n'ajoute l'adjectif « territorial » à la cohésion européenne (Souto González et Marques, 2014, p. 228), les villes situées dans les zones de coopération territoriale de l'Union européenne avaient développé leurs propres réseaux.

A cet égard, plusieurs niveaux de réseaux de villes peuvent être reconnus dans l'Union européenne : régional, national, transfrontalier et transnational, interrégional ou paneuropéen et mondial. Ces zones correspondent à des espaces où la collaboration régionale engage des territoires de pays différents (coopération territoriale européenne), ce qui peut se faire autour d'une frontière (coopération transfrontalière), autour de grands espaces comme les bassins maritimes ou les axes fluviaux, ou autour de liens historiques (coopération transnationale) ou simplement entre territoires différents de l'Union européenne (coopération interrégionale). Ces espaces de coopération sont insérés par la Commission européenne dans la politique régionale au sein du programme INTERREG que nous avons vu dans la section sur les programmes européens. Ces réseaux constituent donc une plateforme confortable pour intégrer des projets ciblant les fonds INTERREG et pour défendre les particularités d'un territoire. En général, pour ces réseaux, il est important d'inclure aussi les villes moins mobilisées au niveau européen afin de consolider leur représentativité territoriale (Kern et Löffelsend, 2004, p. 23).

Sachant que notre analyse se centre sur les éléments de la diplomatie urbaine européenne, les niveaux qui nous intéressent s'apparentent à ceux de la coopération territoriale dans la dimension d'INTERREG : transfrontalier, transnational et interrégional. Ainsi nous présenterons donc brièvement un réseau transfrontalier, l'Eixo Atlantico - l'Axe Atlantique, un réseau transnational - Medcities, et une plateforme interrégionale, les Villes pour la coopération - Cities for Cooperation ou C4C.

Nous avons choisi ces réseaux à partir d'une particularité, ils sont, malgré les apparences géographiques de leurs noms, relationnés entre eux ; démontrant la pertinence de la coopération entre villes à plusieurs niveaux, mais aussi la collaboration et solidarité entre réseaux territoriaux. De même, chacun d'entre eux à un trait spécifique : (i) Eixo Atlantico a été le premier à lancer un agenda urbain transfrontalier (ii) Medcities est à la fois transnational (par rapport à la coopération dans un espace élargi) mais aussi transfrontalier (dans les termes de la politique de voisinage, par rapport aux membres de la rive non européenne de la Méditerranée) et (iii) C4C est la seule plateforme qui regroupe des réseaux territoriaux de deux types, transnational et transfrontalier de différentes espaces européens.

Rassemblant 36 autorités locales de la Galice (Espagne) et du nord du Portugal, *Eixo Atlántico* est un réseau transfrontalier qui vise à définir des stratégies communes pour ses membres, œuvrant pour un développement coordonné de la région. D'après l'initiative de deux villes jumelles, Porto au Portugal et Vigo en Espagne (Domínguez Castro et Pontes, 2012, p. 9), le réseau a été créé à Viana do Castelo en 1992 entre 13 municipalités (Souto González et Marques, 2018, p. 233), avec l'appui de la Commission Européenne et le parrainage du président portugais, Mario Soares (Domínguez Castro et Pontes, 2012, p. 278). L'association œuvre aujourd'hui comme un « lobby urbain » (Domínguez Castro et Pontes, 2012, p. 12) pour la cohésion territoriale et pour une organisation cohérente du système urbain dans les deux régions. Ses membres s'identifient dans les statuts de l'association (disponibles sur son site) comme moteurs du développement régional. Le réseau promeut aussi la production de rapports et études qui favorisent la captation de fonds européens (*ibid.* p. 243) avec un service d'études et de publications (Varela Álvarez, 2010, p. 215).

Son budget était de 3,6 millions d'euros en 2013[374], dont 15% de cotisations[375] ; pour passer à 4,3 en 2019[376]. En 2020, selon le site du réseau, 7 projets européens sont en cours[377].

---

[374] http://santiagodecompostela.gal/hoxe/nova.php?id_nova=9294&lg=gal
[375] https://www.osil.info/o-eixo-atlantico-contara-cun-orzamento-de-3-millons-de-euros-neste-ano/
[376] https://www.eixoatlantico.com/gl/noticias/eixoatlantico/3553-o-eixo-atlantico-contara-cun-orzamento-de-4-3-millons-de-euros-para-a-execucion-de-programas-e-actividades-en-2019
[377] https://www.eixoatlantico.com/gl/estratexia-europea/proxectos-en-curso

Le réseau est administré par une assemblée générale qui regroupe l'ensemble des 35 membres, d'un comité exécutif et d'un secrétariat général[378] avec un bureau à Porto, un bureau principal à Vigo et un représentant à Bruxelles. Avec son « Agenda urbain » lancé en 2018, Eixo Atlantico a été la première association transfrontalière en Europe à créer un plan stratégique commun pour les villes de deux pays différents (Joly, 2019, p. 264).

Sur le plan transnational, mais aussi celui de la coopération avec les pays frontaliers, il convient de se pencher sur le cas de Medcities. Ce réseau de villes méditerranéennes regroupe des autorités locales des deux rives. Créé en 1991 à Barcelone, à partir du programme international METAP[379] qui visait à renforcer les capacités des collectivités méditerranéennes du Sud (Keles, 2001, p. 26), il compte 56 villes de 15 pays en 2018 [380] (voir figure 21 ci-dessous).

Fig. 21 Carte des membres de Medcities.

Source : Web officiel.

C'est le plus ancien réseau de villes de la Méditerranée (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 19). Son objectif est de renforcer la coopération décentralisée dans la thématique du développement urbain durable[381]. Dans la brochure disponible sur le site web, le réseau s'adresse à toutes les villes situées sur la côte méditerranéenne, au Portugal ou en Jordanie et identifie, entre autres, la promotion de projets pilotes de coopération et d'assistance technique, et celle d'activités de formation et d'échanges.

---

378 https://www.eixoatlantico.com/gl/eixo-atlantico/estrutura

379 Programme méditerranéen d'assistance technique pour l'environnement – financé par la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissements, l'Union européenne, le PNUD et plusieurs pays (Keleş, 2001, p. 26).

380 https://www.ecoticias.com/residuos-reciclaje/188263/Palma-propone-alianza-mediterraneas-liberar-mar-plasticos

381 http://www.codatu.org/partenaire/medcities/

La structure[382] est composée d'une assemblée générale, d'un comité de direction, d'une présidence et d'un secrétariat général, dont les bureaux sont installés dans ceux de l'Aire métropolitaine de Barcelone[383] après l'avoir été à Marseille (Godard, 2009, p. 108). Le secrétariat est composé de dix personnes (5,8 ETP) qui gèrent un budget approchant les 700 000 euros. Le réseau est financé par la métropole de Barcelone (290 000 euros en 2020[384]), le PNUD (Programme des nations unies pour le développement), l'Union européenne (des projets) et les cotisations des membres[385]. La personnalité juridique a été acquise en 2013 (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 19).

Afin d'accroître leur influence auprès des institutions de l'Union européenne, ces deux réseaux ont regroupé leurs efforts au niveau continental et créé la plateforme Villes pour la coopération - Cities for Cooperation ou C4C[386]. Cette plateforme de réseaux est donc composée de l'Eixo Atlantico, de MedCities et des Villes Atlantiques[387] (ACA), et compte sur le soutien du FAIC. La plateforme C4C vise à « *promouvoir un large débat et l'identification des problèmes communs et des solutions adaptées à la réalité commune des villes et des zones métropolitaines, des espaces maritimes transnationaux, des régions transfrontalières, périphériques et ultrapériphériques de l'Union européenne* ».

Au-delà d'INTERREG, les réseaux territoriaux ont aujourd'hui un rôle prépondérant dans la définition de nouvelles structures de coopération européenne, comme les GECT que nous avons vu dans le chapitre 4, les stratégies de basin maritime ou encore les macro-régions (Escach, 2014). Leur particularité (géographique, de financement, d'adhésion) fait aussi qu'ils soient moins exposés à la dichotomie entre le réseau conventionnel et la plateforme hybride qui semble aujourd'hui se poser comme question sur l'évolution (et l'utilité) des réseaux de villes, comme nous verrons dans la section suivante.

---

382 http://www.medcities.org/fr/organisation
383 L'équivalent français serait une métropole.
384 http://www.medcities.org/fr/web/medcities/-/event-acord-amb-amb-2020
385 https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=073976833148-26
386 http://www.medcities.org/fr/-/events-the-new-c4c-platform-presents-consolidated-proposals-for-territorial-cooperation
387 https://atlanticcities.eu/fr/villes-pour-la-cooperation-reunion-strategique-a-barcelone/

7.8 Bilan : vers un modèle hybride pour les réseaux de villes ?

Héritiers des précédents historiques comme la Ligue hanséatique (Jetoo, 2017, p. 4 ; Kern et Bulkeley, 2009, p. 309 ; Marchetti 2019, p.14) ou le jumelage entre Paderborn et Le Mans – le premier au monde, conclu en l'an 836 (Marchetti, ibid.), les réseaux servent aux villes à surmonter ensemble leurs difficultés, à travers une gouvernance partagée (Ducruet, 2010, p. 4). Cependant, le fait que les réseaux de villes nationaux soient plus nombreux que les réseaux européens et internationaux confirme ce que nous voyions déjà dans la section sur la diplomatie classique : la politique nationale est encore prédominante pour les villes européennes (Acuto & Rayner, 2016, p. 1151), ce qui pourrait aussi expliquer une moindre implication des villes de l'Est de l'Europe (Labaeye et al., 2013, p. vii).

Nous avons vu dans ce chapitre le rôle des réseaux de villes comme « catalyseurs d'instruments » ; un rôle qui émane tant des bénéfices qu'ils apportent comme de leurs propres fonctions. Sachant que le fonctionnement n'est pas automatique et dépend du degré d'activité des membres, un réseau de villes peut accompagner le projet urbain dans la mise en œuvre de sa diplomatie urbaine européenne. Dans une deuxième lecture, nous pouvons aussi dire que les réseaux créent un projet urbain collectif qui sera porté par l'ensemble des membres. A cet égard, il ne faut pas oublier que les réseaux européens de villes présentent deux types de dynamiques (La Porte, 2013, pp. 96-97) : verticale (le lobby auprès des institutions communautaires dans la question urbaine) et horizontale (la coopération interne qui donne lieu à des projets et groupes de travail, entre autres). Subséquemment, au vu de leur dimension en tant qu'accélérateurs de la diplomatie urbaine, il faut souligner le volet « structuré et structurant » des actions des réseaux (Keck et Sikkink, 1999, p. 90). Un volet qui est déjà visible dans l'évolution des jumelages, qui ont progressé de la volonté d'effacer les stigmates *d'ennemis héréditaires* que portent les villes de pays anciennement bélligérants (Marchetti, 2019, p. 14) vers la formation de projets européens thématiques dans le programme Europe avec les citoyens.

De même, l'approche stratégique proposée par le Conseil de l'Europe (2015), la coopération « de ville à ville », fait progresser les jumelages d'une perspective symbolique et générale vers une approche stratégique et concrète. Avec cette nouvelle vision, les jumelages peuvent évoluer de la diplomatie des villes vers la diplomatie urbaine ; des relations internationales vers le projet urbain.

L'importance grandissante de la question urbaine a modifié l'écosystème des réseaux urbains, selon des modalités diverses. Ces transformations présentent des opportunités mais aussi des risques, surtout pour les réseaux conventionnels (Fernández de Losada et Abdullah, 2019, p.11) qui partagent l'espace avec d'autres organisations hybrides et avec les initiatives éphémères de l'Union européenne. En général, la littérature (Acuto, 2016) place toute organisation regroupant des villes à la même échelle ; alors que ce mélange peut être source de confusion, non seulement parce que les dirigeants de chaque initiative sont différents mais aussi parce qu'ils divergent sur des points clés tels que la gouvernance, le financement ou la flexibilité. Sur le terrain, les risques et tensions (Fernández de Losada, 2019, pp. 19-20 ; p. 83) sont identifiés : dispersion des efforts dans un contexte de ressources restreintes, saturation (Labaeye et al., 2013, p. vii) et absence de réponses réelles, ce qui pourrait provoquer le désintérêt des villes et les faire opter pour des stratégies individuelles ou pour des fronts *ad hoc* plus flexibles (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, pp. 31-38). Cela implique pour les réseaux la nécessité de démontrer un retour sur investissement avec des résultats concrets (Fernández de Losada, 2019, p. 20) dans un environnement où cohabitent la coopération, la compétition et la coopétition (*ibid.,* p. 25).

L'apparition des nouvelles plateformes d'acteurs multiples (Amiri et Sevin, 2020, p. 38) présente un problème que Cardama défini comme étant de type *passager clandestin* (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, pp. 50-51) où les nouveaux arrivants profitent des efforts faits auparavant par les villes elles-mêmes. Ainsi, dans la création de ces initiatives parallèles, les acteurs récemment venus s'approprient d'une certaine façon le mouvement municipaliste, ses ambitions (qui sont donc modifiées), ses résultats et sa reconnaissance. Cela produit un phénomène d'obnubilation, les « outsiders » ne pouvant pas identifier quel réseau les intéresse tandis que les « insiders », les membres actuels des réseaux, sont débordés par un agenda trop chargé avec des doublons.

L'espace des politiques locales est donc « occupé », dans le cas des plateformes gérées par des fondations financières, par des intérêts privés, dans le cas des initiatives européennes, par des intérêts supranationaux. Parallèlement, le développement financier des réseaux comme Eurocities ou Energy-Cities, dont presque 2/3 des ressources en 2018 émanent de la Commission européenne, est sûrement signe d'une confluence vers des modèles hybrides aussi de la part des réseaux conventionnels. Par conséquent, le nombre de réseaux et quasi-réseaux ne cesse de s'accroître, tandis que les capacités de participation des villes sont limitées. Subséquemment, la question d'une sélection « darwinienne » se pose : ce doit être une sélection stratégique et non opportuniste, une réforme qui confère aux réseaux le statut de communauté (Acuto et al. 2017, p. 1).

La clé, surtout en termes de diplomatie urbaine, réside peut-être dans la mission de ces réseaux, qui évoluent de réseaux d'appui et jumelages au siècle dernier, vers des plateformes de coopération dans les années 90, jusqu'à assumer aujourd'hui un rôle stratégique (Acuto et Rayner, 2016, p. 1157), comme les Villes adriatiques et ioniennes dans la macro-région de son territoire ou EFUS dans le partenariat « Sécurité » de l'Agenda urbain européen. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les réseaux partagent des membres (Amiri et Sevin, 2020, p. 49) et peuvent donc coopérer entre eux (Acuto et al. 2017, p.7 ; Dmitrijeva, 2014, p.42, Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 26 ; p. 99) comme dans le cas de la plateforme C4C ou des coopérations entre Eurocities et le CCRE et entre Energie Cities et l'Alliance climatique précédemment mentionnées. Afin de trouver une solution convenable pour toutes les parties impliquées, Octavi de la Varga Mas, secrétaire général de Metropolis, propose une base pour la coopération entre réseaux (Fernandez de Losada et Abdullah, 2019, p. 83):

a) concevoir de nouveaux cadres organisationnels et des structures adaptées (mais pas de fusion /absorption), à l'intérieur des réseaux, entre les réseaux et pour les membres (maires) ;

b) optimiser les forums de consultation et leurs objectifs, ainsi que les agendas qui doivent être alignés ;

c) favoriser de grands événements conjoints mobilisant une pluralité d'acteurs.

La question du choix entre réseaux se pose aussi dans le cadre de l'évolution d'une diplomatie des villes vers une diplomatie urbaine, elle est d'ailleurs symptomatique de la différence. Une fois assumé le fait que le choix de rejoindre un réseau soit un choix stratégique (Cardama, Allemeier), il faut déterminer qui a vraiment l'initiative au sein d'une plateforme (Kern et Bulkeley), qui la gouverne et qui la finance. S'il s'agit uniquement de villes, alors nous sommes dans un vrai élément de la diplomatie urbaine, car le réseau est, métaphoriquement, une prolongation des services de la ville à l'international. Si l'initiative est partagée, alors il s'agit d'un simple instrument parmi d'autres, voire de la diplomatie des villes ou para-diplomatie (influence et discours), car le pouvoir de décision de la ville est limité par le cadre.

Il n'est pas obligatoire pour une ville de rejoindre un réseau pour apporter une dimension européenne à son projet de ville. Néanmoins, comme nous avons vu dans ce chapitre, cela peut s'avérer stratégique de plusieurs points de vue comme l'identification d'instruments, la demande de subventions ainsi comme la promotion, l'échange et le dialogue avec les institutions européennes.

Ce modeste panorama sur les réseaux de villes clôture notre partie sur les instruments. Celle-ci répond à une double vision : celle d'encadrer la diplomatie urbaine comme levier du projet urbain et celle de faire de cette thèse un référentiel d'instruments et méthodes pour le projet urbain. Dans ce sens, la prochaine partie sera dédiée aux facteurs, indicateurs et modelés qui, ensemble, constituent une proposition de manuel pour la mise en œuvre.

PARTIE III : FACTEURS, METHODES ET MODELES DE LA DIPLOMATIE URBAINE

Dans la première partie nous avons présenté l'encadrement théorique de la diplomatie urbaine européenne comme levier du projet urbain d'aménagement. Cette analyse nous a permis d'identifier les disciplines, méthodes et techniques mobilisables tant dans le cadre de la recherche que dans la mise en œuvre de la diplomatie urbaine européenne. C'est exactement ce que nous nous disposons à faire dans les deux derniers chapitres. Tout d'abord, dans le chapitre huit, la réflexion va nous conduire à décrypter les effets et contraintes de deux facteurs qui nous semblent fondamentaux : le talent (interne) et l'européanisation (externe). Pour la partie du talent, nous avons utilisé trois approches : la première, celle de la littérature : Kern et Bulkeley (2009), Chevalier et al. (2012), Barber (2013), Russeil et Healy (2015), Lebrou et Sigalo Santos (2018), Tavares (2016), Payre et Spahic (2012), avec une mention spéciale à Fishborne (2017). La deuxième, une observation participante (en tant que recruteur, formatrice et éventuelle recrutée) appuyée par des exemples de profil disponibles sur le net. Enfin, s'agissant de talent, nous avons consulté l'outil indispensable aujourd'hui, LinkedIn. Pour l'européanisation nous avons consulté (et mentionné) plusieurs auteurs comme Marshall, (2004) ; Radaelli, (2002) ;Börzel et Risse ; (2003) , Fievet,(2017) ; Dossi, 2012 ; Featherstone, (2003) ; Howell(2002); Van Bever et Verhelst, (2013), Lindstrom (2005), Le Galès (2013), Van Bever et Verhelst (2013), Swianiewicz (2014), Guderjan (2012) ainsi que de Wolffhardt (2005), sans oublier Wiktorska-Święcka (2015) dont le travail sur l'impact au niveau local est très approprié à une démarche de diplomatie urbaine. A continuation, dans la dernière partie du chapite huit et dans le chapitre neuf, à partir des cas d'Obidos, Nimègue, Balatonfüred, Dresde et Solna, ainsi que des **BDE** nous allons tester les indicateurs (capacité, coordination et intensité) et les soumettre à l'épreuve de la modélisation. Cela va nous conduire, en fin de chapitre neuf, à une première approximation à la réalité de la mise en œuvre des modèles et, vice-versa, à la mise en œuvre des modèles dans la réalité. Nous examinerons enfin un possible modèle de décision, contextualisé par une temporalisation (Vernon, 1992) ainsi que par une « simulation d'attitudes » par rapport aux affaires européennes (Goldsmith et Klausen, 1997).

Chapitre 8 : Les bases de la diplomatie urbaine

Dans une conférence le 15 avril 2010, Masboungi[388] expliquait l'importance du projet urbain pour les villes européennes, faisant aussi référence aux instruments disponibles au niveau européen, comme la capitale européenne de la culture. Pour l'architecte, les facteurs qui incitent le développement d'un « *PROJET*[389] » urbain sont, par exemple : la compétition des villes entre elles, la « *mocheness* [390]», renforcer la désirabilité de la ville, attirer les entreprises, retenir la population… En somme, un objectif unique : la « *volonté de dynamiser économiquement un territoire* ». Sans oublier :

- La « *vertu des catastrophes* » : des villes européennes plus dynamiques en matière de projet urbain ont subi une catastrophe (ex. une inondation, un bombardement). Ce sont des villes résilientes.
- La « *volonté de changer d'échelle* » : par exemple, un projet ambitieux pour étendre la ville.

Concernant l'engagement transnational des villes baltiques, Escach (2014, p. 253) identifie, entre autres, des facteurs « *conjoncturels ou structurels* » comme l'attractivité, le développement économique ou la cohésion sociale. Il souligne aussi l'importance de la taille de la ville ou sa localisation géographique (pp. 216- 217 et pp. 325-326). Wolffhardt et al. (2005, pp. 410-416) font référence à des facteurs de motivation et des facteurs intermédiaires. Selon ces auteurs, les facteurs de motivation « *sont ceux émergent au niveau de la ville, et qui représentent les intérêts, les préférences et les objectifs* » ; les auteurs citent cinq visions différentes de ce que l'Union Européenne peut représenter : des solutions, de la visibilité, une menace, une alternative à l'Etat ou encore un devoir. Pour les facteurs intermédiaires ce sont ceux qui vont contribuer au profil de l'engagement européen de la ville, tant d'un point de vue structurel que par rapport aux ressources, ils influencent fortement les facteurs de motivation. Comme exemples, ils mentionnent le choix politique, la taille de la ville et le contexte national.

---

[388] https://www.citedelarchitecture.fr/fr/video/la-question-du-projet-urbain-dans-les-villes-europeennes
[389] Masboungi propose d'utiliser des majuscules pour différencier le projet urbain qui englobe toute la ville et qui est une vision générale d'avenir et le projet urbain particulier d'un quartier qui est une opération temporaire
[390] La qualité « répulsive » de certaines zones urbaines, notamment celles autour de Paris

La diplomatie urbaine européenne étant une approche stratégique, notre analyse va adopter la forme d'une analyse AFOM (SWOT) simplifiée dans les deux premiers points : les facteurs internes (les forces et faiblesses) et les facteurs externes (menaces et opportunités). Pour chaque dimension, nous avons choisi un aspect particulièrement significatif, un choix issu de l'observation participante. Ainsi, dans le premier point, nous allons nous arrêter sur l'importance du « talent » comme base stratégique de la diplomatie urbaine. Dans le second, notre attention va se centrer sur les trois volets de l'européanisation -- ascendante, descendante, et horizontale-- (Marshall, 2004 ; Radaelli, 2002 ;Börzel et Risse ; 2003 , Fievet, 2017 ; Dossi, 2012 ; Featherstone, 2003 ; Howell 2002; Van Bever et Verhelst, 2013) pour ensuite présenter la relation de la diplomatie urbaine avec elle.

Finalement, ce chapitre va examiner les indicateurs (capacité, intensité et coordination) qui mesurent le positionnement des villes par rapport à la diplomatie urbaine (le bywatcher, le silent silo et le stratégiste), positionnement et archétypes que nous verrons dans le chapitre 9.

Dans la première partie, les auteurs principaux consultés sont Kern et Bulkeley (2009), Chevalier et al. (2012), Barber (2013), Russeil et Healy (2015), Lebrou et Sigalo Santos (2018), Fishborne (2017), Tavares (2016), Payre et Spahic (2012). Dans la deuxième, les travaux de Lindstrom (2005), Dossi (2012), Le Galès (2013), Van Bever et Verhelst (2013), Swianiewicz (2014), Guderjan (2012) ainsi que de Wolffhardt (2005) serviront à caractériser les facteurs externes. Pour la troisième partie, nous avons choisi d'étudier de cas représentatif d'Óbidos au Portugal pour présenter le fonctionnement des indicateurs (capacité, coordination, intensité) sur le terrain.

De même, l'observation participante ainsi que les résultats de la théorisation ancrée qui sert à la systématiser vont nourrir les différentes sections avec des exemples réels qui incarnent des processus qui s'entremêlent et évoluent de façon continue.

8.1 Les facteurs internes : l'importance du talent

Dans la première partie nous avons vu l'importance de l'*agentivité* dans la mise en œuvre de la diplomatie urbaine européenne comme exercice de subsidiarité active. Dans cette section, l'objectif est donc de voir les conditions internes dans lesquelles émerge cette agentivité. Au moment de déployer une nouvelle stratégie, Gassman et al. (2014, p.29) suggèrent de se poser la question du « comment » ou de la chaîne de valeur. Un *comment* qui est défini par les questions suivantes : (i) ressources clé, (ii) savoirs et activités, (iii) efficience dans l'usage des ressources, (iv) partenariat, (v) fournisseurs. Dans le cadre de la diplomatie urbaine européenne et de son rôle de levier du projet urbain d'aménagement, cette chaine de valeur est essentielle car la diplomatie urbaine européenne doit non seulement faire partie des instruments identifiés dans le projet urbain mais aussi des modalités de travail à l'intérieur de la collectivité locale.

Par ailleurs, Joly (2019, p. 260) rappelle les facteurs d'un management public efficace : (i) stratégie et perspective de long-terme, (ii) systèmes de leadership d'excellence, (iii) organisation administrative agile, (iv) transparence, créativité et communication, (v) suivi de la performance, (vi) soutien de la technologie et (vii) systèmes de gestion financière intégrés. De même, l'expert propose (p. 267) quatre piliers pour une gestion efficace du gouvernement local : « (*i) développement de la gouvernance, la conformité et l'impact public-privé (ii) opérations et structures organisationnelles (iii) comptabilité et finances et (iv) innovation, technologie et transformation digitale.* »

Dans le cadre de la mise en œuvre des fonds structurels, Hellie (2004, p. 72) identifie plusieurs obstacles :

> « (*le*) *manque d'effectif et de temps, la difficulté de participer à l'ensemble des comités départementaux de programmation dans les plus grandes régions, l'absence d'intérêt de certains SGAR pour les projets* (…) *ou encore, la faible solvabilité des collectivités locales, qui ne leur permet pas d'apporter les contreparties financières* ou encore *recourir aux fonds structurels sans véritable stratégie.* »

Heinelt (2017, p. 20) souligne pour sa part le rôle des leaders politiques, chargés de saisir les opportunités européennes et de gérer les relations avec les autres niveaux de gouvernance et d'autres villes. Le politologue pense que la performance européenne dépend du système politique, de la culture administrative mais aussi des capacités de la ville. De leur côté, Khallouk et Robert (2018, pp. 197-199) avertissent des difficultés de définition d'une stratégie institutionnelle qui peuvent provenir du manque d'employés qualifiés, de ressources financières, de clarté, de précision ou de vision globale. A cet égard, les limitations principales sont les suivantes d'après Acuto et al. (2018, p. 9) :

> « *le temps des dirigeants de la ville est le plus grand obstacle à l'augmentation de leur implication dans les réseaux - ou pour le rejoindre en premier lieu. Les villes ont également reconnu que voyager pour assister à des réunions et des conférences est difficile, leurs budgets d'engagement externe sont limités. Il y a trop de réseaux et d'événements en compétition pour un temps et des ressources limités, et leurs bureaux municipaux sont à court de personnel.* »

Les entrepreneurs internes (Kern et Bulkeley, 2009, p. 326 ; Malecki, pp. 932-933 ; Papin-Manjarrez, 2017, p.4) apparaissent donc comme la solution optimale[391] pour appuyer une stratégie de diplomatie urbaine européenne. Ainsi, dans le point suivant, nous allons nous pencher sur le concept de l'entrepreneur interne et sur les profils qui peuvent remplir ce rôle, c'est-à-dire sur la question du « talent », pour utiliser le terme anglo-saxon. Pour cette identification du talent par rapport à la diplomatie urbaine européenne, nous allons nous baser sur les travaux de Kern et Bulkeley (2009), Chevalier et al. (2012), Barber (2013), Russeil et Healy (2015), Lebrou et Sigalo Santos (2018), Fishborne (2017), Tavares (2016), Payre et Spahic (2012). De même, l'observation participante (des échanges directs avec ces mêmes entrepreneurs internes, l'assistance à des évènements européens et locaux, la veille sur les activités des villes en Europe, les processus de recrutement) a été décisive pour la construction de la section suivante. Enfin, le réseau professionnel LinkedIn sert à examiner d'un point de vue pratique les compétences et métiers.

---

[391] Dans le sens de Pareto.

L'importance de la gestion du talent

Comme exposé plus haut, la définition d'une stratégie de diplomatie urbaine dépend très fortement des compétences et des connaissances : le *talent* est le facteur décisif pour un positionnement européen de la ville en accord avec sa propre stratégie[392]. Cela explique que de (très) petites villes, comme Obidos au Portugal (12.000 habitants) ou moyennes comme Nimègue (172.000 h.) ou encore Gand (250.000 h.) puissent, respectivement, être chef de file d'un projet URBACT, gagner le prix de Capitale Verte Européenne (à l'instar de Lisbonne, capitale verte européenne 2020) ou présider le réseau Eurocities (Amiri et Sevin, 2020, pp. 226-228).

Les points suivants vont donc servir à identifier les piliers du talent dans une stratégie de diplomatie urbaine : le profil du diplomate urbain, le rôle du maire dans la diplomatie urbaine, la figure de l'animateur européen ainsi que la composition de la *ruche* locale européenne.

Profil du diplomate urbain

L'action publique européenne « *n'a rien d'évident* » (Lebrou et Sigalo Santos, 2018, p. 12), de sorte qu'elle doit être coordonnée par un chef passionné et compétent qui possède à la fois l'autorité et la vision nécessaires pour porter le projet (Baker, 2012, p. 63). La diplomatie urbaine européenne étant transversale (Lebrou et Sigalo Santos, 2018, p. 25), il est nécessaire de choisir une approche par compétences dans la gestion des talents (Bourgault, 2005, p. 609 ; Hondeghem et al., 2005, pp. 561-576) et de leur carrière (Jeannot, 2005). La combinaison européenne de savoirs, *Savoir technique, Savoir-faire, Savoir être* (Russeil et Healy, 2015, p. 56) peut s'avérer complexe sur ce plan. Au niveau européen, il faut démontrer tout à la fois une motivation spécifique pour le projet européen, une vision horizontale et approfondie des politiques et institutions communautaires et une expérience confirmée par un passage par plusieurs postes (Holm-Hemmingsen, 2016, p. 426).

[392] Échange informel avec le responsable d'une agence de développement d'une ville espagnole de moins de 200.000 habitants (Londres, avril 2011).

Il faut aussi considérer des contraintes comme parler plusieurs langues et disposer de « soft skills » comme le travail dans un contexte multiculturel ou le fait d'avoir vécu dans plusieurs pays (Michon, 2008, p. 5 ; Hubé et Verzichelli, 2012, pp. 1-3 ; Greenwood, 2011 ; Rousseau, 2008, pp. 29-30). De même, le diplomate urbain européen doit savoir travailler dans l'incertitude, l'urgence et l'improvisation (Breton, 2014, p. 216). Il (ou elle) doit pouvoir « *imaginer et chiffrer lui-même en quelques semaines des projets importants de plusieurs centaines de milliers d'euros* » (ibid., p. 219), voire être capable de « traduire » des formulaires (p. 222) et de les remplir avec du « *lexique gestionnaire* » européen (Lebrou et Sigalo Santos, 2018, p. 12). Quant au profil, il ne faut pas oublier la question de l'accès aux institutions et aux acteurs, le diplomate urbain doit faire partie d'un réseau nourri ou en créer un (Coen et Vannoni, 2016, pp. 811-826 ; Michon, 2008, p. 9). Néanmoins, il faut éviter un profil « uniquement européen » ou « uniquement local » afin d'assurer le relais entre les intérêts de la ville et les instruments européens (Holm-Hemmingsen, 2016, p. 427 ; Greenwood, 2011).

Le rôle du maire dans la diplomatie urbaine

Toute stratégie de développement local inclut, du moins implicitement, la notion de leadership, entendue comme une interaction entre la personnalité (du maire) et le contexte (Hlepas, 2018, p. 209). La diplomatie urbaine n'est pas une exception, car « *l'organisation des collectivités sur les questions européennes est très hétérogène et dépend de plusieurs paramètres dont le principal est constitué par la volonté politique des élus* » (Chellin-Allanic, 2005, p. 42). Le maire incarne le projet urbain d'aménagement, aussi en Europe. Dans son très célèbre livre *If Mayors ruled the world*[393], Benjamin Barber (2013) dresse un portrait du maire *cosmopolite* : pragmatique, résolu, créatif et innovateur (p. 13). Un portrait qui se confirme à travers les profils des maires qu'il cite à la fin de chaque chapitre : incorruptible, farceur efficient, entrepreneur-fondateur… Il présente aussi les méthodes : gouverner en partenariat, travailler en interdépendance. Ce n'est plus ce qui arriverait si les maires gouvernaient le monde, cela est déjà en train de se passer (ibid., p. 5 ; Reynaert, 2018, p. 447).

---

[393] Si les maires gouvernaient le monde

Comme le montrent les exemples de Barber (2013), l'expérience antérieure du maire peut s'avérer fondamentale, surtout dans le cas d'anciens députés européens ou de ceux ayant eu un « mandat » international, soit au niveau central, soit au parlement national ou régional (Rousseau, 2008, p. 28). Dans l'exercice de leur pouvoir, les maires doivent décrypter le contexte institutionnel dans un environnement complexe qui exige d'eux la capacité de réagir aux crises, de maintenir le soutien des citoyens et de défendre les intérêts de la collectivité au niveau régional, national et international (Kopriç, 2018, pp. 150-152). Les maires interviennent alors tout au long du processus de création d'une stratégie de diplomatie urbaine : l'identification de la problématique et des priorités, le pilotage du projet, et le portage politique (Chevalier et al., 2012, p. 122 ; Burskiene et al., 2020, p. 309). Béal et Pinson (2009, pp. 7-29) se sont aussi penchés sur les motivations d'un maire pour s'impliquer dans le domaine des relations internationales, tant dans la dimension électorale-politique (*politics*) que dans la dimension des politiques publiques (*policies*), et ce à travers les divers instruments de diplomatie urbaine mentionnés dans les sections précédentes. Plusieurs facteurs clés sont aussi identifiés : l'ancien maire de Saint-Étienne, M. Thiollière, parle anglais ; même avant son élection, il avait créé un groupe de réflexion multidisciplinaire qui se penche sur la question européenne ; il avait lancé une réflexion sur l'image de la ville soutenue par un expert étranger de renom (Bofill). Pour ces auteurs, « *l'"international" permet effectivement de mobiliser des réseaux de soutiens* » mais aussi contribue à « *faire émerger une capacité politique* » dans une perspective proche du maire-entrepreneur (Cadiou, 2014, p. 43 ; Cabria et al., 2018, p. 244). Par conséquent, même si elle n'est pas centrale, la dimension internationale est utilisée par le maire comme une base d'entente qui sert à arrondir les angles, soit dans la construction de la communauté de communes, soit pour asseoir l'autorité du maire dans le projet urbain.

Iñaki Azkuna (1943-2014) fut maire de Bilbao de 1999 à 2014 et président d'Eurocities en 1999-2000 (Bloomfield, 2011, p.21). Il a été élu « Meilleur Maire du Monde » en 2013[394].

[394] https://elpais.com/elpais/2013/02/22/eps/1361531718_669345.html

La stratégie européenne de Bilbao, développée sous sa direction, est un cas pratique de diplomatie urbaine[395]. Depuis plus de vingt ans, Bilbao utilise tous les instruments que nous avons mentionnés, à tel point que son approche intégrée a reçu des reconnaissances internationales uniques, comme le prix Lee Kuan Yew[396]. Elle a même été pionnière pour certains outils ; c'est le cas du musée Guggenheim, qui démontre aujourd'hui l'impact positif d'un bâtiment emblématique dans l'attractivité de la ville, *l'effet Guggenheim* (Plaza, 2007). De même, Azkuna a été l'impulseur d'un jumelage circulaire, les 5 B : Bilbao, Bordeaux, Barcelone, Bayonne et Biarritz[397].

Pareillement, à plusieurs reprises dans les sections précédentes, nous avons mentionné une ville anglaise : Birmingham. Albert Bore[398] en a été le maire (« Leader of the Council ») entre 1999 et 2004 puis de 2012 à 2015. Néanmoins, sa stratégie de diplomatie urbaine pour Birmingham a débuté avec son rôle[399] au Service du Développement économique de la ville entre 1984[400] et 1993. Il fut alors parmi les six fondateurs d'Eurocities en 1986[401] et l'inspirateur de ses statuts en 1991 ; il a joué un rôle politique et technique clé dans l'association entre 1991 et 2004 (Bloomfield, 2011, pp. 7-8 ; Russseil et Healy, 2015, pp. 68-69). En 1992, il a été parmi les premiers membres du Comité des Régions[402], qu'il présidera entre 2002 et 2004[403]. Il y est resté membre pendant 26 ans, jusqu'à janvier 2020 et la sortie de la délégation du Royaume-Uni du CdR. Dans cette institution, ses rapports sur la mobilité urbaine[404] ont contribué à la création des SUMP, les plans intégrés de mobilité durable proposés par la Commission Européenne[405].

---

[395] Observation participante : échange informel avec M. Azkuna lors d'une réception à la Mairie (Novembre 2012) où il nous avait expliqué personnellement la stratégie intégrée de développement de Bilbao, définie en réponse aux énormes dégâts des inondations de 1983 et la vague de désindustrialisation.
[396] https://www.leekuanyewworldcityprize.gov.sg/laureates/2010/laureate/
[397] Note de la visite à Bayonne, page 2.
[398] https://www.birminghammail.co.uk/news/midlands-news/bore-years-key-dates-political-10253971
[399] Rôle que nous pourrions décrire comme « animateur » comme nous le verrons ensuite.
[400] Comme nous l'avons vu dans la section sur la diplomatie, c'est l'année de l'ouverture du bureau de représentation de Birmingham à Bruxelles, premier du genre.
[401] http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us/history
[402] https://cor.europa.eu/en/members/Pages/memberprofile.aspx?MemberId=23005
[403] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COR_02_649
[404] https://cor.europa.eu/EN/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-417-2008
[405] https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban-mobility/urban-mobility-actions/sustainable-urban_en

En raison de leur investissement dans la cause locale, Azkuna et Bore ont été nommés chevaliers, le maire de Bilbao a reçu la Légion d'Honneur en 2011[406] et celui de Birmingham promu « Sir »[407] en 2002.

Même si les hommes sont surreprésentés en politique et en diplomatie (Aggestam et Towms, 2019, p. 17), une nouvelle vague de femmes maires est arrivée à la tête de beaucoup de villes européennes. Ces femmes ont tendance à être plus stratèges que leurs collègues masculins (Hlepas, 2018, p.227) et cela est visible dans la diplomatie urbaine. En effet, Anne Hidalgo, maire de Paris, est la co-présidente du Collège de villes européennes dans l'alliance globale du Pacte des Maires[408] et la ville gère actuellement sa deuxième Action Urbaine Novatrice sur l'ouverture, l'adaptation, la sensibilisation, l'innovation et le lien social dans les cours d'école[409] après une première action sur la transition énergétique. Il faut aussi souligner le rôle d'Ada Colau à Barcelone, que, selon la candidature présentée à CGLU[410] :

> *« son engagement international a également conduite à devenir coprésidente de Cités et Gouvernements Locaux Unis (2016-2019), présidente de l'Association internationale des villes éducatrices et, en sa qualité de présidente de l'Aire métropolitaine de Barcelone, coprésidente de l'Association mondiale des grandes métropoles. En 2018, elle a renouvelé l'adhésion de Barcelone au comité exécutif d'Eurocities »*

Dans le cadre européen, Mme Colau a pris les choses en main dans la crise des réfugiés qui paralysait le Conseil Européen en 2015. Devant le blocage des États concernant les quotas d'accueil, elle a proposé, avec l'appui de son homologue parisienne, du maire de Lesbos et d'autres maires espagnols, un front européen de villes d'accueil (« sanctuaire ») basé sur l'appel « *Nous, les villes d'Europe* »[411], ce qui impliquait une mise en œuvre de la subsidiarité active. En toute cohérence et dans une optique de diplomatie urbaine européenne, Barcelone est aujourd'hui membre du partenariat « Inclusion » de l'Agenda urbain européen.

---

[406] https://es.ambafrance.org/Alain-Juppe-remet-la-Legion-d
[407] https://www.business-live.co.uk/economic-development/sir-albert-still-ambitions-birmingham-10261965
[408] http://dev.eumayors.eu/Covenant-of-Mayors-Board.html
[409] https://www.uia-initiative.eu/fr/uia-cities/paris-call3
[410] https://www.uclg.org/sites/default/files/candidature_ada_colau.pdf
[411] https://ajuntament.barcelona.cat/alcaldessa/en/blog/we-cities-europe

Mais cette nouvelle vague féminine n'est pas limitée par une question de taille ou de « *capitalité* ». La maire de Kuldiga (Lettonie, 10.500 habitants), Inga Bērziņa, a ainsi pris la défense du rôle européen des villes petites et moyennes lors du Cities Forum en janvier 2020[412], avec une posture qui rappelle les fondements de la diplomatie urbaine européenne : selon elle, les compétences de la ville s'exercent aussi au niveau communautaire (elle confirme donc la pertinence de la subsidiarité active). Selon Bērziņa, il est indispensable d'évaluer l'attribution de fonds européens aux villes par rapport à leur stratégie et non pas à leur taille (ce qui semble rejoindre notre proposition de diplomatie urbaine européenne). Bērziņa est aussi membre du Comité des Régions, tout comme Tania Hristova, maire de Gabrovo (Bulgarie, 108.000 habitants), qui dirige la délégation bulgare au CdR.

Finalement, dans une optique de renforcement du *talent européen*, il est nécessaire de mentionner le programme du Comité des Régions pour promouvoir la dimension européenne dans les mandats locaux et régionaux : le programme pour les *Jeunes élus*, qui vise les représentants politiques des collectivités dont l'âge est inférieur à 40 ans[413] ; ce programme avait été précédé d'une action pilote en 2013 coorganisée avec la Commission Européenne et le Parlement Européen *: Erasmus pour les représentants locaux et régionaux*[414].

L'animateur de la diplomatie urbaine

Le maire ne pouvant pas mener une stratégie de diplomatie urbaine de façon individuelle, il est nécessaire d'identifier son appui principal, ainsi que d'engager d'autres soutiens au sein de la ville. Nous verrons ici quelques notions pour définir cet appui principal, que nous appellerons « l'animateur » tandis que les autres soutiens seront explicités dans le point suivant. Cette définition ne s'engage pas sur le nombre de personnes (ou leur genre), l'animateur principal peut aussi bien être une seule personne qu'une équipe, ou une agence de développement.

---

[412] L'auteure était présente dans la session sur l'initiative urbaine européenne.
[413] https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/Yeps.aspx
[414] https://www.eukn.eu/news/detail/erasmus-for-local-and-regional-elected-representatives-call-for-expression-of-interest/

Même si un tel soutien peut être externalisé, ce concept fait référence aux entrepreneurs internes (Kern et Bulkeley, 2009, ; p. 326 ; Malecki, pp. 932-933, Mingaleva et al., 2017, p. 142) qui mettent en œuvre une stratégie de diplomatie urbaine européenne. Chellin-Allanic (2005, p. 48) définit cet animateur « idéal » comme « *une personne ressource pour l'ensemble des services, qui travaille en réseau et joue un rôle de lobbying auprès de Bruxelles* ».

Les référents Europe ne sont pas nombreux dans les collectivités. Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, ce n'est pas automatique. Ils peuvent être rattachés à des services différents, du cabinet du maire aux relations internationales, ou travailler pour une agence de développement économique (Fishbone,2017, pp. 4-9). Or, la localisation des référents n'est pas une question anodine. Fishbone (ibid., p. 8) et Tavares (2016, p. 84) indiquent les avantages d'un rattachement au cabinet du maire : élever le profil de l'animateur et renforcer sa capacité, lui donner une vision globale et lui octroyer la légitimité nécessaire pour représenter le maire.

En complément de la littérature et de l'observation participante, nous allons évaluer les compétences (en somme, le *talent*) de cet animateur de la diplomatie urbaine à partir de proxys : le secrétaire général d'un réseau de villes, le directeur d'une mission d'une ville à Bruxelles, ainsi qu'une liste de compétences issue de la lecture de plusieurs dizaines d'offres d'emploi[415] dans les domaines affaires européennes, projets européens, relations internationales, coopération internationale, affaires publiques et similaires. Sur Linkedin[416], nous avons consulté le profil de 9 secrétaires généraux des principaux réseaux de villes européens. 4 sont des juristes, dont 3 issus des masters des Universités les plus prisées (Payre et Spahic, 2012) à Bruxelles : Collège d'Europe, Institut d'Études Européennes de Bruxelles et la London School of Economics. Avant l'arrivée au poste, ils cumulent en moyenne 18 ans d'expérience, surtout dans la dimension européenne des territoires (villes ou régions).

[415] Le blog de Vincent Arnoux en est une source riche : https://projetseuropeens.com/ ; on peut consulter aussi eurobrussels.com ou encore les offres d'emploi d'euractiv.com.
[416] En complétant avec les cv et / ou les profils « intervenants » dans des événements internationaux

Pareillement, pour les responsables des missions des villes à Bruxelles[417], il y a une plus grande diversité de diplômes (sciences politiques, histoire, espagnol…). Ils ont, en moyenne, moins d'années d'expérience que les secrétaires généraux (10 ans) et un tiers ont dédié toute leur carrière au même bureau de représentation, tandis que la moitié ont fait leurs armes dans le développement local. Tout comme les secrétaires généraux, ils parlent en moyenne 5 langues, dont l'anglais et le français comme dénominateurs communs. Pour les profils issus des offres d'emploi, trois grands domaines de compétences sont à relever :

1. Connaissance confirmée des institutions, des politiques et des fonds européens, et très fréquemment, des politiques locales ou sectorielles pertinentes.
2. Gestion de projet : pilotage de l'action et priorisation des activités, contrôle de la réalisation des actions menées, management d'experts, suivi financier et capacité de préconisation (entre autres).
3. Communication : bonnes qualités rédactionnelles et une expression écrite et orale synthétique, en plusieurs langues. Animation de la communauté de partenaires (internes et externes). Techniques de plaidoyer.

Leurs fonctions peuvent être énumérées ainsi (Chellin-Allanic, 2005, pp. 42-44 ; Fishbone, 2017, pp. 4-5 ; observation participante) :

1. Suivi de l'agenda et des déplacements internationaux.
2. Veille sur la législation et les financements.
3. Mise en réseau des acteurs internationaux ou européens présents au niveau local.
4. Accompagnement technique aux porteurs de projet et à l'alignement entre la politique locale et la politique européenne.
5. Participation aux réseaux et plateformes[418].
6. Promotion et, en certains cas, représentation de la ville au niveau européen.

[417] Une base de six profils sur Linkedin
[418] Dans le cas des réseaux thématiques, cette participation peut être déléguée au département concerné

Dans le cadre de la formation continue ou d'une reconversion professionnelle au sein de la mairie, il est intéressant de participer aux formations du programme SALTO YOUTH[419]. Même s'il s'adresse aux dirigeants jeunes, une bonne part des formations s'oriente vers la gestion de projets européens et la création de partenariats transnationaux, deux compétences qui peuvent renforcer un profil « uniquement local » pour une transition à un poste européen. L'université d'été du programme URBACT[420] est aussi intéressante pour s'immerger dans les politiques urbaines européennes.

Renforcer la diplomatie urbaine : créer la ruche

Dans un contexte de plus en plus incertain et complexe, il est nécessaire de créer des « coalitions urbaines » (Béal et Pinson, 2009, p. 21), y compris en ce qui concerne la diplomatie urbaine européenne, il s'agit de « *lancer une dynamique locale certaine* » (Garcia, 2013, p.111). L'approche participative et la *ruche* humaine (Human Hive ou intelligence collective) peuvent devenir un outil au service du développement urbain, également à l'international. Ainsi ce point va développer des éléments qui peuvent contribuer à la création d'une *ruche* de référence pour une stratégie de diplomatie urbaine : à l'intérieur de la mairie, avec les acteurs (internationaux) de la ville et avec l'université.

Même si la question de la coordination interne au sein de la collectivité locale fera l'objet d'une analyse dans la section dédiée aux indicateurs, il est indispensable de mentionner dès à présent l'importance de l'accord entre les services locaux. Comme la diplomatie urbaine est une stratégie intégrée de développement local, sa « ruche européenne » doit compter sur une coordination interservices, afin de « *produire des synergies ou, du moins, réduire les conflits* » (Peters, 2018, p. 1) : une coordination positive qui vise à créer des solutions conjointes (ibid., p. 2). La coordination est donc définie comme l'harmonisation des actions de plusieurs départements autour d'un but unique (Verhoest et al., 2005, p. 4).

---

[419] https://www.salto-youth.net/
[420] https://urbact.eu/tags/urbact-summer-university

À l'image des Groupes d'action locale du programme LEADER[421] (Chevalier et al., 2012, p. 95 ; Lacquement, 2012, p. 59) et dans une approche participative des affaires communautaires (Jerez et al. , 2011, p.45 ; van de Griend et al., 2019, p. 60), la diplomatie urbaine européenne peut aussi se voir renforcée au niveau territorial par la participation directe d'entités transnationales présentes dans la zone d'influence de la collectivité : comité de jumelage, associations de coopération européenne, organismes de mobilité internationale pour les jeunes, entreprises avec activité internationale, la chambre de commerce, le port (Fishbone, 2017, p. 10). De même, les entiés clés dans les priorités de la municipalité doivent être inclus dans ce dialogue (Webb, 2008, p. 6) ; cela peut se faire même à l'échelle du quartier (Garcia, 2013, p.142). Ces acteurs peuvent renforcer non seulement la veille et la stratégie, dans tous les volets du développement urbain durable, mais aussi affermir la légitimité d'action et certaines capacités essentielles dans la négociation et le positionnement internationaux, comme la capacité d'innovation, l'improvisation, l'économie d'échelle et une réponse rapide et cohérente. Pour être efficace, ce groupe d'action internationale ne peut pas être symbolique. Une méthode de travail et de coordination, tout autant que des ressources (économiques et sociales) doivent être dédiées (Chevalier et al., 2012, p. 108). Birmingham a créé quatre de ces groupes, définis par zones géographiques et composés par des personnalités et des institutions qui travaillent à l'international. Le personnel Europe de la ville sert de facilitateur au sein de ces groupes qui développent leur propre plan d'action (Fishbone, 2017, p. 6). De façon analogue, la métropole de Nantes a adopté la méthode des technopoles : toutes les entités locales qui travaillent avec l'Europe sont hébergées dans le même bâtiment (Ouest France, May 2019), le Pôle Europe. L'espace, de 1000 m² a été inauguré en septembre 2019 (*20 minutes*, Septembre 2019) avec un coût estimé de 4,7 millions d'euros. Il héberge des associations à vocation européenne, comme la Maison de l'Europe (qui gère l'espace) ou les centres culturels franco-allemand, italien, espagnol, soit plus de quarante organisations.

[421] Ou encore les Actions Urbaines Novatrices, les programmes URBACT ou INTERREG Europe que nous avons vu dans le chapitre 3

Les objectifs sont les suivants : améliorer la visibilité de ces associations, offrir au grand public un guichet unique pour les affaires européennes, créer des synergies au niveau local, faciliter la sensibilisation à l'Europe des habitants et des acteurs, mais aussi renforcer l'attractivité, tant du parc immobilier de l'Île de Nantes que de la ville elle-même (BNP, février 2018).

Évidemment, s'agissant de politiques européennes, les points de contact principaux sont les délégations de la Commission Européenne ou du Parlement Européen basées dans la capitale nationale, même si certains pays comptent deux délégations différentes. Dans ce sens, le réseau Europe Direct[422], co-financé par la Commission Européenne, sert de point d'information et de documentation et ce à travers de trois dimensions : les centres d'information, les centres de documentation et un réseau d'experts conférenciers, le Team Europe[423]. Plusieurs programmes européens ont ouvert des délégations nationales, qui peuvent être gérées par une agence à part entière (par ex. en France, l'agence du programme Erasmus placée à Bordeaux) ou à travers d'un mandat émis pour une agence nationale (en Espagne, c'est l'Institut National de Jeunesse qui gère le programme Erasmus). De même, l'appui aux porteurs de projet peut être délégué à un prestataire externe, soit un cabinet de consultants (c'est le cas du programme URBACT), soit à des experts universitaires comme dans le cas du programme de recherche, qui compte plusieurs points de contact nationaux par thématique. Dans ce dernier programme, il faut mentionner la particularité française, avec l'existence d'un point d'information national spécifique pour les « Villes » basé à Nantes : un point *urbain* qui est exceptionnel au niveau des États membres[424]. Comme les fonds structurels 2014-2020 comportent une obligation de communication des programmes, les réseaux INFORM (FEDER) et INIO (FSE), composés des chargés de communication des programmes opérationnels (Widuto et Jourde, 2019, p. 5), peuvent servir de sources d'informations, non seulement pour l'exécution des programmes sur le terrain, mais aussi pour trouver de bonnes pratiques et/ou des alliés.

---

[422] https://ec.europa.eu/france/services/contact-points_fr

[423] Observation Participante : l'auteure a fait partie du réseau Team Europe entre mars 2015 et mars 2016

[424] Gérard Hégron : Échanges informels au téléphone en 2017 et 2018, rencontré en 2019. L'auteure a partagé la tribune avec lui dans un événement à Cherbourg (2019) sur les villes et l'innovation.

Dans cette quête de connaissances pour asseoir sa stratégie, la diplomatie urbaine est donc dépendante de « *rapports, ouvrages, discours ou encore de colloques* » (Russeil et Healy, 2015, p. 57). C'est-à-dire que la diplomatie urbaine s'appuie aussi sur le savoir scientifique (Tavares, 2016, p. 91). En effet, des réseaux de villes comme Eurocities (Vion, 2006, p. 153) ou Eixo Atlantico, que nous avons cités dans la section précédente, s'appuient sur des services d'études ou délèguent à des laboratoires universitaires une partie de leur production intellectuelle. Dans une optique de coordination et de pôles, telle que décrite dans les exemples antérieurs, une stratégie de diplomatie urbaine doit aussi faire appel à l'Université. Tout d'abord, la reconnaissance Jean Monnet des départements ou des professeurs n'est pas seulement un signe de dimension européenne du centre académique ou de la ville ; le label indique une expertise européenne pointue. Il est aujourd'hui complété par la mise en réseau spécialisé de plusieurs centres de plusieurs pays sous la forme d'Universités Européennes et par des expériences de collaboration académique renforcée autour d'une thématique.

Bilan : métiers d'Europe mais pas que

La diplomatie urbaine doit s'appuyer sur les moyens locaux, tant au sein de la municipalité que dans la ville. Visant un positionnement et une différenciation, ainsi qu'un alignement entre besoins et opportunités, la question des connaissances et compétences, c'est-à-dire, le talent, est un facteur clé. Néanmoins, il n'est pas suffisant d'embaucher un animateur Europe ou de créer une équipe dédiée à la diplomatie urbaine ; il est aussi nécessaire de développer une approche intégrée et de cocréation (Van Schendelen, 2013, pp. 206-216). Tout d'abord, la figure du maire est fondamentale en tant que leader et moteur de la diplomatie urbaine européenne (Asdourian & Ingenhoff, 2020, p. 85) et ce en dépit des inerties (Webb, 2008, p. 3). Il ou elle incarne la ville, mais aussi sa vision internationale. Son discours et ses actions sont donc fondamentaux.

Pendant la crise du covid19, le 8 mai 2020, pour la journée d'Europe, Eurocities a publié une vidéo[425] où son actuel président et maire de Florence, Dario Nardella, joue au violon l'Hymne à la joie accompagné de chanteurs professionnels et amateurs de plusieurs villes européennes. Cependant, il ne s'agit pas d'un simple rôle d'ambassadeur, le maire est le garant et le moteur de tout le développement : il identifie les lignes prioritaires, définit l'assignation de ressources, facilite la coopération et porte l'action. Ainsi, pour l'animateur européen, le rang hiérarchique aux côtés du maire semble fondamental. Il faut néanmoins éviter la dispersion et sa submersion par le quotidien du cabinet. Le référent Europe ne doit pas être envahi par « tout ce qui est européen » (Fishbone, 2017, p. 8).

Même si nous avons fait état du concept d'« animateur européen », ce rôle n'a pas de dénomination consolidée aujourd'hui (Lahusen, 2018, p.6). Aussi la sélection des profils ne doit-elle pas se limiter (et elle ne se limite pas) à des spécialistes des affaires de l'UE, une approche transversale est indispensable (Van Schendelen, 2013, p. 211). Cette transversalité doit aussi s'appliquer au travail à l'intérieur de la municipalité, les équipes sectorielles doivent se coordonner avec l'animateur européen et vice-versa.

De plus, cette vision globale doit s'appliquer à l'ensemble de la ville. Les acteurs publics, privés, de la recherche ou de la société civile sont des atouts fondamentaux, non seulement dans la définition de la stratégie et sa mise en œuvre mais aussi dans sa légitimation. Par ailleurs, cette collaboration demande à la ville un effort consistant et continu, afin d'éviter des conflits ou des initiatives qui rentreraient en concurrence (Webb, 2008, p. 2). Toutes ces entités peuvent se regrouper suivant le modèle des Urban Living Labs (Laboratoires vivants urbains) afin de « *concevoir, tester et apprendre* » (McCormick et Hartmann, 2017, p. 5). Centrés sur l'échange, la connaissance et l'apprentissage, ces derniers sont des forums participatifs dédiés à l'innovation et à la création de nouveaux produits et services et ils ont déjà été testés dans des domaines complexes comme le développement durable (Bulkeley et al., 2017, p. 1).

[425] https://www.youtube.com/watch?v=FoEllh2sYuo

Un *Urban-Diplomacy Living Lab* serait ainsi composé des services de la municipalité, jouant un rôle spécifique (Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018, p. 989) de leader ou moteur (McCormick et Hartmann, 2017, p. 6), de l'université et des laboratoires de recherche, des acteurs européens locaux et des points de contact des programmes, ainsi que d'autres instances de la société civile et du secteur privé internationalisées ou intéressées par les priorités urbaines ; un tel organe s'inscrit dans la ligne de cocréation que nous avons aussi évoquée dans notre partie relative aux instruments, particulièrement concernant les stratégies intégrées et la promotion de la ville.

8.2 Facteurs externes : une nouvelle vision de l'européanisation

Dans cette partie notre objectif est d'identifier le contexte externe de la diplomatie urbaine européenne, et, plus généralement, du projet urbain. Les villes européennes sont immergées dans le double processus de mondialisation et d'intégration européenne qui provoquent une transnationalisation du pouvoir, renforcent l'interdépendance et recomposent les équilibres entre échelles territoriales (Le Galès, 2003, pp. 120-121).

La mondialisation dépend de « *la mise en relation systémique de plus en plus complète des différentes territoires* », elle est un effet du système capitaliste (Ciattoni et Veyret, 2018, p. 125 ; Goldsmith, 1993, p. 683). Elle entraîne des interdépendances qui vont avoir des échos dans le projet urbain (Herschell et Newman, 2017, p. 73 ; Goldsmith, 1993, p. 684). Par exemple, dans son intervention citée supra, Masboungi énonce un facteur externe qui influence le projet urbain (et donc la diplomatie urbaine européenne) : l'urbanisme de secteur ou les logiques sectorielles qui sont « *hostiles à toute approche de projet urbain* ». Par conséquent, Curtis (2016, p. 2) décrit les villes globales comme « *la forme spécifique de la morphologie de la ville* » définie par « *les changements apportés au tissu urbain par la restructuration de l'économie mondiale* ». Cette mondialisation provoque des nouveaux modèles de gouvernance à l'échelle internationale (Le Galès, 2003, p. 121). En Europe, l'intégration communautaire crée aussi des processus différents pour chaque ville européenne (p. 139), processus connus sous le nom d'européanisation (Dossi, 2012, p. 44 ; Marshall, 2004 ; Radaelli, 2002 ; Fievet, 2017 ; Featherstone, 2003 ; Howell 2002; Van Bever et Verhelst, 2013).

Nous avons d'ailleurs vu dans notre première partie les différents modèles et théories relatifs aux attitudes et réactions des villes par rapport à l'impact de l'Union Européenne. Ici on va mettre l'accent sur l'impact lui-même, sur la définition de l'européanisation (Baars, 2018 ; Marshall, 2004 ; Fievet, 2017 ; Dossi, 2012 ; Featherstone, 2003 ; Howell 2002; Van Bever et Verhelst, 2013). Il faut donc établir les contours du cadre européen. Pour Le Galès (2013, p.137), l'Union Européenne « *ne détermine pas la façon dont les villes les villes changent, mais elle modifie le contexte institutionnel et économique au sein duquel les villes sont insérées* ». En outre, dans son acception classique, l'européanisation « *conduit à une adaptation institutionnelle et fournit de nouvelles opportunités de mobilisation infranationale* » (Lindstrom, 2005, p. 1).

Par rapport au contexte européen, la littérature (Van Bever et Verhelst, 2013 ; Swianiewicz, 2014 ; Wach, 2015 ; Rotolo, 2018 ; Dossi, 2012 ; Atkinson et Rossignolo, 2009) reconnait trois grands types d'européanisation : la *descendante* ou *normative* (l'effet direct des règles européennes), l'*ascendante* (le cadre des opportunités) et l'*horizontale* (les échanges et réseaux). Elles correspondent aussi à des « *vagues* » successives dans l'approche scientifique (Wach, 2015). Nous pouvons néanmoins souligner la proposition de Wiktorska-Święcka (2015) car elle se pose la bonne question (p. 42) : dans une approche de gouvernance (et donc de projet urbain) peut-on faire en sorte que le concept général d'européanisation soit plus pertinent pour les villes ? Pour la politologue polonaise (p. 46), dans ce contexte, les trois volets de l'européanisation peuvent s'expliquer à partir des questions suivantes :

«

- *La perspective descendante : comment les réglementations de l'UE, en particulier les fonds structurels, impactent la gouvernance locale ? Se traduisent-ils par de nouvelles formes de gouvernance urbaine ? L'adhésion à l'UE peut-elle influencer la manière dont les villes sont gouvernées ?*
- *La perspective ascendante : pourquoi et comment s'impliquent les villes avec l'Union Européenne ? Qu'est-ce qui explique les profils particuliers de leur implication dans l'UE ?*

- *La perspective horizontale : quel type d'initiatives développent les villes pour coopérer sans la participation de l'Union européenne ? Quel est le moteur clé pour cette coopération ? Quels sont les nouveaux arrangements participatifs ? »*

La diplomatie urbaine européenne y ajoute une dimension stratégique. En plus du contexte européen, elle présente le « texte » urbain, l'action programmée des villes et pas leur réaction spontanée. Une action où le cadre européen n'est pas *subi* (*ou offert*) mais « utilisé » consciemment et de façon planifiée en faveur du projet urbain. L'intégration européenne provoque une redistribution de l'autorité qui diminue la contrainte étatique (Le Galès, 2013, p. 24). Mais il faut noter que l'intégration augmente aussi la marge de manœuvre locale par rapport aux autres niveaux de gouvernement, dont l'Union Européenne elle-même (p. 156). Cette influence ne se produit pas dans le vide institutionnel ou seulement sur un jeu de contreparties entre niveaux ; même si ces interfaces entre les intérêts des espaces naturels de diplomatie. C'est le rôle des acteurs qui définit les institutions (Mourato, 2011, p. 51).

Les villes sont donc investies de leur propre pouvoir dans la scène européenne, ce que nous avons défini auparavant comme subsidiarité active (Calamé, 2016). Fondé sur ce principe, le projet urbain peut utiliser n'importe quel instrument disponible à n'importe quel niveau et peut donc inclure la diplomatie urbaine européenne comme levier de mise en œuvre. L'aménagement ne dépend pas (prioritairement) de la scène émanant de Bruxelles, mais bien du niveau local. Du point de vue du projet urbain, nous passons du contexte (européen) à la stratégie locale et à son action (européenne). Dans un sens métaphorique, dans les trois premiers volets (ascendant, descendant et horizontal), c'est l'Union Européenne qui mène la danse, dans la quatrième, ce sont les villes européennes qui composent la musique.

Dans les points suivants nous allons présenter succinctement les trois contextes de l'européanisation afin d'expliquer ensuite la perspective d'action que représente la diplomatie urbaine. Pour cela faire, nous allons nous appuyer sur les réflexions sur l'européanisation des villes d'auteurs comme Lindstrom (2005), Mourato (2011), Dossi (2012), Le Galès (2013), Van Bever et Verhelst (2013), Swianiewicz (2014), Guderjan (2012) ou Wiktorska-Święcka (2015).

Nous pourrons alors expliquer comment l'observation participante (et la théorie ancrée) intègrent ces dimensions dans l'approche de la diplomatie urbaine européenne, avec l'appui des travaux de Wolffhardt (2005) et de l'analyse de l'impact du programme URBAN sur le projet urbain des villes de l'Union Européenne.

L'européanisation normative ou descendante

Concernant l'internationalisation des villes, Tavares (2016, pp. 62-64) souligne l'importance du cadre législatif. Au niveau européen, celui-ci représente l'européanisation *descendante*, celle qui fait qu'aujourd'hui peu de domaines locaux échappent à la réglementation européenne (Van Bever et Verhelst, 2013, pp. 2-3) dans la mesure où deux tiers de la législation mise en œuvre par les villes résulte de dispositions de l'UE (Wiktorska-Święcka, 2015, p. 38). Un exemple saillant est la législation environnementale (Kern et Bulkeley, 2009, p. 312)

Comme le mentionnent Wach (2015, p. 14) et Mourato (2011, p. 48), l'européanisation *top-down* (descendante) explique les différents changements que l'intégration introduit dans les Etats membres. C'est aussi la perception dominante, suivant une vision hiérarchique de l'Etat (Mourato, 2011, p. 48 ; Wiktorska-Święcka, 2015, p. 45). Swianiewicz (2014, p. 7) présente une définition complète de cette première acception de l'européanisation :

> « *une transformation dans les institutions (régionales et locales), y compris le changement des structures organisationnelles formelles, changement des modes de fonctionnement, mais aussi changement dans la formulation des priorités politiques ou changement de système de valeurs, qui résulte des politiques de l'UE* ».

Cette définition est souvent associée avec des implications négatives pour le gouvernement local, perçu comme un objet passif dans le processus décisionnel européen : à mesure que l'Europe fixe les règles, les gouvernements locaux doivent suivre, sans accès direct au processus de décision communautaire (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 2 ; Wiktorska-Święcka, 2015, p. 45). Par exemple, les critères à respecter pour obtenir des soutiens financiers « *sont plus stricts, plus rigides* » que ceux du niveau national (Le Galès, 2013, p. 138).

Cette première approche de l'européanisation indique « *qu'il y a peu [d'engagement] en Europe pour les autorités locales parce qu'elles sont trop petites pour traiter efficacement avec l'Europe et s'engager activement dans l'élaboration des politiques européennes* », il y a peu ou pas d'engagement au-delà de ce qu'exige la loi (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 2)

De même, cette perspective est souvent associée au processus d'adhésion à l'Union Européenne des nouveaux pays, à la manière dont les critères juridique et politique (l'acquis communautaire) doivent être respectés avant l'entrée formelle dans les traités (Kern et Löffelsend, 2004, p. 25). L'européanisation ascendante souligne donc les « *pressions émanant de la dynamique de l'intégration européenne* » (Lindstrom, 2005, p. 2) concernant par exemple la transposition des protocoles statistiques NUTS (Goldsmith, 1993, p. 686 ; Lindstrom, 2005, p.2).

L'européanisation ascendante

Dans la perspective *ascendante* ou *bottom-up*, nous trouvons une perception de la « *scène européenne comme une reconnaissance, une légitimité politique nouvelle et l'accès à des nouvelles ressources* » (Le Galès, 2013, pp. 137-138). Cette perception n'est pas unanime, une absence totale de réaction est aussi concevable (Mourato, 2011, p. 49). Cependant, dans cette voie d'européanisation, il est possible pour les territoires d'influencer la politique européenne, voire d'accéder à des ressources (Rotolo, 2018, p. 70 ; Wiktorska-Święcka, 2015, p. 38). Les autorités locales ont donc accès à des opportunités diverses (Guderjan et Miles, 2016, p. 15) ou peuvent transférer des pratiques innovantes au niveau européen (Guderjan, 2012, p. 106). Ce niveau représente donc, pour les villes, une nouvelle possibilité d'influencer le processus décisionnel de l'UE et de promouvoir leurs intérêts (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 3). Wiktorska-Święcka (2015, p. 46) souligne que cette dimension de l'européanisation accroît l'importance des villes dans le système européen :

> « *Lorsque les villes développent leurs propres initiatives et tentent d'influencer les décisions de l'UE directement, elles passent du statut de sujets à celui de décideurs et deviennent acteurs du processus d'intégration européenne. Dans de nombreux domaines les villes sont passées de sujets politiques à acteurs actifs dans le système multiniveaux de l'UE.* »

Par conséquent, l'intégration européenne ne se limite pas à imposer un niveau d'autorité supplémentaire très contraignant, elle ouvre aussi pour les villes un nouvel espace de manouvre politique où elles peuvent porter leurs demandes (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 3). L'intégration elle-même se nourrit de cette contribution locale où la Commission européenne favorise ce type d'échange (Howell, 2002, p. 20) qui lui est bénéfique. Elle y trouve une légitimité nouvelle du fait de la proximité des villes avec les citoyens (Wiktorska-Święcka, 2015, p. 46).

L'européanisation horizontale (ou circulaire)

La troisième dimension, *circulaire* ou *horizontale*, fait référence à l'accroissement des interactions entre les villes des différents pays, à la création des réseaux et à une dynamique d'échange. Dans ce cas, « *les gouvernements locaux développent plus particulièrement divers outils pour faciliter le transfert des meilleures pratiques afin d'apprendre des connaissances de chacun* » (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 4).

Kern et Bulkeley (2009, p. 312) insistent sur l'impact de l'européanisation horizontale comme une expérience coopérative entre villes qui affrontent des problèmes similaires, partagent des pratiques et pratiquent de l'innovation conjointe. La politologue et la géographe indiquent (2009) que les réseaux européens de villes sont une démonstration pratique de l'approche horizontale. Ces coopérations servent aussi bien à influencer la politique européenne qu'à capter des fonds (Van Bever et Verhelst, 2013, pp. 2-3).

Pour Wiktorska-Święcka (2015, p. 48) et pour Van Bever et Verhelst (2013, p. 3), l'européanisation horizontale n'a pas besoin de l'Union Européenne pour exister, elle représente une opportunité qui va de soi. Elle est multidimensionnelle (Wiktorska-Święcka, 2015, p. 48) et se manifeste dans : (i) les liens entre les différents niveaux d'administration et (ii) les liens avec la société civile et le secteur privé. Elle produit plus de participation et de confiance entre les parties prenantes, dans le cadre d'une gouvernance urbaine élargie.

Bilan : la diplomatie urbaine européenne comme une européanisation consciente

Comme nous venons de le montrer à partir des deux dimensions verticales et de la dimension horizontale, l'européanisation regroupe des perspectives de changement, de gouvernance et de processus (Mourato, 2011, p. 53). Elle se centre dans l'impact (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 6 ; Swianiewicz, 2014 ; Atkinson et Rossignolo, 2009 ; Wach, 2015) de la construction européenne sur les autorités locales, qui paraissent suivre des normes qui semblent « *tomber du ciel, directement sur leur tête* » (Le Galès, 2013, p. 138). Or, comme explique Wiktorska-Święcka (2005, p. 41) :

> « *se concentrant sur l'intégration européenne et la convergence, ils ne prennent pas en compte la divergence, la persistance, les réponses variables et la robustesse des institutions et des structures politiques nationales contre les pressions d'adaptation de l'UE.* »

Par conséquent, pour Dossi (2012, p. 49) :

> « *Un éventuel risque analytique consiste à attribuer une causalité à l'action de l'UE – et à l'élaboration des politiques à l'échelle de l'UE– alors que les changements peuvent résulter de dynamiques et processus alternatifs, tels que les variables purement domestiques* ».

La première manifestation de ce risque analytique est la tendance à penser que l'UE a pu appliquer ses propres modèles d'une façon contraignante dans un vide politique. Or, dans aucun des élargissements successifs, il n'y avait pas de « *tabula rasa* » institutionnelle. De surcroît, les négociations étaient complexes et non exemptes de résistances (Lindstrom, 2005, p. 3 ; Mourato, 2011, p. 51).

Deuxièmement, les trois volets de l'européanisation semblent s'adresser uniquement aux effets de l'intégration européenne sur les politiques locales. Même la perspective ascendante est présentée comme une réaction tactique où c'est l'opportunité qui crée la volonté. Or, Mourato (2011, p. 51) reconnait que l'expérience européenne influence le comportement des acteurs, mais il souligne qu'il ne faut pas oublier leur agentivité.

Même si l'européanisation renforce l'autonomie des collectivités (John, 2000, p. 886), les villes ne se limitent pas à s'exécuter en réponse aux incitations européennes (Swianiewicz, 2014, p. 7). Dans ce cadre, la théorisation ancrée amène à poser la question d'un point de vue négatif : si l'européanisation est la réaction aux stimuli européens…, quelle est l'attitude des villes entre deux périodes budgétaires, où la certitude d'avoir des fonds n'existe pas et où la forme de ces fonds n'est pas encore arrêtée ? S'il n'y a pas d'Europe, il n'y a pas de politique locale ? C'est ainsi que les variables intérieures auxquelles Dossi fait référence (supra) doivent être prises en compte. Les villes sont dès lors « *le site privilégié d'interactions qui s'organisent au-delà de la société nationale* » (Le Galès, 2003, p. 183). Pour Masboungi, les villes européennes sont celles « *qui n'attendent pas l'Etat* ». Nous pouvons abonder dans ce sens et indiquer qu'elles n'attendent pas non plus l'Union Européenne. Certes, il y a eu des adaptations dans les administrations locales du fait de l'intégration européenne, mais elles ne sont pas ni immédiates, ni totales, ni généralisées, ni aléatoires, ni uniformes, ni prédéfinies par l'Union Européenne (Swianiewicz 2014, p. 8).

Par ailleurs, les « *institutions peuvent être utilisées de façon inattendue et créative* », laissant la porte ouverte aux entrepreneurs politiques (Le Galès, 2013, p. 123). Au-delà des fonds structurels, les villes européennes agissent aussi là où l'Union Européenne ne les attend pas. Par exemple, le programme « Erasmus pour les jeunes entrepreneurs[426] » demande aux organisations du secteur privé en charge de l'animation de l'entrepreneuriat de s'y joindre en tant que réfèrent pour les PME. Or, plusieurs mairies, comme Santander, ont postulé à ce rôle de facilitateur d'échanges entre petites entreprises.

Wiktorska-Święcka (2015, p. 49) parle d'une « *tendance croissante* », parmi les villes européennes, à produire des stratégies intégrées, à aller vers une « *gouvernance urbaine intelligente* » en réponse aux défis de l'intégration européenne et de la mondialisation, cette approche incluant les dimensions verticale et horizontale (p. 50).

[426] https://www.erasmus-entrepreneurs.eu/

De notre point de vue, cette transition se manifeste dans le projet urbain, la diplomatie urbaine européenne et l'organisation interne de l'autorité locale en termes de capacité, coordination et intensité. Mourato (2011, pp. 54-68) mentionne l'influence de l'européanisation sur la planification spatiale, qui se voit transformée par les normes, programmes et échanges qui se produisent au niveau européen. Il faut alors rediriger la perspective vers le projet urbain comme une proposition stratégique où, à travers la diplomatie urbaine, la décision d'utiliser les instruments européens est consciente et non subie, elle est prise dans le cadre de la subsidiarité active.

Comment se produit ce changement de perspective ? Il s'agit d'une approche à la fois stratégique et d'appropriation qui s'appuie sur une autonomisation progressive de la ville européenne. Même si au début l'impact sur l'administration publique locale est modeste, en réaction aux incitations positives (fonds) et négatives (sanctions), graduellement certaines des adaptations (dont la subsidiarité dans ses versions active et passive) deviennent inhérentes à la gouvernance de la ville européenne (Swianiewicz, 2014, p. 13). L'expérience acquise au fil des années dans l'arène européenne ainsi que le poids politique relatif de la ville sur celle-ci facilitent l'inclusion des instruments européens dans le projet urbain (Antalovsky et al, 2005, p. 13). Plusieurs auteurs mettent en exergue le rôle du programme URBAN comme catalyseur de l'européanisation des villes dont Dossi (2012, p. 52), Atkinson et Rossignolo (2009, p. 194) ou Dukes (2008). Cette dernière (p. 107) décrit l'impact du programme comme autant de « *changements dans l'action administrative ainsi que dans les structures de planification politique, notamment au niveau urbain* ». Même si elle reconnait certaines exceptions comme Glasgow ou Vienne, qui avaient déjà les structures adaptées à la mise en œuvre de ce type de programmes, URBAN devrait être perçu comme un élément clé de l'européanisation des villes (p. 114).

On sait en effet qu'URBAN était la première initiative européenne uniquement centrée sur les villes (Parkinson, 2005, p. 28), mais aussi « *la première occasion de relier les enjeux socio-économiques aux structures spatiales* » (p. 45).

Les bénéfices pour les villes (pp. 46-47) étaient : (i) une vision stratégique et à long terme, (ii) l'inclusion du partenariat et de la participation comme principes de gouvernance, (iii) la mise en œuvre de budgets pluriannuels, (iv) la réduction de la distance entre Europe et les citoyens et (v) de renforcer la capacité locale en management de projet. Pour l'européanisation elle-même, Franck et al. (148-155) soulignent aussi : (i) le changement des pratiques politiques, (ii) un regard plus favorable envers l'intégration européenne, (iii) l'apprentissage et le changement des préférences et (iv) le transfert de pratiques novatrices.

Autrement dit, les effets d'URBAN sont allés au-delà de l'intervention spatiale dans les quartiers en détresse. D'un côté, les villes européennes y ont gagné en expérience de gestion, de l'autre, elles ont renforcé leur rôle en tant qu'acteurs indépendants. Dans le cas de Dortmund, Dangschat et Hamedinger (2005, p. 348) expliquent qu'URBAN a octroyé à la ville « *une marge de manœuvre considérable pour réaliser des projets innovants de façon autonome* ».

Malgré son succès (ou peut-être victime de celui-ci), URBAN disparait en 2006, laissant un vide dans la politique urbaine européenne à peine couvert par le programme d'échange de pratiques (URBACT). D'après un responsable des relations internationales d'une ville européenne de plus de 300.000 habitants, ce fut à la fois une déception et un élan :

> « *Il faudrait revenir à URBAN. C'était la vraie politique urbaine européenne, nous y avions tout. Aujourd'hui URBACT n'est que symbolique, il ne permet pas de faire des grands projets urbains. Avec la disparition d'URBAN, nous nous sommes vus obligés à créer une stratégie à notre façon et avec nos moyens, aussi au niveau européen. Nous cherchons des soutiens partout* »[427].

De notre observation participante, nous pouvons affirmer qu'une déception similaire est provoqué par les fonds et programmes spécifiques pour l'élargissement, voire par l'effet statistique qui « sort » les régions (et donc leurs villes) des politiques préférentielles des fonds structurels.

[427] Echange lors d'une réunion internationale de villes à Cardiff en avril de 2011.

Tant les processus d'apprentissage et transformation des initiatives comme URBAN que les restrictions budgétaires au niveau national ont conduit les villes européennes à repenser leur relation avec l'Europe à partir d'elles-mêmes et leur projet urbain, en anticipant les programmes et les politiques et en assumant un rôle stratégique dans l'usage des instruments : telle est la base de la diplomatie urbaine européenne. Le foisonnement de stratégies intégrées présenté au chapitre 4 fait en partie écho à ce pas en avant des villes. Les stratégies intégrées présentent des parallélismes non seulement avec le projet urbain, mais aussi avec le programme URBAN.

8.3 Indicateurs : capacité, coordination et intensité

Dans la première partie nous avons pu définir les indicateurs (et proxys) de la diplomatie urbaine, sans oublier sa construction à partir de la théorisation ancrée ainsi que leur utilité pour établir des archétypes. Après avoir vu les facteurs internes et externes dans les deux premières sections de ce chapitre, notre objectif est cette fois de compléter la perspective à partir du fonctionnement des indicateurs dans l'observation de l'action européenne des villes par rapport à leur projet urbain.

Par ailleurs, nous nous permettons un petit rappel de ces indicateurs en reproduisant un tableau déjà introduit au début de cette étude (tableau 5).

Tableau 5 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (I)

Steyn	Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires
Analyse de l'environnement interne	Capacité	Ressources dédiés
		Qualité des ressources
Exploration des enjeux stratégiques	Intensité	Fréquence
		Validité
Examen des acteurs et ses relations	Coordination	Travail séparé par département
		Nombre de départements impliqués
		Dimension UE du travail

Elaboration propre à partir de Steyn (2003) et l'observation participante de l'auteure (2014-2020).

Ce tableau donne un aperçu de notre proposition d'indicateurs. Le premier indicateur, la capacité, est différente de la taille de la ville : elle représente les ressources investies dans la diplomatie urbaine et leur qualité. Wolffhardt's et al. (2005, p. 415) définissent les ressources nécessaires à un engagement européen comme : (i) un choix politique délibéré, (ii) une action politique informée, (iii) une structure administrative en capacité de gérer les affaires européennes, (iv) des moyens financiers, (v) du personnel engagé et une expertise interne. Nous avons résumé ces deux dimensions : quantité et qualité.

Les relations entre les acteurs sont examinées via l'indicateur « coordination » et des questions comme : est-ce que les services de la mairie travaillent ensemble ? Combien sont impliqués ? Quel alignement de l'action avec le mainstream européen ? Heinelt (2017, p. 30) explique que dans une approche de coordination, il faut aussi prendre en compte la récolte et le partage d'information qui permet de distribuer les gains ; sans oublier l'optimisation : il faut se centrer sur des objectifs concrets et peu nombreux. Pour sa part, Wiktorska-Święcka (p. 53) définit la coordination autour de la cohérence interne des politiques, de façon à travailler en transparence et réduire les conflits.

Sa définition de l'intégration politique[428] observe l'alignement entre le processus de décision et le travail commun, ce qui inspire aussi notre indicateur « intensité ». Pour nous, l'intensité représente la fréquence d'utilisation des instruments européens et leur validité (leur relation avec le projet urbain).

Afin de rendre plus opérationnelle notre explication des indicateurs, nous allons les observer dans le cas d'Óbidos (12.000 habitants, Portugal), dont le cas est l'un des points de départ de notre questionnement et recherche. Ces références feront principalement mention du « plan d'action »[429] approuvé dans le cadre du projet URBACT « Creative Clusters »[430] en 2011, plan d'action qui émane tout autant de l'initiative URBACT que du projet urbain et qui représente la diplomatie urbaine comme levier de la stratégie locale.

---

[428] Dans le sens de *policy*
[429] https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/Projetos/creative-clusters_obidos_02.pdf
[430] https://urbact.eu/creative-clusters

Óbidos est « *une petite municipalité de 12000 habitants avec plus de 1,5 million de visiteurs par an et un programme culturel impressionnant tout au long de l'année* ». La culture représente 14 % de son budget (Rivas, 2011, p. 4). Après une réflexion lancée en 2002, la ville arrêtait en 2009 un projet urbain (Óbidos Créative) centré sur la croissance, le talent, la création d'emploi, et la qualité de vie, plan dont certaines actions clés s'adressaient aux industries créatives et à l'excellence culturelle et touristique (Selada et al., 2011, p. 91) Plus tard, la ville elle-même a soutenu que :

> « *L'avantage des petites villes est la possibilité de permettre d'agir comme un laboratoire des politiques, en testant des solutions novatrices, sans que pour cela soient nécessaires des grands investissements financiers et logistiques* ». (Plan d'Action, 2011, p. 78)

Dans l'étude collective qui précédait à ce plan d'action, le Groupe d'action locale avait défini une analyse AFOM (p. 20) sur les enjeux de développement de la ville, que nous reproduisons ci-dessous :

Tableau 25 : Analyse AFOM (SWOT) de la ville d'Óbidos

ANALYSE SWOT			
FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITES	MENACES
01. Beauté naturelle 02. Qualité de vie 03. Centralité nationale 04.Proximité de Lisbonne 05. Volonté politique 06. Marque Óbidos 07. Pari sur l'équipement éducatif 08. Un terrain fertile pour la créativité 09. Potentiel humain 10. Image 11. Événements médiévaux / chocolatés 12. Différenciation 13. Notoriété 14. Taille de la municipalité	01. Dortoir 02. Faible niveau d'éducation 03. Médias numériques faibles 04. Manque de vision / ambition 05. Culture institutionnelle conservatrice 06. Qualité des événements 07. Spéculation immobilière	01. Tourisme 02. Programmes Urbact / UE 03. Nouveaux résidents 04. Cours de formation 05. Entrepreneuriat 06. Personnel spécialisée en enfance 07. Potentiel humain 08. Participation de la population 09. Extension de la communauté éducative 4/14	01. Ce sont les forces d'Óbidos 02. Éducation réduite 03. Vieillissement démographique 04. Faible qualification professionnelle 05. Marché du travail peu diversifié 06. Macrocéphalie du chef-lieu 07. Faible participation 08. Copie d'événements dans d'autres lieux 09. Dégradation du patrimoine 10. Absence de stratégie nationale ou régionale

Source : Plan d'Action, 2011, p. 20

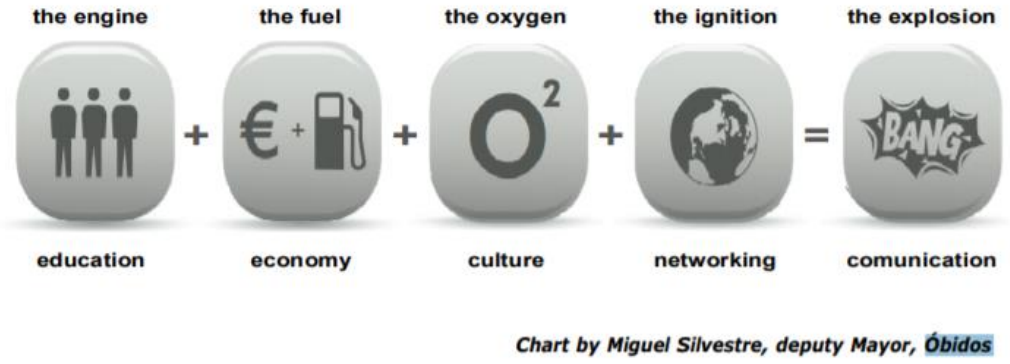
Óbidos vise, à partir de ce bilan, à tirer profit de son potentiel comme ville culturelle, créative, éducative et riche en patrimoine. La municipalité veut éloigner le risque de devenir le « dortoir » de Lisbonne et attirer une nouvelle population et des financements européens.

Le projet « Creative Clusters », avec d'autres instruments européens, sert donc de levier à la stratégie locale et au projet urbain d'aménagement. Voyons donc, à partir de nos trois indicateurs, le fonctionnement interne de ce levier.

Capacité : pas toujours une question de taille

Óbidos était le chef de file du projet « Creative Clusters », avec un budget de 750.000 euros. A ce propos, il faut signaler la lenteur des paiements du programme URBACT (Ecorys, 2015, p. 47) comme indicateur de capacité, et par contraste la brièveté des délais d'organisation d'événements comme la session inaugurale – tenue à Óbidos en janvier 2009 quand le projet avait été approuvé fin novembre 2008[431]. La ville a néanmoins su gérer le projet jusqu'à sa fin. Ainsi, entre 2008 et 2011, avec l'aide d'un expert[432], la ville portugaise coordonnait l'action de huit partenaires : Reggio Emília (Italie), Mizil (Roumanie), Enguera (Espagne), Catanzaro (Italie), Barnsley (Royaume Uni), Hodmezovasarhely (Hongrie), Viareggio (Italie) et le réseau national portugais de villes intelligentes Inteli (basé à Lisbonne). Le maire adjoint était personnellement impliqué dans le projet, ainsi que d'autres responsables seniors en charge des décisions et du budget (Ecorys, 2015, p. 71).

Fig. 22 – Conception de la stratégie de ville créative par le maire adjoint d'Óbidos



Source : Rivas, 2011, p. 4

[431] https://www.cm-obidos.pt/_uploads/clusters/pfd/TelmoFariaObidos.pdf
[432] Miguel Rivas : https://urbact.eu/rivas

La gestion du projet urbain d'Óbidos a été « *centrée sur le leadership fort du maire et un gouvernement local qualifié* » (Selada et al., 2011, p. 91), maire perçu comme un entrepreneur politique, leader et agent de changement (Dozhdeva, 2014, p. 54 ; CSES, 2010, p. 28). Lors du lancement de Creative Clusters[433], Telmo Faria (2009) lui-même expliquait sa vision stratégique, reliée aux programmes européens :

> « *Une grande partie des connaissances, des travaux, des projets et des demandes de financement que nous divulguons ici constituent une démonstration efficace que nous sommes déjà en route mais que celle-ci doit toujours être étendue et constamment révisée et améliorée et qu'il ne s'agit pas d'un départ incertain de quelque mode que ce soit* »

Óbidos a créé une « *petite équipe* » responsable des projets internationaux, les réseaux nationaux et les candidatures aux fonds communautaires, dont l'objectif est d'alimenter les projets avec les connaissances acquises lors de l'expérience antérieure (Plan d'Action, 2011, p. 78). Elle a aussi créé des agences spécialisées (Selada et al., 2011, p. 92) comme Óbidos Créative ou installé des équipes en charge des programmes Erasmus + ou Ville littéraire.

Une stratégie intense : instruments et projet urbain

Dans le cas du Plan d'action de 2011, la ville affirme que tous les projets identifies ont fait l'objet de candidatures aux fonds européens et que celles-ci sont approuvées (p. 81). Afin d'illustrer la mise en œuvre de la diplomatie urbaine, nous reproduisons deux des tableaux présents dans le Plan d'action (pp. 81-82), traduits du portugais par nos soins (voir tableau 26, infra). On y constate que la plupart des actions locales autour de la créativité sont encadrées dans le programme opérationnel du FEDER, car il s'agit en majorité de nouvelles infrastructures. Néanmoins, dans cette identification de projets, il faut souligner le rôle de l'école dans la ville, perçue comme un centre culturel (Rivas, 2011, p. 4) et d'échange européen (avec l'ancien programme Comenius Regio).

[433] https://www.cm-obidos.pt/_uploads/clusters/pfd/TelmoFariaObidos.pdf

Tableau 26 : Correspondance entre les programmes européens et les actions locales à Óbidos

Programme Européen	Programme de Candidature	Candidature (projet)	Actions
Programme Opérationnel Régional	Réseau ubain de competitivité et innovation	REC Réseau d'Economies Créatives	Praça Criatividade: Praça, Creative box, Armazéns d'ideias
			REC tv
			Atitude – Creative Event
			Réseau de Logements Créatifs
			Dossier créatif
			Site Specific Days, Transfer, Fonds d'éditions de créativité
	Partenariats pour la régénaration urbaine	Óbidos Créative	Grande Bibliothéque de São Tiago
			Auditorium do Mocharro
			EPIC – Espace de Promotion de l'Innovation et la Créativité
			Espace créatif José Joaquim dos Santos
			Espace créatif André Reinoso
			Espace créatif Josefa d`Óbidos
			Espace créatif Baltazar Gomes Figueira
	INOV C	Technopole d'Obidos	Bâtiments centraux du parc : espace d'incubation, unité de gastronomie moléculaire, espaces à louer, centres de recherche et espace administratif
			Actions immatérielles: networking, programmes d'appui aux entrepreneurs, etc
	Bâtiments scolaires	Ecole secondaire Josefa d'Obidos	Reconstruction de l'Ecole secondaire Josefa d'Óbidos
	SIAC	Creative Breaks	Programme d'interrelation entre les industries créatives et le tourisme
Programme Comenius Reggio		Criatividade na Educação	Partenariat avec Reggio Emilia pour l'étude et implémentation de projets et programmes de créativité dans les écoles d'Obidos

Source : Plan d'Action (2011, p. 82)

Le SIAC (Système d'appui aux actions collectives) est un mécanisme qui vise à promouvoir le réseautage. Cette première analyse est complétée par une estimation économique que détaille le tableau 27.

Tableau 27 : Estimation de coûts du projet urbain d'Obidos par action, par rapport au FEDER

PROJET	INVESTISSEMENT TOTAL	INVESTISSEMENT ELEGIBLE	FEDER APPROUVE
Groupe scolaire de Casal do Alvito	4 422 950,49 €	2 822 059,02 €	2 257 647,22 €
Groupe scolaire de Furadouro	4 515 105,02 €	3 891 258,65 €	3 113 006,92 €
Groupe scolaire de Óbidos	612 467,40 €	72 546,56 €	50 782,59 €
Réseau de creches d'Óbidos – 1e phase	467 073,89 €	450 143,67 €	360 114,94 €
Carbobarómetro – Actions de sensibilsiation ambientale	276 000,00 €	95 712,50 €	66 998,75 €
Plan de la Plage Bom Sucesso - Lacune de Óbidos	312 279,54 €	309 693,71 €	247 754,97 €
Espace créatif José Joaquim dos Santos	158 186,13 €	154 225,08 €	123 380,06 €
Espace créatif André Reinoso	121 887,28 €	121 335,34 €	97 068,27 €
Espace créatif Josefa d`Óbidos	83 612,80 €	83 234,18 €	66 587,34 €
Rehabilitation de l'Eglise de São Tiago	187 514,00 €	186 558,74 €	149 246,99 €
Auditorium Mocharro	133 560,00 €	132 955,20 €	106 364,16 €
Espace créatif Baltazar Gomes Figueira	84 800,00 €	84 416,00 €	67 532,80 €
EPIC – Espace de Promotion de l'Innovation et la Créativité	348 999,70 €	346 438,04 €	277 150,43 €
Place de la Créativité	1 643 303,20 €	1 634 999,26 €	1 307 999,41 €
Technopole d'Óbidos	5 471 708,00 €	5 471 708,00 €	2 735 854,00 €
TOTAL	**13 367 739,45 €**	**8 750 576,69 €**	**11 027 488,85 €**

Sources : Plan d'Action 2011 (p. 81)

La stratégie d'Óbidos est souvent citée au niveau européen comme une « bonne pratique ». Le projet POLIS, dans le programme Energie intelligente, avait reconnu l'initiative Óbidos Solar (pour l'énergie solaire) en 2010[434]. La dimension éducative du projet urbain est aussi soulignée par deux projets Erasmus, en 2016[435] et en 2017[436]. La stratégie d'Óbidos comme ville créative est aussi mentionnée (i) dans le document « Tourisme culturel dans les macro-régions européennes » (pp. 74-75) publié par le Conseil de l'Europe en 2020 et (ii) dans la collection publiée par la fondation Asia-Europe dans le cadre du 6e conseil de ministres conjoint Asie-Europe (Baltà Portolès, 2014, pp. 89-90). Óbidos est aussi reconnue comme une « Ville de la littérature » au sein du réseau d'UNESCO[437]. A partir du projet Créative Clusters, la ville a lancé un réseau autour de la « Charte d'Óbidos pour la créativité »[438] avec comme vocation de regrouper les villes créatives petites et moyennes. Mais la formalisation de ce réseau n'a pas abouti, faute d'intérêt d'un nombre suffisant de villes. Entre 2013 et 2015, le projet Creative Clusters fut suivi d'une autre initiative URBACT dirigée par la ville de Birmingham, Creative SpIn[439]. Actuellement, le FEDER du programme régional continue d'être une source importante de financement, comme par exemple pour le projet RICO (Réseau de recherche et innovation d'Óbidos[440]). Le fonds de cohésion est aussi visé, comme pour le projet régional VALORSUL pour le compostage[441]. Par ailleurs, la ville participe à un projet dans le cadre du programme européen « Europe Créative »[442]. Cette initiative, connue sous l'acronyme CELA (Connecter des Artistes Littéraires Emergents), se déroule entre 2019 et 2023 sous la direction de la Maison flamande-néerlandaise pour la culture et le débat[443]. Dans le cadre de l'éducation, le groupe scolaire Josefa d'Óbidos participe au programme Erasmus+ depuis 2016[444].

---

[434] http://www.polis-solar.eu/current-practice-in-europe/portugal/article/best-practice-29
[435] https://nuevo-futuro.org/wp-content/uploads/2016/04/youthlab_EN.pdf
[436] https://www.eduforma.it/wp-content/uploads/2017/09/CommunityGuarantee_Profile-of-effective-NEET-youth-support-service.pdf
[437] https://en.unesco.org/creative-cities/node/370
[438] https://urbact.eu/%C3%B3bidos-charter
[439] https://urbact.eu/creative-spin
[440] http://www.rede.cm-obidos.pt/Home/UI/HomeUI.aspx
[441] https://www.cm-obidos.pt/compostagem
[442] https://www.cm-obidos.pt/projeto-cela
[443] https://deburen.eu/
[444] https://escolasdobidos.com/experiencias-europeias-na-josefa-de-obidas/

La mairie a aussi créé un département de soutien pour les projets internationaux des associations pour les jeunes. Par ailleurs, la ville organise des événements européens stratégiques comme les « Scénarios Européens »[445], débats visant à nourrir la position portugaise auprès de l'UE[446] qu'elle co-produit avec l'appui de l'Institut Portugais des Relations Internationales. La ville célèbre aussi la semaine européenne du sport[447] et les Erasmus days.

Une stratégie dense : coordination locale et européenne

Dans l'exemple d'Óbidos, le plan d'Action Local (2011, p. 78) souligne que l'équipe qui s'occupe des projets européens travaille avec les fonctionnaires de la municipalité et aussi les créateurs locaux, sans oublier le Groupe d'action locale. Cela se fait de façon formelle avec des réunions officielles mais aussi à travers des évènements informels, afin de « *diluer les barrières de coopération (…) pour créer un esprit communautaire fort* ».

Dans le développement du projet Creative Clusters, l'élu en charge s'assurait de la liaison entre le projet et l'équipe de la mairie (Ecorys, 2015, p. 71). La relative coordination de la gouvernance actuelle peut être examinée à partir du site web de la mairie : non seulement presque tous les domaines de travail ont un projet européen en cours mais chaque section fait référence aux élus et équipes en charge, aux financements concrets et aux logos correspondants.

Par exemple, comme pour le programme URBACT dans l'article sur le lancement du projet, les évènements de la première année du projet Creative Clusters correspondaient avec l'Année européenne de la créativité et la Stratégie de Lisbonne. De même, le projet a souligné l'influence de la Charte de Leipzig[448].

---

[445] https://obidosdiario.com/2017/09/20/seminarios-dobidos-debatem-cenarios-europeus/
[446] Le Portugal aura la présidence de l'UE lors du premier semestre 2021
[447] https://www.cm-obidos.pt/CustomPages/ShowPage.aspx?pageid=08be8400-2b7d-43df-9b64-a167f20f7d3d&q=projeto
[448] https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Creative_Clusters/documents_media/ReportLaunchConference_01.pdf (Consulté novembre 2020)

Bilan : à petite ville, stratégie consistante

Les retentissements positifs du projet urbain d'Óbidos et de sa diplomatie urbaine, symbolisés entre autres par le projet Creative Clusters, démontrent que « *la taille en soi ne semble pas un critère définitif pour le succès* »[449]. Ledit projet

> « *aurait contribué à affiner et à consolider les lignes stratégiques déjà existantes, à inspirer de nouvelles idées sur les moyens d'améliorer la stratégie créative (grâce à la coopération avec d'autres partenaires), et à s'ajuster aux spécificités d'une zone à faible densité* » (Dozhdeva, 2014, p. 53)

Grâce aux éléments que nous venons de présenter et au tableau 27 supra, nous pouvons maintenant caractériser la stratégie de diplomatie urbaine européenne de cette petite ville portugaise. Tout d'abord, nous avons signalé en bleu foncé les valeurs trouvées dans le tableau 28 infra.

Concernant les ressources dédiées, il faut noter qu'elles sont notables, surtout par rapport à la taille de la ville ; par exemple, le budget de l'agence Obidos Créative en 2018 était de presque deux millions d'euros.

Il y a aussi des personnes avec des fonctions européennes dans pratiquement tous les services comme l'éducation. Les équipes politiques, maire inclus, sont directement impliquées dans les instruments européens. La partie technique est aussi conformée par du personnel expert. La ville a donc une capacité élevée.

L'intensité est montrée à partir du nombre important d'instruments, surtout ceux de programmation et communication, utilisés de façon continue. Ceci est spécialement évident si nous regardons la continuité entre les projets Creative Clusters and Creative Spin ou entre l'initiative Comenius avec Reggio Emilia et les Erasmus+ successifs. De même, concernant la validité, tous les instruments s'inscrivent dans l'avancement du projet urbain (Óbidos Créative). L'intensité est là aussi élevée.

---

[449] Voir supra

Tableau 28 : Proposition d'indicateurs pour la diplomatie urbaine (II). Cas d'Obidos

Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires	Valeurs (points de référence)
Capacité	Ressources dédiés (quantité)	Bas : moins d'un ETP,
		Moyen : 1 à 3 personnes
		Haut : Référents dans tous les départements
	Qualité des ressources	Bas : sans formation, bas de l'échelle administrative
		Moyen : Personnes formées aux affaires européennes
		Haut : Equipe transversale, représentants politiques
Intensité	Fréquence	Bas : Une fois par législature
		Moyen : Plusieurs fois
		Haut : En continu
	Validité	Bas : Effet « actualité » dans le choix de l'instrument
		Moyen : Un ou deux instruments
		Haut : Relation directe projet urbain / instruments
Coordination	Travail séparé par département Nombre de départements	Bas : Une seule personne (celle qui parle anglais)
		Moyen : Un département Europe « unique »
		Haut : Non séparé, travail horizontal
	Dimension UE du travail	Bas : Perspective uniquement locale
		Moyen : Intéressée à la dimension thématique
		Haut : Transversalité entre les politiques UE et les locales

Source : élaboration propre (Novembre 2020) en termes de benchmarking à partir des données disponibles sur les sites web des villes européennes, les bases de données européennes et l'observation participante de l'auteure (2014-2020).

Les différents départements sont coordonnés entre eux, et aussi avec leurs élus de référence. Comme nous l'avons vu, la ville veut « *diluer* » la séparation entre services et entre parties prenantes. De même, il y a une forte identification entre les instruments européens et la mise en œuvre locale, ils ne sont pas « extérieurs ». Enfin, les différents documents analysés vont au-delà de l'instrument en soi et ils mentionnent son alignement sur les politiques européennes comme la Charte de Leipzig. La coordination est aussi de haut niveau. A partir des résultats de ces trois indicateurs, nous pouvons incontestablement définir Óbidos comme une *ville stratège* en termes de diplomatie urbaine européenne.

Cette approche des indicateurs va nous permettre, dans le chapitre suivant, de tester les trois modèles identifiés : le bywatcher, le silo silencieux et le stratège.

Chapitre 9 : Les modèles d'action

Comment les villes jouent-elles dans l'arène des institutions européennes ? Nous avons expliqué le cadre méthodologique, les instruments possibles (programmation, représentation e influence, communication) ainsi que les catalyseurs (les réseaux de villes) et les bases (les facteurs et les indicateurs). Désormais, nous pouvons analyser, à partir des études de cas, les modalités d'utilisation de ces instruments ainsi que les structures de mise en œuvre. Par conséquent, nous cherchons à observer comment le projet urbain se développe à partir de la subsidiarité active (Calamé, 2016). Une fois ces villes identifiées par leurs efforts, l'étude doit être complétée par l'observation de leur comportement en interne, des ressources qu'elles investissent (Tabory, 2017). Il faut aussi savoir s'il existe au sein du conseil municipal un système coordonné pour les affaires européennes. Pour ces études de cas, nous avons tout d'abord sélectionné une liste variée (pas moins de 230) de villes européennes, à savoir celles qui ont une activité européenne afin de développer leur projet urbain. L'échantillon s'est ensuite réduit à 23, afin d'organiser une sélection représentative et diverse. De celle-ci nous avons extrait cinq cas significatifs : Óbidos (que nous venons de voir), Nimègue, Balatonfüred, Dresde et Solna. A cette fin, nous avons :

1) Composé cette première base à partir des villes dont nous avons rencontré des représentants au long de notre expérience de travail européen mais aussi à partir de l'analyse des bases de données européennes[450].
2) Afin d'éviter des biais ainsi que dans le cadre de la réserve, décidé que les villes membres (voire les anciens membres) du réseau des Villes atlantiques ne feraient pas partie des 230.
3) Utilisé l'outil *Google translate* (en suédois, hongrois, allemand…) afin d'élargir le nombre de pays à inclure.
4) Un équilibre est-ouest et nord-sud, de tailles, de types d'approche.
5) L'exclusion des villes " modèles ", celles qui sortent fréquemment dans la littérature, pour éviter des biais de " perroquet "

[450] Nous allons les décrire ensuite

6) La possibilité de les comparer entre elles, par la taille (ex. Óbidos et Balatonfüred) ou par le type d'instruments choisis (CoR, URBACT, etc.)

Pour chaque ville, nous avons procédé à l'examen des paramètres que nous avons vus en première partie ainsi que dans le chapitre précédent : capacité (quantité et qualité), intensité (fréquence et validité), coordination (interne et relative). Nous avons donc pu les classer selon les modèles que nous avons identifiés en première partie, que nous nous permettons de rappeler ici (tableau 6) :

Tableau 6. Combinaisons des indicateurs par rapport aux modèles

	Bywatcher	**Silo Silencieux**		**Stratège**	
Capacité					
Intensité					
Coordination					

	Valeurs de l'indicateur
	Faible
	Moyen
	Elevé

Élaboration propre à partir de l'observation participante et la théorisation ancrée

(Août 2019)

Cet examen s'est appuyé tout d'abord sur les sites web de chaque ville et notamment sur leurs projets urbains d'aménagement. Certains sont traduits directement comme ceux de Dresde et Balatonfüred. Or, il faut être précautionneux car le message n'est pas le même en allemand qu'en anglais ou encore qu'en français. D'autres utilisent une traduction automatique (c'est le cas de Solna). Nous avons travaillé avec Google translate de façon directe (en traduisant les contenus sur la page elle-même ou en téléchargeant les textes sur Google translate) mais aussi de façon indirecte : nous avons traduit les mots-clés dans la langue principale et utilisé le moteur de recherche dans le site originel. De même, nous avons recherché des références externes aux contenus ainsi trouvés sur Google, dans la langue originelle et en anglais.

Nous avons aussi consulté à plusieurs reprises[451] les bases de données européennes[452], **BDE**, en particulier le site web du Comité des Régions, les répertoires de projets européens (URBACT, CORDIS, KEEP, DG REGIO, DG Environnement…), les plateformes de coopération comme le Pacte des Maires, les webs des réseaux européens (EUROCITIES, EFUS, CCRE) et les sites des concours européens que nous avons analysés au chapitre 6. Enfin, nous avons spécifiquement utilisé LinkedIn pour pouvoir mesurer la capacité des équipes en charge de la diplomatie urbaine. Bien que LinkedIn soit un réseau dont le contenu est public, ces données ont ensuite été *anonymisées*. Ce chapitre est divisé en deux parties. Dans la première, nous présentons les différentes formes des stratégies de diplomatie urbaine européenne, ainsi que leur relation avec le projet urbain d'aménagement à partir des modèles et leurs études de cas : le bywatcher (Nimègue et Balatonfüred), le silo silencieux (Dresde) et le stratège (Solna). Ensuite, nous formulons une proposition d'aide à la décision à partir de la comparaison des cinq cas (Obidos inclus), des éléments de fluidité entre modèles et d'un exemple (les événements) de prise de décision stratégique.

9.1 Le bywatcher

Les villes observatrices ou *bywatcher*, de par sa nature, sont les plus difficiles à identifier car il n'y a presque pas d'information européenne disponible à leur sujet. Elles n'en produisent aucune (ou très peu) et le faible degré d'activité empêche que les projecteurs européens se posent sur leurs initiatives. Elles exercent néanmoins une stratégie de diplomatie européenne car leur action européenne s'inspire du projet urbain d'aménagement. L'existence d'une équipe de projets/affaires européens n'est pas généralisée dans toutes les villes du continent, soit pour une question de taille et de ressources (même si dans le cas d'Obidos nous avons vu que ce n'était pas déterminant), soit parce que les affaires étrangères ne font pas partie des priorités politiques au niveau local (Association des Maires des Grandes Villes de France, 2005, pp. 4-5)

[451] Notamment en février 2017, aout 2019 et novembre 2020 afin d'actualiser au fur et mesure les données
[452] Elles seront référées de cette façon dans le texte

Il peut aussi arriver qu'elles ne soient pas incluses en tant qu'instruments de développement du projet urbain d'aménagement ni perçues comme telles. Dans le cas du bywatcher, nous sommes confrontés à un conseil municipal qui n'a pas forcément le réflexe tactique de faire usage des instruments européens. Par conséquent, la structure d'appui à son activité européenne est faible et l'approche européenne centrée sur le court terme. Néanmoins, celle-ci reste relativement cohérente avec le projet urbain, et ce malgré des indicateurs de capacité, intensité et coordination faible. De notre expérience, il nous est possible de conclure qu'il est fréquent de se retrouver face à une administration publique qui ne parle pas l'anglais (ou une autre langue étrangère). La langue peut d'ailleurs être un des facteurs qui pousse à se tourner vers la diplomatie des villes et la coopération décentralisée plutôt que vers la diplomatie urbaine européenne. Par ailleurs, pour le bywatcher, le conseil municipal se limite à profiter des fenêtres d'opportunité, souvent un appel à projets financés ou à des candidatures à un prix. Si l'intérêt se confirme, la ville mobilise ses ressources internes et soutiens externes pour remplir les différents formulaires et déposer la candidature. Nous allons ici examiner deux cas de bywatcher : la ville de Nimègue aux Pays-Bas et celle de Balatonfüred en Hongrie.

Nimègue (Pays-Bas)

Nous allons donner ici un aperçu de la diplomatie urbaine de Nimègue (170.000 habitants), capitale verte européenne en 2018. Comme l'indique sa candidature à ce prix[453], la ville de Nimègue[454] est connue pour être la « *plus ancienne ville des Pays Bas* » et passe pour avoir été en 1678 « *le centre d'Europe* » (p. 1) en raison du traité de paix qui y a été signé. Quant à sa stratégie de développement, elle est basée sur le concept d'Ecopolis (p. 3) qui prône un développement urbain écologiquement rationnel (Tjallingii, 1995). Dans ce cas-ci, ce modèle se traduit par « *trois piliers : cours d'eau, espaces, participants, coïncidant avec une ville responsable, vivante et participante* » (p. 3).

[453]https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/wp-content/uploads/2016/12/Introduction_Nijmegen-2018.pdf
[454] https://urbact.eu/nijmegen

Comme le mentionne le chapitre « Stratégie Intégrée[455] » de sa candidature à la Capitale Verte (p. 1), la première approche intégrée environnementale de Nimègue date de 1992, approche renforcée en 2007 par un engagement politique unanime au sein de la mairie. L'agenda durable en est issu en 2011 et il était toujours en cours en 2018. Cet agenda se base sur cinq objectifs (p. 2) : (i) ville neutre en énergie, (ii) développement urbain durable, (iii) économie durable, (iv) mobilité durable, (v) organisation climatiquement neutre. Cet agenda s'est ensuite traduit dans une stratégie de long terme (ex. : City Vision 2020).

En termes d'intensité et de fréquence, pour ce qui concerne les fonds structurels, les sites officiels pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020 identifient des actions (comme la gare Goffert[456]) pilotées par la région d'Arnhem-Nimègue (qui gère aussi le bureau de représentation de Bruxelles[457]) ou par d'autres acteurs. Ensuite, l'observation des bases de données européennes présente plusieurs initiatives européennes étalées dans le temps :

- ✓ Membre fondateur de l'eurorégion Rhin-Waal depuis 1978
- ✓ Selon son site web, la ville est jumelée[458] avec Masaya au Nicaragua et Psov en Russie. Un troisième jumelage avec Albany[459] aux Etats-Unis n'est pas mentionné sur le site (ces réseaux sont donc hors Union Européenne).
- ✓ Entre 2006-2009, partenaire d'un projet dans le programme Energie intelligente (PROCURA) afin de surmonter les obstacles du marché pour l'achat à grande échelle de véhicules à carburant alternatif.
- ✓ Entre 2007 et 2013, partenaire dans le projet Future Cities (INTERREG Nord-Ouest Europe).
- ✓ Entre 2009-2011, partenaire dans un projet dans le programme URBACT (REGOV[460]) dont l'objectif était une stratégie intégrée pour un développement durable dans le quartier de Waterkwartier (Plan d'action Nijmegen, 2011, p.3).

---

[455] https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/wp-content/uploads/2016/12/Indicator-12-Integrated-Environmental-Management_Nijmegen-2018-def.pdf
[456] https://www.europaomdehoek.nl/projecten/station-nijmegen-goffert
[457] https://www.regioan.nl/bureau-brussel/
[458] Le post Wikipedia sur la ville énonce d'autres jumelages qui n'ont pas pu être vérifiés sur les sites des villes concernées.
[459] https://medium.com/euintheus/albany-and-nijmegen-sister-cities-avant-la-lettre-cbbb7febafc8
[460] https://urbact.eu/reggov

- ✓ Entre 2009 et 2012, chef de file de Cool Breaks (Interreg Allemagne-Pays Bas).
- ✓ La signature du Pacte des Maires en 2009 avec une dernière validation des progrès en 2015.
- ✓ La candidature en 2015 puis la célébration en 2018 de la Capitale Verte Européenne[461].
- ✓ Partenaire dans le projet CLINSH (Life) entre 2016 et 2021.
- ✓ *Stakeholder* dans le projet INNOVA (ERANET) entre 2017 et 2020.
- ✓ Partenaire dans le projet e-Hubs (INTERREG Nord-Ouest Europe) entre 2019 et 2022.
- ✓ Avec un budget de 50.000 euros, partenaire dans le projet TreeMania (Interreg Allemagne-Pays Bas) entre 2020 et 2022.
- ✓ Avec un budget symbolique de 10.000 euros, partenaire dans le projet Volunteers 2.0 (Interreg Allemagne-Pays Bas) entre 2020 et 2022.
- ✓ D'autres projets dans ce dernier programme Interreg, sans budget.

En termes d'intensité-validité la plupart de ces instruments sont clairement compatibles et complémentaires avec la stratégie locale « verte » de Nimègue et son concept d'écopolis.

Afin d'examiner la capacité de la ville, nous avons regardé le chapitre « Stratégie Intégrée » déjà mentionné. Dans la liste des services de la municipalité, il n'y a pas de département affaires européennes (ou internationales). Cette analyse a été complétée par le sites web du Conseil municipal[462] ainsi que ceux des instruments européens. La première adjointe au maire est identifiée comme référente pour le Pacte des Maires, le maire est en deuxième position. Dans ce même site, un des deux fonctionnaires cités en référence ne travaille plus pour la mairie depuis deux ans[463]. Par ailleurs, dans le cadre des fonds structurels, la capacité semble déléguée au niveau supérieur (la région Arnhem-Nimégue) malgré les actions européennes particulières que nous venons de nommer. A partir de Linkedin, nous avons pu identifier un « *Réseau d'expertise en financement externe de la municipalité de Nimègue* », composé de fonctionnaires.

---

[461] https://greencapital2018.nl/en/
[462] https://www.nijmegen.nl
[463] Vérifié sur Linkedin (novembre 2020)

Une d'entre elles[464] décrit sa fonction : si les budgets sont à compléter, il faut rechercher des options de subvention et s'assurer que ça se passe au mieux ; ce qui se correspond avec la figure du bywatcher.

Le niveau de coordination semble faible. En ce qui concerne la coopération entre services, il faut mentionner que, même si le maire est officiellement responsable pour les relations internationales[465], la section pertinente du site officiel[466] –une seule page– ne le mentionne pas. Aucun projet européen de la ville n'y est mentionné, ne serait-ce que la Capitale verte européenne ou l'appartenance au Pacte des Maires. Cette section renvoie le lecteur vers Europe Direct –un service d'information de la Commission européenne–, vers le programme de coopération transfrontalière/ eurorégion et vers le bureau de soutien de la région d'Arnhem à Bruxelles (Nimègue, 2019). L'impression externe est que personne à la mairie ne s'occupe d'affaires européennes.

Dans le document sur sa « Stratégie Intégrée » cité plus haut (p. 6), la ville donne elle-même un aperçu de la coordination relative. Elle reste assez vague dans la description de sa propre action européenne et cela semble incompréhensible dans une candidature à un prix européen : « *Nimègue a été partenaire de deux projets Interreg IIIb et IVb Urban Water / Future Cities* ***ces 11 dernières années***[467] *(…). Nimègue a également participé* ***à une foule d'autres projets*** *de l'UE f.a. Urbact II et* ***Media Franca***[468] ». A partir de ce document ainsi que du site de la ville, il n'est pas possible d'apprécier un alignement visible entre les politiques de la ville et les instruments européens voire une quelconque « identité européenne ». Pour donner un exemple, hormis quelques nouvelles en anglais sur le prix de la capitale verte, le site Web de la ville est uniquement en néerlandais, et même si un web secondaire en anglais existe, il faut le trouver sur le site principal et il se limite au tourisme[469].

---

[464] Propos anonymisés, récupérés sur un profil Linkedin (novembre 2020)
[465] https://www.nijmegen.nl/over-de-gemeente/burgemeester-en-wethouders/college-burgemeester-en-wethouders/burgemeester-hmf-bruls/
[466] https://www.nijmegen.nl/over-de-gemeente/internationale-samenwerking/
[467] Les gras ne sont pas présents dans le texte originel
[468] Media Franca : soit c'est le nom d'un ancien projet dont nous ne retrouvons pas la trace, soit c'est le programme européen « MEDIA ».
[469] https://en.intonijmegen.com/ Il a très peu de contenu et comporte même des erreurs graves (bombe 1914 à la place de 1944)

Sur le tableau 29, on constate que nous considérons la capacité de Nimègue comme faible. Les ressources dédiées sont difficiles à estimer, mais il n'y pas d'équipe « Europe », on perçoit juste une implication partielle du « Réseau d'expertise en financement ». Les élus semblent engagés de façon cérémonielle (pas de service assigné/ pas présents dans les instruments). Ce réseau d'expertise est néanmoins formé aux fonds européens[470].

Tableau 29 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Nimègue

Indicateurs primaires	**Indicateurs secondaires**	**Valeurs (points de référence)**
Capacité	Ressources dédiés (quantité)	Indirects : pas de référent / équipe
	Qualité des ressources	Très indirect : (i) les élus (ii) réseau de financement formé aux fonds européens
Intensité	Fréquence	Jusqu'à 2015 : 4 projets en 10 ans A partir de 2015 : 8+ projets en 5 ans
	Validité	Instruments et agenda local « verts »
Coordination	Travail séparé par service Nombre de services	Aucun département ni système de coordination
	Dimension UE du travail	Invisible

Elaboré à partir du site de la ville et des données des bases européennes (Novembre 2020)

De même, par rapport à l'intensité, la fréquence est faible, même si elle augmente significativement après la présentation de la candidature à la Capitale verte européenne en 2015 (tout d'abord en appui, après comme résultat). La validité est élevée, les instruments rentrent vraiment en cohérence avec l'agenda de développement durable de la ville ; il s'agit bien de diplomatie urbaine européenne. Les sources consultées reflètent une coordination faible, tant du point de vue interne (le site web aurait pu par exemple copier le texte de la candidature à la Capitale verte

[470] Vérifié sur LinkedIn

pour la section sur les relations internationales) que du point de vue de l'alignement sur la vision européenne (p. ex., absence de logos *UE* sur le site principal de la mairie).

Comme mentionné dans son formulaire de candidature pour le prix Capitale verte de l'Europe (2018), Nimègue considère le fait de l'être en 2018[471] comme une première étape pour partager sa politique environnementale avec d'autres villes de l'UE, traduisant ainsi la volonté de la ville de progresser dans son activité européenne – une évolution vers un modèle de silo silencieux semble donc en cours. Aujourd'hui, Nimègue travaille dans plusieurs projets européens liés à l'environnement, comme INNOVA, initiative visant à innover dans les services liés au climat[472]. Elle a aussi récemment rejoint ICLEI[473], le réseau mondial de villes pour le climat.

Balatonfüred

Dans le cas de cette ville hongroise de 13.000 habitants, nous avons identifié une stratégie intégrée de développement urbain rédigée par le Ministère de l'intérieur du pays[474]. Dans la page 11, celle-ci définit l'objectif de développement de Balatonfüred ainsi : une petite ville « vivable », diversifiée avec une tradition touristique et un cadre architectural et naturel de qualité. Dans le domaine économique, la stratégie préconise un recentrage sur la valeur ajoutée, l'emploi et le développement territorial. Dans la dimension sociale, les dimensions sont la qualité des services publics et la santé, augmenter les connaissances et faciliter une vie communautaire dynamique.

Même si la gestion des programmes opérationnels des fonds structurels reste très centralisée, la stratégie elle-même indique que les villes peuvent faire appel aux programmes européens comme H2020 ou URBACT (p. 93). Cela pourrait indiquer une coordination relative élevée mais le nombre d'instruments trouvés dans le cas de Balatonfüred ne semble pas répondre à cette incitation de la stratégie intégrée.

En ce qui concerne les instruments et leur fréquence, la ville s'inscrit dans la mise en œuvre des programmes opérationnels des fonds structurels, comme par exemple dans

---

[471] https://greencapital2018.nl/en/
[472] https://www.innovaclimate.org/background/
[473] https://www.iclei.org/
[474] Programme opérationnel de Transdanubie centrale

une initiative[475] pour introduire des robots dans les écoles primaires ou encore une intervention pour renouveler le centre urbain[476]. Comme dans le cas précédent, beaucoup de ces initiatives sont gérées par la région ou par une agence régionale de développement. La consultation des bases de données mentionnées dans la section antérieure donne un aperçu des autres instruments mis en œuvre par Balatonfüred :

- ✓ La ville est jumelée[477] à Germering (Allemagne, 1988), Kouvola (Finlande, 1998, renouvelé en 2010), Opatija (Croatie, 1996), Kovászna (Roumanie, 2003) et Arpino (Italie, 2006).
- ✓ Le maire, István Bóka, est membre[478] du Comité des régions depuis 2011. Il siège dans les comités Cohésion Territoriale (COTER) et Environnement (ENVE).
- ✓ Leur système de mobilité pour les touristes a été reconnu comme bonne pratique par le programme[479] INTERREG Europe.
- ✓ En 2018[480], la ville a accueilli une réunion de la Commission ENVE du Comité des régions.
- ✓ La localité est membre du Pacte des Maires depuis 2019[481].
- ✓ Avec sa voisine Veszprém, elle sera Capitale européenne[482] de la culture en 2023.

Pour ce qui est de l'intensité-validité, le fait d'avoir une stratégie intégrée qui oriente les fonds structurels évoque une intensité forte et de la présence d'une dimension de diplomatie urbaine européenne. Sinon, les commissions choisies au Comité des Régions sont certainement en relation avec le projet urbain de Balatonfüred.

Mais l'absence d'opinions et de documents de position dilue ce choix et aussi la validité de cette action européenne.

---

[475] https://balatonfured.hu/2018/01/29/robotok-az-iskolakban/
[476] https://www.palyazat.gov.hu/work_on_the_centre_of_balatonfured_continues_on_eu_grant
[477] https://balatonfured.hu/en/2017/12/10/kindred-towns/
[478] https://cor.europa.eu/en/members/Pages/memberprofile.aspx?MemberId=2025939
[479] https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/4575/sustainable-tourism-mobility-in-balatonfuered-intermodal-developments/
[480] https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkpc5gzyg2wg?ctx=vg9hm2g38wdd&tab=2&n=4
[481] https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-community/signatories/overview.html?scity_id=26435
[482] https://balatonfured.hu/2018/12/14/veszprem-lesz-europa-kulturalis-fovarosa-2023-ban/

L'alignement entre la Capitale européenne de la culture et l'objectif d'améliorer le secteur du tourisme semble aussi évident, mais la faible activité observable dans ce cadre réduit aussi la validité de cette *capitalité* comme instrument d'aménagement. Les jumelages n'ont pas de projet thématique associé.

Pour la capacité, il est significatif que le jumelage avec Germering[483] soit géré par les associations locales. De même, il faut mentionner que, comme l'indique son profil sur le site du Comité des régions, le maire de Balatonfüred parle hongrois et allemand, mais pas anglais (la *lingua franca* à Bruxelles). Nous n'avons pas trouvé de position politique de sa part au sein du Comité des régions. La personne référente à la mairie pour le Pacte des Maires est aussi responsable d'autres activités économiques de la ville, comme les marchés publics (le même nom apparait sur le site du Pacte et sur le site de publication des marchés européens : TED)-- (cf. tableau 29).

Il ne semble donc pas exister de service ni de référent exclusif « affaires européennes » ou « relations internationales » dans la municipalité qui coordonne l'activité européenne. Aucun des quatre comités[484] de la ville ne dispose de cette responsabilité. De même, la stratégie urbaine est confiée au chef du département de développement urbain. Donc, l'action du Maire au Comité des régions, voire les initiatives pour devenir Capitale européenne de la culture ne signalent pas une coordination quelconque au sein de la mairie.

Pour la coordination relative, les références sur le site aux fonds et programmes européens ne sont pas nombreuses, assez vagues et sans logo UE. La plupart des « news » disponibles sur le site de la capitale européenne[485] font référence uniquement à Veszprém, avec à peine une pour Balatonfüred (novembre 2020).

Comme le montrent les résultats de l'analyse présentée dans le tableau 29 suivant, nous sommes bien devant un modèle de bywatcher.

---

[483] https://www.germering.de/germering/site.nsf/id/pa_fdisb37dac.html
[484] https://balatonfured.hu/2011/02/01/bizottsagok/
[485] https://veszprembalaton2023.hu/en

Tableau 30 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Balatonfüred

Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires	Valeurs (points de référence)
Capacité	Ressources dédiées (quantité)	Indirects : pas de référent / équipe
	Qualité des ressources	Maire relativement impliqué mais pas d'équipe technique
Intensité	Fréquence	Faible : pas de continuité
	Validité	Moyenne-faible : les bons instruments mais pas suffisamment utilisés
Coordination	Travail séparé par service Nombre de services	Aucun service ni système de coordination
	Dimension UE du travail	Floue

Elaborée à partir du site de la ville et des données des bases européennes (Novembre 2020)

Les ressources sont fléchées d'une façon indirecte, il n'y a pas de référent particulier (hormis le maire) ni d'équipe. La qualité des ressources semble élevée mais le maire n'est que relativement impliqué, sans équipe d'appui. Pour la fréquence, il n'y a pas de continuité ni de progression dans le choix et mise en œuvre des instruments. Idem pour la validité, les instruments sont bien alignés avec la stratégie intégrée mais pas suffisamment utilisés.

Une fois présentés ces deux exemples de bywatcher, nous allons nous pencher sur le modèle du silo silencieux.

9.2 Le silo silencieux

A partir de l'analyse et de recherches sur les différentes bases de données européennes, il semble possible d'affirmer que la modèle de « silo silencieux » est le plus fréquent entre les localités qui exercent leur subsidiarité active au niveau européen, les villes européennes. Néanmoins, le doute persiste quant à la comparaison avec le nombre de « bywatchers » car elles sont, comme nous avons expliqué plus haut, difficiles à repérer.

Doute qui est renforcé aussi quant au nombre de villes inintéressées au niveau européen pour leur projet urbain. Et donc, il faudrait se limiter à classer cette typologie comme « la plus visible ».

Dans ce cadre, nous identifions des indicateurs médiocres. Tant la capacité que l'intensité peuvent être moyennes et/ou élevées mais la coordination reste faible. Du point de vue de la coordination technique, cette faiblesse est perceptible concernant des réseaux de villes ou des projets européens (qui participe et à quel type de réseaux ?), mais aussi dans la séparation du niveau politique et technique. Pour la coordination relationnelle (relative), une certaine tendance à « oublier » la dimension européenne, soit dans l'image, soit dans le discours, persiste encore.

Donc, dès qu'on travaille sur la dimension européenne des politiques locales, il est assez fréquent de se retrouver avec des collectivités où chaque département travaille séparément des autres, que ce soit pour des raisons administratives ou politiques[486]. Un autre facteur est la perception d'un écart entre la position de l'UE et celles de la ville et de la stratégie locale, et pas comme des instruments complémentaires du projet urbain. Ainsi, le scénario où tous –ou certains– des instruments identifiés restent séparés entre les départements peut être appelé le silo silencieux.

Ce modèle a un accent particulier sur les ressources, car nous constatons un niveau d'expertise spécifique : l'animateur européen auquel nous faisons référence dans le chapitre 8 est clairement présent ici.

Nous en avons défini le profil : capable de travailler dans une langue étrangère et d'identifier les opportunités au-delà des frontières nationales. Néanmoins, dans la plupart des cas observées, cet animateur (personne ou service) est seul, parfois même concurrencé en nombre de projets (ou montant des subventions) par d'autres départements de la ville. Il n'est pas toujours directement lié au cabinet du Maire. Dans ce cas-ci, chaque service conserve ses propres fonctions, sans liens de transversalité, l'animateur est, pour les autres services, plutôt un superviseur.

[486] Nous faisons référence à des gouvernements de coalition où on peut se retrouver avec « deux mairies » dont la première a une forte stratégie de diplomatie urbaine européenne et l'autre est totalement absente du domaine international.

En somme, dans ce scénario, la ville joue un rôle actif dans la politique de l'Union européenne et la collecte de fonds européens. Cependant, les différents services municipaux semblent se concentrer uniquement sur leurs domaines de spécialité sans regarder ce que font les autres.

Dresde

Dresde, avec 548.000 habitants, est le chef-lieu du Land de Saxe (Allemagne). La ville a une stratégie intégrée «Future Dresde 2025 + »[487]. Quatre objectifs sont identifiés (pp. 58-63) : (i) devenir une ville de culture en Europe, avec la préservation et le développement ultérieur d'un paysage culturel unique, (ii) être une ville avec une structure économique innovante pour l'avenir, (iii) une ville inclusive qui vaut la peine d'être vécue avec tout le monde, (iv) une ville économe en ressources.

Plusieurs éléments dénotent une capacité significative. Par exemple, le site officiel de la mairie[488] est disponible en[489] allemand, anglais, espagnol, français, italien, polonais, tchèque et russe, même si seules les deux premières langues offrent une version complète (mais différente) de la ville, les autres se limitant à une fonction de guide touristique. De même, c'est le service « Europe et International », placé auprès du bureau du maire[490], qui s'occupe des relations européennes et publie les rapports annuels pertinents (grâce à un animateur). D'autres départements développent aussi leurs propres instruments européens. Le rapport d'activité européenne de 2018[491] explique que les équipes ont été formées pendant l'année à l'internationalisation de la ville. La figure 23 présente l'organigramme.

Ces deux rapports annuels, réalisés entre 2017[492] et 2018, semblent indiquer qu'il existe une coordination des différents services de la part du bureau du maire pour l'action européenne de la ville.

---

[487] https://www.dresden.de/media/pdf/stadtplanung/stadtplanung/spa_insek_Broschuere_DD_2025_final_Internet_n.pdf
[488] https://www.dresden.de/
[489] Nous avons utilisé la version allemande appuyée par l'anglaise
[490] https://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/europa/europaarbeit.php
[491] https://www.dresden.de/media/pdf/europa/bf_Europabericht_2018.pdf
[492] https://www.dresden.de/media/pdf/europa/bf_Europabericht_2017.pdf

Fig. 23 Organigramme de la ville de Dresde.

As per: March 2017
Valid until: December 2017

City of Dresden

Mayor

13 **Office for Press and Public Relations** Media group (13.1) Public relations group (13.2) Protocol group (13.3)	14 Audit Office	**15** **Mayor's Office** General administrative affairs unit (15.01) City council affairs group (15.1) European and international affairs group (15.2) Strategy/controlling group (15.3)	80 Economic Development Office		**Appointed Officers** - Equality Officer - Officer for Integration and Foreign Citizens Affairs - Officer for Disabled Citizens Affairs	**Staff Representations** - Overall Staff Council - City Administration Staff Council - Overall Youth and Trainee Representation - Youth and Trainee Representation - Handicapped Staff Representation - Women's Representation

GB 1 **Department of Finances, Personnel and Legal Affairs**	**GB 2** **Department of Education and Youth**	**GB 3** **Department of Public Order and Security**	**GB 4** **Department of Culture and Tourism**	**GB 5** **Department of Employment, Social Affairs, Health and Housing**	**GB 6** **Department of Urban Development, Construction, Transport and Real Estate**	**GB 7** **Department of Environment and Municipal Utilities**
Central Procurement Office 10 Central and Personnel Office *17* *Municipal Utility: IT Services* 20 City Treasurer's Office 22 City Tax and Cash Office 30 Legal Office 52 Municipal Utility: Sports Facilities & Public Baths	40 Schools Administration Office 51 Youth Affairs Office 55 Municipal Utility: Children's Day-Care Facilities 58 Children's Day-Care Office	32 Public Order Office 33 Citizens Office 36 Veterinary & Food Inspection Office 37 Fire & Civil Protection Office 90 City District Offices	41 Office of Culture and Monument Preservation 42 Municipal Libraries 43 Museums of the City of Dresden 47 City Archive	50 Social Security Office 53 Public Health Office 56 Municipal Utility: Dresden City Hospitals	61 Urban Planning Office 62 Office for Geodata and Cadaster 63 Construction Supervision Office 65 Construction and Property Management Office 66 Street and Public Works Office	27 Central Technical Services 67 Public Green and Waste Management Office *71* *Municipal Utility: Cemeteries and Burials* *76* *Municipal Utility: Dresden Sewage System* 86 Environmental Office

Source : site de la ville[493] (anglais) Novembre 2020.

Or, dans ce rapport, malgré son extension et exhaustivité, il manque des instruments significatifs, comme le Pacte des Maires (qui est aussi absent du site web) ou les fonds structurels et la présentation de la Capitale européenne de la culture à l'intérieur de certains instruments est vue comme un point sans importance au lieu de le présenter comme un instrument à part entière. De même, il est éloquent, tel que nous pouvons le voir dans le sommaire de ces documents, la séparation entre les « travaux européens » (dont les « projets européens » (sections 5 et 5.1)) et le « travail international des autres départements » (section 7).

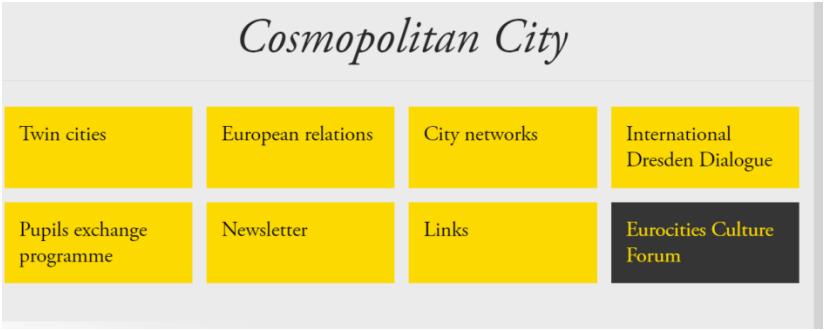
[493] https://www.dresden.de/en/city/administration.php - Consulté Novembre 2020

Or, d'autres services comme celui dédié à l'économie ou encore celui de l'informatique gèrent aussi des projets européens comme MatchUp. Une situation similaire se produit sur le site web en allemand où « Europe et international » figure dans la section « Vie » tandis que les « projets et coopérations » (européens) sont placés dans la section « Economie », et la « Capitale Européenne de la culture » seulement visible à la rubrique « Culture ». MatchUp (2019), un projet de recherche européen, n'est expliqué que dans la section « business » du site et « mentionné » dans les rapports européens de la ville. De plus, Arrival Cities était un projet URBACT sur la migration où Dresde a approuvé un plan d'action en 2018. Aujourd'hui, ledit plan est absent de la section « Etrangers » du portail web comme de la partie « Cosmopolite ». La rubrique « transports en commun » du même site ne mentionne pas Polis, etc.

En termes d'intensité-fréquence, les instruments qu'utilise Dresde sont nombreux, divers et mis en œuvre de façon continue. Par exemple, la ville utilise le naming dans sa stratégie de communication européenne. Comme l'illustre la figure 24, dans la version allemande du site nous retrouvons la section « *Europe et international* ». Dans la version anglaise, la perspective change et Dresde se définit comme « *Ville cosmopolite* ».

Les instruments sont, pour la plupart, listés dans la section « Europe et International » (site allemand), avec quelques-uns éparpillés dans d'autres sections. Nous pouvons aussi les retrouver dans les rapports annuels publiés uniquement en allemand (2017 et 2018) par le bureau du maire.

Fig 24 : Dénomination et visualisation différentes des instruments européens de la ville de Dresde



Source : versions locale et internationale du site de la ville de Dresde (Novembre 2020)

Nous avons néanmoins vérifié les bases de données européennes (**BDE**) afin de rédiger ci-dessous la liste « exécutive » des instruments principaux, auxquels il faudrait ajouter la mise en œuvre des fonds structurels :

- ✓ Dresde est jumelée à 9 villes de l'Union Européenne et elle a établi deux programmes d'échange pour animer ses jumelages.
- ✓ La ville est membre de plusieurs réseaux européens, dont POLIS (mobilité urbaine), Eurocities et le CCRE ou la Coalition des villes contre le racisme.
- ✓ Elle fait partie de l'euro-région Elbe-Labe.
- ✓ Dresde est signataire de la Convention des maires depuis 2016[494].

[494] https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-community/signatories/overview.html?scity_id=19818

- ✓ Elle participe dans plusieurs projets européens comme Arrival Cities et Cities-Grow (URBACT), TEFCE (Erasmus +), Match-Up (Horizon 2020 – Smart Cities), etc.
- ✓ Elle était Capitale européenne de l'accessibilité en 2014, prix CIVITAS en 2005, et finaliste pour les compétitions « SUMP » à plusieurs reprises. Elle était candidate à ville européenne de la Culture en 2025[495].

En termes d'intensité-validité, l'absence de détail sur fonds structurels ou de mention du Pacte des Maires dans le rapport sur les affaires européennes de la ville, puis le traitement indirect de la candidature à la Capitale Européenne de la Culture indiquent une validité moyenne. Le tableau 31 présente les conclusions de notre analyse de la ville de Dresde et explique son classement comme « silo silencieux ». Elle présente une capacité élevée en ressources, dont un animateur européen (le bureau « Europe et International ») et des responsables individuels de projet. De même, la qualité de ces ressources est optimale, non seulement parce que le maire et les élus sont impliqués, comme l'indiquent les rapports cités et parce que ce sont des experts formés et formateurs – une formation interne est réalisée fréquemment. L'intensité, vu le nombre d'instruments mis en œuvre et sa continuité dans le temps, est également élevée. Il est nécessaire de reconnaitre leur correspondance avec les quatre objectifs du projet urbain : culture, économie, inclusivité et efficience environnementale.

A première vue, la coordination semble forte, du fait de l'existence d'un bureau Europe placé auprès du maire. Cela dit, la lecture approfondie des rapports et l'observation du site laisse entrevoir une marge d'autonomie assez large entre services de la ville, le bureau Europe semble n'intervenir qu'a posteriori (pour rédiger le rapport d'activité européenne). Enfin, des instruments clés comme les fonds structurels, le Pacte des Maires ou la Capitale européenne de la culture sont passés sous silence et ne sont pas reconnus en tant qu'instruments européens. En définitive, Dresde est peut-être un peu moins silencieuse depuis le lancement des rapports internes mais une partie importante de son activité européenne reste « silotée ».

[495] https://www.dresden2025.de/en/

Tableau 31 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Dresde

Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires	Valeurs (points de référence)
Capacité	Ressources dédiés (quantité)	Equipe spécifique et formée. Responsables de projets individuels
	Qualité des ressources	Equipe auprès du Bureau du maire Maire et élus impliqués Formation interne aux affaires internationales
Intensité	Fréquence	En continu
	Validité	Haute : cohérence entre les instruments et les 4 objectifs du projet urbain
Coordination	Travail séparé par service Nombre de services	Coordination « sur le papier »
	Dimension UE du travail	Positive mais un peu floue : « oubli » d'instruments

Source : Elaborée à partir du site de la ville et des données des bases européennes (Novembre 2020)

Cette perspective de la ville de Dresde, qui, malgré ses apparences n'est pas un stratège peut servir aussi pour une meilleure comparaison avec ce troisième modèle que nous verrons ensuite, appuyé par le cas d'étude de Solna.

9.3 Le stratège

Après avoir vu les deux premiers modèles, nous allons nous pencher sur celui qui se correspond aux valeurs hautes pour les trois indicateurs : le stratège. Dans ce cas, la ville présente une grande capacité, une grande intensité et, surtout, une grande coordination. Par rapport au projet urbain, la dimension européenne est transversale. C'est ce dernier facteur qui la différencie des autres deux modèles. Idéalement, l'équipe de la ville a fait un double travail d'intégration de la diplomatie urbaine européenne dans son projet urbain.

D'un côté, lors de la rédaction du projet urbain d'aménagement et/ou des documents de mise en œuvre, la stratégie locale est alignée sur les différentes opportunités offertes par l'Union européenne, identifiant non seulement une liste d'opportunités mais aussi un plan d'action, une carte des partenariats et des contacts et un calendrier. De l'autre, la ville compte non seulement avec un animateur européen mais les référents de chaque service font référence à la stratégie principale et pas seulement à leurs tâches et thématiques.

Dans le meilleur des cas, une petite équipe multilingue est dédiée au suivi et à la coordination des opportunités de l'UE avec la politique locale. Au sein de cette équipe, le maire et les conseillers exercent le rôle d'ambassadeurs de la ville dans ses affaires européennes. Cette approche à moyen et long terme peut donc être qualifiée de *stratégique*. Par exemple, sachant que les appels à projets de l'UE ne sont pas annuels, une *ville stratège* peut intensifier ses activités de réseau entre les offres, pour affermir sa position et s'assurer un partenariat bien construit ; leur projet sera donc considéré comme éligible pour permettre un financement plus tard (Baccarne et al., 2014, p. 169). A cet égard, nous allons examiner la position européenne de Solna comme « stratège », du point de vue du projet urbain et de la diplomatie urbaine européenne.

Solna

Solna est une ville suédoise de la périphérie de Stockholm comptant 82.584 habitants, lourdement frappée par une crise dans les années 90, surtout en termes d'emploi[496]. Actuellement, les stratégies et lignes directrices de la ville sont décidées par le conseil municipal ; elles sont compilées dans le plan économique et budgétaire de Solna et son projet urbain[497] (p. 12), à savoir : (i) maintenir une bonne qualité de vie et gérer les ressources (ii) se distinguer par la diversité, la créativité et les expériences (iii) devenir une ville attrayante et sûre où vivre et travailler (iv) grandir ensemble et se développer de manière durable sur les plans économique, social et environnemental.

[496] https://urbact.eu/solna
[497] https://www.solna.se/om-solna-stad/styrning-och-organisation/styrande-dokument

Quant à sa vision, Solna : « *doit être une ville cohésive et dynamique, qui grandit et se développe durablement pour tous les habitants de Solna. La ville se caractérise par la sécurité et l'ouverture, où le potentiel de chacun est exploité. Nous offrons des connaissances, de la créativité et des expériences qui augmentent les attraits de la région* » (ibid.)

En termes de capacité, il faut mentionner que le maire parle anglais. De même, les services comptent sur l'appui d'une coordinatrice internationale qui travaille depuis 40 ans pour la mairie[498]. Parmi ses instances, la municipalité s'est dotée d'un « Conseil International », un département de la ville composé d'élus qui s'occupe des affaires internationales et européennes. Son rôle est défini dans le projet urbain (pp. 17 -18) :

> "*Le travail international sera principalement utilisé comme une méthode pour le développement des affaires et de la qualité. En faisant des comparaisons internationales et en identifiant de bons exemples (….) il est également un outil pour doter les enfants et les jeunes d'un avenir dans un monde avec des contacts étroits au-delà des frontières nationales et culturelles. Les objectifs de la stratégie de croissance de l'UE Europe 2020 sont conformes aux objectifs de la ville.* ».

Cette vision aligne donc la capacité (organe politique et technique dédié à part entière aux affaires internationales) et la coordination (toute l'activité de la ville est soumise à cet organe et elle a une claire dimension européenne) tout comme l'intensité-validité (le projet urbain est aligné à la stratégie Europe 2020 – cf. figure 23).

Elle est confirmée dans la description du Comité qui fait la page web[499] de la ville :

> « *Le comité doit soutenir, stimuler, promouvoir, développer les connaissances et suivre le travail international dans la ville. Il accueille également des visites internationales de la ville. Le travail international de la Ville de Solna est l'une des questions intersectorielles intégrées dans le système de gouvernance de la Ville. Le point de départ est que le travail sur les questions intersectorielles doit contribuer à la vision et aux objectifs de la ville.* (…) *Dans le cadre de la coopération de l'UE, il existe de nombreuses opportunités pour mener un développement commercial axé sur des objectifs avec des partenaires européens* ».

---

[498] Données sur LinkedIn
[499] https://www.solna.se/om-solna-stad/hallbarhet-och-utveckling/internationellt-arbete/internationella-kommitten

Fig. 23 : Alignement des objectifs du projet urbain de Solna avec la stratégie Europe 2020.

Example - Education

Flagship Initiative EU	National Reform Programme Sweden	Orientation Objective Solna	Outcome Objective – Target EU	Outcome Objective – Target Sweden	Outcome Objective examples Solna
Youth on the move Enhance performance/ attractiveness of higher education, raise quality of education and training by promoting mobility, improve employment situation	Increased knowledge Strengthen teacher's competence, education in mathematics, sciences and technology, promote creativity, entre-preneurship, vocational training, foster quality in higher education	Solna's pre-schools and schools shall provide children, young people and adults with knowledge that affords them good opportunities to continue their studies and work	The share of early school leavers should be under 10 % and at least 40 % of the younger generation should have a tertiary degree	Less than 10 % of 18-24 year–olds who have not completed upper secondary school and who are not studying. 40-45 % of 30-34 year –olds should have at least two year post-secondary education	Pupils qualified for national programmes in upper secondary school should increase (92 % 2009) Pupils with general qualification for higher education should increase (88 % 2009)

CITY OF SOLNA

Source : Municipalité de Solna (original en anglais) – Consulté Novembre 2020

Les différents documents thématiques[500] (les politiques de gestion des déchets, de l'environnement, de la consommation de drogues…) confirment cette approche. Ils mentionnent à chaque reprise les mêmes principes et la volonté du département correspondant de les mettre en œuvre, ainsi que des références à des instruments européens ; notamment le programme opérationnel de la région.

De même, toujours en termes de capacité, la ville a publié en 2014 des lignes directrices pour le travail international (p. 27). On peut à nouveau constater l'intensité-validité dans l'alignement des objectifs de la ville et de son budget sur la stratégie Europe 2020[501]. On peut donc observer sur la figure 23 cet alignement ainsi que la forme de la stratégie de diplomatie urbaine de Solna, qui rappelle notre modèle décrit au deuxième chapitre.

[500] https://www.solna.se/om-solna-stad/styrning-och-organisation/styrande-dokument
[501] https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/The%20City%20of%20Solna%20and%20Europe%202020.pdf

Dans la première colonne, nous avons l'initiative européenne visée dans la stratégie Europe 2020, dans la deuxième l'initiative du programme national suédois, dans la troisième l'objectif de la ville de Solna. La quatrième, la cinquième et la sixième colonnes montrent l'impact de ces objectifs tels qu'espérés respectivement en Europe, en Suède et à Solna.

Quant à l'intensité-fréquence, nous avons soumis Solna à la même enquête que les villes précédentes. Solna est très impliquée au niveau européen :

- ✓ Jumelle[502] de trois villes de l'Union européenne et en coopération avec deux.
- ✓ Membre du Comité des Régions[503]. Son maire, Pehr Granfalk y siège depuis 2019, avec une position au sein des Comités NAT et ECON. Il y est membre de la plateforme «Villes et régions pour l'intégration» ainsi que du très récent «Groupe de contact» entre le Comité et le Royaume-Uni, qui compte seulement treize membres.
- ✓ Partenaire de projets européens comme Run-Up (URBACT)[504], Change-Lab (Interreg IIIC Ouest), City Summer Camps[505] (Erasmus+), etc.
- ✓ Siège du Centre européen pour la prévention et contrôle des maladies[506]
- ✓ Bonnes pratiques reconnues au niveau européen, en matière d'accueil des migrants[507], de mobilité[508] ou contre la radicalisation[509], entre autres. Cela inclut une vidéo de promotion faite avec le Comité des Régions[510].
- ✓ Membre de réseaux européens comme EFUS[511] ou Eurocities[512] ou l'association de cimetières significatifs[513].

---

[502] https://efus.eu/en/our-network/public/1259/
[503] https://cor.europa.eu/EN/members/Pages/memberprofile.aspx?MemberId=2037052
[504] https://urbact.eu/runup
[505] https://www.salto-youth.net/tools/otlas-partner-finding/project/solna-city-summer-camps.25/
[506] https://www.ecdc.europa.eu/en
[507] https://www.facebook.com/European.Committee.of.the.Regions/videos/3042200802497147/
[508] http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Feedback%20report_PA_from%20Stockholm%20to%20Solna.pdf
[509] https://efus.eu/en/topics/risks-forms-of-crime/radicalisation/efus/14147/
[510] https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=slTsn7Z_Pwc&feature=youtu.be
[511] https://efus.eu/fr/our-network/public/1259/
[512] https://eurocities.eu/cities/solna/
[513] http://www.significantcemeteries.org/2011/11/northern-cemetery-solna-sweden.html

Tableau 32 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine à la ville de Solna

Indicateurs primaires	**Indicateurs secondaires**	**Valeurs (points de référence)**
Capacité	Ressources dédiés (quantité)	9 élus et un département municipal complet 1 « international coordinator »
	Qualité des ressources	Maire impliqué et actif Équipe d'élus
Intensité	Fréquence	Continue
	Validité	Le projet urbain affirme son alignement européen
Coordination	Travail séparé par service Nombre de services	Un service transversal qui suit un système de coordination Services thématiques conscients de l'alignement
	Dimension UE du travail	Visible et affirmée

Elaborée à partir du site de la ville et des données des bases européennes (Novembre 2020)

D'après notre analyse de l'action européenne de la ville de Solna, il est intéressant de souligner l'activité du maire au sein du Comité des Régions, remarquable pour un nouveau membre. De même, l'expérience de la coordinatrice internationale est à prendre en compte. Par ailleurs, le rang politique du comité international démontre un vrai investissement de la part de la mairie. Preuve est donc faite d'une capacité élevée dans les deux valeurs : quantité et qualité.

Quant à la fréquence, il faut rappeler que la stratégie Europe 2020 a été adoptée en 2010. Solna est aussi membre d'EFUS depuis 2009. La ville maintient depuis plus d'une décennie ses engagements ainsi que sa stratégie d'alignement sur les programmes communautaires. De même, dans ce cas la mise en correspondance du projet urbain et des opportunités européennes est inscrite dans le document officiel, la stratégie Europe 2020 étant un cadre général pour toutes les politiques de l'UE. Solna a aussi une notation élevée en termes d'intensité.

Finalement, il faut souligner le haut niveau de coordination. D'un côté, le comité international a légalement assigné un rôle transversal. De surcroit, il est confirmé par chaque politique thématique. Enfin, la dimension européenne est incluse directement dans le projet urbain.

9.4 Bilan : fluidité entre les modèles et prise de décision

Nous venons de voir cinq exemples de stratégies de diplomatie urbaine européenne dans des villes différentes : Óbidos, Nimègue, Balatonfüred, Dresde et Solna. En guise de conclusion de cette identification individuelle et afin de comparer les cinq cas d'une façon visuelle, le tableau 33 résume les 5 cas.

Deux indicateurs semblent déterminants. D'une part, le paramètre intensité-validité mesure l'alignement du projet urbain sur la stratégie de diplomatie urbaine. Si celui-ci est nul, nous sommes devant une politique de relations extérieures simple, voire symbolique. Même s'il est faible, il faut qu'il soit présent. D'autre part, la coordination va déterminer le type de stratégie dans laquelle on se situe, et il faut l'observer avec attention. Dans ce sens, le cas de Dresde est particulièrement important car cette ville semble stratège, sans l'être. D'un côté, le bureau du Maire intervient dans les affaires européennes avec son propre agenda, en faisant une compilation (a posteriori et assez partielle) de toute l'activité européenne de la ville. D'un autre côté, « oublier » le Pacte des Maires est d'autant plus grave (du point de vue du projet urbain) que les obligations de ce pacte sont une stratégie intégrée pour l'environnement, thématique qui est un des piliers de son projet urbain.

De même, il faut noter l'importance de la fréquence d'utilisation des instruments européens. L'impact est différent entre un usage « de temps en temps » (le cas de Nimègue jusqu'à 2015) et un usage en continu qui débute dès la rédaction du projet urbain (le cas de Solna). Cette fréquence, voire la validité, peuvent s'évaluer aussi dans la façon de mettre en œuvre ces instruments.

Tableau 33 – Application des indicateurs de diplomatie urbaine aux cinq villes examinées

	Indicateurs secondaires	Nimègue (170.000 h)	Balatonfüred (13.000 h)	Dresde (580.000 h)	Solna (82.584 h)	Obidos (12.000 h)
Capacité	Ressources dédiés (quantité)	Indirects : pas de référent / équipe	Indirects : pas de référent / équipe.	Equipe spécifique et formée. Responsables de projets individuels	9 élus et un département municipal complet 1 « international coordinator »	Référents dans tous les départements
	Qualité des ressources	Très indirect : (i) les élus (ii) réseau de financement formé aux fonds européens	Maire relativement impliqué mais pas d'équipe technique.	Equipe auprès du Bureau du maire Maire et élus impliqués Formation interne aux affaires internationales	Maire impliqué et actif Équipe d'élus	Equipe transversale, représentants politiques
Intensité	Fréquence	Jusqu'à 2015 : 4 projets en 10 ans A partir de 2015 : 8+ projets en 5 ans	Faible : pas de continuité	En continu	Continue	En continu
	Validité	Instruments et agenda local « verts »	Moyenne-faible : les bons instruments mais pas suffisamment utilisés	Elevée : cohérence entre les instruments et les 4 objectifs du projet urbain	Le projet urbain affirme son alignement européen	Relation directe projet urbain / instruments
Coordination	Travail séparé par département Nombre de services	Aucun service ni système de coordination	Aucun service ni système de coordination	Coordination « sur le papier »	Un service transversal qui suit un système de coordination Services thématiques conscients de l'alignement	Non séparé, travail horizontal
	Dimension UE du travail	Invisible	Floue	Positive mais un peu floue : « oubli » d'instruments	Visible et affirmée	Transversalité entre les politiques UE et les locales

Elaboration propre à partir des données des sites des villes (Novembre 2020)

Dans le cas de Balatonfüred, au Comité des régions, en 9 ans le maire n'a émis aucune opinion ou rapport, ne serait-ce que d'initiative propre. Celui de Solna y est entré en 2019 et il a déjà présenté le projet de Solna d'accueil des migrants en tant que bonne pratique, intégré une plateforme sur cette thématique et participé à la fondation d'un groupe de travail avec le Royaume-Uni en plein Brexit.

De son côté, Dresde développe ses jumelages à partir de projets locaux financés par la mairie et la ville inclut ses partenaires dans ses propositions de projet européen, mais les jumelages des autres cas restent secondaires, ce qui peut représenter une inefficience dans la gestion des ressources internationales de la ville. Ces programmes d'animation des jumelages montrent la singularité du cas de Dresde en termes de capacité. Néanmoins, il ne rivalise pas avec le ratio ressources disponibles/dédiées de la ville d'Obidos ou encore de Solna. Cela démontre que la taille de la ville n'a pas d'importance a priori dans le cadre d'une stratégie de diplomatie urbaine européenne. Bien sûr, en termes absolus, il est plus facile pour une grande ville de fournir une équipe multilingue avec une expérience de lobbying et de collecte de fonds auprès de l'UE. Mais, comme le montrent les exemples cités ici, chaque ville a le potentiel pour monter sur la scène européenne, si elle adapte sa structure et si elle identifie l'instrument qui correspond le mieux à son projet urbain d'aménagement.

Cette identification est décisive. Tant Óbidos que Solna, Dresde ou Balatonfüred ont été impliquées dans des projets URBACT. Pour les deux premières, cela a servi à donner un élan à leur priorité centrale (la créativité pour l'une, l'intégration des migrants pour l'autre). Dresde applique sûrement les leçons apprises dans son projet sur l'intégration des migrants dans la politique urbaine correspondante, mais elle a « oublié » de mentionner publiquement le plan d'action du projet Urbact, tandis que pour Balatonfüred le projet n'a pas déclenché le même effet de spill-over.

Ainsi, si un instrument est appliqué avec succès, cela peut encourager la ville à repenser sa position européenne et à renforcer son degré d'implication. Cela peut être attesté par les efforts d'une ville pour accroître son personnel spécialisé, ses politiques internes et son allocation de financement. La mise en œuvre de l'activité à Nimègue à partir de 2015 semble aller dans ce sens.

L'implication dans les affaires européennes apparaît donc comme progressive, voire fluide. Un instrument peut en déclencher un autre (ou plusieurs). Par conséquent, chaque scénario peut présenter une transition vers des perspectives différentes sur les questions européennes et donc une *agentivité* progressive.

Par exemple, un bon « diplomate classique » peut être facilement invité à se joindre à une candidature pour un projet européen ; un expert en réseautage trouvera facilement les outils pour étoffer sa candidature à Ville de l'année, etc. En revanche, un nouveau projet urbain (ou tout simplement un changement de majorité politique) peut changer la perspective de la ville – c'était le cas de Bristol dans la transition entre les maires Ferguson et Reeves, ou la ville est passée de Capitale verte européenne (2015) à candidate, frustrée par le Brexit, à la Capitale européenne de la culture.

La question se pose donc par rapport à l'utilisation de l'instrument en soi. Il faut de même pouvoir mesurer le degré d'évolution de la stratégie de diplomatie urbaine. Nous allons utiliser pour cela l'exemple des événements européens. Pour les formes d'utilisation de l'instrument, nous les avons classées selon les modèles d'attitude par rapport à l'européanisation de Goldsmith et Klausen (1997) ; pour le progrès de la stratégie de diplomatie urbaine, nous nous sommes basés sur la théorie du cycle de produit de Vernon (1992).

Ainsi que nous l'avons montré en première partie, Goldsmith et Klausen (1997) établissent quatre attitudes des villes par rapport à l'Union Européenne. La première est l'attitude *contraire*, où la ville est réticente à intégrer la démarche, et reste suspecte ou sceptique. Dans notre cas, elle reste très passive, se limitant à se servir des enregistrements, compte-rendu, agenda et liste de participants comme base pour définir sa position. La deuxième est une attitude *passive*, qui reconnait et respecte l'impact de l'Union Européenne. Dans notre cas, la ville pourrait assister à l'évènement, mais seulement en tant que participant limité à l'écoute. La troisième attitude est la *réactive*, la ville sait qu'il s'agît d'une opportunité mais sa réaction n'est pas encore planifiée. Pour notre exemple, la ville va assister à l'évènement et participer de façon active et ouverte au networking.

Enfin, les auteurs définissent un quatrième type *proactif*, où il y a une stratégie et des réseaux. Cette dernière ville a pu faire du lobbying pour accueillir ou organiser l'évènement, être intervenant ou faire partie de l'exposition et des évènements complémentaires.

Chaque attitude a des modes opératoires ainsi que des désavantages/avantages décrits dans le tableau 34 que nous verrons en page suivante. De même, le degré d'avancement de la stratégie européenne de la ville est un facteur à prendre en compte. Pour cela, nous avons transposé le modèle du cycle du produit de Vernon (1992). Il est évident qu'une stratégie n'est pas une marchandise à vendre, néanmoins, de par son évolution naturelle, toute stratégie est une structure vivante et donc soumise à un cycle. Pour Vernon, le développement d'un produit (dans notre cas, une position européenne générale ou focalisée sur une thématique) fait l'objet d'un cycle de cinq phases : introduction, lancement, croissance, maturité et déclin.

Ces phases peuvent aider à définir une stratégie de diplomatie urbaine. Dans la première (introduction), le produit est en phase de définition, il est nécessaire de le peaufiner et d'analyser le contexte. Pour la suivante, le lancement, les efforts centraux sont ceux de communication, tandis que pendant la troisième ou croissance, on cherche de nouveaux espaces et alliances alors que la concurrence se développe. La maturité implique de recueillir les acquis et de commencer à préparer la phase suivante, de déclin ou relance, car les priorités et le contexte ont changé, par exemple à la fin d'un mandat politique ou parce que le projet urbain a besoin d'être renouvelé.

Ces deux derniers chapitres partagent le but de devenir des outils « prêt-à-porter » pour la mise en place de la diplomatie urbaine européenne dans le cadre du projet urbain d'aménagement. Par rapport aux études de cas, ils ne reflètent la situation qu'à un instant T (novembre 2020), la situation pourrait être complétement différente quinze jours après ; ce qui est réellement intéressant est l'illustration sur le fonctionnement de la diplomatie urbaine européenne. Celle-ci, comme nous disait Cardama dans le chapitre référent aux réseaux, ne doit pas se mesurer en termes de combien d'instruments la ville utilise mais comment et pourquoi. La vision de la ville est prioritaire (et pas celle d'Europe, ou du monde).

Nous ferons une analyse de la méthode de la diplomatie urbaine ainsi que sur ses possibles évolutions et adaptations dans les conclusions.

Tableau 34 : Bases para la décision en diplomatie urbaine

Degré Instrument	Position	Avantages	Désavantages	Etape stratégique
Contraire	*1.* Analyse des éléments en ligne	Coût minimal Temps de préparation de la réaction	Aucune visibilité Mauvais « timing », quand la réaction arrive elle n'est plus d'actualité	Introduction (ou déclin)
Passif	*2.* Participant simple	Accès à l'information en temps réel	Rapport coût /bénéfice faible : trop élevé Visibilité minimale Impossible d'élaborer un agenda parallèle : saturation des institutions	Introduction
Réactif	*3.* Participant actif	Accès aux réseaux et personnes de contact Questionnement direct des institutions Avantages position 2	Rapport coût /bénéfice moyen : élevé Visibilité moyenne Impossible d'élaborer un agenda parallèle : saturation des institutions	Lancement / Croissance
Proactif	*4.* Ville siège	Mise en valeur de bonnes pratiques Attractivité renforcée Avantages position 5	Si le budget n'est pas prévu par les institutions, l'organisation est chère Visibilité moyenne à haute	Croissance
	5. Intervenant	Visibilité, contacts directs et reconnaissance Opportunité de lobbying et fundraising Alignement sur initiatives similaires ou complémentaires Avantages position 3	Rapport coût /bénéfice positif si le déplacement est financé (exceptionnel) Limité par le cadre et les sujets choisis par l'organisateur de l'événement	Croissance / Maturité
	6. Mise en réseau (stand, pitch, poster)		Rapport coût /bénéfice moyen : cher Concurrence des autres stands / pitch	Maturité
	7. Organisateur individuel *(Bruxelles /Local)*	Définition de l'agenda Avantages position 5	Rapport coût /bénéfice moyen	Maturité / Déclin

Élaboration propre à partir d'Andersson & Cook (2019), Vernon (1992), Goldsmith et Klausen (1997) et observation participante (Novembre 2020)

"Les villes qui ont pris leur avenir en main, qui ont affronté tous les défis auxquels elles sont confrontées, ce sont des villes créatives, ce sont des villes-gouvernement. Elles utilisent le projet urbain pour se régénérer dans tous les sens du terme ».

Ariella Masboungi

Conclusions : la ville *europolite*

Le moment des conclusions peut sembler celui de la fin d'un cheminement annoncé dès l'introduction. Il doit être aussi perçu comme l'occasion d'ouvrir de nouvelles voies ou de mentionner celles qui, faute de pertinence ou de temps, n'ont pu être empruntées avant. Notre route, sous le titre *La diplomatie urbaine européenne, une approche par les instruments* nous a menée sur les pas de la ville européenne, soit « *toute celle qui exerce ses compétences aussi au niveau de l'UE, et ce dans des degrés et formes différents* », ainsi que nous la définissions dans notre deuxième chapitre. Nous avons ainsi examiné les principes et contraintes de la diplomatie urbaine, tout comme ses cadres théorique et pratique. Nous pouvons à présent mettre en perspective regarder les évolutions et établir un parallèle avec d'autres institutions comme l'Université.

Dans notre présentation, nous avons défini le cadre de la diplomatie urbaine européenne. Ce cadre est le résultat d'un processus d'observation participante et de théorisation ancrée, méthodes qualitatives qui se sont avérées appropriées, non seulement à notre situation professionnelle mais aussi à un contexte très dynamique et extrêmement sensible. Après avoir obtenu une chaise à la table de l'Union Européenne (Rotolo, 2018), les villes européennes ramènent la nappe, quelques couteaux et le dessert. Nous passons dès lors de la ville européenne (ou européanisée) à la ville *europolite*, cette *ville-gouvernement* qui développe *sa politique locale aussi au niveau européen*. Elle n'est plus un réceptacle passif, géométrique ou consécutif des politiques européennes, ni une invitée par obligation. Elle était en quête de justification théorique (Viltard, 2008) mais aussi de méthode (Acuto et al., 2016). D'où notre choix d'une approche tridimensionnelle :

(i) Des *disciplines, outils et concepts* permettant d'appréhender la diplomatie urbaine européenne : la géographie et l'aménagement, appuyés par les relations internationales, l'économie ou encore le droit ; l'observation et la théorisation ancrée, permettant de saisir et définir le phénomène avec « les yeux » du terrain et les notions de subsidiarité active, projet urbain et instrument.

(ii) Les *instruments* eux-mêmes, en tant que vecteurs de la diplomatie urbaine européenne et donc des dispositifs susceptibles de faire aboutir les objectifs du projet urbain.

(iii) La *méthode de mise en œuvre*, présentée d'une façon opérationnelle, à partir de ses facteurs et contraintes (le talent et l'européanisation), ses indicateurs (la capacité, la coordination ou l'intensité) et les modalités d'application (les trois modèles : bywatcher, silo silencieux ou stratège).

Ainsi, à partir de mécanismes stratégiques comme la subsidiarité active ou encore le projet urbain, le développement local passe à un premier plan où les politiques européennes sont des instruments subordonnés. Nous avons passé en revue les plus importants d'entre eux, faute de pouvoir les observer tous dans le temps imparti à la thèse. Cet examen s'explique par plusieurs raisons :

(i) Chaque projet urbain est singulier : de la même façon qu'il est impossible de recenser tous les projets urbains de toutes les villes européennes (ou *europolites*), il est encore plus complexe de décliner tous et chacun d'entre eux au niveau des instruments choisis, ne serait-ce qu'au niveau européen.

(ii) En outre, tous les instruments ne sont pas utiles à toutes les villes de l'UE.

(iii) Ils évoluent : ils ne sont pas fixés par les traités communautaires, ils sont leur émanation. De surcroît, ils sont reformulés, redirigés et « refinancés » à chaque période budgétaire.

(iv) Les instruments produisent des instruments : ils proposent des options diverses d'application, dans des temps différents et avec des requis particuliers.

Dans le cas du Comité des Régions, il y a des comités et des intergroupes mais aussi des instances et des plateformes ; il existe aussi de nombreuses modalités parmi les stratégies intégrées. Un programme comme Horizon 2020 peut encore publier des dizaines d'appels à projets, tout aussi hétéroclites, dans le même semestre.

Cela justifie aussi notre choix de classement de ces instruments. Sachant que cette thèse se veut un référentiel pour les stratégies de diplomatie urbaine à mettre en œuvre pour n'importe quelle ville européenne, quelle que soit sa taille, nous avons opté pour un classement en fonction de l'effet des instruments par rapport au projet urbain. Nous avons alors écarté d'autres typologies qui se basent plutôt sur le contenu de l'instrument, par exemple dans sa forme (législatif, économique, normatif, incitatif), ou dans sa thématique (environnement, transport, maritimité). Ainsi, les villes intéressées à la démarche pourront facilement trouver des équivalents dans les prochaines périodes budgétaires européennes. Ce serait par ailleurs une des pistes de recherche qui pourraient être privilégiés par la suite. Il semble donc intéressant de s'arrêter par exemple sur un instrument (nouveau) concret (ou, comme nous venons de voir, une famille d'instruments) et de vérifier son application ou son applicabilité en termes de diplomatie urbaine européenne. Finalement il serait envisageable de refaire le guide des instruments existants dans une période à venir. Dans des recherches plus poussées, ces instruments peuvent être classés en fonction de leur difficulté de mise en œuvre ou des ressources nécessaires. Une analyse sur la façon dont ces outils interagissent peut également modifier les trois scénarios et fournir un compte rendu plus détaillé des stratégies.

La période est propice car cette thèse a été achevée entre août et novembre 2020. Une période particulière, non seulement par rapport à la crise épidémique, sociale et économique mais aussi par les transitions au niveau européen (Elkerbout et al., 2020).

Le contexte actuel a mis les villes au centre d'une tempête à plusieurs dimensions : la santé, l'économie, le changement climatique, voire la solidarité et le lien social, ce qui risque de fortement modifier les projets urbains. Même si cela semble un cliché, 2021 sera le moment pour penser différemment, y compris au niveau de la stratégie locale. À l'égard de ces contraintes, les quatre volets du développement durable vont devoir être revus dans une optique d'efficience stricte, même si on doit la mesurer en critères écologiques et sociaux et pas seulement économiques. Il sera nécessaire d'évaluer et d'optimiser les ressources existantes, et cela pourrait passer par une nouvelle politique des relations humaines au sein des mairies, qui prenne en compte les talents multiples dans un cadre d'ouverture européenne, que celle-ci soit opportuniste ou stratégique.

De même, il conviendrait d'appliquer de nouvelles méthodes de décision (ou de revisiter les anciennes) avec une perspective transnationale. Dans ce cadre, surgissent petit à petit de nouveaux instruments qui seront disponibles à partir de l'automne de 2020, voire de nouvelles applications des anciens ou des opportunités ignorées auparavant qui sont aujourd'hui prisées. Les nouvelles stratégies, comme le Pacte Vert ou la deuxième version de la Charte de Leipzig, vont aussi marquer la prochaine période budgétaire européenne. Dans ce sens, le Pacte Vert sera la feuille de route des politiques européennes, comme auparavant la stratégie de Lisbonne ou la stratégie Europe 2020.

À partir de 2021, certains instruments seront modifiés, tandis que d'autres feront leur apparition. Par ailleurs, des instruments utilisés de façon résiduelle ont gagné en importance face à la crise de 2020, surtout du côté des nouvelles technologies. Le Brexit va aussi marquer un changement de cap, et pas uniquement du point de vue budgétaire. La position « agressive » (*rebates*) du Royaume-Uni avait jusqu'alors influencé la totalité des programmes européens mais en particulier les programmes de coopération territoriale (plus de 60).

La subsidiarité elle-même est mise en question après les rappels sur « l'état de droit » émis par la Commission européenne et le Parlement européen à l'encontre de pays comme la Hongrie[514], la Pologne[515], l'Espagne[516] ou encore la France[517].

Dans ce cadre, la Commission Européenne propose une nouvelle perspective stratégique pour les programmes urbains : l'Initiative urbaine européenne (EUI), ainsi qu'une augmentation du FEDER urbain et un soutien particulier à la transition énergétique. Dans la prochaine période, à la place du 5 % actuel, il est proposé 6 % du FEDER pour le développement urbain[518].

Notre question de recherche **(*Comment fonctionne la diplomatie urbaine européenne, quels sont les facteurs favorables (et défavorables) à sa mise en œuvre, quels sont ses instruments et existe-t-il des modèles (tant réels que conceptuels) ?)*** retrouve alors toute son actualité dans un contexte où les cartes sont à nouveau rebattues.

Nous avions indiqué dans l'introduction notre objectif « *d'examiner les éléments tactiques qui composent l'imbrication entre le projet urbain et le contexte de l'Union Européenne ; quel est le contexte de son utilisation et quelles sont les variantes stratégiques, tant dans la pratique que dans la théorie ?* ». Or, comme nous venons de l'expliquer, le contexte est en train de changer radicalement. De nouveaux facteurs peuvent pousser les villes à intégrer la diplomatie urbaine dans leur projet urbain ou à le faire d'une façon plus intense. Après la crise de 2008, beaucoup d'autorités locales se sont détournées de l'action extérieure, dans le temps où d'autres ont accru leur activité européenne. La réponse d'un consultant européen consulté à ce sujet en 2012 est assez claire. Nous lui avions demandé si la période était difficile pour son métier et la réponse fut catégorique : « *Moi ? Je n'ai jamais eu autant de travail, on dirait que toutes les collectivités sont à l'affût d'opportunités* ».

---

514 https://www.lesechos.fr/monde/europe/hongrie-une-longue-liste-datteintes-a-letat-de-droit-138696
515 https://fr.euronews.com/2020/10/07/pologne-bataille-pour-la-defense-de-l-etat-de-droit
516 https://lepetitjournal.com/madrid/actualites/crise-autour-de-letat-de-droit-en-espagne-290474
517 https://www.lexpress.fr/actualite/societe/gilets-jaunes-le-parlement-europeen-condamne-l-usage-du-lbd_2062298.html
518 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

Notre intuition est que ce double mouvement d'écart et d'accélération va se reproduire en 2021. Aussi la recherche pourrait-elle se pencher sur les motifs de ce choix, voire trouver de nouveaux modèles.

De même, notre recherche a tâché d'identifier la stratégie de *diplomatie urbaine* et de la délimiter par rapport à la *diplomatie des villes*, voire par rapport à l'*européanisation*. La clé réside dans la perspective aménagiste : il est nécessaire de mettre le développement local à la base d'une approche territorialisée au sens du rapport Barca. Comme l'observe Armondi (2019, p. 7), « *si la littérature se concentre sur l'européanisation, elle pourrait être en partie critiquée pour avoir adopté une approche plutôt conservatrice de la question de la spatialité de l'UE* ». Il est donc fondamental de construire la théorie de l'action des villes européennes aussi sur un retour à l'urbain qui examine « *la compatibilité avec le plan directeur* » (Kiba-Janiak et Witkowski, 2019, p. 2). Cela n'empêche pas l'existence simultanée de ces trois éléments. *L'européanisation* est un facteur déterminant pour *la diplomatie urbaine.* Par ailleurs, nous pourrions même trouver la *diplomatie des villes* (cf. un positionnement extérieur) comme objectif du projet urbain. Elle serait donc servie par un instrument de diplomatie urbaine européenne. Toutefois, une autre question reste ouverte pour une exploration ultérieure : est-ce que la diplomatie urbaine existe au-delà de l'Union Européenne ?

Nous avions aussi la mission d'identifier les objectifs de la diplomatie urbaine, qui ne sont autres que ceux du projet urbain, les « *objectifs relatifs au développement, bien-être et qualité de vie de la population* » (Borrell, 2012, p. 15). Par conséquent, il est pertinent d'insister sur le fait que l'engagement européen des villes va au-delà des thématiques environnementales, cela « *ne correspond qu'à une des thématiques des actions extérieures (…) ainsi qu'à une des modalités de cet engagement* » (Gely, 2016, p. 21). De ce fait, le projet urbain d'aménagement va servir de feuille de route pour déterminer les objectifs et stratégies au niveau communautaire ainsi que le degré d'implication de la collectivité locale dans les processus d'européanisation, d'où son importance dans le cadre de la diplomatie urbaine. Il va aussi identifier les instruments plus pertinents, voire les moments et les degrés d'implication de la ville dans son usage.

Nous avons mesuré ces différents degrés d'implication à l'aide de trois indicateurs (capacité, coordination et intensité) et de trois modèles (le bywatcher, le silo silencieux et le stratège). Chaque indicateur s'appuie sur deux variables. Ainsi, la *capacité* est déterminée non seulement par la quantité des ressources réellement assignées à la diplomatie urbaine, mais aussi par la qualité de ces ressources. On approche l'indicateur *d'intensité* à partir de la fréquence mais aussi de la validité. Tandis que la première dépend de l'usage des instruments, la deuxième mesure la relation entre la démarche européenne et le projet urbain. Cette deuxième mesure est indispensable, car **sans ce lien, il n'y a pas de diplomatie urbaine**. Nous serions donc dans un autre domaine tel que la diplomatie des villes ou encore tout simplement devant un effet de l'européanisation. Finalement, l'indicateur de *coordination* est celui qui va établir les différences entre les modèles, tant du point de vue de la coordination interne au sein de l'administration locale que par rapport à l'alignement avec la politique européenne. Ensuite, à partir des indicateurs (et des archétypes), trois scénarios de diplomatie européenne ont été décrits : le *bywatcher* (l'opportuniste informé), le *silo silencieux* (où les opportunités européennes sont sectorielles) et le *stratège* (où les opportunités européennes sont transversales). Or, nos modèles sont évolutifs et dynamiques. Nous avons placé Nimègue dans la catégorie de bywatcher, elle est sûrement aujourd'hui, depuis son expérience de Capitale Verte européenne, plus proche du silo silencieux, avec un service « vert » qui centralise la démarche européenne. Tous les modèles sont valables, il n'y a pas un meilleur que l'autre. En ce sens, les modèles ne sont pas linéaires. La transition de Nimègue d'un scénario à l'autre ne veut pas dire qu'elle passe « *d'une étape à la suivante* ». Des études de cas sur la manière dont une ville se comporte au fil du temps en termes de diplomatie urbaine pourront servir à vérifier si le scénario change et pourquoi. De même, des facteurs comme le cycle politique ou les crises économiques sont des aspects intéressants à développer comme contraintes (ou moteurs) de la diplomatie urbaine européenne.

En termes de communication publique et de capitalisation de connaissances, il est intéressant d'associer nos modèles avec le récit de l'héros, avec des archétypes issus de la culture populaire. Cela facilite le transfert de la théorie à la mise en œuvre.

La subsidiarité active permet, en outre, à la ville d'exercer ses compétences au niveau européen et donc d'établir la diplomatie urbaine comme levier de son projet urbain. Nous avons donc choisi le principe de *subsidiarité*, particulièrement dans son versant « actif », pour justifier la légitimité de la diplomatie urbaine européenne. Comme le rappellent Korthals Altes et Haffner (2019, p. 16), « *il n'y a pas de base juridique spécifique pour les politiques urbaines dans les traités de l'UE* ». Dans ce sens, une analyse à venir pourrait examiner l'application du principe de précaution tel que reconnu par la déclaration de Rio en 1992[519], et donc justifier une action européenne d'une ville, « en *cas de risque de dommages graves ou irréversibles* », car l'absence d'une *base juridique* ne saurait pas « *servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives* ». La récente crise épidémique et sociale est un terrain fertile pour le principe de précaution et son application au niveau local[520].

Par ailleurs, dans ce moment de crise où les ressources financières sont (et seront) soumises à pression, le talent devient un point critique. Le facteur humain peut être analysé plus en détail, c'est-à-dire l'impact d'un changement de majorité, l'influence de la personnalité du maire, les résultats de l'implication d'un expert clé, etc. La crise de 2008 a provoqué un questionnement sur les métiers européens. Beaucoup de spécialistes (dont nous faisons partie) se sont reconvertis en *intrapreneurs*[521] multitâches au sens de Basso et al. (2016). Il est évident que si la diplomatie urbaine européenne consiste à intégrer les instruments européens dans le quotidien de la gestion locale, alors le rôle des agents est déterminant. Qui sont ces agents ? Quelles capacités doivent-ils développer ou avoir ? Comment travailler ensemble ? Peut-on créer du talent « européen » en interne ? L'attirer ? Quid de la rétention du talent quand il est international ? De même, la méthode de mise en marche du « Living Lab » de la diplomatie urbaine reste à se concrétiser.

[519] https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm
[520] Intervention presse de Maître Fabrice Di Vizio, le 28/11/20.
[521] Le porteur de projet interne à l'entreprise, qui agit de façon plus ou moins autonome.

De surcroît, l'arrivée d'un maire avec un profil hautement européen peut convertir en stratège une ville n'ayant jamais eu la moindre activité européenne. Au contraire, un maire eurosceptique peut détruire une activité internationale solide (Gely, 2016, pp. 206-207). Il faudrait donc examiner plus en profondeur l'influence du maire européen, au sens de Heinelt et al. (2018), voire le changement qui se produit après l'embauche d'un animateur européen dont le profil réunirait les compétences suivantes :

> « *Maîtrise des enjeux internationaux, mise en place du système de veille pour les appels à projets nationaux, européens et internationaux, ingénierie de montage, gestion, évaluation et communication de projets, négociation internationale, protocole international, ou encore accompagnement des acteurs locaux à l'international* » (Kihlgren, 2020, p. 31)

De même, la ville peut « avoir un talent » et « faire son cv » de façon graduelle. La perspective économique et celle du marketing territorial entrent ici en jeu, incitant la ville à jouer sur son avantage comparatif (une fois celui-ci est identifié) comme à multiplier et à orienter ses actions sur cet avantage. Cela produirait un « cv » européen où la ville utilise ses instruments non seulement en tant que contribution au projet urbain, mais aussi dans une quête de prestige, prestige qui peut servir tout autant à l'attractivité de la ville qu'à la carrière politique du maire.

La diplomatie urbaine européenne se présente de même comme une méthode stratégique et un processus d'apprentissage. Nous avons donc choisi comme exemple l'approche du cycle du produit de Vernon (1992) combinée avec les degrés d'européanisation de Goldsmith et Klausen (1997). Ce choix a été déterminé tant par la popularité des deux approches que par leur simplicité. Toutefois, d'autres formules peuvent être appliquées, comme par exemple une analyse SWOT[522], un Business Model Canvas[523] ou encore la matrice Mc Kinsey[524]. A cet égard, il est nécessaire d'ajouter qu'en diplomatie urbaine européenne, il est possible (et fréquent) d'appliquer l'optimisation dans le sens de Pareto, voire la sérendipité.

---

[522] https://www.lescahiersdelinnovation.com/analyse-swot/
[523] https://bpifrance-creation.fr/moment-de-vie/business-model-canvas-outil-incontournable-createur
[524] https://www.manager-go.com/strategie-entreprise/matrice-mac-kinsey.htm

Enfin, il nous semble possible de tester ces modèles sur d'autres structures telles que les réseaux de villes ou encore les Universités. Dans le premier cas, il faudrait assumer que les réseaux urbains appliquent aussi des projets urbains, même s'ils sont collectifs. Par ailleurs, de par leur nature transnationale, les réseaux de villes bénéficient d'une légitimité européenne inhérente. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 7, les réseaux de villes participent aux différents instruments énoncés, soit en leur nom propre, soit en accompagnant leurs membres. L'adaptation du modèle semble alors directe.

Il faudrait néanmoins nuancer certains indicateurs tels que la *coordination interne*. Il serait nécessaire de mesurer dans ce cas aussi la coordination interne entre les membres (par exemple, à combien de projets européens collaborent-ils ?), en plus de la coordination entre « services » du réseau (ou de son secrétariat). Nous devrions aussi rajouter une fréquence secondaire dans l'indicateur d'intensité (dans combien d'instruments le réseau accompagne-t-il ses villes membres ?). Dans une première approche, le réseau *stratège* pourrait être défini par les principes suivants :

(i) Il est une association « libre » de villes pour les villes, dans le cas de plateformes gérées par des tiers ou fortement financées de façon externe, l'agentivité est réduite !

(ii) Chaque ville membre doit pouvoir s'identifier au réseau (au projet collectif)

(iii) Le réseau doit avoir ses propres projets (indépendance et donc capacité) qui émanent de ce projet collectif. Il doit offrir une « expertise »

(iv) Le réseau doit offrir des opportunités d'échange, apprentissage, formation et information (coordination)

(v) Il doit avoir une présence européenne.

Le transfert devint un brin plus complexe quand il s'agit des Universités car, malgré leur autonomie, elles n'ont pas de pouvoirs en soi au niveau constitutionnel. De même, les Universités se sont centrées sur des instruments très spécifiques –les projets européens, notamment dans les programmes d'éducation, recherche et innovation–, et montrées très timides pour les autres programmes.

Il est donc difficile d'appliquer nos modèles aux universités car les indicateurs seraient biaisés du fait de leur concentration sur un seul type d'instrument, lui-même fortement focalisé sur deux thématiques. Néanmoins, la modélisation de la diplomatie urbaine nous permet d'imaginer le cas d'une Université qui voudrait appliquer le modèle à partir de ses indicateurs et ses variables. A tout le moins, la simulation suivante pourrait servir de guide à une ville qui voudrait commencer une telle démarche en partant d'un « niveau zéro » de diplomatie urbaine européenne.

Tout d'abord il serait nécessaire de prendre en main le projet de l'université (ou le projet urbain, selon le cas) afin d'identifier les politiques européennes intéressantes pour elle (s'il y en a). Plusieurs activités peuvent contribuer à nourrir cette identification comme (i) observer ce qui se passe dans d'autres universités (villes) ou regarder des bases de données telles que CORDIS ou KEEP, (ii) vérifier ce que les institutions de l'UE et d'autres organisations transnationales (OCDE, ONU...) disent et proposent, (iii) accéder aux manifestations d'information (virtuelles et si possible physiques) de ces institutions , ou encore (iv) rejoindre un réseau (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 3)

Une fois les lignes identifiés et mises en relation avec le projet, il est nécessaire d'allouer la capacité appropriée en termes de budget, de temps, de ressources humaines… De même, la qualité de ces ressources doit être prise en compte. Est-ce que le président de l'université et son conseil sont impliqués ? Y-a-t-il un animateur « Europe » professionnel ? Avec quel profil/quelle expérience ? De façon similaire, et en parallèle avec la capacité, il est opportun de se pencher sur la méthode de coordination ? Est-elle absente ? Centralisée sur un seul service ? Avons-nous des référents « Europe » dans chaque laboratoire ? Travaillent-ils ensemble ? De même, est-ce que nos lignes de recherche et d'enseignement s'accordent avec les préoccupations européennes, par exemple le Pacte Vert ?

Enfin, l'Université (ou notre ville débutante) pourra se poser la question de l'intensité. Nous proposons volontairement de laisser cette question en dernier, afin d'éviter d'identifier, par inertie, « les mêmes instruments que d'habitude ».

Une fois que le potentiel en termes de capacité et coordination est établi, l'Université peut porter son regard sur d'autres instruments qu'un programme Horizon2020 ou une Université « Européenne » dans les termes (assez limités) d'Erasmus +. Le moment est alors venu de regarder les instruments de programmation d'un point de vue nouveau, par exemple : s'intégrer dans la démarche Smart city de la ville d'origine, aligner le projet universitaire avec le Pacte Vert ou créer des relais entre le pôle entrepreneuriat et les référents locaux du programme Erasmus pour les Jeunes Entrepreneurs.

L'Université (ou notre ville débutante) peuvent aussi penser aux instruments d'influence. Dans le cas spécifique de l'Université, il est manifestement intéressant de répondre aux consultations européennes. Leur bonne identification permettant de les mettre en phase avec la production universitaire peut conduire à une valorisation immédiate de la recherche de l'établissement, et ce au niveau européen. Sans être indispensable, c'est aussi un premier pas pour intégrer plus tard les enseignants-chercheurs aux groupes d'experts des institutions européennes. Spécialement en début de période budgétaire où ces groupes se renouvellent. C'est aussi une avantage à explorer de la part de la ville débutante si elle n'a pas accès aux leviers politiques nécessaires pour accéder à un poste au Comité des Régions. L'équivalent « société civile » de celui-ci, le Comité Economique et social, est aussi une institution extrêmement intéressante pour la projection internationale de l'Université et, individuellement, de ses membres.

L'Université (ou notre ville « apprentie ») peut aussi examiner les dimensions de la communication européenne, comme la dénomination ou la participation à des classements internationaux. Or, l'activité plus stratégique dans ce domaine est le partage de bonnes pratiques au niveau européen.

Tout comme la réponse aux consultations européennes, le retour sur investissement est particulièrement efficient et dépasse même Pareto : une fois identifié le système de veille, le coût est pratiquement nul !

Tout comme pour les consultations, les appels au partage d'expériences sont fréquents de la part des institutions et des programmes européens. Alors, les avantages que nous avons vus pour les bonnes pratiques en chapitre 6 pourraient donc s'appliquer à la recherche. Sans oublier les « pool » d'expertise ouverts par les programmes européens eux-mêmes qui permettent de se positionner, comme expert thématique, au niveau européen dans le cadre d'initiatives comme URBACT, INTERREG Europe ou Horizon 2020.

En définitive, selon notre approche, « *les pots d'argent européens devraient plutôt être considérés comme une source alternative et complémentaire pour les gouvernements locaux, plutôt que comme une source inépuisable* » (Van Bever et Verhelst, 2013, p. 13). Telle est la démarche, en somme, de la diplomatie urbaine européenne : optimiser les ressources et les instruments à disposition, afin que la dimension européenne puisse contribuer efficacement à l'aboutissement du projet urbain d'aménagement.

Table des matières

Remerciements 5

Liste de tables et figures 8

Liste des abréviations 10

INTRODUCTION 12

PARTIE I : LE CADRE DE LA DIPLOMATIE URBAINE EUROPÉENNE 27

Chapitre 1 : Eléments de contexte et cadrage 29

1.1 La position internationale des villes depuis 2013 30

1.2 La politique urbaine européenne 40

1.3 Etat de l'art : la musique sans les instruments 51

Chapitre 2 : Enjeux de la thèse 62

2.1 La diplomatie urbaine européenne, levier du projet urbain 64

2.2 Identifier les instruments de la diplomatie urbaine européenne 75

2.3 Questionnement : passer de l'influence à la stratégie 87

Chapitre 3 : Cadre méthodologique 97

3.1 Observation participante et théorie ancrée 100

3.2 L'importance des modèles 109

3.3 Une approche multidisciplinaire : pourquoi la géographie ? 126

PARTIE II : LES INSTRUMENTS DE LA DIPLOMATIE URBAINE EUROPÉENNE 136

Chapitre 4 : Les instruments de programmation 142

4.1 Les stratégies intégrées 144

4.2 Les programmes européens 165

4.3 L'Agenda urbain européen 191

4.4 Le Pacte Vert 206

Chapitre 5. La diplomatie vue par les villes européennes 210

5.1 Diplomatie, lobby et partenariat 211

5.2 Les missions diplomatiques 215

5.3 La représentation dans les institutions 219

Chapitre 6 : Instruments de communication et promotion (européens) 237

6. 1 Les stratégies de promotion et de communication 239

6.2 Les évenements : les « weeks » et les « days» 251

6. 3 La Ville de l'année 260

6.4 Les nouvelles technologies 273

6.5 Bilan : La communication territoriale européenne 280

Chapitre 7. Les réseaux de villes, logiciel de la diplomatie urbaine 281

7.1 Délimitation du concept 284

7.2 L'intérêt pour le projet urbain : bénéfices et rôles 293

7.3 Fonctions et typologie 297

7.4 Les jumelages entre villes européennes 299

7.5 Les réseaux à thématique généraliste : Eurocities 305

7.6 Les réseaux sectoriels : un agenda urbain collectif 308

7.7. Les réseaux de villes et le retour du territoire 311

7.8 Bilan : vers un modèle hybride pour les réseaux de villes ? 315

PARTIE III : FACTEURS, METHODES ET MODELES DE LA DIPLOMATIE URBAINE 319

Chapitre 8 : Les bases de la diplomatie urbaine 320

8.1 Les facteurs internes : l'importance du talent 322

8.2 Facteurs externes : une nouvelle vision de l'européanisation 337

8.3 Indicateurs : capacité, coordination et intensité 347

Chapitre 9 : Les modèles d'action 357

9.1 Le bywatcher 359

9.2 Le silo silencieux 368

9.3 Le stratège 375

9.4 Bilan : fluidité entre les modèles et prise de décision 381

Conclusions : la ville *europolite* 387

Table des matières 400

Bibliographie 403

Bibliographie

Acuto, Michele. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. Routledge.

Acuto, M., Morissette, M., Chan, D., & Leffel, B. (2016). City Diplomacy and Twinning: Lessons from the UK, China and globally. *City Leadership Initiative, Department of Science, Technology, Engineering and Public Policy, University College London (UK Government Office for Science*.

Acuto, Michele, and Steve Rayner. 2016. 'City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-Ins?' *International Affairs* 92(5): 1147–66.

Acuto, Michele, Mika Morissette, and Agis Tsouros. 2017. 'City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities'. *Global Policy* 8(1): 14–22.

Acuto, M., Decramer, H., Kerr, J., Klaus, I., Tabory, S., & Toly, N. (2018). Toward city diplomacy: Assessing capacity in select global cities. Chicago Council on Global Affairs.

Adshead, Maura. 2013. Throwing out the Baby with the Bathwater? Contemporary *Irish Approaches to EU Cohesion Policy*. University of Limerick.

Affairs, KEA European et al. 'Research for CULT Committee - Culture and Creative Sectors in the European Union – Key Future Developments, Challenges and Opportunities'. : 106.

Aggestam, Karin, and Ann Towns. 2019. 'The Gender Turn in Diplomacy: A New Research Agenda'. *International Feminist Journal of Politics* 21(1): 9–28.

Akande, Adeoluwa, Pedro Cabral, Paulo Gomes, and Sven Casteleyn. 2019. 'The Lisbon Ranking for Smart Sustainable Cities in Europe'. *Sustainable Cities and Society* 44: 475–87.

Aldecoa, Francisco, and Michael Keating, eds. 1999. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London ; Portland, OR: F. Cass.

Alemanno, Alberto. 2017. *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*. Icon Books.

Ambroziak, Adam A. et al., eds. 2015. *Europeanization Processes from the Mesoeconomic Perspective: Industries and Policies*. Kraków: Cracow University of Economics.

Amiri, S., & Sevin, E. (Eds.). (2020). *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*. Springer Nature.

'Ancarani, Fabio. 2001. 'Marketing Places. A Resource-Based Approach And Empirical Evidence From The European Experience'. *SSRN Electronic Journal*. http://www.ssrn.com/abstract=278264 (August 21, 2020).

Anderfuhren-Biget, Simon, Ursula Häfliger, and Simon Hug. 2012. 'The Values of Staff in International Organizations'. In *Routledge Handbook of International Organization*, Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9780203405345

Andersson, Ida, and Ian R Cook. 2019. 'Conferences, Award Ceremonies and the Showcasing of "Best Practice": A Case Study of the Annual European Week of Regions and Cities in Brussels'. *Environment and Planning C: Politics and Space* 37(8): 1361–79.

Andonova, Liliana B., Michele M. Betsill, and Harriet Bulkeley. 2009. 'Transnational Climate Governance'. *Global Environmental Politics* 9(2): 52–73.

Andrew Abbott. 2007. 'Mechanisms and Relations'. *Sociologica* (2): 0–0.

Angelini, Julien. 2011. 'Le Territoire, Les Territories et La Mise En Oeuvre de La Subsidiarité Active'. In *Ve Congrès International*, Corti: Stamperia Sanmarceli - Universita di Corsica, 199–213.

Anholt, Simon. 2009. 'Should Place Brands Be Simple?' *Place Branding and Public Diplomacy* 5(2): 91–96.

Antalovsky, E., Dangschat, J. S., & Parkinson, M. (2005). European Metropolitan Governance. *Cities in Europe—Europe in the Cities. Wien: Europaforum*.

Antonescu, D. (2020). New cohesion and regional policy in 2021-2027 period.

Anttiroiko, Ari-Veikko. 2014. *The Political Economy of City Branding*. 1st ed. Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9780203782187 (August 5, 2020).

Arab, N. (2007). Activité de projet et aménagement urbain: les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme. *Management Avenir*, (2), 147-164.

Arab, N. (2018). Pour une théorie du projet en urbanisme. *Revue européenne des sciences sociales*, *56*(1), 219-240.

Armondi, Simonetta. 2019. 'The Urban Agenda for the European Union: EU Governmentality and Urban Sovereignty in New EU-City Relations?' In *Armondi S., De Gregorio Hurtado S. (Eds) Foregrounding Urban Agendas. The New Urban Issue in European Experiences of Policy-Making*, The Urban Book Series, Cham, Switzerland, 3–20.

d'Arripe, Agnès. 2015. 'La Posture Du Chercheur Dans l'observation Participante: De La Trahison à La Culpabilité'. *Antropológicas* (13): 48–56.

Atkinson, Rob, and Karsten Zimmermann. 2016. 'Cohesion Policy and Cities: An Ambivalent Relationship'. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing.

Baars, Stefan. 2018. 'The urban dimension in eu macro-regional strategies City Networking and Its Contribution to Macro-Regional Cooperation in the Baltic Sea Region'. European Spatial and Environmental Planning. Radboud University | Nijmegen School of Management.

Bacigalupo Saggese, Mariano. 2001. 'Las Regiones en la Unión Europea'. *Revista de derecho de la Unión Europea* (1): 59–80.

Bäckstrand, Karin, Jonathan W. Kuyper, Björn-Ola Linnér, and Eva Lövbrand. 2017. 'Non-State Actors in Global Climate Governance: From Copenhagen to Paris and Beyond'. *Environmental Politics* 26(4): 561–79.

Badie, Bertrand, Dirk Berg-Schlosser, and Leonardo Morlino, eds. 2011. *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications.

Bagnasco, A., & Le Galès, P. (Eds.). (2010). *Villes en Europe.* La découverte.

Baker, Bill. 2007. *Destination Branding for Small Cities: The Essentials for Successful Place Branding*. Destination Branding Book.

Bansard, Jennifer S., Philipp H. Pattberg, and Oscar Widerberg. 2017. 'Cities to the Rescue? Assessing the Performance of Transnational Municipal Networks in Global Climate Governance'. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17(2): 229–46.

Barber, Benjamin R. 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.

Barber, B. R. (2017). *Cool cities: Urban sovereignty and the fix for global warming*. Yale University Press.

Barresi, Alessandra. 2017. 'The Urban Innovative Actions Initiative of the European Union: a Critical Analysis of the Selected Projects'. *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*: 97-104 Pages.

Baruch, Marc Olivier, and École nationale d'administration, eds. 2006. *Généalogies de la réforme de l'État*. Paris: Documentation Française.

Bassens, David et al., eds. 2018. *The City as a Global Political Actor*. 1st ed. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2018. |: Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9781351330749 (August 5, 2020).

Basso, Olivier, Olga Belousova, and Benoît Gailly. 2016. 'Les intrapreneurs, rebelles improbable'. *Entreprendre & Innover* 28(1): 28.

Bátora, Jozef. 2005. 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?' *Journal of European Public Policy* 12(1): 44–66.

Bauer, Michael W., and Jörn Ege. 2016. 'Bureaucratic Autonomy of International Organizations' Secretariats'. *Journal of European Public Policy* 23(7): 1019–37.

Béal, Vincent, and Gilles Pinson. 2009. 'Du petit chose au « 5th best mayor in the world ».: Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action'. *Pôle Sud* n° 30(1): 7.

Beaud, M. (2020). *L'art de la thèse*. La Découverte.

Behar, Daniel. 2000. 'Les nouveaux territoires de l'action publique'. *Territoires d'influence / 1*: 12.

Bellanger, Emmanuel, ed. 2014. *Le Maire*. Paris: Seuil.

Bellini, Nicola, Giulia Lazzeri, and Marino Cavallo. 2019. *Smart Specialisation: Reappraising the Local Dimension*. Milano: Franco Angeli.

Souder, D. B., Bredel, S., & Rodd, L. R. (2005). A study of sister city relations. *A research paper of Asian Languages and Civilizations in University of Colorado*.

Bendlin, Lena. 2016. 'Uncovering Local Impacts – The Influence of Transnational Municipal Climate Networks on Urban Climate Governance'. In Berlin, 1–20.

Bénit, Claire, and Philippe Gervais-Lambony. 2003. 'La Mondialisation Comme Instrument Politique Local Dans Les Métropoles Sud-Africaines (Johannesburg et Ekhuruleni): Les «pauvres» Face Aux «vitrines»/Globalisation and Local Urban Policies in South African Metropolitan Areas (Johannesburg and Ekhuruleni): Shop-Window and Back-Shop'. In JSTOR, 628–45.

Best, Heinrich, György Lengyel, and Luca Verzichelli, eds. 2012. *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Betsill, Michele M. 2006. 'Transnational Actors in International Environmental Politics'. In *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, Springer, 172–202.

Beukman, E. F. (2017). Return of the city state? an assessment of city international relations.

Beyers, Jan, and Tom Donas. 2014. 'Inter-Regional Networks in Brussels: Analyzing the Information Exchanges among Regional Offices'. *European Union Politics* 15(4): 547–71.

Beyers, Jan, Tom Donas, and Bert Fraussen. 2015. 'No Place like Home? Explaining Venue Selection of Regional Offices in Brussels'. *Journal of European Public Policy* 22(5): 589–608.

Biraud, G. (2011). Staff-management relations within the United Nations. *Joint Inspection*.

Bitsch, Vera. 2005. 'Qualitative Research: A Grounded Theory Example and Evaluation Criteria'. *Journal of agribusiness* 23(345-2016–15096): 75–91.

Blázquez Morilla, Ana María. 2007. 'Instrumentos de ordenación y gestión territorial y medioambiental. Marco normativo regulador de las actividades económicas en la comunidad valenciana'. *Cuadernos de geografia* (81–82): 133–60.

Bloom, D. E., D. Canning, and G. Fink. 2008. 'Urbanization and the Wealth of Nations'. *Science* 319(5864): 772–75.

Blum, Ileana. 'Régénération urbaine et renouvellement des pratiques d'urbanisation en Roumanie : Le cas du centre historique de Bucarest'. : 391.

Boisen, Martin, Kees Terlouw, Peter Groote, and Oscar Couwenberg. 2018. 'Reframing Place Promotion, Place Marketing, and Place Branding - Moving beyond Conceptual Confusion'. *Cities* 80: 4–11.

Bolt, G. (2013). *Politique de la ville: perspectives françaises et ouvertures internationales* (No. 52). La Documentation française.

Boix, R. (2003). Networks of cities and growth: theory, network identification and measurement of the network externality.

Borraz, Olivier, and Patrick Le Galès. 2010. 'Urban Governance in Europe : The Government of What ?' *Métropoles* (7). http://journals.openedition.org/metropoles/4297 (August 21, 2020).

Börzel, Tanja A. 2002. 'What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance'. *SSRN Electronic Journal*. http://www.ssrn.com/abstract=302706

Börzel, Tanja A., and Thomas Risse. 2003. 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe'. In *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli. Oxford University Press, 57–80. https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199252092.001.0001/acprof-9780199252091-chapter-3

Boulineau, Emmanuelle. 2016a. 'Les jumelages internationaux des villes de la mer Noire : dynamiques spatiales et temporelles'. *Revue Géographique de l'Est* 56(3–4). http://journals.openedition.org/rge/5814

———. 2017. 'Towards a Political Geography of Territorial Cooperation: Transnational Regions and City Networks in Perspective'. *L'Espace Politique* (32). http://journals.openedition.org/espacepolitique/5407

———.2016. Les macrorégions en Europe, des territoires comme les autres?. Bourgault, Jacques. 2005. 'Stratégies et pratiques de développement des compétences des cadres dans les organisations publiques'. *Revue française d'administration publique* 116(4): 609.

Bourgeat, Serge, and Catherine Bras. 2014. 'Le monde de James Bond : logiques, pratiques et archétypes'. *Annales de géographie* 695–696(1): 671.

Boussetta, Mohamed. 2013. *Intelligence économique, entreprises et territoires*. Paris: Harmattan.

Bouvier, Thomas, and Denis Stokkink. 2009. *Construire des villes européennes. La ville européenne durable Tome 1 Tome 1*. Bruxelles: Pour la Solidarité.

Braat, Eleni, and Pepijn Corduwener. 2019. *1989 and the West: Western Europe since the End of the Cold War*. 1st ed. eds. Eleni Braat and Pepijn Corduwener. New York; London: Routledge, 2019.: Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9781351379939

BRACONNIER, P., & CAUQUIL, G. (2010). L'évaluation des politiques publiques–Le développement d'une nouvelle culture. *CNDP, Mayenne*.

Brand, Caroline et al. 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines*. éditions Quae. https://www.quae-open.com/produit/84/9782759226191/construire-des-politiques-alimentaires-urbaines

Brenner, Neil. 1998. 'Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe'. *Review of International Political Economy* 5(1): 1–37.

Breton, Éléanor. 2014. 'Répondre à l'appel (à projets): Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale'. *Politix* N° 105(1): 213.

Brito, B. R. (2010). Hard, soft or smart power.: Conceptual discussion or strategic definition?. *JANUS. NET*, *1*(1), 112-114.

Bruno, Dupeyron. 2003. 'La coopération transfrontalière multi-nivelée en Europe. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers?' : 15.

Brunon, Dominique. 2004. 'Les Benefices Du Partenariat Transnational'. *Economie et humanisme*: 53–53.

Bulkeley, Harriet et al. 2003. 'Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe'. *Journal of Environmental Policy & Planning* 5(3): 235–54.

———. 2016. 'Urban Living Labs: Governing Urban Sustainability Transitions'. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 22: 13–17.

Bulkeley, Harriet, and Michele Betsill. 2005. 'Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the "Urban" Politics of Climate Change'. *Environmental Politics* 14(1): 42–63.

Bunea, Adriana. 'Designing Stakeholder Consultations: Reinforcing or Alleviating Bias in the European Union System of Governance?'

Burgers, Jack, and Jan Vranken. 2003. 'How to make a successful urban development programme'. : 67.

Bursens, Peter, Kirsten Lucas, Matti van Hecke, and Jan Beyers. 2014. 'Keeping an Eye out for Each Other?' In Salamanca, 1–22.

Busch, Henner. 2016. 'Entangled Cities: Transnational Municipal Climate Networks and Urban Governance'. Lund University.

Busch, H., Bendlin, L., & Fenton, P. (2016). Uncovering Local Impacts–The Influence of Transnational Municipal Climate Networks on Urban Climate Governance. C Mandl, and T Kuttner. 2014. 'European Smart City Initiative Assessment of Best Practices to Stimulate Market-/ Demand-Pull'. http://rgdoi.net/10.13140/2.1.4559.7449

Cadiou, Stéphane. 2014. 'Le maire et les paris (risqués) de l'action publique'. *Pouvoirs* 148(1): 43.

Calame, Pierre. 2016. *La gestion des relations entre échelles de gouvernance et le principe de subsidiarité active*. Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). www.citego.org/bdf_dossier-128_fr.html.

Callanan, Mark, and Michaël Tatham. 2014. 'Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies'. *Journal of European Public Policy* 21(2): 188–210.

Camagni, Roberto, and Maria Cristina Gibelli. 1994. 'Réseaux de villes et politiques urbaines'. *Flux* 10(16): 5–22.

Camille, Chamard. 'L'image de marque des territoires comme indicateur de leur performance : des enjeux pratiques aux interrogations éthiques ?' : 14.

'Caponio, Tiziana. 2019. 'City Networks and the Multilevel Governance of Migration. Policy Discourses and Actions'. *SSRN Electronic Journal*. https://www.ssrn.com/abstract=3330592 (August 21, 2020).

Carpenter, Juliet, and Moneyba González Medina. 'Variegated Europeanization and Urban Policy: Dynamics of Policy Transfer in France, Italy, Spain and the UK'. : 24.

Carrière, Jean-Paul. 2008. 'Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ?' *Annales des Mines - Réalités industrielles* Février 2008(1): 18.

Carrillo, E., & Tamayo, M. (2009). El diseño de instrumentos para la evaluación de las políticas y los servicios públicos a partir de las percepciones de los ciudadanos. *Universidad Complutense de Madrid–Universidad Rey Juan Carlos*.

Carvajal, David. 2009. 'In Search of Access A Case-Study of Subnational Interests Access to the Institutions of the European Union'. Mémoire de Master. Lund.

Castanho, Rui Alexandre, José Manuel Naranjo Gómez, and Joanna Kurowska-Pysz. 2019. 'How to Reach the Eurocities? A Retrospective Review of the Evolution Dynamics of Urban Planning and Management on the Iberian Peninsula Territories'. *Sustainability* 11(3): 602.

Castillo-Villar, Fernando Rey. 2018. 'City Branding and the Theory of Social Representation'. *Bitácora Urbano Territorial* 28(1): 33–38.

Cavallier, Georges. 1997. 'Après Habitat II, quelle coopération ?' *Villes en développement* (35): 1.

CCRE. 'Registre de Transparence'. https://ccre.org/fr/actualites/view/3509 (April 22, 2019).

Ceberio Bergés, Itxaso. 2015. 'La complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades transfronterizas intraeuropeas. Análisis del caso de la Eurociudad Vasca'. *Territorios en formación* (9): 23.

Cegarra, Jean-Jack, and Géraldine Michel. 2001. 'Co-branding: clarification du concept'. *Recherche et Applications en Marketing (French Edition)* 16(4): 57–69.

Cerna, L. (2013). The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches. *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) report*, 492-502.

CGLU, Cités et Gouvernements locaux Unis. 2013. *Le Centenaire Du Mouvement Municipal International*. Rabat. https://www.rabat2013.uclg.org.

Chan, Dan Koon-hong. 2016. 'City Diplomacy and "Glocal" Governance: Revitalizing Cosmopolitan Democracy'. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 29(2): 134–60.

Chelin-Allanic, Pascale. 2005. 'Rôle et fonction des collectivités locales dans le processus de construction européenne'. *Connexions* 84(2): 35.

Chevalier, Pascal, Marie-Claude Maurel, and Péter Polá. 2013. 'L'expérimentation de l'approche Leader en Hongrie et en République tchèque : Deux Logiques Politiques Différentes'. *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 43(03): 91–143.

Chevallier, Jacques. 2016. 'La « Modernisation de l'action publique » en question'. *Revue française d'administration publique* 158(2): 585.

Chilla, Tobias. 2012. 'L'Union Européenne a-t-elle une politique de développement des métropoles ? (Does the European Union have a policy of metropolitan development)'. *Bulletin de l'Association de géographes français* 89(4): 558–69.

Chombard-Gaudin, Cécile, and Sylvannick Ribault. 1996 'LES JUMELAGES DU CALVADOS'. 32-33 *Mappemonde 1/96*

Christiansen, Thomas, and Pamela Lintner. 'The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future'. : 7.

Ciattoni, Annette et Veyret, Yvette 2018. *Les Fondamentaux de La Géographie-4e Éd.* Armand Colin.

Claeys, Dorian, and Zoé Lejeune. 2020. *Note relative à l'Agenda urbain de l'UE*. Liège Université.

Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Bruegel Policy Contribution*, *13*.

Clemente, Miren Gurutze Intxaurburu, and Carlos Ochoa Laburu. 'Una revisión teórica de la herramienta de benchmarking'. : 31.

Clermont, Agnès. 'Dès septembre, un vaste espace situé au rez-de-chaussée d'Ilink hébergera le nouveau pôle métropolitain EuropaNant'. : 10.

Coen, David, and Matia Vannoni. 2016. 'Sliding Doors in Brussels: A Career Path Analysis of EU Affairs Managers: SLIDING DOORS IN BRUSSELS'. *European Journal of Political Research* 55(4): 811–26.

COHEN, Samy. 2005. 'Les Etats face aux nouveaux acteurs'. *Politique internationale* (107): 409–24.

Colini, L, and P Ramsden. 'AlEDIL (2013)'. *Urban Development in the EU: 50 projects supported bu the ERDF during the 2007-2013 period*.

Coll, Josep M. 2015. 'Cities emerging soft power: 5 Key Advantages for Improved Global Governance'. *Opinion* (332): 3.

Colmou, Yves. 2006. 'Les collectivités locales : un autre modèle'. *Pouvoirs* 117(2): 27.

Commission, Européenne. 2020. 'Expert Groups Explained'. https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2.

———. 'Better Regulation, Why and How'. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

———.'Structured Dialogue ESIF'.

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/structured-dialogue-with-partners/ (July 8, 2020b).

Corbin, J. M., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative sociology*, *13*(1), 3-21.

Couperus, Stefan, and Dora Vrhoci. 2019. 'A Profitable Friendship, Still? Town Twinning between Eastern and Western European Cities before and after 1989'. In *E. Braat, & P. Corduwener (Eds.), 1989 and the West: Western Europe since the End of the Cold War*, New York; London: Routledge, 2019.: Routledge, 143–60. https://www.taylorfrancis.com/books/9781351379939 (August 24, 2020).

la Cour, Christina. 2018. 'The Evolution of the "Public" in Diplomacy'. *Place Branding and Public Diplomacy* 14(1): 22–35.

Courlet, C. 2013. 'L'économie Territoriale/C. Courlet, B. Pecqueur'. *Grenoble: PUG.*

Cross, Mai'a K. Davis, and Teresa La Porte. 2017. 'The European Union and Image Resilience during Times of Crisis: The Role of Public Diplomacy'. *The Hague Journal of Diplomacy* 12(4): 257–82.

da Cruz, Nuno F., Philipp Rode, and Michael McQuarrie. 2019. 'New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities'. *Journal of Urban Affairs* 41(1): 1–19.

CSIL. 2015. *Agenda Territorial 2020 mis en pratique: améliorer l'efficience et l'efficacité de la Politique de Cohésion par une approche territorialisée : synthèse.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2776/759077

CSIS Commission on Smart Power, Richard Lee Armitage, Joseph S. Nye, and Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.), eds. 2007. *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America*. Washington, D.C: CSIS Press.

Cull, Nicholas John, and Darlene J Sadlier. 2009. *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. Los Angeles: Figueroa Press.

Curtis, Simon. 2011. 'Global Cities and the Transformation of the International System'. *Review of International Studies* 37(4): 1923–47.

———. 2016. 'Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order?' *Millennium: Journal of International Studies* 44(3): 455–77.

Curtis, Simon, and Michele Acuto. 2018. 'The Foreign Policy of Cities'. *The RUSI Journal* 163(6): 8–17.

Curto, Helena Santos et al. 2015. 'Cities and regions: paradiplomacy in portugal'. 5: 9.

Czech, H., Feiersinger, E., & Blau, E. (2019). *Essays on Architecture and City Planning*. Park Books.

Da Cunha, ANTONIO. 2005. 'Développement Urbain Durable, Écourbanisme et Projet Urbain: Principes Stratégiques et Démarches'. *Da Cunha A. et al*: 175–92.

Daele, Wolfgang van den (Hrsg). 'Diskurs und Governance. Abschlussbericht der Forschungsabteilung "Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke".' : 135.

Dandoy, Régis, and Françoise Massart. 'The External Relations of Autonomous Regions in Europe'. : 33.

Daroudi, Mohammad. 2013. 'Reza and and Nastaran Piemani (2013)."'. *Assessing Urban Diplomacy Approach on Foreign Investors in Tehran Using Network Analysis Process-SWOT Analysis" Middle-East Journal of Scientific Research* 15(5): 715–22.

De Cock, Caroline. 2010. *ILobby.Eu: Survival Guide to EU Lobbying, Including the Use of Social Media*. Delft: Eburon.

De Frantz, Monika. 2018. 'The New EU Urban Agenda: Strengthening the'right to the City'by Local Partnership in Multi-Level Governance?'

Deffner, Alex, and Theodore Metaxas. 2007a. 'Place Marketing, Local Identity and Cultural Planning: The CultMark INTERREG IIIc Project'. *Discus Pap. Ser* 13: 367–80.

Defoort, Yves. 2022. 'The Place and Role of the Committee of Regions in the European Decision-Making Process'. Master. Faculty of Law Lund University.

Defrance, Corine. 2008. 'Les jumelages franco-allemands: Aspect d'une coopération transnationale'. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 99(3): 189.

Delgado-Jiménez, A. 2015. 'Del Derecho a La Ciudad al Reto de La Ciudad Sostenible e Inteligente: La Ciudad Sostenible al Servicio Del Derecho a La Ciudad y La Ciudad Inteligente al Servicio de La Ciudad Sostenible'. *Revista de Derecho Urbanístico*: 107–34.

Demazière, C. (1996). *Du local au global: les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*. Editions L'Harmattan.

Demidov, Andrey, and Uwe Puetter. 'Partnership Principle for Structural Funds in the New Member States. Understanding Contestation over the EU Requirements'. : 239.

DEROUET, D, and F LEPOIVRE. 2005. 'Veilles, Processus et Méthodologie'.

Desconnets, Jean-Christophe, Hatim Chahdi, and Isabelle Mougenot. 2014. 'Application Profile for Earth Observation Images'. In *Metadata and Semantics Research*, Communications in Computer and Information Science, eds. Sissi Closs, Rudi Studer, Emmanouel Garoufallou, and Miguel-Angel Sicilia. Cham: Springer International Publishing, 68–82. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-13674-5_8

Devillers, Christian, Philippe Genestier, and Marcel Roncayolo. 1988. 'De la logique de secteur au projet urbain'. *Villes en parallèle* 12(1): 244–59.

Dierick, *A.. Flemish cities in transnational city networks: policymakers or policytakers?.*

Dijkstra, Lewis, Enrique Garcilazo, and Philip McCann. 2013. 'The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities'. *European Planning Studies* 21(3): 334–54.

Dijkstra, Lewis, Jos Maseland, Europäische Kommission, and Centre for Human Settlements, eds. 2016. *The State of European Cities 2016: Cities Leading the Way to a Better Future*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Dijkstra, L., & Poelman, H. (2012). Cities in Europe: the new OECD-EC definition. *Regional focus*, *1*(2012), 1-13.

Dinnie, K. (2010). *City branding: Theory and cases*. Springer.

Domínguez Castro, Luis, and Enrique José Varela Álvarez. 2015. 'Construyendo "Europolis" a partir de la cooperación local "informal" en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET'. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 6(2): 225–46.

Domínguez Castro, Luis, and David Pontes. 2012. Historia Dos 20 Anos Do Eixo Atlantico. [Porto]: : Eixo Atlantico do Noroeste Peninsular.

Donas, Tom, Bert Fraussen, and Jan Beyers. 2014. 'It's Not All about the Money: Explaining Varying Policy Portfolios of Regional Representations in Brussels'. *Interest Groups & Advocacy* 3(1): 79–98.

Doré, G. 2015. 'Le Devenir Du Programme Européen LEADER 2014-2020'. *Document de travail, Institut National du Développement Local*.

Dormois, Remi. 2015. *Les politiques urbaines : histoire et enjeux contemporains*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Dossi, Samuele. 2012. 'Cities and the European union Mechanisms and Modes of Europeanization in the City of Turin'. European Studies. PhD Thesis University of Exeter.

Dozhdeva, Viktoriya. 'Culture and Creativity as Instruments for Local Development. A Study of Practices in Smaller European Cities.' : 129.

Dubois, J. (2009). *Les politiques publiques territoriales: la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. PU Rennes.

Drucker, S., & Gumpert, G. (2016). The Communicative City Redux. *International Journal of Communication (19328036)*, *10*.

Ducruet, C. (2006). Benchmarking urban networking strategies in Europe.

Dukes, Thea. 2008. 'The URBAN Programme and the European Urban Policy Discourse: Successful Instruments to Europeanize the Urban Level?' *GeoJournal* 72(1–2): 105–19.

Duran, Manuel. 2019. 'Regional Diplomacy: A Piece in the Neo-Medieval Puzzle?' *Revue Belge de Géographie - Belgeo* (2). http://journals.openedition.org/belgeo/32375 (August 5, 2020).

Duran, Patrice, and Emmanuel Lazega, eds. 2015. *Les Figures de la coordination (1)*. Paris: puf.

Eberlein, Burkard, and Dieter Kerwer. 2002. 'Theorising the New Modes of European Union Governance'. *SSRN Electronic Journal*. http://www.ssrn.com/abstract=307521

Elizagarate, Victoria de. 2003. *Marketing de ciudades*. Madrid: Pirámide.

Elkerbout, M., Egenhofer, C., Núñez Ferrer, J., Catuti, M., Kustova, I., & Rizos, V. (2020). *The European Green Deal after Corona-Implications for EU climate policy* (No. 26869). Centre for European Policy Studies.

Emelianoff, Cyria. 2005. 'Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?' *Développement durable et territoires* (Dossier 4). http://journals.openedition.org/developpementdurable/532

———. 2007. 'Les Villes Européennes Face Au Changement Climatique. Une Rétrospective.' In Centre de Recherche d'Urbanisme, 159–69.

Engelbert, Jiska, Liesbet van Zoonen, and Fadi Hirzalla. 2019. 'Excluding Citizens from the European Smart City: The Discourse Practices of Pursuing and Granting Smartness'. *Technological Forecasting and Social Change* 142: 347–53.

Ersoy, Aksel, and Stephen Hall. 2020. 'The Bristol Green Capital Partnership: An Exemplar of Reflexive Governance for Sustainable Urban Development?' *Town Planning Review* 91(4): 397–413.

Escach, N. (2014). *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique* (Doctoral dissertation, Lyon, École normale supérieure).

Escach, N. (2016). Les stratégies interterritoriales des municipalités de l'Allemagne baltique: une transition par les réseaux de villes?. Bulletin de l'association de géographes français. Géographies, 93(93-1), 77-97.

Essentials, (2003). L'essentiel pour manager un projet. Les Echos / Harvard Business

Esteve, J. M. P., & de Qualitat Urbana, E. (2000). De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. *Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*.

Europäische Kommission, ed. 2015. *European Capitals of Culture: 30 Years*. Luxembourg: Publ. Off. of the Europ. Union.

Europäische Kommission, and Gemeinsame Forschungsstelle. 2020. *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. https://doi.org/10.2760/32842 (September 5, 2020).

'European Commission et al. 2020. *Assessment Study of the Urban Agenda for the European Union (UAEU): Final Report.* https://op.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_KN0220008ENN (September 5, 2020).

European Commission. Directorate General for Education and Culture. 2015a. *European Capitals of Culture :30 Years.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2766/87872

———. 2015b. *Ex-Post Evaluation of the European Capitals of Culture: Final Report.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2766/88424

European Commission. Directorate General for Education, Youth, Sport and Culture. 2020. *European Capitals of Culture.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2766/625383

European Commission. Directorate General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. 2016. *Guide on EU Funding for the Tourism Sector (2014-2020).* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2873/251606

European Commission. Directorate General for Regional and Urban Policy., and European Policies Research Centre (EPRC). 2017. *Integrated Territorial and Urban Strategies: How Are ESIF Adding Value in 2014 2020? : Final Report.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2776/50425

European Commission. Directorate General for Regional and Urban Policy., Ipsos MORI., Technopolis Group., and Economisti Associati. 2020. *Assessment Study of the Urban Agenda for the European Union (UAEU): Final Report.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2776/8208

European Commission. Directorate General for Regional Policy. 2014. *Investissement territorial intégré :politique de cohésion 2014 2020.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2776/58057

European Commission. Directorate-General for Regional Policy. 2011. *Cities of Tomorrow : Challenges, Visions, Ways Forward*. LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2776/41803

European Commission, and Directorate-General for Research and Innovation. 2017. *EU Research & Innovation for and with Cities: Yearly Mapping Report, September 2017.* http://dx.publications.europa.eu/10.2777/64586 (August 21, 2020).

European Commission. Joint Research Centre. 2017. *Covenant of Mayors: Key Criteria for Adaptation to Climate Change in Local Plans.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/432680

———. 2020. *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/32842

European Committee of the Regions ., t33 Srl., and Spatial Foresight. 2020. *Active Subsidiarity and the European Semester: The Involvement of Cities and Regions in Policy Making for Investment and Structural Reform.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2863/553043

European Environment Agency. 2011. *Global Governance — the Rise of Non-State Actors: A Background Report for the SOER 2010 Assessment of Global Megatrends.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2800/7633

European Parliament. Directorate General for Parliamentary Research Services. 2018. *Study on the Added Value of the European Citizens' Initiative (ECI) and Its Revision.* LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2861/716219

European Union, and European Commission. 2018. *Financial Regulation Applicable to the General Budget of the Union: July 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eveno, Emmanuel. 2015. 'Les « villes intelligentes » : objets de convergence ou de controverse entre développement de la société de l'information et développement durable ?' http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.1.2232.9441

Evers, S.J.T.M, and T Rahimy. 2009. 'Longing and Dreaming in Real Time: How Chagossion Children in Mauritius See the Chagos Islands'.

Exadaktylos, T., & Radaelli, C. M. (2009). Research design in European studies: the case of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *47*(3), 507-530.

Faludi, A. (2005). La política de cohesión territorial de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*.

Faure, Alain. 2007. 'Politiques publiques et gouvernements urbains : Le temps venu de la démocratie différentielle ?' *Télescope,* (13 (3)): 11–20.

Favoreu, Christophe, Yoann Queyroi, and IAE Pau-Bayonne. 'L'appropriation : un levier de pérennisation des innovations publiques'. : 7.

Featherstone, Kevin. 2003. 'Introduction: In the Name of "Europe"'. In *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli. Oxford University Press, 3–26. https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199252092.001.0001/acprof-9780199252091-chapter-1

Feiock, Richard C. 2007. 'Rational Choice and Regional Governance'. *Journal of Urban Affairs* 29(1): 47–63.

Fenet, Raphaëlle. 2007. 'Politiques urbaines dans l'union europeenne : redefinition des roles dans un systeme de gouvernance complexifie'. Science Politique. Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

Fernández Pasarín, Ana Mar. 2016. '*The state back in* : la comitologie ou la délégation controlée et coordonnée du pouvoir'. *Revue française d'administration publique* 158(2): 463.

Fernández-Prado, Martín, and Luis Domínguez Castro, eds. 2019. *City Policies and the European Urban Agenda*. Cham: Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-10847-2 (August 5, 2020).

Fievet, Théo. 2017. 'City Representation Offices in Brussels: Which Practices for Which Objectives?' European Governance. Université d'Utrecht.

Figueiredo Nascimento, S., E. Cuccillato, S. Schade, and A. Guimarães Pereira. 2016. *Citizen Engagement in Science and Policy-Making*. Luxembourg.

Fischer, Frank, Gerald Miller, and Mara S. Sidney, eds. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Fishbone, Aaron. 2020 City networks : 'Evaluating the Next Frontier of International Relations'. : The German Marshall Fund of the United States https://www.gmfus.org/publications/city-networks-evaluating-next-frontier-international-relations (Consulté aout 2020)

Fitjar, Rune Dahl, Paul Benneworth, and Bjørn Terje Asheim. 2019. 'Towards Regional Responsible Research and Innovation? Integrating RRI and RIS3 in European Innovation Policy'. *Science and Public Policy* 46(5): 772–83.

Fleck, Denise L. 2009. 'Archetypes of Organizational Success and Failure'. 6(2): 23.

Florek, Magdalena, Andrea Insch, and Juergen Gnoth. 2006. 'City Council Websites as a Means of Place Brand Identity Communication'. *Place Branding* 2(4): 276–96.

Foray, D., Morgan, K., & Radosevic, S. (2018). The role of smart specialization in the EU research and innovation policy landscape. *Brussels: European Commission. Режим доступа: http://ec. europa. eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/smart/role_smartspecialisation_ ri. pdf, дата обращения*, *13*, 2019.

Fornasier, Mateus de Oliveira, and Sabine Franklin. 2019. 'Governance, Rational Choice and New Pu- Blic Management (Npm): A General View (and Some Critics)'. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (119): 37.

Fouquet, Annie. 2013. 'L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses'. *Revue française d'administration publique* 148(4): 835.

France, Direction générale de la coopération internationale et du développement, and Eugène D Zapata Garesche. 2008. *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine: manuel pratique*. Paris: Ministère des affaires étrangères et européennes.

Frioux, Stéphane. 2009. 'Les Réseaux de La Modernité. Amélioration de l'environnement et Diffusion de l'innovation Dans La France Urbaine (Fin XIXe Siècle - Années 1950)'. Histoire. Université Lumière Lyon 2.

Frost, I. L. 2017. 'Re-Examining the Relationship: Urban Economic Performance and External Economies'. *R-economy* 3(3): 130–38.

Fustec, Klervi. 'L'action publique de l'union européenne a travers les projets européens : un triangle d'intérêts entre les collectivités locales, l'Union européenne et les lobbies'. : 94.

Galdini, Rossana. 'Città, creatività e innovazione Il caso di Essen, European Green Capital 2017'. : 11.

Garben, Sacha, Inge Govaere, and Paul Nemitz, eds. 2019. *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*. Hart Publishing. http://www.bloomsburycollections.com/book/critical-reflections-on-constitutional-democracy-in-the-european-union

Garcia, Beatriz. 2012 'Branding the European Capital of Culture'

Garcia, Elise. 2013. 'L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?' Géographie. Université de Cergy Pontoise,.

García, Eusebio Medina. 'Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa'. : 1.

García Martín, Fernando Miguel et al. 2017. 'Obsolescence of Urban Morphology in Villena (Spain). Spatial Analysis of the Urban Fabric in the ISUD/EDUSI Candidature.' In *Proceedings 24th ISUF 2017 - City and Territory in the Globalization Age*, Universitat Politècnica València. http://ocs.editorial.upv.es/index.php/ISUF/ISUF2017/paper/view/6206

Gassmann, O., Frankenberger, K., & Csik, M. (2014). *The business model navigator: 55 models that will revolutionise your business*. Pearson UK.

Gaspari, Oscar. 2002. 'Cities against States? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900–1960'. *Contemporary European History* 11(4): 597–621.

Gathen, Constanze. 2016. 'Benefits of Networks within Cultural and Creative Industries - The Case of the UNESCO Creative Cities Network with a Particular Focus on Gastronomy'. http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.15017.19048

Gautron, Jacques. 2003. 'Le Guide Du Benchmarking'. *Éditions d'Organisation, Paris*.

Gely, Mary. 2016. 'L'action extérieure des collectivités territoriales françaises: étude de la mise en œuvre d'une action publique transsectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure'. Science Politique. Université Grenoble Alpes.

Georgakakis, D. (2002). *Les métiers de l'Europe politique*.

Gesing, Friederike. 2018. 'Transnational Municipal Climate Networks and the Politics of Standardisation: The Contested Role of Climate Data in the New Global Covenant of Mayors for Climate and Energy'. *Politics and Governance* 6(3): 126–35.

Giddens, Anthony. 1991. 'Structuration Theory'. *Past, Present and Future. In: Bryant, C. and Jary, D.(eds.). Giddens' Theory of Structuration. A Critical Appreciation. London: Routledge*: 55–66.

Giest, Sarah, and Michael Howlett. 2013. 'Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts: Comparative Climate Change Governance'. *Environmental Policy and Governance* 23(6): 341–53.

Giffinger, Rudolf, Christian Fertner, Hans Kramar, and Evert Meijers. 'City-Ranking of European Medium-Sized Cities'. : 12.

Gilboa, Eytan. 2008. 'Searching for a Theory of Public Diplomacy'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1): 55–77.

Godard, X. 2009 Mobilité et métropolisation à l'échelle méditerranéenne: des recherches restreintes et éclatées. Faire Savoirs N° 8 — décembre 2009

Goetz, Klaus H, and Ronny Patz. 2017. 'Resourcing International Organizations: Resource Diversification, Organizational Differentiation, and Administrative Governance'. *Global Policy*: 10.

Gogendeau, Nicolas. 'Le marketing urbain, un outil de domination politique ? Illustration à partir des cas bordelais, nantais et rennais'. : 144.

Goldsmith, Mike. 1993. 'The Europeanisation of Local Government'. *Urban Studies* 30(4–5): 683–99.

Gomez Prieto, J. 2016. 'Impact of European Territorial Cooperation (ETC) on the Promotion and Use of Solar Energy in the Mediterranean'. *Regional Studies, Regional Science* 3(1): 185–92.

González Medina, Moneyba, and Valeria Fedeli. 2015. 'Explorando La Política Urbana Europea: ¿Hacia Una Agenda Urbana Nacional-Europea?' *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*: 8–22.

González, Xavier Oliveras, Antoni Durà Guimerà, and Markus Perkmann. 'Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)'. : 20.

Goodarzi, Mahnaz, and Mohammad Kaffash Nayyeri. 2016. 'Globalization and City Diplomacy: The Formation of Global Citizen (Possibility or Impossibility)'. 3(1): 14.

Gordon, David Jeremy, and Johnson, Craig A. 2018. 'City-Networks, Global Climate Governance, and the Road to 1.5 °C'. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 30: 35–41.

Gordon, David Jeremy. 'From Global Cities to Global Governors: Power, Politics, and the Convergence of Urban Climate Governance'. : 273.

Gornitzka, Åse, and Sverdrup, Ulf. 2008. 'Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union'. *West European Politics* 31(4): 725–50.

Gorzelak, Grzegorz, Katarzyna Zawalińska, and Wydawnictwo Naukowe Scholar. 2013. *European Territories: From Cooperation to Integration?* Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gourdon, Paul. 'Les villes européennes et la circulation de modèles urbains: labellisation des municipalités et légitimation de l'action des pouvoirs locaux.'

De Gouveia, P. F., & London Foreign Policy Centre. (2005). *European infopolitik: Developing EU public diplomacy strategy*. na.

Granger, Maryline. 'Les collectivités territoriales françaises et l'Union européenne : La contribution des collectivités territoriales à l'émergence d'une citoyenneté européenne'. : 838.

Green, Melanie C., Kaitlin Fitzgerald, and Melissa M. Moore. 2019. 'Archetypes and Narrative Processes'. *Psychological Inquiry* 30(2): 99–102.

Greenwood, Justin. 2011. 'Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions'. *Journal of European Integration* 33(4): 437–51.

de Gregorio Hurtado, Sonia. 2015. 'Políticas Urbanas de La Unión Europea Desde La Perspectiva de La Planificación Colaborativa: Las Iniciativas Comunitarias Urban y Urban II En España'. *Cuadernos de Investigación Urbanística* (98): 6–67.

Greswell, T., S. Childe, and R. Maull. 1998. 'Three Manufacturing Strategy Archetypes — A Framework for the UK Aerospace Industry'. In *Strategic Management of the Manufacturing Value Chain*, IFIP Advances in Information and Communication Technology, eds. Umit S. Bititci and Allan S. Carrie. Boston, MA: Springer US, 53–60. http://link.springer.com/10.1007/978-0-387-35321-0_6

Groth, Niels Boje. 2002. 'Geographia Polonica (2002) : Cities and Networking in the Baltic Sea Region'. 75(2): 156.

Grüne-Yanoff, Till. 2010. 'Rational Choice Theory and Bounded Rationality'. In *Religion, Economy, and Cooperation*, Religion and Reason, Berlin, New York: DE GRUYTER, 61–82. https://www.degruyter.com/view/books/9783110246339/9783110246339.61/9783110246339.61.xml

Gualandi, Edoardo, and A. Georges L. Romme. 2019. 'How to Make Living Labs More Financially Sustainable? Case Studies in Italy and the Netherlands'. *Engineering Management Research* 8(1): 11.

Guderjan, Marius. 2012. 'Local Government and European Integration – beyond Europeanisation?'

Guderjan, M. M. (2013). *When Europe meets the local level: a fusing multilevel compound?* (Doctoral dissertation, Manchester Metropolitan University).

Guderjan, Marius, and Lee Miles. 2016. 'The Fusion Approach – Applications for Understanding Local Government and European Integration'. *Journal of European Integration* 38(6): 637–52.

Guido, Gianluigi. 'The Peculiar Nature of Place Marketing According to an Inductional Approach'. : 19.

Guigou, Jean-Louis et al., eds. 2001. *Aménagement du territoire: rapports*. Paris: Documentation Française.

Guillemette, François. 2006. 'L'approche de la Grounded Theory; pour innover?' *Recherches Qualitatives* 26 (1): 32–50.

Gutiérrez Ossa, Jahir Alexander, Rubén Darío Restrepo Avendaño, John Stivens Zapata Hoyos, and Universidad CES. 2017. 'Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado'. *CES Derecho* 8(2): 333–51.

Gutiérrez Palomero, Aaron. 2010. 'Políticas de regeneración urbana en el marco de la unión europea: análisis del impacto de la acción de la iniciativa comunitaria urban (1994-2006)'. In *X Coloquio y jornadas de campo de geografia urbana*, Oviedo, Santander, Bilbao, 216–26.

Haarstad, Håvard, and Marikken W Wathne. 'Smart Cities as Strategic Actors: Insights from EU Lighthouse Projects in Stavanger, Stockholm, and Nottingham'. : 24.

Hagglund, Mariette, and Ulkopoliittinen Instituutti (Finland). 2020. *Rebuilding Sweden's Crisis Preparedness: Lack of Clarity Impedes Implementation*. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/bp283_sweden_crisis-preparedness.pdf

Håkansson, Dag. 2016. 'When the European Union Says "Marco" Do Local Governments Say "Polo"?' Mémoire Master. Lund. http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8873242.

Hale, Thomas. 2020. 'Transnational Actors and Transnational Governance in Global Environmental Politics'. *Annual Review of Political Science* 23(1): 203–20.

Halpern, Charlotte. 2015. 'Aux frontières de l'action publique'. : 19.

———. 'Grandeur et décadence de la politique urbaine de l'Union européenne.' : 19.

Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, and Patrick Le Galès. 2014. *L'instrumentation de l'action Publique: Controverses, Résistances, Effets*. Presses de Sciences Po.

Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, and Institut d'études politiques de Paris, eds. 2014a. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Paris: Sciences Po Les Presses.

Halpern, Charlotte, and Patrick Le Galès. 2011. 'Pas d'action publique autonome sans instruments propres: Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne'. *Revue française de science politique* 61(1): 51.

———. *Grandeur et décadence de la politique urbaine de l'Union européenne. Analyse longitudinale des instruments d'action publique entre 1972 et 2006.* Paris: Sciences Po. 2013

van Ham, Peter. 2008. 'Place Branding: The State of the Art'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1): 126–49.

Hamedinger, A., and A. Wolffhardt. 2010. *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change, & Urban Networks*. Techne Press. https://books.google.fr/books?id=jQY0QwAACAAJ.

Hamman, Philippe. 2004. 'La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » ?' *Espaces et sociétés* 116–117(1): 235.

Hammerschmid, Gerhard et al. 2018. *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28.* http://publications.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_KE0218323ENN (August 13, 2020).

Hanzl-Weiss, Doris, Mario Holzner, and Roman Römisch. 'BRATISLAVA and VIENNA: Twin Cities with Big Development Potentials'. : 40.

'"Have Your Say!": Commission's Public Consultations Engage Citizens, but Fall Short of Outreach Activities'. : 85.

Heath, Robert L., ed. 2010. *The SAGE Handbook of Public Relations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Hebbert, Dr Michael. 'European Cities in a Networked World during the Long Twentieth Century'. : 38.

van Heerden, Eddie, and Lea Scheurer. 2017. *Dix Ans Après La Charte de Leipzig : La Pertinence Durable Du Développement Urbain Intégré En Europe.* Bonn: Institut fédéral de Recherche sur le Bâtiment, la Ville et l'Aménagement du Territoire (.

Heinelt, Dr Hubert. 2017. *The Role Of Cities In The Institutional Framework Of The European Union*. Brussels: European Parliament. Study for the AFCO Committee.

Heinelt, Hubert, Annick Magnier, Marcello Cabria, and Herwig Reynaert. 2018. 'Political Leaders and Changing Local Democracy'. *The European Mayor. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan*.

Heinelt, Hubert, and Stefan Niederhafner. 2005. *Wolfgang van den Daele, Diskurs und Governance - Abschlussbericht der Forschungsabteilung „Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke Social Science Research Center Berlin* (SP IV 2005-103): 76–87.

Helie, Thomas. 2004. 'Cultiver l'Europe. Elements pour une approche localisée de l'« européanisation » des politiques culturelles'. *Politique européenne* 12(1): 66.

Henrikson, Alan K. 'What Can Public Diplomacy Achieve?' : 40.

Herbert, Stephen. 'Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy Department of Geography and Topographic Science and Department of Politics Faculty of Social Sciences University of Glasgow 2000'. : 354.

Herget, Jan, Zdenka Petrů, and Josef Abrhám. 2015. 'City Branding and Its Economic Impacts on Tourism'. *Economics & Sociology* 8(1): 119–26.

Hernandez, Yeray, Silvia Rivas, European Commission, and Joint Research Centre. 2017. *Covenant of Mayors: Key Criteria for Adaptation to Climate Change in Local Plans.* http://dx.publications.europa.eu/10.2760/432680 (August 21, 2020).

Herrschel, T. et Peter Newman (2017). *Cities as international actors*. Palgrave Macmillan.

Hilgers, Mathieu. 2013. 'Observation participante et comparaison : Contribution à un usage interdisciplinaire de l'anthropologie'. *Anthropologie et Sociétés* 37(1): 97–115.

Hoedeman, Olivier. 'Brussels Is the Lobbying Capital of Europe. And with so Many of Our National Laws Starting Life at EU Level, It Is Not Difficult to See Why. Big Corporations, Industry Lobby Groups, Lobby Consultancies and Law Firms Spend Hundreds of Millions of Euros Every Year to Ensure That EU Policymaking Meets the Needs of Big Business – and It Very Often Works.' : 4.

Högenauer, Anna-Lena. 2015. 'The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union'. *Territory, Politics, Governance* 3(2): 147–66.

Holcman, R. (2014). *Management public*. Dunod.

Holm-Hemmingsen, Morten. 2016. 'Une coordination par la concertation : le compromis du système danois'. *Revue française d'administration publique* 158(2): 419.

Hondeghem, Annie, Sylvia Horton, and Sarah Scheepers. 2005. 'Modèles de gestion des compétences en Europe'. *Revue française d'administration publique* 116(4): 561.

Hooghe, Liesbet. 1995. 'Subnational Mobilisation in the European Union'. *West European Politics* 18(3): 175–98.

Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. 1996. 'Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union'. *Publius: The Journal of Federalism*: 73–92.

Hooghe, Liesbet, and Gary NMI Marks. 2002a. 'Types of Multi-Level Governance'. *SSRN Electronic Journal*. http://www.ssrn.com/abstract=302786 (November 29, 2020).

Houk, Melody. 2013. *The URBACT II Local Support Group Toolkit*. Saint-Denis: URBACT Programme. Manuel d'usage.

Houllier-Guibert, Charles-Edouard. 2011. 'La fabrication de l'image officielle de la ville pour un rayonnement européen: gouvernance, idéologies, coopération territoriale et rayonnement'. 55: 30.

———. 2019. 'L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales'. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* Janvir(1): 153.

Howell, K. (2002). Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies.

Hoyler, Michael, and John Harrison. 2017. 'Global Cities Research and Urban Theory Making'. *Environment and Planning A: Economy and Space* 49(12): 2853–58.

Huggins, Christopher. 2018. 'Subnational Transnational Networking and the Continuing Process of Local-Level Europeanization'. *European Urban and Regional Studies* 25(2): 206–27.

Hughes, Michael. 2000. *Diplomacy before the Russian Revolution: Britain, Russia, and the Old Diplomacy, 1894-1917*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : New York: Macmillan ; St. Martin's Press.

Huijgh, Ellen. 2011. 'Changing Tunes for Public Diplomacy at Home: Exploring the Domestic Dimension'. *xchange: The Journal of Public Diplomacy, 2(1), 6.*: 62–73.

Hurd, Ian. 1999. 'Legitimacy and Authority in International Politics'. *International Organization* 53(2): 379–408.

Hurtado, Sonia De Gregorio. 2017. 'WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)'. : 27.

———. 'The EU Urban Policy in the Period 2007–13: Lessons from the Spanish Experience'. *REGIONAL STUDIES*: 20.

Huysseune, Michel, and Theo Jans. 2008. 'Brussels as the Capital of a Europe of the Regions?: Regional Offices as European Policy Actors'. *Brussels Studies* (16). http://journals.openedition.org/brussels/547 (August 5, 2020).

Insch, Andrea. 2014. 'Positioning Cities: Innovative and Sustainable Strategies for City Development and Transformation'. *Place Branding and Public Diplomacy* 10(4): 249–52.

Intxaurburu Clemente, Miren Gurutze, and Carlos Ochoa Laburu. 2005. 'Una Revisión Teórica de La Herramienta de Benchmarking'.

Išoraitė, M. (2015). *Performance measurement in local authorities*.

Jacquot, Sophie. 2006. 'L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femems et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming.' Sociologie Politique et Politiques publiques. Sciences Politiques Paris.

Jacquot, Sophie, and Cornelia Woll. 2008. 'Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe'. *Politique européenne* 25(2): 161.

Janin Rivolin, Umberto, and Andreas Faludi. 2005. 'The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance'. *European Planning Studies - EUR PLAN STUD* 13.

Jans, J. H., ed. 2007. *Europeanisation of Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing.

Järvisalo, S. (2012). How to build successful city brands?-Case Munich, Berlin & Hamburg.

Jeannot, Gilles. 2005. 'Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ?' *Revue française d'administration publique* 116(4)

Jerez, A., Ramos, A., & Allegretti, G. (2011). ¿, con voz pero sIn voto?: movImIentos socIales y lobbIes en los desarrollos recIentes de la Gobernanza europea. *Informe sobre el Estado del proceso de Integración Europeo 2011. El año de la gran prueba,* 35-48.

Jetoo, Savitri. 2017. 'The Role of Transnational Municipal Networks in Transboundary Water Governance'. *Water* 9(1): 40.

Joannides, Vassili, and Nicolas Berland. 2008. 'Grounded theory : quels usages dans les recherches en contrôle de gestion ?' *Comptabilité - Contrôle - Audit* 14(3): 141.

Joenniemi, Pertti, and Alexander Sergunin. 2011. 'Another Face of Integration: City Twinning in Europe'. (22): 12.

John, Peter. 1994. 'The Presence and Influence of United Kingdom Local Authorities in Brussels'. In Swansea: University of Wales.

———. 2000. 'The Europeanisation of Sub-National Governance'. *Urban Studies* 37(5–6): 877–94.

Jones, J. (1997). The Committee of the Regions, subsidiarity and a warning. *European Law Review*, *22*, 312-326.

Jouen, Marjorie. 2008. *La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique*. Paris: Notre Europe. Policy Paper.

Jouen, Marjorie, Nicolas Lete, and Matthieu Hornung. 2016. 'Les autorités locales et régionales dans la formation des positions nationales en matière de politique de cohésion'. *Revue française d'administration publique* 158(2): 477.

Jouve, Bernard. 2007. 'La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ?' *Revue internationale des sciences sociales* 193–194(3): 387.

Jurado-Almonte, José Manuel, Francisco José Pazos-García, and Rui Alexandre Castanho. 2020. 'Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies'. *Sustainability* 12(16): 6438.

Kaltenbrunner, Andreas, Pablo Aragón, David Laniado, and Yana Volkovich. 2013. 'Not All Paths Lead to Rome: Analysing the Network of Sister Cities'. *arXiv:1301.6900 [physics]*. http://arxiv.org/abs/1301.6900

KarayiĞiT, Mustafa T. 2016. 'The EU and Local Governments'. *Strategic Public Management Journal* 2(4): 1–1.

Kasapi, Irisi, and Ariana Cela. 2017. 'Destination Branding: A Review of the City Branding Literature'. *Mediterranean Journal of Social Sciences* 8(4): 129–42.

Kavaratzis, Michalis. 2004a. 'From City Marketing to City Branding: Towards a Theoretical Framework for Developing City Brands'. *Place branding* 1(1): 58–73.

Kayani, Dr Saima Ashraf. 2015. 'Public diplomacy: a new foreign policy PARADIGM'. *Public Diplomacy*: 22.

Kearn, D. W. (2011). The hard truths about soft power. *Journal of Political Power, 4*(1), 65-85.

Keating, Michael. 2017. 'Europe as a Multilevel Federation'. *Journal of European Public Policy* 24(4): 615–32.

Keating, Michael, Liesbet Hooghe, and Michaël Tatham. 2015. 'Bypassing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process'. In *European Union: Power and Policy Making. J.J. Richardson, S. Mazey*, Londres, 445–66.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International social science journal*, *51*(159), 89-101.

Keleş, R. (2001). Coopération internationale pour un développement durable urbain en région Méditerranéenne. Paper prepared for the Mediterranean Meeting on « Urban Management and Sustainable Development » Barcelona, 3-5 September 2001

Keohane, Robert O, and Joseph S Nye Jr. 1973. 'Power and Interdependence'. *Survival* 15(4): 158–65.

Keohane, Robert Owen, Joseph S Nye, and Stanley Hoffmann. 1993. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Harvard University Press.

Kern, Kristine. 'Cities as Leaders in EU Multilevel Climate Governance: Embedded Upscaling of Local Experiments in Eu'. : 22.

———. 'The Europeanization of Cities in the EU Multi-Level System'. : 25.

Kern, Kristine, and Harriet Bulkeley. 2009. 'Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks'. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 47(2): 309–32.

Kern, Kristine, and Tina Löffelsend. 'Governance beyond the Nation-State: Transnationalization and Europeanization of the Baltic Sea Region.' : 40.

Khallouk, Marouane, and Marc Robert. 2018. 'Obstacles to Management Innovation in Nonprofit Organizations: The Case of an International Nongovernmental Organization'. *Journal of Innovation Economics* 25(1): 183.

Kiba-Janiak, Maja, and Jarosław Witkowski. 2019. 'Sustainable Urban Mobility Plans: How Do They Work?' *Sustainability* 11(17): 4605.

Kihlgren, Lorenzo. 2020. *Le nouveau rôle international des villes (et pourquoi il faut l'encourager)*. Paris: Terra Nova.

Kille, Kent J. 'Secretary-General Leadership Capacity: Arguments and Evidence from the UN Secretary-Generalship'. : 30.

Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. Simon and Schuster.

v. Kistowski, Jóakim et al. 2015. 'How to Build a Benchmark'. In *Proceedings of the 6th ACM/SPEC International Conference on Performance Engineering - ICPE '15*, Austin, Texas, USA: ACM Press, 333–36. http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2668930.2688819

Klausen, Kurt Klaudi, and Mike Goldsmith. 1997. 'European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts'. In *European Integration and Local Government*, , 1–15.

Klemme, Marion, and Stadt- und Raumforschung Bundesinstitut für Bau-. 2017. *Dix ans après la Charte de Leipzig la pertinence durable du développement urbain intégré en Europe*. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-201710241480

Koch, Natalie. 2015. 'Exploring Divergences in Comparative Research: Citizenship Regimes and the Spectacular Cities of C Entral A Sia and the GCC'. *Area* 47(4): 436–42.

Kockel, Ullrich, Cristina Clopot, Baiba Tjarve, and Máiréad Nic Craith, eds. 2019. *Heritage and Festivals in Europe: Performing Identities*. 1st ed. Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9780429511554

Koefoed, Oleg. 2013. 'European Capitals of Culture and Cultures of Sustainability – The Case of Guimaraes 2012'. *City, Culture and Society* 4(3): 153–62.

Koen, Verhoest et al. 'How Coordination and Control of Public Organizations by Government Interrelate: An Analytical and Empirical Exploration'. : 36.

Kogut-Jaworska, Magdalena. 2019. 'Integrated Territorial Investments as a Tool for Regional Development – Polish Experience'. In , 1–9.

Kona, Albana, Paolo Bertoldi, and Şiir Kilkiş. 2019. 'Covenant of Mayors: Local Energy Generation, Methodology, Policies and Good Practice Examples'. *Energies* 12(6): 985.

Konijnendijk, Cecil C. 'Green Cities, Competitive Cities – Promoting the Role of Green Space in City Branding'. : 7.

Kopri, Ivan. 'Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia': : 27.

Korneli, Christoph. 2008. *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de Marketing y Comunicación Política*. 1. ed. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Korthals Altes, Willem K., and Marietta Haffner. 2019. 'Urban Agenda: Assessment from the European Parliament's Perspective'. http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.14964.71040

Kowalska, Iwona. 2017. 'Integrated Territorial Investments in the Formula of Cohesion Policy 2014-2020'. *Economic and Regional Studies/Studia Ekonomiczne i Regionalne* 10(1): 36–50.

Krek, Janez, Bruno Losito, Rebecca Ridley, and Bryony Hoskins. 'Participatory Citizenship in the European Union Institute of Education'. : 147.

Kröger, Sandra. 2008. 'Nothing but Consultation: The Place of Organised Civil Society in EU Policy-Making across Policies'. *European Governance Papers (EUROGOV)* (C-08–3): 45.

Kronsell, Annica, and Dalia Mukhtar-Landgren. 2018. 'Experimental Governance: The Role of Municipalities in Urban Living Labs'. *European Planning Studies* 26(5): 988–1007.

Kuokštytė, Ringailė. 2017. 'L'internationalisme municipal comme vecteur de démocratisation: L'étude de cas de la ville lituanienne de Kaunas (1919-1939)'. *Revue internationale des études du développement* 232(4): 115.

Kupiec, A. (1997). Petit guide de l'évaluation des politiques publiques.

La Porte, Teresa. 2013. 'City Public Diplomacy in the European Union'. In *European Public Diplomacy*, Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy., New York: Palgrave Macmillan, 85–111. https://doi.org/10.1057/9781137315144_5.

La Porte, Teresa La, and Andrea Pavón-Guinea. 2018. 'Considering Cities' Role in a European Union Multi-Level Governance Context: An Assessment of Officials' Attitudes'. *European Politics and Society* 19(1): 49–62.

Labaeye, A., & Sauer, T. (2013). *City networks and the socio-ecological transition. A European inventory* (No. 27). WWWforEurope Working Paper.

Labasse, Jean. 2005. 'Profil de villes européennes à vocation internationale'. *Cahiers de géographie du Québec* 25(66): 403–11.

Lacquement, Guillaume. 2013. 'Pratiques De La Gouvernance Locale En Allemagne Orientale'. *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 43(03): 57–89.

Lähdesmäki, Tuuli. 2014. 'The Influence of Cultural Competence on the Interpretations of Territorial Identities in European Capitals of Culture'. *Baltic Journal of European Studies* 4(1): 69–96.

Lahusen, C. Professionalised Work? EU-Public Affairs and Lobbying as an Occupational Field Findings from a survey.

Laidin, Catherine, and Marielle Berriet-Solliec. 2016. 'LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique'. *Économie rurale* (351): 25–47.

Lamb, Robert Dale. 2014a. *Rethinking Legitimacy and Illegitimacy: A New Approach to Assessing Support and Opposition across Disciplines*. Washington, D.C.; Lanham, MD: Center for Strategic and International Studies ; Rowman & Littlefield.

Lang, T., & Török, I. (2017). Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas?.

Lankford, William M. 2000. 'Benchmarking: Understanding the Basics'. *The Coastal Business Journal* 1(1): 57–62.

Lara Pacheco, Ray Freddy. 2019. *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Lara Pacheco, Ray Freddy, et Cerqueira Torres, Olga María. 2017. 'Las ciudades en la gobernanza global multinivel: una aproximación teórica'. *Si Somos Americanos* 17(2): 43–75.

Larrea, Miren, Miren Estensoro, and Martina Pertoldi. 'Multilevel Governance for Smart Specialisation: Basic Pillars for Its Construction'. : 35.

Lascoumes, Pierre. 2008. 'Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)'. *Politique et Sociétés* 26(2–3): 73–89.

Lascoumes, Pierre, and Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner Par Les Instruments*.

Lascoumes, Pierre, and Louis Simard. 2011. 'L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction'. *Revue française de science politique* 61(1): 5.

Lazarou, Lazaros S., and Annemie Turtelboom. 2019. *'Have Your Say!': Commission's Public Consultations Engage Citizens, but Fall Short of Outreach Activities*. European Court of Auditors. Special report.

Le Galès, Patrick. 2003. *Le Retour Des Villes Européennes. Sociétés Urbaines, Mondialisation, Gouvernement et Gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.

Leading Cities. 2019. UCL Press. http://discovery.ucl.ac.uk/10069076/ (August 5, 2020).

Lebrou, Vincent, and Luc Sigalo Santos. 2018. 'Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale: Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels'. *Politique européenne* 60(2): 8.

Lefeuvre, Marie-Pierre. 2012. 'Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale'. *Espaces et sociétés* n° 148-149(1): 177.

Leffel, Benjamin. 2018. 'Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society'. *The Hague Journal of Diplomacy* 13(4): 502–22.

Lehmann, Wilhelm et al. 2003. *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practice : Working Paper*. Luxembourg: European Parliament, Directorate General for Research.

'Leitner, Helga, and Eric Sheppard. 2002. '"The City Is Dead, Long Live the Net": Harnessing European Interurban Networks for a Neoliberal Agenda'. *Antipode* 34(3): 495–518.

Leonard, Mark, Catherine Stead, and Conrad Smewing. 2002. *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre.

Leone, José Antonio Rivas. 2003. 'El Neoinstitucionalismo y La Revalorización de Las Instituciones'. *Reflexión política* 5(9).

Lepesant, Gilles. 'Quel rôle pour l'Union européenne dans la mise en œuvre de politiques urbaines durables ?' : 20.

Lequesne, Christian. 2012. 'La diplomatie publique : un objet nouveau ?' : 4.

Lequesne, Christian, and Stéphane Paquin. 2017. 'Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect'. *International Negotiation* 22(2): 183–204.

Leroux, Céline, Florence Ihaddadene, and de l'éducation populaire et de la vie associative (France) Observatoire de la jeunesse. 2017. *Regards sur la mobilité internationale des jeunes d'outre-mer*. Paris: Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, Observatoire de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

L'Etang Jacquie. 2011. 'The SAGE Handbook of Public Relations'. *Journal of Communication Management* 15(2): 179–82.

Lettieri, Carmela, ed. 2009. *Comprendre l'Italie des années 2000: du social au politique*. Aix-en-Provence: Publications de l'Université de Provence.

Levin, J., & Milgrom, P. (2004). Introduction to choice theory. *Available from internet: http://web. stanford. edu/~ jdlevin/Econ, 20202*.

van Lieroop, Christiaan. 2018. *European Territorial Cooperation*. Bruxelles: European Parliament. Briefing.

van Lieroop, Christiaan, and Albin Bostrom. 2020. *Renewal of the Leipzig Charter*. Bruxelles: European Parliament. AT A GLANCE EPRS.

Lille, Lydia Coudroy de. 2016. 'Introduction - Entre Est et Ouest : une européanisation urbaine'. *Revue Géographique de l'Est* 56(3–4). http://journals.openedition.org/rge/5949

Lindstrom, N. (2005). Europeanization and sub-national governance in Slovenia. *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, (04), 500-519.

Lions, Gwendoline. 2013. 'Le déploiement de l'évaluation des politiques publiques au sein d'une collectivité : l'exemple du conseil général des côtes d'armor'. *Revue française d'administration publique* 148(4): 895.

Liu. 2019. 'The Cultural Legacy of a Major Event: A Case Study of the 2008 European Capital of Culture, Liverpool'. *Urban Science* 3(3): 79.

Ljungkvist, Kristin. 2014. 'The Global City 2.0: An International Political Actor beyond Economism?'

Lobina, Emanuele. 2013. 'Remediable Institutional Alignment and Water Service Reform: Beyond Rational Choice'. *International Journal of Water Governance* 1(1): 109–32.

Lopes, João, João J. Ferreira, and Luís Farinha. 2019. 'Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3): Past, Present and Future Research: XXXX'. *Growth and Change* 50(1): 38–68.

Lord, Carnes. 2005. 'Diplomatie publique et soft power'. *Politique américaine* 3(3): 61.

Loriol, Marc, Françoise Piotet, and David Delfolie. 'Le travail diplomatique Un métier et un art'. : 131.

Losasso, Mario 2018. 'Smart Cities'. *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*: 5 Pages.

Loughlin, John, and Daniel L. Seiler. 2005. 'Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe'. *Études internationales* 30(4): 763–80.

Maarek, Gilles. 1976. 'Les instruments d'une politique foncière des communes urbaines : les enseignements de l'analyse économique'. *Espace géographique* 5(2): 107–13.

Mack, Natasha, Family Health International, United States, and Agency for International Development. 2005. *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide*.

Maestre, Valle Casado, María Ángeles Huete García, Rafael Merinero Rodríguez, and Moneyba González Medina. 2018. 'La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal'. : 19.

de Maillard, Jacques, and Daniel Kübler. 2016. *Analyser les politiques publiques*. 2 éd. Presses universitaires de Grenoble. http://www.cairn.info/analyser-les-politiques-publiques--9782706124082.htm

Maisetti, Nicolas. 2017. 'L'internationalisation des villes, entre action publique intégrée et nouvelle étape dans la production urbaine'. : 5.

Maison Européenne des Pouvoirs Locaux (MEPLF). 2014. *Fiche d'actualité Sur Le Référentiel de La Ville Durable Européenne Ou Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)*. Bruxelles.

Malecki, Edward J. 2002. 'Hard and Soft Networks for Urban Competitiveness'. *Urban Studies* 39(5–6): 929–45.

Mamadouh, V., and A. Wageningen. 2016. *Urban Europe. Fifty Tales of the City*. Amsterdam University Press. https://www.oapen.org/record/623610

Mamadouh, Virginie. 2018. 'The City, the (Member) State, and the European Union'. *Urban Geography* 39(9): 1435–39.

Manfredi Sánchez, Juan Luis. 2019. 'Tipología de la Diplomacia pública de ciudades'. *Austral Comunicación* 8(1): 37–62.

Mangenot, Michel. 2016a. 'Ce que coordonner veut dire'. *Revue française d'administration publique* 158(2): 331.

———. 2016b. 'Se partager les affaires européennes : aux origines du système français de coordination'. *Revue française d'administration publique* 158(2): 341.

Marchal, H., & Stébé, J. M. (2011). *Les grandes questions sur la ville et l'urbain*. Puf.

Marchand-Tonel, Xavier. 2012. 'La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne: Présentation du dossier'. *Droit et société* n°80(1): 5.

Marchetti, Andreas, Philipp Lerch, Melanie Piepenschneider, and Konrad-Adenauer-Stiftung. 2019. *Städte- und Gemeindepartnerschaften Strukturen - Praxis - Zukunft in deutsch-französischer Perspektive = Les jumelages de villes et communes: structures - pratique - avenir dans une perspective franco-allemande*.

Marcia, Giacomini. 2020. 'Projects Funded under Horizon 2020 – Smart Cities and Communities Call 2014'. : 10.

Marcos-Pablos, Samuel, Alicia García-Holgado, and Francisco José García-Peñalvo. 2018. 'Trends in European Research Projects Focused on Technological Ecosystems in the Health Sector'. In , 495–503.

Marín, Guillermo. 2002. 'Diplomacia nueva, diplomacia vieja'. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*: 45–54.

Marks, Gary, Richard Haesly, and Heather A.D. Mbaye. 2002. 'What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?' *Regional & Federal Studies* 12(3): 1–23.

Marshall, Adam. 'Europeanisation at the Urban Level: Evaluating the Impact of the EU on Local Governance in Britain'. : 26.

Martin, Patricia Yancey, and Barry A. Turner. 1986. 'Grounded Theory and Organizational Research'. *The Journal of Applied Behavioral Science* 22(2): 141–57.

Martínez, Carla Fernández. 'Iconografía de una ciudad atlántica. Memoria e identidad visual de Pontevedra'. : 648.

Martinsen, Reinhard. 'Tools and Instruments to Process Sustainable Urban Development'. : 26.

Marx, Vanessa. 2008. 'Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales'. Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/record/38291 (July 27, 2019).

Mastrantonio Ramos, María Paola, and Oscar Coduras Martínez. 2018. 'The Professional Skills Profile of a Public Affairs Practitioner in Spain'. *Intangible Capital* 14(4): 569.

Maya-Drysdale, David, Louise Krog Jensen, and Brian Vad Mathiesen. 2020. 'Energy Vision Strategies for the EU Green New Deal: A Case Study of European Cities'. *Energies* 13(9): 2194.

Mbassi, Jean Pierre Elong. 1997. 'La coordination des villes du monde'. *Villes en développement* (35): 1.

McConnell, Fiona, Terri Moreau, and Jason Dittmer. 2012. 'Mimicking State Diplomacy: The Legitimizing Strategies of Unofficial Diplomacies'. *Geoforum* 43(4): 804–14.

McCormick, Kes, and Christian Hartmann. 2017. *The Emerging Landscape of Urban Living Labs : Characteristics, Practices and Examples*. Lund, Suède: Urban Europe.

McDowell, Mark. 2008. 'Public Diplomacy at the Crossroads: Definitions and Challenges in an "Open Source" Era'. *OPEN SOURCE*: 11.

Medeiros, Eduardo. 2013. 'Euro–Meso–Macro: The New Regions in Iberian and European Space'. *Regional Studies* 47(8): 1249–66.

Medina, Moneyba González. 2013. 'La europeización urbana a través de la política de cohesión'. : 24.

Medina, Moneyba González, and Valeria Fedeli. 2015. 'Exploring European Urban Policy: Towards an EU-National Urban Agenda?' *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (14): 16.

Medway, Dominic, Gary Warnaby, and Sheetal Dharni. 2010. 'Demarketing Places: Rationales and Strategies'. *Journal of Marketing Management* 27(1–2): 124–42.

Mega, Voula. 1996. 'Our City, Our Future: Towards Sustainable Development in European Cities'. *Environment and Urbanization* 8(1): 22.

Mégard, D. (2012). *La communication publique et territoriale*. Dunod.

Megerle, Heidi, and Heidi Elisabeth Megerle. 2009. *Metropolitan Regions as a New Spatial Planning Concept: Aspects of Implementation, Using the Example of South-Western Germany*. Hannover: ARL.

Mejía-Dugand, Santiago, Wisdom Kanda, and Olof Hjelm. 2016. 'Analyzing International City Networks for Sustainability: A Study of Five Major Swedish Cities'. *Journal of Cleaner Production* 134: 61–69.

Melchiorri, Michele. 2015. 'The Approaches of Planning Debate and Intergovernmental Organizations in the Year of Sustainability'. URBAN PLANNING AND POLICY DESIGN. Politecnico Milano.

Melissen, J. (2006, November). Public diplomacy between theory and practice. In *The present and future of public diplomacy: A European perspective. The 2006 Madrid conference on public diplomacy. Madrid: Elcano*.

Mendes, Marcos Vinícius Isaias, and Ariane Roder Figueira. 2017. 'Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: The Case of Rio de Janeiro'. *Revista Brasileira de Política Internacional* 60(1). http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100212&lng=en&tlng=en (August 5, 2020).

Menny, Mascha, Yuliya Voytenko Palgan, and Kes McCormick. 2018. 'Urban Living Labs and the Role of Users in Co-Creation'. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 27(1): 68–77.

Mestre, Christophe. 2017. 'L'action Internationale Des Collectivités Territoriales'. In *75 Ans Au Service Du Développement L'Agence Française de Développement, Des Origines à Nos Jours*, Paris: Agence Française du Développement, 163–72.

Metz, Julia. 2015. *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process*. Palgrave McMillan.

Meyronin, B. (2015). *Marketing territorial: Enjeux et pratiques*. Vuibert.

Michon, Sébastien. 2008a. ‘Assistant parlementaire au Parlement européen : un tremplin pour une carrière européenne’. *Sociologie du travail* 50(2): 169–83.

———. 2012a. ‘Faire carrière dans les métiers de l’Europe politique : dispositions, savoirs spécifiques et types de carrière: Enquête auprès d’élèves et d’anciens élèves de ——— . 2017b. ‘Loin des yeux, loin du cœur de l’Eurocratie: Enquête sur des auxiliaires de l’Europe au local-national en France’. *Politique européenne* 57(3): 22.

———. ‘Passer par un groupe d’intérêt. Entre pis-aller d’une carrière européenne et rite d’institution’. : 15.

Migaud, Didier. 2013a. ‘Les cinq défis de l’évaluation’. *Revue française d’administration publique* 148(4): 849.

Milani, Carlos R. S., and Maria Clotilde Meirelles Ribeiro. 2011. ‘International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management’. *BAR - Brazilian Administration Review* 8(1): 21–36.

Miller, Danny, and Peter H. Friesen. 1978. ‘Archetypes of Strategy Formulation’. *Management Science* 24(9): 921–33.

———. 2007. ‘Strategy-Making In Context: Ten Empirical Archetypes’. *Journal of Management Studies* 14(3): 253–80.

Mingaleva, Zhanna, Marina Sheresheva, Matvey Oborin, and Tatyana Gvarliani. 2017. ‘Networking of Small Cities to Gain Sustainability’ ed. Manuela Tvaronavičienė. *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 5(1): 140–56.

Mirmoini, Mehdi, and Abbas Azari. 2018. ‘Strategic City Branding; from Theory to Practice’. *Urban Development*: 12.

Mittag, Jürgen. ‘European Capitals of Culture as Incentives for the Construction of European Identity?’ : 17.

Moatti, Sandra. 2020a. ‘Les démiurges du local’. *L Economie politique* N° 85(1): 5.

Mocca, Elisabetta. 2015. ‘The politics of transnational municipalism for sustainable development in the European union. An urban analysis’. Business, Arts and Social Sciences. Brunel University.

———. 2020. ‘(Nearly) Outside the Shadow of Hierarchy: An Enquiry into the Teleology of Municipal Paradiplomacy in the EU’. *The Hague Journal of Diplomacy* 15(3): 303–28.

Moisseron, Jean-Yves. 2005. ‘Vers la fin du processus de Barcelone ?’ *Confluences Méditerranée* N°55(4): 165.

Mor, Ben D. 2006. ‘Public Diplomacy in Grand Strategy’. *Foreign Policy Analysis* 2(2): 157–76.

Morana, Joëlle, and Gilles Paché. 2003a. ‘Quels indicateurs de gestion pour le projet logistique ?’ *Revue française de gestion* 29(147): 185–98.

Mordue, Tom. 2017. ‘New Urban Tourism and New Urban Citizenship: Researching the Creation and Management of Postmodern Urban Public Space’. *International Journal of Tourism Cities* 3(4): 399–405.

Moreno Espinosa, Roberto. 2014. *Administración Pública y Gobernanza En La Segunda Década Del Siglo XXI*. Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzado. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Morgan, Nigel, ed. 2008. *Destination Branding: Creating the Unique Destination Proposition*. 2. ed., reprinted. Amsterdam: Butterworth-Heinemann.

Morgenthau, Hans, and Politics Among Nations. 1948. 'The Struggle for Power and Peace'. *Nova York, Alfred Kopf*.

Morisette, Sylvain. 2019. 'Quelle est l'influence de la communication stratégique dans la prise de décision des présidents d'entreprise au Canada?' Université de Sherbrooke.

Mourato, Morais L. 'Europeanisation and Territorial Governance: An Inquiry into Power and Institutional Culture Change in Portugal'. : 221.

Mousli, Marc. 2013. 'Prospective et action publique'. *L Economie politique* n° 60(4): 91.

Mulé, Rosa, and Günter Walzenbach. 2019. 'Introduction: Two Spaces of Subsidiarity?' *Commonwealth & Comparative Politics* 57(2): 141–52.

Müller, Miriam, and Oscar Reutter. 2020. 'Benchmark: Climate and Environmentally Friendly Urban Passenger Transport - the Concepts of the European Green Capitals 2010-2020'. *World Transport Policy and Practice* 26: 23.

Muñiz Martínez, Norberto, and Miguel Cervantes Blanco. 2010. 'Marketing de ciudades y "place branding"'. *place branding*: 28.

Muscarà, Marinella, and Chiara Sani. 2019. 'Accessibility to Cultural Heritage, Some Project Outcomes'. *Education sciences and society* (1): 244–80.

Musch, Arne, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, and Kian Tajbakhsh. 2008. 'City Diplomacy'. *Hague, Netherlands: VNG International*.

Musikyan, Srbuhi. 'The Influence of Creative Tourism on Sustainable Development of Tourism and Reduction of Seasonality – Case Study of Óbidos'. : 92.

Nadou, Fabien. 'La notion de ' ' villes intermédiaires ' ', une approche différenciée du rôle des villes moyennes : entre structuration territoriale et spécificités socio-économiques'. : 20.

Nagel, Stuart S., ed. 2002. *Handbook of Public Policy Evaluation*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

Nagy, Szilvia. 2018. 'Framing Culture: Participatory Governance in the European Capitals of Culture Programme'. 15(2): 20.

Nefedyeva, Natalia. 'Factors of Shaping Discourses on European Integration and Europeanization in Britain'. *Working Papers*: 53.

Ngah, Kamarudin, Zaherawati Zakaria, Nazni Noordin, and Jamaludin Mustaffa. 2015. 'Decision-Making Model at Local Government Level: A New Proposed for Majlis Perbandaran Kuantan'. : 14.

Nijman, Janne E. 2016. 'Renaissance of the City as Global Actor'. In *The Transformation of Foreign Policy*, eds. Gunther Hellmann, Andreas Fahrmeir, and Milo Vec. Oxford University Press, 209–41. https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198783862.001.0001/acprof-9780198783862-chapter-10

Nilsson, Jens. 2015. 'Local Political Decision-Making: A Case of Rationality or Appropriateness?' *Local Government Studies* 41(6): 917–36.

Niño González, César Augusto. 'Breviario de Teorías Básicas de Las Relaciones Internacionales: Una Aproximación Para Estudiantes de La Disciplina'.

North, Douglass C. 1993. 'Toward a Theory of Institutional Change'. *Political economy: Institutions, competition, and representation* 31(4): 61–69.

Noureau, A. (2011). *L'Union européenne et les collectivités locales* (Doctoral dissertation).

Nouvilas Rodrigo, Mirna. 2012. 'Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?' *Revista CIDOB d'afers internacionals* (99): 113–31.

Nye, Joseph S. 2004a. 'Soft Power and American Foreign Policy'. *Political Science Quarterly* 119(2): 255–70.

———. 2004b. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 1st ed. New York: Public Affairs.

———. 2008. 'Public Diplomacy and Soft Power'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1): 94–109.

Oberdorff, H. (2008). *L'Européanisation des politiques publiques*.

Oberlechner, Johann. 2004. 'Chairman of the ESA History Advisory Committee'. *esa bulletin*: 7.

Oddone, Nahuel, and Miguel Lopez. 2010. *Las Ciudades y Los Poderes Locales En Las Relaciones Internacionales Contemporáneas*.

Offner, Jean-Marc. 'Les territoires de l'action publique locale.Fausses pertinences et jeux d'écarts'. : 22.

Oğuztimur, Senay. 2017. 'Modeling a City's Branding Tools: The Case of Istanbul'. In *Advancing Insights on Brand Management*, ed. Paolo Popoli. InTech. http://www.intechopen.com/books/advancing-insights-on-brand-management/modeling-a-city-s-branding-tools-the-case-of-istanbul (August 21, 2020).

Oguztimur, Senay, and Ulun Akturan. 2016a. 'Synthesis of City Branding Literature (1988-2014) as a Research Domain: Synthesis of City Branding Literature'. *International Journal of Tourism Research* 18(4): 357–72.

Ontiveros Baeza, Emilio, Diego Vizcaíno, Verónica López Sabater, and Fundación Telefónica. 2017a. *Las ciudades del futuro: inteligentes, digitales y sostenibles*.

Opeskin, Brian R. 'Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations'. : 10.

Ortega, Andrés. 2000. *Horizontes Cercanos: Guía Para Un Mundo En Cambio*. Taurus.

Ortiz, Mtro Roberto Moreno. 'Neoinstitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia Pública.' : 10.

Ostrom, Elinor. 'Institutional Analysis and Development: Elements of The Framework in Historical Perspective'. : 11.

van Overbeek, Fons. '0486418 F.VanOverbeek@students.Uu.Nl'. : 70.

Pacchi, Carolina, and Alessandro Balducci. 'The Approaches of Planning Debate and Intergovernmental Organizations in the Year of Sustainability'. : 126.

Paillé, Pierre. 2011a. 'L'analyse par théorisation ancrée'. *Cahiers de recherche sociologique* (23): 147–81.

Palayret, Jean-Marie. 2003. 'De la CECA au Comite des regions le Conseil des communes et des regions d'europe un demi siecle de lobbying en faveur de l'Europe des regions'. In *Marie-Thérèse Bitsch (dir.) Le fait regional et la construction europeenne, Bruxelles, Nomos/Bruylant, 2003, pp. 85-113*, , 20.

Palma Andrés, José. 2019. 'Modern Cities Need a Vision to Share Their Future'. In *City Policies and the European Urban Agenda Fernández-Prado, M., & Castro, L. D. (Eds.).*, Springer.

Palmer, R., Jones, S., Will, C., Sweygers, S., Malzacher, S., Bosch-Joubert, R., ... & Gulliver, S. (2004). Report on European Cities and Capitals of Culture. *Study prepared for the European Commission. Part II.[Online Dokument], verfügbar über: http://ec. europa. eu/culture/pdf/doc656_en. pdf,[14.04. 2008]*.

Papin, Marielle. (2017). The innovative instruments of transnational municipal networks in the complex system of climate governance.

Paquin, Stéphane. 2005. 'Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ?' *Revue internationale de politique comparée* 12(2): 129.

Parkinson, Michael. 2005. 'Urban Policy in Europe: Where Have We Been and Where Are We Going'. *en Antalowsky, E., Dangschat, JS y Parkinson, M.(ed.). European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in Cities, NODE project (Austrian Ministry of Education, Science and Culture)*: 7–32.

Pashkus, Vadim Yurievich, Natalia Anatolievna Pashkus, Asadula Badrutdinovich Asadulaev, and Anna Olegovna Bulina. 2015. 'Socio-Cultural Sphere, Governance and City Branding in New Economy'. *Review of European Studies* 7(6): p86.

Pasquier, Romain. 2012. 'Quand le local rencontre le global : Contours et enjeux de l'action internationale des collectivitÉs territoriales'. : 17.

———. 2017. 'Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale'. *Revue française d'administration publique* 162(2): 239.

Pasquier, Romain, and Gilles Pinson. 2004. 'Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie'. *Politique européenne* 12(1): 42.

Payre, Renaud, and Mili Spahic. 2012. 'Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities'. *Pôle Sud* n° 37(2): 117.

Pazos-Vidal, Serafin. 2017. 'Implementing the Code of Conduct on the European Semester in the UK Post Brexit'. http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.17709.59369 (August 13, 2020).

———. 2018. 'Submission to EU Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently'. http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.19080.32003 (August 21, 2020).

———. 2020. *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*.

———. 'Subnational Actors and EU Multilevel Governance: Between the Demise of "Europe of the Regions" and the Emergence of Active Subsidiarity'. : 31.

Perraud, D. (1999). Europe, états, régions: La gouvernance multi-niveaux et le rôle des régions dans les politiques agricoles et rurales.

Perret, B. (2010). *L'évaluation des politique publiques*. La découverte.

Peters, B. Guy. 2018. 'The Challenge of Policy Coordination'. *Policy Design and Practice* 1(1): 1–11.

Petiteville, Franck, and Andy Smith. 2006a. 'Analyser les politiques publiques internationales'. *Revue française de science politique* 56(3): 357.

Pflieger, Géraldine. 2014a. 'The Local Politics of Europeanization: A Study of French Cities' Approaches to Participation in the CIVITAS Programme'. *European Urban and Regional Studies* 21(3): 331–44.

Pham, Hai Vu, and André Torre. 2012. 'La décision publique à l'épreuve des conflits: Un cadre d'analyse des processus décisionnels au regard de l'expression des oppositions'. *Revue d'économie industrielle* (138): 93–126.

Piattoni, Simona. 'Multi-Level Governance: A Historical and Conceptual Analysis'. : 19.

Pietrowski, Wojciech. 2019. 'Financial Progress of Integrated Territorial Investments–a Case Study of Kielce Functional Area'. *Studia Miejskie* (34): 115–27.

Pinault, Emmanuele, and Agathe Cavicchioli. 2017. 'Trump's Withdrawal from the Paris Agreement Shines Light on City Climate Leadership'. *City Diplomacy* (18): 43–48.

Pinson, Gilles. 2005. 'L'idéologie des projets urbains'. In *Les idéologies émergentes des politiques territoriales. De Lionel Arnaud, Christian Le Bart, Romain Pasquier*, Sciences de la Société, Presses Universitaires du Mirail, 29–52.

———. 2006. 'Projets de ville et gouvernance urbaine: Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes'. *Revue française de science politique* 56(4): 619.

———. 2009. *Gouverner La Ville Par Projet : Urbanisme et Gouvernance Des Villes Européennes*. Presses de Science Po.

Pinson, Gilles, and Antoine Vion. 2000. 'L'internationalisation Des Villes Comme Objet d'expertise'. *Pôle Sud* 13(1): 85–102.

Plangger, Melanie. 2018. 'Building Something Beautiful with Stones: How Regions Adapt to, Shape and Transform the EU Opportunity Structure'. *Regional & Federal Studies* 28(1): 1–24.

Plehwe, Dieter. 'Measuring European Relations of Lobby Power (since the German Word Play Does Not Translate)'. : 18.

Płoszaj, Adam. 2013. 'Two Faces of Territorial Cooperation in Europe: Twinning Cities and European Territorial Cooperation Programmes'.

van der Pluijm, Rogier, and Jan Melissen. 2007. *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael,'.

Prévost, Benoît. 2017. 'l'état régalien et les pratiques diplomatiques décentralisées : l'action extérieure des collectivités territoriales françaises'. Science Politique -Relations Internationales. Sciences Politiques Paris.

Prévost, Michel. 1997a. 'Après Habitat II, quelle coopération ?' : 8.

Prezioso, M. (2005). Territorial dimension of the Lisbon/Gothenburg process. In *Metrex international conference* (pp. 1-8). Metrex.

Purkarthofer, Eva. 2019. 'Investigating the Partnership Approach in the EU Urban Agenda from

the Perspective of Soft Planning'. *European Planning Studies* 27(1): 86–105.

Purkiss, J., & Royston-Lee, D. (2014). *Brand you: Turn your unique talents into a winning formula*. Pearson UK.

Pyysiäinen, Ilkka, ed. 2010. 'Rational Choice Theory and Bounded Rationality'. In *Religion, Economy, and Cooperation*, De Gruyter, 61–82. https://www.degruyter.com/view/book/9783110246339/10.1515/9783110246339.61.xml (November 30, 2020).

Quittkat, Christine. 'Strategies of Interest Intermediation in the European Union: French Trade Associations under Pressure?' : 27.

Quittkat, Christine, and Barbara Finke. 2008. 'EU Commission Consultation Regime'. In *In B. Kohler-Koch, D. d. Bièvre, & W. Maloney (Eds.), Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges*, Manheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)., 183–222.

Radaelli, Claudio. 2002. 'The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research'. *Politique européenne* 5(1): 105.

Raimbault, Juste et al. 2019. 'Empowering Open Science with Reflexive and Spatialised Indicators'. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*: 2399808319870816.

Ranchordas, Sofia. 2017. 'Consultations, Citizen Narratives and Evidence-Based Regulation: The Strange Case of the Consultation on the Collaborative Economy'. *European Journal of Law Reform* 19: 52–73.

Reese, Eduardo. 'Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad'. : 18.

Richier, William. 2014a. 'Les jumelages entre Guerre froide et enjeux locaux'. In *La Guerre froide vue d'en bas*, eds. Philippe Buton, Olivier Büttne, and Michel Hastings. CNRS Éditions, 131–49. http://books.openedition.org/editionscnrs/23684 (August 21, 2020).

Rimbert-Pirot, Anne-Gaëlle. 'Analyse du processus de territorialisation de l'action publique : construction d'un territoire et appropriation d'un outil pour agir collectivement. Cas des Programmes Territoriaux de Santé'. : 333.

Rivas, Miguel. 2011. 'From Creative Industries to the Creative Place: Refreshing the Local Development Agenda in Small and Medium-Sized Towns'. *REDIGE* 2(2).

Rivas, M., & Grupo, T. A. S. O. (2015). Innovative place brand management. *Re-learning city branding*.

Rivaud, Philippe, and Andy Smith. 2001a. *La Commission Européenne Les Dynamiques d'une Reconfiguration Institutionnelle*. Paris; Budapest; Torino: L'Harmattan.

Robert, Jean Michel, ed. 2011. *Le public Erasmus: stratégies d'enseignement et d'appropriation de la langue du pays d'acceuil*. Paris: Didier.

Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio, and Thiago Mattioli. 2017. 'Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: The Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit'. *Contexto Internacional* 39(3): 569–87.

Rodriguez-Pose, Andres, and Julie Courty. 2018. 'Regional Lobbying and Structural Funds: Do Regional Representation Offices in Brussels Deliver?' *Regional & Federal Studies* 28(2): 199–229.

Rotolo, Martina. 2018. 'The Urban Agenda For The Eu How Cities Got A Seat At The Table Of Policy-Making'. Political Science Analysis and evaluation of public policies. LUISS Guido Carli University.

Rowe, Carolyn. 2011a. 'Regional Representations in the EU: A Framework for Analysis'. In *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*, Springer, 14–47.

Russeil, Sarah, and Aisling Healy. 2015. 'Quelles expertises urbaines pour une *Europe des villes* ?: Le réseau *Eurocities* et ses experts'. *Politique européenne* 49(3): 54.

Russo, F., C. Rindone, and P. Panuccio. 2014. 'The Process of Smart City Definition at an EU Level'. In Siena, Italy, 979–89. http://library.witpress.com/viewpaper.asp?pcode=SC14-083-2

Russo, Margherita, Francesco Pagliacci, Pasquale Pavone, and Anna Giorgi. '4.4. RIS3 in Macro-Regional Strategies: Tools to Design and Monitor Integrated Territorial Development Paths22'. : 10.

Sacco, Pier Luigi, and Giorgio Tavano Blessi. 'European Culture Capitals and Local Development Strategies: Comparing the Genoa 2004 and Lille 2004 Cases'. : 16.

Salamon, Lester M. 'The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction'. : 65.

Salmon, Jean. 'Manuel De Droit Diplomatique'. : 17.

San Salvador del Valle Doistua, Roberto, Geana De Miranda Leschko, and Milica Matovic. 2018. 'Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, Política de Cohesión y gobernanza futura'. *Cuadernos Europeos de Deusto* (58): 99–129.

Sánchez, Fernanda, and Rosa Moura. 2005. 'Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional'. *EURE (Santiago)* 31(93). http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300002&lng=en&nrm=iso&tlng=en

Sanders, José, and Kobie van Krieken. 2018. 'Exploring Narrative Structure and Hero Enactment in Brand Stories'. *Frontiers in Psychology* 9: 1645.

Sandfort, Jodi, Sally Coleman Selden, and Jessica E. Sowa. 2008. 'Do Government Tools Influence Organizational Performance?: Examining Their Implementation in Early Childhood Education'. *The American Review of Public Administration* 38(4): 412–38.

de Santiago, Eduardo. 2017a. 'El Pacto de Ámsterdam y La Agenda Urbana de La Unión Europea/The Pact of Amsterdam and the Urban Agenda for the EU.' 49: 151–61.

de Santiago Rodríguez, Eduardo. 2017. 'The Development Process of the Urban Agenda of the EU: From the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam'. *Urban Regeneration in the EU. International Planning Journal*.

Santos, J Freitas et al. 2014. 'The Role Of Cultural Mega Events In The Enhancement Of City's Image Attributes: Differences Between Engaged And Attendee Participants'. : 12.

Sassen, Saskia. 1991. *The Global City*. Princeton University Press. http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jc93q (November 29, 2020).

———. 2004. ‘Local actors in global politics’. 52(4): 25.

———. 2005. ‘The Global City: Introducing a Concept’. *The Global City* (2): 18.

Saurugger, Sabine, and Claudio Radaelli. 2008. ‘The Europeanization of Public Policies: Introduction’. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10: 213–19.

Saurugger, Sabine, and Yves Surel. 2006. ‘L’européanisation comme processus de transfert de politique publique’. *Revue internationale de politique comparée* 13(2): 179.

Schaeffer, K. 2020. ‘Urban Renewal as a Lever for Action in Urban Policy to Make Social Housing Districts More Attractive’. *WIT Transactions on The Built Environment* 193: 12.

van Schendelen, Marinus 2010. *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam University Press.

Scheurer, Lea, and Annegret Haase. 2018. ‘Diversity and Social Cohesion in European Cities: Making Sense of Today’s European Union–Urban Nexus within Cohesion Policy’. *European Urban and Regional Studies* 25(3): 337–42.

Schilling, Raphael D, M Kazem Haki, and Stephan Aier. ‘Introducing Archetype Theory to Information Systems Research: A Literature Review and Call for Future Research’. : 15.

Schneider, Michael. 2019. ‘Europe Must Deliver at the Level Closest to the Citizens Subsidiarity: Past, Present and Future’. *European View* 18(1): 16–25.

Schneiker, Andrea, Christian Henrich-Franke, Robert Kaiser, and Christian Lahusen. 2018. ‘Transnational Expertise: Internal Cohesion and External Recognition of Expert Groups’. In Transnational Perspectives on Transformations, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. https://doi.org/10.5771/9783845291277.

Schönlau, Justus. 2017. ‘Beyond Mere “Consultation”: Expanding the European Committee of the Regions’ Role’. *Journal of Contemporary European Research*: 1166–84.

Schultze, Claus J. 2003. ‘Cities and EU Governance: Policy-Takers or Policy-Makers?’ *Regional & Federal Studies* 13(1): 121–47.

Sciacchitano, Erminia. 2018. ‘Building the Legacy of the European Year of Cultural Heritage 2018’. *DigitCult | Scientific Journal on Digital Cultures* (3.1): 25–30.

Scognamiglio, Giuseppe. ‘City diplomacy: the new role of cities in international relations’. : 120.

Sebastiani, Luca. 2015. ‘Desenredando las políticas públicas de la Unión Europea: el conjunto “Principios Básicos Comunes” / “Fondo Europeo para la Integración” como una tecnología de gobierno’. *Política y Sociedad* 52(1): 205–32.

Šebová, Miriam, Peter Džupka, Oto Hudec, and Nataša Urban. 2014. ‘promoting and financing cultural tourism in europe through european capitals of culture: a case study of košice, european capital of culture 2013’. *Amfiteatru Economic* (36): 17.

Segas, Sébastien. 2006. *L’aménagement des centres périphériques : un instrument communautaire ou municipal?* SPIRIT IEP Bordeaux. Working paper.

Seisdedos, Gildo. 2006. ‘State of the art of city marketing in european cities’. : 11.

Selada, Catarina. 2011. ‘Creative-Based Strategies in Small Cities: A Case-Study Approach’. 2(02): 33.

Servillo, Loris. 2019. 'Tailored Polities in the Shadow of the State's Hierarchy. The CLLD Implementation and a Future Research Agenda'. *European Planning Studies* 27(4): 678–98.

Servillo, Loris, and Martijn De Bruijn. 2018. 'From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options'. : 11.

Sevin, H. Efe. 2014. 'Understanding Cities through City Brands: City Branding as a Social and Semantic Network'. *Cities* 38: 47–56.

Shapiro, Susan P. 2005. 'Agency Theory'. *Annual Review of Sociology* 31(1): 263–84.

Sharp, Paul. 'Diplomatic Theory of International Relations'. : 359.

Silbert, Nathalie. 'Au xxi e siècle, les maires français continuent de signer des rapprochements avec d'autres villes du monde, particulièrement en Europe. Ces associations nées de la soif de réconciliation, remises à l'honneur par le traité d'Aix-la-Chapelle, visent à promouvoir la paix et l'amitié, et parfois les intérêts économiques….' : 7.

Skrzypack, Richard. 1997. *Collectivités Locales : L'Europe Partenaire*. Paris: La Documentation française.

Smeby, Jens-Christian, and Jarle Trondal. 2005. 'Globalisation or Europeanisation? International Contact among University Staff'. *Higher Education* 49(4): 449–66.

Smit, Veerle. 'Dissecting the Collaborative Advantage of the Urban Agenda'. : 77.

Smith, Andy. 'Une méthode de recherche pour un objet problématlsé'. : 24.

Smith, Niklas Hjelm. 2016. 'Historical Explanations Behind Differences': Mémoire de Master. Lund.

Snow, Nancy, Philip M. Taylor, and Annenberg School of Communications (University of Southern California), eds. 2009. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge.

Snowden, David J. 2001. 'Archetypes as an Instrument of Narrative Patterning'. *Knowledge Management*: 6.

Sobczak, Anna. 2007. 'The Impact of Europeanization on the Mobilization of Local Actors in European Cities - A Comparative Analysis of Krakow and Gl'. : 22.

Soldatos, Panayotis. 1996. 'La Nouvelle Génération de Villes Internationales: Phénomène de Segmentation Des Roles Traditionnels de l'État-Nation'. *en Philip, Christian y Soldatos, Panayotis. Au-delà et en decà de l'Etat-nation. Bruylant, Brussels*.

Sollosy, Marc D. 'A Contemporary Examination of the Miles and Snow Strategic Typology Through the Lenses of Dynamic Capabilities and Ambidexterity'. : 165.

Sophie, Hamisultane. 'La nécessaire distanciation du chercheur par l'analyse de son implication'. : 8.

Soroka, Stuart N. 2003. 'Media, Public Opinion, and Foreign Policy'. *Harvard International Journal of Press/Politics* 8(1): 27–48.

Soto, Alvaro, Carla Fardella, Alan Valenzuela, and Francisca Carvajal. 2017. 'Las funciones performativas de los instrumentos en las redes de acción pública'. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad* 16(3): 76–87.

Sotto, Debora. 2011. 'La Diplomatie Internationale des villes et le changement climatique - Le Groupe C40'. http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.20080.05128

Souto González, X.M. et Marques, Raul J. (2014). Planeamiento territorial a diferentes escalas. Eixo atlântico do noroeste peninsular y Bacia do Guadiana, In Ayllón Trujillo, Mª Teresa (editora). Conflictos de poder sobre el espacio. Manual de ordenación territorial a diferentes escalas, Universidad Autónoma San Luis de Potosí y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Málaga: Eumed, pp. 227-272

Sriramesh, Krishnamurthy, and Dejan Verčič, eds. 2003. *The Global Public Relations Handbook: Theory, Research, and Practice*. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum.

Stephenson, Paul. 2013. 'Twenty Years of Multi-Level Governance: "Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?"' *Journal of European Public Policy* 20(6): 817–37.

Steyn, Benita. 2004. 'From Strategy to Corporate Communication Strategy: A Conceptualisation'. *Journal of Communication Management* 8(2): 168–83.

Stigel, Jørgen, and Søren Frimann. 2006. 'City Branding – All Smoke, No Fire?' *Nordicom Review* 27(2): 243–66.

Storper, M., & Scott, A. J. (2016). Current debates in urban theory: A critical assessment. *Urban studies*.

Stürner, Janina, and Petra Bendel. 2019. 'The Two-Way "Glocalisation" of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance'. *Peace Human Rights Governance* 3(07/2019): 215–39.

Subirats, Joan. 2004. '¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público'. : 8.

Swianiewicz, Paweł. 2014. 'Thin and Thick Europeanization of Polish Local Politics and Policy Making'. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 14(1): 5–30.

Swiney, C. (2020). The Urbanization of International Law and International Relations: The Rising Soft Power of Cities in Global Governance. *Michigan Journal of International Law*, *41*(2), 227-278.

Swyngedouw, Erik. 2004. 'Globalisation or "Glocalisation"? Networks, Territories and Rescaling'. *Cambridge Review of International Affairs* 17(1): 25–48.

Sykes, Olivier. 2011. 'Introduction: European Cities and Capitals of Culture – a Comparative Approach'. *Town Planning Review* 82(1): 1–12.

Szondi, Gyorgy. 'Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences'. : 52.

Tabory, Sam. 2017. 'City Networks'. *City Diplomacy* (18): 15–18.

Tadjiev, Sh. 2018. 'Using the Tools of "Soft Power" in International Relations'. *soft power* 2018: 12.

Talleu, Clotilde. 2017. 'L'action publique en faveur de la mobilité internationale des jeunes dans un cadre non formel'. *Cahiers de l'action* 49(2): 19.

Taranic, Igor, Arno Behrens, and Corrado Topi. 'Understanding the Circular Economy in Europe, from Resource Efficiency to Sharing Platforms': : 24.

Tatham, Michaël. 2008. 'Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union'. *Regional & Federal Studies* 18(5): 493–515.

———. 2017. 'Networkers, Fund Hunters, Intermediaries, or Policy Players? The Activities of Regions in Brussels'. *West European Politics* 40(5): 1088–1108.

Tatham, Michaël, and Mads Thau. 2014. 'The More the Merrier: Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels'. *European Union Politics* 15(2): 255–76.

Tavares, Rodrigo. 2016. *Paradiplomacy : Cities and States as Global Players / Rodrigo Tavares*. New York, NY: Oxford University Press.

Teixeira, Nuno Severiano, and António Costa Pinto, eds. 2012. *The Europeanization of Portuguese Democracy*. Boulder [Colo.] : New York: Social Science Monographs ; Distributed by Columbia University Press.

Terpan, Fabien. 2015. 'Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law: Soft Law in the European Union'. *European Law Journal* 21(1): 68–96.

Terruso, Filippo. 2016. 'Complementing Traditional Diplomacy: Regional and Local Authorities Going International'. *European View* 15(2): 325–34.

Thomas, Chris. 2013. 'The Concept of Legitimacy and International Law'. *SSRN Electronic Journal*. http://www.ssrn.com/abstract=2265503 (November 30, 2020).

Thomas, Gary. 2017. *How to Do Your Research Project: A Guide for Students*. Sage.

Thunnissen, Marian. 2016. 'Talent Management: For What, How and How Well? An Empirical Exploration of Talent Management in Practice' ed. Professor Hugh Scullion, Dr Vlad Vaiman and P. *Employee Relations* 38(1): 57–72.

Timberlake, Michael, and David A. Smith. 2012. 'Global Cities and World City Networks'. In *Routledge Handbook of World-Systems Analysis*, Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9780203863428 (August 21, 2020).

Todorovska, A. (2015). *Digital Diplomacy for Sub-State Actors* (Doctoral dissertation, Doctoral dissertation, Central European University). De Vocht, A.(2013). Basishandboek SPSS 21: statistiek met SPSS21. Bijleveld).

Tomàs, Mariona. 2018. 'Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente'. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*: 53–64.

Torra, Mohamed. 2013. 'Territoire comme espace d'attractivité et de déclinaison de l'intelligence économique en intelligence territoriale'. *Marché et organisations* 18(2): 67.

Towsend, A. (2013). Smart cities: big data, civic hackers, and the quest for a new utopia.

Trobbiani, Ricardo. 2016. *European Regions in Brussels: Towards Functional Interest Representation?* Brugge: Collège d'Europe.

Trondal, Jarle. 'The Autonomy of Bureaucratic Orga- Nizations: An Organization Theory Argument'. : 15.

Troy, Jodok. 2018. 'The Power of the Political in an Urbanizing International'. *Alternatives: Global, Local, Political*: 1–16.

Truskolaski, Tadeusz. 2020. 'Integrated Territorial Investments as an Instrument of Urban Policy: The Case of the Bialystok Functional Area'. *European research studies journal* XXIII(Issue 3): 757–72.

Tsou, Jonathan Y., Alan Richardson, and Flavia Padovani. 2015. 'Introduction: Objectivity in Science'. In *Objectivity in Science*, Boston Studies in the Philosophy and History of Science, eds. Flavia Padovani, Alan Richardson, and Jonathan Y. Tsou. Cham: Springer International Publishing, 1–15. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-14349-1_1

Uceda, Javier Martín. 2019. 'Fronteras y europeización del territorio: el papel de ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza'. : 226.

Ulen, Thomas S. 1999. 'Rational Choice Theory in Law and Economics'. *Encyclopedia of law and economics* 1: 790–818.

Union européenne, and Commission européenne. 1999. *SDEC: schéma de développement de l'espace communautaire : vers un développement spatiale équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

United Nations Human Settlements Programme. 2009. *International guidelines on decentralisation and access to basic services for all*. Nairobi: The programme.

Urru, Giovanni. 2018. 'Institutionalizing Paradiplomacy among EU Regions and Local Authorities: Contributions for a Practicable Legal Proposal'. Sciences sociales et de la communication. Universidad Catolica de Murcia.

Urrutia-Varhall, L. R. (2002). *Public Diplomacy-Capturing the Information Terrain on the Way to Victory*. AIR UNIV MAXWELL AFB AL.

Valdés, M. (1999). La evaluación de proyectos sociales: Definiciones y tipologías. *Documento de reflexiones del autor. Recuperado de http://www. mapunet. org/documentos/mapuches/evaluacion_proyectos_sociales. pdf.*

Valenza, Alessandro, Paul Hickey, Sabine Zillmer, and Paul Georis. 2020. 'Active Subsidiarity and the European Semester: The Involvement of Cities and Regions in Policy-Making for Investment and Structural Reform'.

Van Bever, Eline, and Tom Verhelst. 2013. 'Towards a More Active Approach of Local Level Europeanization Discussing Horizontal and Bottom-up Europeanization in Flemish Local Government'. In Cardiff, 19.

Van de Griend, Joëlla, Jessica Duncan, and Johannes S. C. Wiskerke. 2019. 'How Civil Servants Frame Participation: Balancing Municipal Responsibility With Citizen Initiative in Ede's Food Policy'. *Politics and Governance* 7(4): 59–67.

Van Hecke, Matti, Peter Bursens, and Jan Beyers. 2016. 'You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-National Authorities in the European Commission's Open Consultations: Sub-National Authorities' Open Consultations'. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54(6): 1433–48.

Varela Álvarez, E. J. (2010). El Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico (SEPEA): una perspectiva institucional (y emocional). *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, (17), 215-229.

Vasseur, J. F. (1997). *L'incitation européenne à la coopération entre collectivités locales.*

de Vaujany, François-Xavier. 2003. 'Modelling IT Use: An Archetypal Approach'. 6(1): 15.

Vaz, Domingos Martins, and Liliana Reis. 2018. 'From City-States To Global Cities: The Role Of Cities In Global Governance'. 8: 17.

Vernon, Raymond. 1992. 'International Investment and International Trade in the Product Cycle'. In *International Economic Policies and Their Theoretical Foundations*, Elsevier, 415–35.

Verweire, Kurt. 2014. *Strategy Implementation*. ed. Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/9781317909897

Veschambre, Vincent. 2005. 'La notion d'appropriation: dans Segaud (M.), Brun (J.), Driant (J.-C.), 2002. – Dictionnaire de l'habitat et du logement, Paris, A. Colin, 480 p. et dans Lévy (J.), Lussault (M.) (dir.), 2003. – Dictionnaire de la géographie, Paris, Belin, 1 034 p.' *Norois* (195): 115–16.

Viltard, Yves. 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): 511.

———. 2010. 'Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales'. *Politique étrangère* Automne(3): 593.

Vion, Antoine. 2001. 'Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ?' *Annuaire français de relations internationales* 2: 362–75.

———. 2003. 'L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit'. *Revue française de science politique* 53(4): 559.

———. 2006. 'L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union europeenne : une légitimation professionnelle diffuse'. *Politique européenne* 19(2): 143.

———. 'When Local Institutions Structure Bonds of Friendship: Evidence from the Experience of French Cities during the Cold War (1948-1990)'. : 19.

Vuignier, Renaud. 'Marketing territorial et branding territorial: une revue de littérature systématique'. : 57.

———. 'Place Marketing and Place Branding: A Systematic (and Tentatively Exhaustive) Literature Review'. : 98.

Wakabi, Bernard Muhangi. 2013. 'Leadership Style and Staff Retention in Organisations'. 5(1): 6.

Walsh, Cormac. 2012. 'Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions'. *Planning Theory & Practice* 13(3): 493–96.

Walter, M. M. (2006). Social research methods.

Wang, Fengzhou, and Tengmin Ke. 2016. 'The Strategy Framework of Product Life Cycle Cost Management'. In *Proceedings of the 2016 International Conference on Education, E-Learning and Management Technology*, Xi'an, China: Atlantis Press. http://www.atlantis-press.com/php/paper-details.php?id=25860009 (November 30, 2020).

Wang, J., & Amiri, S. (2019). Building a robust capacity framework for US city diplomacy. *Los Angeles: USC Center on Public Diplomacy*.

Webb, Alan. 2008. *Public Diplomacy: Meeting New Challenges.* Wilton Park, Wiston House, Steyning, West Sussex, UK.

Werkman, Renate A. 2009. 'Understanding Failure to Change: A Pluralistic Approach and Five Patterns'. *Leadership & Organization Development Journal* 30(7): 664–84.

Wettstein, Domonkos. 2013. 'Historical Analysis of Regional Planning of Balaton'. *Pollack Periodica* 8(1): 141–52.

Widuto, Agnieszka, and Pernilla Jourde. 2019. *Better Communication for Cohesion Policy*. Brussels.

Wijnen, Emmy. 2010. 'City Diplomacy A Case Study of Velsen's Activities in Galle, Sri Lanka'. Radboud University.

Wiktorska-Święcka, Aldona. 2015. 'Europeanization of Urban Governance: Definitions, Dimensions and Perspectives.' In *Europeanization Processes from the Mesoeconomic Perspective: Industries and Policies*, Kraków: Cracow University of Economics, 36–60.

———. 2016. 'Europeanisation_of_urban_governance_in_Poland'. In Graz: Regional Studies Association, 1–27.

Williams, R. H, University of Newcastle upon Tyne, and Department of Town and Country Planning. 1996. *The European Union Committee of the Regions: Its UK Membership and Spatial Planning.* University of Newcastle Upon Tyne, Department of Town and County Planning.

Wimbush, S Enders. 'Fixing Public Diplomacy and Strategic Communications'. : 10.

Winter, Amanda K. 2018. 'Review of the European Reference Framework for Sustainable Cities'. *International Journal of Community Well-Being* 1(1): 83–86.

Wøien, Mari, Iryna Kristensen, and Jukka Teräs. 2019. *The Status, Characteristics and Potential of Smart Specialisation in Nordic Regions*. Nordregio. http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:norden:org:diva-5505

Wolf, Charles, and Brian Rosen. 2004. *Public Diplomacy: How to Think about and Improve It*. Santa Monica, Calif: Rand Corp.

Wouters, Jan. 2016. 'Individual Leadership in Guiding Change in Global Governance Institutions: Theory and Practice'. *SSRN Electronic Journal*. http://www.ssrn.com/abstract=2867372 (August 30, 2020).

Wright, Georgina, Alex Stojanovic, and David Klemperer. 'Influencing the EU after Brexit'. : 94.

Yang, Kaifeng, and Gerald Miller, eds. 2008. *Handbook of Research Methods in Public Administration*. 2nd ed. Boca Raton: CRC Press.

UNIVERSITE / SOCIETES
BRETAGNE \ TEMPS
LOIRE / TERRITOIRES

UNIVERSITÉ RENNES 2

Titre : La diplomatie urbaine européenne : une approche par les instruments

Mots clés : aménagement, diplomatie urbaine, projet urbain, subsidiarité active, réseaux de villes.

Résumé : Est-ce que les villes européennes sont des acteurs au niveau communautaire ? Ou se limitent-elles à réagir aux opportunités européennes ? Jusqu'ici nous avons regardé les villes comme sujets secondaires, dont l'initiative se limitait à un cadre prédéterminé (l'Acquis urbain). De même, l'action transnationale semblait limitée aux grandes métropoles globales, voire, dans sa dimension thématique, aux discussions sur la paix et le climat.

Néanmoins, une observation approfondie des choix d'action des villes européennes présente une situation différente : les villes n'agissent pas par hasard au quotidien ; est-ce que c'est la même chose au niveau communautaire ? La question est donc de savoir si le projet urbain est appliqué aussi au niveau européen, et à partir de quels instruments.

Nous sommes donc dans le terrain d'une gouvernance urbaine à laquelle s'ajoute une dimension transnationale. Enracinée dans l'aménagement et l'action publique, la diplomatie urbaine européenne est définie comme la dimension transnationale du projet urbain, celle qui lui apporte des solutions qui ne sont pas disponibles (ou optimales) à d'autres niveaux. Ce concept est la conséquence logique d'une autonomisation de plus en plus profonde des collectivités au sein de l'Union Européenne, ainsi que l'effet d'une ouverture telle au niveau international que ce siècle a pu être déclaré comme celui des villes. Ainsi, après les Régions, les villes assument de plus en plus au niveau européen un activisme institutionnel qui ne se limite plus à l'influence ou à occuper une place préfigurée par les traités ou les institutions. .

Title : European urban diplomacy : a tool-based approach

Keywords : spatial planning, urban diplomacy, urban strategy, active subsidiarity, city networks

Abstract : Are European cities actors at EU level? Or are they limited to reacting to European opportunities? So far we have looked at cities as secondary subjects, whose initiative was limited to a predetermined framework (the Urban Acquis). Likewise, their transnational action seemed limited to large global metropolises, and even, in its thematic dimension, to discussions on peace and climate.

However, a close observation of the action choices of European cities presents a different situation: cities do not act by chance on a daily basis; shouldn't it be the same at the EU level? The question is therefore to know whether the urban strategy is also applied at European level, and with which instruments

We are therefore in the field of urban governance while including a transnational dimension.

Rooted in planning and public action, European urban diplomacy is defined as the transnational dimension of the urban strategy, so that it provides solutions that are not available (or optimal) at other levels. This concept is the logical consequence of a continuous deepening of the empowerment of local authorities within the European Union, as well as the effect of such openness at the international level that this century has been declared to be that of cities. Thus, after the Regions, cities are increasingly assuming an institutional activism at European level that is no longer limited to influence or to occupy a place prefigured by treaties or institutions.

Imp. Service Reprographie - Rennes 2