
CONCEPTUALISER LA « DIPLOMATIE DES VILLES »

ou

L'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux

YVES VILTARD

Le conseil de Paris a fait lundi 21 avril le dalai-lama « citoyen d'honneur » de la ville de Paris, à l'issue d'un vote conforme au souhait du maire Bertrand Delanoë.

AFP, 21 avril 2008.

L'action de Bertrand Delanoë est une erreur politique très sérieuse. En tant qu'officiel local responsable, il doit maintenir un consensus avec la stratégie diplomatique d'État lorsqu'il fait certains commentaires sur les problèmes internationaux. Je suis très confus que le conseil de la ville de Paris soit allé à l'encontre des efforts du président Sarkozy pour améliorer les liens sino-français.

Jean-Pierre Raffarin, déclaration au *China Youth Daily* du 22 avril 2008.

L'action internationale, notamment celle qui se présente comme ayant une vocation diplomatique, des gouvernements locaux et des villes, bien qu'elle ait des difficultés à trouver une place dans le champ théorique des relations internationales, s'invite néanmoins à la réflexion des chercheurs.

En premier lieu, elle représente un défi intellectuel évident pour les théoriciens réalistes, du fait de leur présupposé majeur faisant de l'État l'acteur quasi exclusif des relations internationales. Mais elle n'en met pas moins dans l'embarras ceux qui, depuis une trentaine d'années, spéculent – mondialisation oblige –, sur l'irréversible décomposition de l'État westphalien et son non moins inévitable effacement comme acteur international devant un nombre sans cesse croissant de nouveaux acteurs, dit transnationaux, et en particulier les entités territoriales subétatiques. En effet, bien que son action diplomatique connaisse de profondes mutations, l'État – et les institutions internationales qu'il constitue et anime – apparaît comme particulièrement résilient. Il n'est pas clairement débordé et serait même au contraire, pour certains, conforté¹ par l'intervention sur la scène politique internationale de nouveaux acteurs dit transnationaux. Ainsi, à côté des ONG, des entreprises multinationales et autres « communautés épistémiques », diverses entités subétatiques s'affirment, qu'il s'agisse des villes, des États fédérés, ou des collectivités territoriales – notamment les régions – et leurs regroupements, dont les divers réseaux ne font que prolonger la souveraineté des États dans ce que Rosenau et Czempiel qualifient de « gouvernance globale », faute de gouvernement mondial².

1. Cf. Samy Cohen, *La résistance des États*, Paris, Seuil, 2003.

2. James N. Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (eds), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

En clair, si les cadres théoriques actuels dominant l'analyse des relations internationales conduisent invariablement, comme le dit Brian Hocking, à « ignorer les subtilités des interactions subnationales-nationales-internationales créatrices de relations fluctuantes entre les niveaux de l'action politique »¹, il existe néanmoins aujourd'hui un changement notable. Il est marqué par l'inscription, avec plus ou moins d'insistance, à l'agenda de la recherche internationale, de la question de la conceptualisation de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler la « diplomatie des villes ».

Notre contribution vise à mieux comprendre de quelle façon l'action internationale des collectivités territoriales que l'on tend à désigner sous l'expression de « diplomatie des villes » a été pensée par les acteurs et la façon dont elle semble s'imposer aujourd'hui à la réflexion des théoriciens des relations internationales.

En effet, les chercheurs sont aujourd'hui pratiquement sommés, par les praticiens ayant en charge les relations extérieures des unités subétatiques, de donner signification et légitimité à leur activité internationale. Ces professionnels sont aujourd'hui soucieux d'une reconnaissance nationale et internationale. Ils recherchent cette reconnaissance et, à travers eux, celle des unités subétatiques, dans différentes formes de partenariat, autant avec leurs propres États qu'avec les institutions internationales, notamment l'ONU. Pour cela, ils invitent officiellement les chercheurs à participer à un travail d'élaboration du concept de « diplomatie des villes », notamment à l'occasion d'une conférence internationale se tenant à La Haye en juin 2008 pour la première fois sur ce thème. Cette conférence est patronnée par la commission « Diplomatie des villes » de l'organisation « Cités et gouvernements locaux unis », la CGLU. Cette dernière constitue un réseau unifié fédérant diverses unités subétatiques du monde et leurs organisations depuis son congrès fondateur et unificateur tenu à Paris en mai 2004. Le concept de « diplomatie des villes » est devenu depuis 2005, avec la création de la commission du même nom au sein de l'association lors d'une réunion à Pékin, un enjeu pour la communauté des professionnels de l'action extérieure des collectivités territoriales. Des tentatives de définition de la « diplomatie des villes » sont faites en 2006, à l'occasion de réunions de la commission. À Washington, puis à Pérouse en Italie, elle est dans un premier temps comprise comme « un outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue d'aider les gouvernements locaux pris dans des conflits et des guerres, cela au moyen d'une coopération immédiate et concrète de ville à ville en vue de créer un environnement stable dans lequel les citoyens puissent vivre ensemble en paix, dans la démocratie et la prospérité ». La définition va être précisée et simplifiée, à Marrakech en octobre de la même année, comme « un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflits ». Cette définition entérine une distinction pas seulement technique entre les situations de coopération de « ville à ville » dans des conditions pacifiques et relevant de ce qu'il est convenu d'appeler dans la profession « coopération décentralisée » et la coopération toujours *a priori* exclusivement entre villes ou collectivités territoriales, mais lors de conflits dans lesquels l'une de ces entités est impliquée. Le terme « conflit » englobe les situations de guerre internationale ou civile, mais aussi les troubles et émeutes, notamment liés aux relations entre communautés, dans les grandes métropoles et leurs banlieues. L'inclusion de la question urbaine et de ses aspects sécuritaires dans le champ de la « diplomatie des villes » se traduit par

1. Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier": Globalization, Localization, and the "Actor-ness" of Non-Central Governments », dans Francisco Aldecoa, Michael Keating (eds), numéro special « Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments », *Regional and Federal Studies*, 9 (1), printemps 1999, p. 17-39, dont p. 35.

l'attention portée à la question de la cohésion sociale. Mais, on peut dire que c'est aussi plus généralement la vocation de la « coopération décentralisée ».

Du coup, pour certains, notamment les professionnels et responsables administratifs français de longue date engagés dans la « coopération décentralisée », la distinction que voudrait introduire le concept de « diplomatie des villes » ne semble pas nécessaire et pertinente. Ces acteurs penchent plutôt pour que l'on s'en tienne à un terme plus neutre, plus inclusif, moins connoté et renvoyant principalement à la norme interne comme « action extérieure des collectivités territoriales » pour désigner l'ensemble des activités internationales de celles-ci. Cette norme comprend « l'aide humanitaire et d'urgence, les actions de promotion économique ou visant le rayonnement culturel » et la « coopération décentralisée ». Mais ils ne cachent pas que ce dernier instrument a leurs faveurs. Ce qui distingue la « coopération décentralisée » à la française n'est pas le but, « à savoir l'ensemble des actions de coopération dans un intérêt commun », ou le contexte pacifique ou conflictuel, mais le fait de reposer nécessairement sur « des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié » ne pouvant être qu'une entité décentralisée ou leurs regroupements¹. Dans ce sens, la coopération décentralisée a été institutionnalisée en France par la loi du 6 février 1992 comme principal mode d'action international des collectivités territoriales, même si elle n'en exclut pas d'autres, notamment en cas d'urgence². Un dispositif institutionnel a été mis en place : dès 1983 est créée la Délégation pour l'action internationale des collectivités territoriales aujourd'hui rattachée à la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères, et la loi de 1992 met en place la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) où État et collectivités territoriales sont représentés de façon paritaire. Un discours construit par l'administration, les praticiens du développement international et les juristes légitime et justifie l'opportunité autant que la mise en œuvre de la coopération décentralisée³. En France, la science politique a fait un bon accueil au concept de « coopération décentralisée », même si la littérature sur le sujet est limitée en volume, alors qu'elle ignore en revanche – à de rares exceptions près pour l'instant – une approche par la « diplomatie des villes »⁴, s'accordant en cela avec le discours dominant des praticiens français⁵.

En affirmant que parler de « politique étrangère municipale est excessif » pour qualifier l'action internationale des villes et régions – bien qu'elles aient, à travers ces activités, « la capacité d'embarrasser les gouvernements et de créer de nouveaux réseaux

1. Cf. Ministère des Affaires étrangères, *Guide de la coopération décentralisée. Échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 9.

2. Marie-José Tulard, *La coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, 2006.

3. Voir dans ce sens le « Vade-mecum. Coopération décentralisée et intercommunalités », publié par le ministère des Affaires étrangères et la Commission nationale de la coopération décentralisée en 2004.

4. Voir Antoine Vion, « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, 2001, p. 362 à 375.

5. Voir Franck Petiteville, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Adda Bekkouche, Bertrand Gallet, « La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités territoriales sur la scène internationale », dans *Annuaire français de relations internationales*, op. cit., p. 376 à 392 ; Paul Alliès, François Baraize, Emmanuel Négrier, « Un état de la coopération décentralisée », dans « Troisième assises de la coopération décentralisée », *L'action Internationale des collectivités locales. Engagement citoyen et mondialisation*, Paris, La Documentation française, 2003 ; voir Adda Bekkouche, Bertrand Gallet, Yves Viltard (dir.), *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, Actes du colloque tenu à la Sorbonne les 22 et 23 novembre 2006, Paris, Cités unies de France, 2008.

internationaux qui leur soient propres »¹ – l'internationaliste Christopher Hill, théoricien de la politique étrangère, situe bien le problème qui nous retient et qui sous-tend le débat sur le concept de « diplomatie des villes ».

Dans le cadre de la préparation du colloque de La Haye, des universitaires néerlandais, spécialistes des relations internationales, répondant ainsi à l'appel à la recherche de la commission « Diplomatie des villes » de la CGLU, ont de leur côté proposé une première définition académique, démarquée d'une définition classique de la diplomatie. Selon eux, « la diplomatie des villes tient dans les institutions et les processus par lesquels les villes s'engagent dans des relations réciproques avec d'autres acteurs sur la scène politique internationale dans le dessein d'y être représentées, ainsi que leurs intérêts »². La définition englobe les relations des unités subétatiques avec l'ensemble des acteurs internationaux, et pas seulement les relations entre entités subétatiques sur la scène politique internationale. En cela, elle se distingue de la définition de la commission de la CGLU qui, tout en reflétant aussi les préoccupations identitaires propres aux membres de l'association et leur demande de reconnaissance internationale, donne la priorité à la relation de « ville à ville », comme essence et source principale, sinon la seule, de légitimité de l'action internationale des collectivités territoriales. De plus, la définition académique ne semble pas considérer comme pertinente la distinction entre situations pacifique et conflictuelle pour justifier celle entre « coopération décentralisée » et « diplomatie des villes » avancée par les professionnels de la CGLU. La « coopération décentralisée », dans la définition des chercheurs, est englobée dans la « diplomatie des villes » avec d'autres domaines d'action, comme la défense d'intérêts économiques locaux ou la valorisation des cultures locales sur la scène politique internationale. En privilégiant la « diplomatie des villes », ces chercheurs semblent par ailleurs plus radicalement encore entrer en opposition avec ceux qui, comme les praticiens français, tendent à faire prévaloir la notion de « coopération décentralisée » sur toute autre.

On peut dire que ce travail de définition révèle que les universitaires spécialistes des relations internationales ne sont pas tenus – sans pour autant les ignorer – par les intérêts et considérations pragmatiques des professionnels de l'action internationale des collectivités locales, mais par des exigences propres au milieu académique, supposant la généralité du concept et sa mise en cohérence dans la mesure du possible avec la littérature scientifique antérieure. La demande de reconnaissance identitaire qui trouve son expression dans la définition des buts de la CGLU se trouve en conséquence objectivée dans la définition. On aperçoit à travers cet effort conjugué de conceptualisation toute la complexité des relations entre recherche et pratique dans un domaine particulier d'action. On précisera ci-après la nature et la portée des distinctions et aussi des malentendus possibles issus de la confrontation tout autant que la coexistence entre ces horizons divergents de compréhension et d'action.

Mais surtout, on montrera qu'avant ce début de réponse positive de la recherche à la demande internationale de l'association censée représenter les intérêts des professionnels responsables de l'action internationale des gouvernements locaux, il existe une généalogie à cet effort d'invention conceptuelle qui va principalement tenter de donner vie, à partir des années 1980, au terme de « paradiplomatie » pour rendre compte de l'activité internationale des unités subétatiques.

1. Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave, 2003, p. 196.

2. Rogier Van der Pluijm, Jan Melissen, *City Diplomacy : The Expanding Role of Cities in International Politics*, La Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, avril 2007.

Nous nous attacherons à présenter comment la transformation des contextes, à la fois dans le temps et dans l'espace, va conduire les auteurs et les praticiens à des ajustements incessants pour mieux rendre compte des réalités multiples de cet engagement international. On verra que les initiatives internationales stochastiques¹ des entités territoriales subétatiques vont conduire à construire leur compréhension dans une tension entre deux pôles discursifs de la science politique, relations internationales d'une part, politique comparée et sociologie politique d'autre part, redoublant en cela des pratiques différentes, sinon divergentes, des acteurs locaux impliqués sur la scène politique internationale.

Cette tension se traduit – avec en toile de fond la redéfinition, sinon la remise en cause du rôle de l'État, à l'époque de la décentralisation – par l'ouverture de nouveaux débats théoriques sur des objets comme le fédéralisme et le régionalisme. Les chercheurs les revisitent à travers le prisme de leurs implications internationales, sans jamais vraiment réussir à la qualification pleine et entière de politique étrangère de plein droit de pratiques internationales menées par des entités qui, par définition, n'ont pas le statut international des États et supposent même l'existence impérative de ceux-ci pour pouvoir être pensées comme entités subétatiques.

Nous nous interrogerons également sur la place des pratiques asymétriques de la coopération décentralisée Nord-Sud, actions de coopération menées par des collectivités territoriales des pays du Nord en direction des pays du Sud, dans cet effort de renouvellement théorique de la recherche sur la diplomatie des « gouvernements non centraux », pour reprendre l'expression de Brian Hocking. C'est sans doute parce que ces actions occupent aujourd'hui la première place dans le discours, sinon dans la pratique internationale des entités subétatiques associées à d'autres acteurs transnationaux comme les ONG que la question d'une possible « diplomatie des villes » a surgi. Nous voulons démontrer que cette avancée théorique s'accorde avec les représentations dominantes qui font des pratiques de la coopération décentralisée Nord-Sud la source majeure de légitimation de l'action internationale des collectivités territoriales. Cela autant pour elles-mêmes que pour les autres acteurs internationaux, au premier rang desquels les États, faute de pouvoir toujours en penser clairement la portée, comme la trajectoire discursive suivie par les praticiens français le révèle.

C'est dans ce sens que la coopération décentralisée finie par s'ajuster sur la « diplomatie des villes » et la rendre pensable, sans toujours vraiment s'en distinguer. Les acteurs peuvent ainsi justifier leurs pratiques « diplomatiques » et leur mise en réseau sans écarter pour autant les règles de droit et les principes qui les inspirent pour régler leurs actions et leurs relations, c'est-à-dire le monopole de la capacité internationale reconnue aux États. De même, la recherche déploie des trésors d'inventivité pour surmonter un déficit conceptuel évident qui, sans le secours idéologique de la vocation pacifique inscrite dans la coopération décentralisée s'originant de la pratique des jumelages, interdirait de dessiner les logiques de la « diplomatie des villes ». Les chercheurs peuvent alors rejoindre les professionnels dans la mesure où ces derniers prennent soin de garantir que « la diplomatie des villes ne doit pas remplacer » la diplomatie qualifiée de traditionnelle des États et des organisations internationales, mais « doit être complémentaire, œuvrer à un niveau différent, avec des objectifs différents »², pour aider à conjurer les menaces dans un monde s'étant révélé comme de plus en plus dangereux et incertain au tournant du millénaire.

1. Si l'on reprend le sens donné par le *Dictionnaire Robert* – « Stochastique : qui est le fruit du hasard, au moins en partie » – on voit que toute la difficulté tient dans le « au moins en partie ».

2. Compte rendu de la réunion du 1^{er} novembre 2006 de la Commission diplomatie des villes de la CGLU, p. 1.

La recherche en relations internationales va se focaliser sur les transformations et la nécessaire réinterprétation ou le dépassement des notions de *politique étrangère* et de *diplomatie*, du fait de l'apparition sur la scène internationale de nouveaux acteurs – dont les collectivités locales de différents niveaux –, négligeant pour une part les scènes politiques intérieures et les contextes sociaux les rendant possibles. Parallèlement, notamment aux États-Unis, la réflexion de certains chercheurs se construit comme une sociologie des *mobilisations locales* sur les questions internationales, contestant radicalement le courant dominant des relations internationales en allant même jusqu'à avancer l'idée de *politique étrangère municipale*.

Mais, pour mieux comprendre cet ajustement, il est nécessaire pour commencer de retracer le chemin parcouru par la recherche en relations internationales qui conduit, à travers les débats sur la paradiplomatie, au cadrage fixant les termes dans lesquels le concept de « diplomatie des villes », mis sur leur agenda par les praticiens, est susceptible d'être pensé.

L'ACTION INTERNATIONALE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX EN RELATIONS INTERNATIONALES

Les débats sur la paradiplomatie, en relations internationales, vont se cristalliser autour de deux pôles. Il y a, d'un côté, restant fidèles à une idée traditionnelle de la diplomatie, comme le montre bien Inaki Aguirre¹, les auteurs insistant sur l'affaiblissement ou même l'effacement du rôle de l'État face à l'apparition de nouveaux acteurs internationaux, qui conduit à une remise en question du système international et tend à vider de son sens la politique étrangère dans la mesure où les États ne sont plus à même de parler d'une seule voix. Cette tendance aboutit, à plus ou moins long terme, à la décomposition et au morcellement des États, qu'ils soient unitaires ou fédéraux, travaillés par des mouvements indépendantistes ou autonomistes reposant sur des entités territoriales de plus en plus émietées. Les auteurs vont, dans ce cas, focaliser leur attention sur les phénomènes nationalistes et identitaires qui donnent tout son sens au concept de paradiplomatie². L'action internationale de régions ou de provinces comme le Québec, la Flandre, le Pays basque ou l'Écosse est comprise comme la forme la plus avancée de la paradiplomatie. Celle-ci tend alors à devenir, selon la classification d'Ivo Duchacek, une protodiplomatie, qui se reconnaît principalement dans l'établissement de bureaux et de représentations permanentes autonomes dans un certain nombre de pays étrangers et institutions internationales acceptant de les accueillir, préfigurant le réseau diplomatique d'un État souverain³.

À cette vision pessimiste prédisant un accroissement sans fin du chaos et du désordre

1. Inaki Aguirre, « Making Sence of Paradiplomacy ? An Intertextual Inquiry About a Concept in Search of a Definition », dans Francisco Aldecoa, Michael Keating (eds), numéro spécial « Paradiplomacy in Action... », *op. cit.*, p. 185-209.

2. Cette orientation est présente dans les travaux de Stéphane Paquin : *La revanche des petites nations*, Montréal, VLB Éditeur, 2001 ; *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Presses de l'université de Laval, 2003 ; *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004 ; « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politiques et Sociétés*, 23 (2-3), 2004, p. 205-237.

3. Cf. Ivo Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 248.

international, dont la paradiplomatie serait un des indices, répondent, de l'autre côté, les auteurs qui voient dans l'apparition de nouveaux acteurs internationaux la recomposition d'un système international marqué par une complexification des jeux possibles entre acteurs, autant au plan interne qu'international, mais qui ne suppose en rien le fractionnement sans fin d'États se décomposant sous l'effet d'incessantes poussées nationalistes. Les États, bien au contraire, sortent renforcés dans leur légitimité par cette mutation. La politique étrangère et la diplomatie sont alors redéfinies comme n'étant plus l'affaire des seuls diplomates professionnels, dans la mesure où interviennent, dans la conception tout autant que dans la mise en œuvre, une multitude d'acteurs publics et privés, dont les gouvernements non centraux, l'ensemble des départements ministériels et plus seulement le ministère des Affaires étrangères, mais aussi les organisations de la société civile, les acteurs économiques majeurs et les partenaires sociaux au plan interne¹. On parle alors du rôle positif joué, dans un schéma idéal, par la « diplomatie non gouvernementale » des collectivités territoriales et autres acteurs non gouvernementaux venant aiguillonner et épauler la diplomatie traditionnelle².

Avec l'Union européenne, l'intégration systémique s'élargit encore, en insérant les « diplomaties à niveaux multiples »³ des États dans un dense réseau de réseaux régulant le champ des obligations et des opportunités pour l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques. On y trouve le modèle le plus abouti d'un système fait de relations de dépendances et de « convergences »⁴ entre réseaux subnationaux, transnationaux, gouvernementaux, intergouvernementaux et supranationaux. Toutes les combinaisons entre ces différents réseaux sont mobilisables dans la participation à de multiples agencements institutionnels et territoriaux combinant les politiques internationales, européennes, nationales, régionales et locales. Les frontières mouvantes entre l'interne et l'externe obligent à repenser les notions de diplomatie et de politique étrangère tout autant que les relations entre politique comparée et relations internationales⁵. Dans une vision optimiste, l'action diplomatique peut être analysée comme étant le produit de relations complexes d'interdépendance dans un système à multiples paliers aux effets « catalytiques »⁶.

Néanmoins, la tension entre ces deux pôles extrêmes de compréhension de la réalité internationale demeure. Elle pose en fait la question de savoir ce qu'est un acteur international et dans quelle mesure les unités subétatiques peuvent légitimement prétendre à ce titre. Faisant sienne la définition de Brian Hocking et Michael Smith qui considèrent que l'acteur international doit être doté « d'autonomie, en disposant d'une liberté d'action pour

1. Cf. Robert Putnam, « Diplomacy and Domesticity : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988, p. 427-461.

2. Le positionnement en France d'un collectif d'ONG comme Coordination Sud illustre cette orientation. Cf. notamment Henri Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non gouvernementale*, Éditions de l'Atelier, 2006 ; « Des ONG influentes dans le débat public et la négociation internationale », *La Revue internationale et stratégique*, 63 (3), automne 2006, p. 191-194. Cf. aussi Antoine Vion, Emmanuel Négrier, « La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique », communication au congrès de Lille de l'Association française de science politique, 2002.

3. Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St Martin's Press, 1993.

4. Cf. Yves Meny, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, *Adjusting to Europe*, Londres, Routledge, 1996 ; Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

5. Robert Walker, *Inside/Outside : International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

6. Brian Hocking, « Beyond "Newness" and "Decline" : The Development of Catalytic Diplomacy », *DSPDP*, 10, Diplomatic Studies Programme, Leicester University, 1995.

la poursuite de ses objectifs, de représentativité, soit représenter des intérêts ayant une dimension internationale et d'influence de par sa capacité à faire la différence », Éric Philippart affirme, dans une perspective systémique, « qu'un grand nombre d'entités subnationales et de gouvernements non centraux doivent assurément être considérés comme des acteurs internationaux à part entière »¹. Mais, dans une perspective dynamique et sans aucunement revenir à une conception statocentrée, on peut s'interroger sur le degré d'autonomie et sur l'usage que les entités subétatiques font de leur liberté. Dans son effort initial de classification des différents acteurs nationaux susceptibles d'apparaître sur la scène internationale, Ivo Duchacek inclut les mouvements d'opposition². Existe-t-il alors, pour des gouvernements non centraux dirigés par l'opposition, la liberté de promouvoir sur la scène internationale une politique radicalement différente de celle défendue par le gouvernement central, ou plus simplement de refuser de s'y associer activement ? On pense à la politique « d'immigration choisie », inscrite parmi les priorités de la politique étrangère française, à laquelle les régions sont explicitement invitées à s'associer dans leur action internationale. On comprend mieux alors pourquoi, dans un contexte où l'action internationale des entités subétatiques ne s'inscrit en rien dans une stratégie de rupture qui viserait l'indépendance et une reconnaissance internationale plénière, les régions françaises vont très « diplomatiquement » utiliser « leur liberté » en s'impliquant principalement dans des politiques consensuelles, comme la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, à travers la coopération décentralisée Nord-Sud dont nous avons déjà évoqué l'importance de par sa fonction de légitimation, même si l'État peut, en retour, trouver là une aubaine pour se défaire sur les collectivités territoriales de la charge financière de ses engagements internationaux en matière d'aide au développement.

En France, la légitimité de l'action internationale des collectivités territoriales est alors explicitement inscrite, à l'heure de la décentralisation, par les acteurs – notamment les élus locaux – dans la tradition des jumelages inaugurée après la seconde guerre mondiale entre la France et l'Allemagne comme symbolique de réconciliation et d'amitié³. Cette généalogie conforte, au plan interne, un accord tacite, inlassablement renouvelé, mettant entre parenthèses les affrontements partisans en matière de coopération décentralisée. Cet accord permet de garantir la continuité des actions engagées, mais il est aussi conforme aux impératifs de la diplomatie la plus classique exigeant que l'État parle d'une seule voix sur la scène internationale. On verra qu'aux États-Unis, l'évolution a été toute autre.

Toutefois, on peut aussi souligner, avec James Rosenau, tout le profit que les gouvernements non centraux peuvent tirer d'un « statut ambigu » qui à la fois les lie à l'exercice de la souveraineté (*sovereignty bound*) et les en libère partiellement (*sovereignty free*) et qui leur ouvre la possibilité d'être parfois associés à la diplomatie étatique en siégeant aux côtés de ses représentants dans les instances internationales dans une position plus légitime que celle des « autres ONG », tout en disposant d'une liberté d'initiative censée être identique aux autres entités « non gouvernementales »⁴.

1. Éric Philippart, « Le comité des régions confronté à la “paradiplomatie” des régions de l'Union européenne », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 6-13, dont p. 15.

2. Ivo Duchacek, Daniel Latouche, Garth Stevenson, *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

3. Cf. Antoine Vion, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisation pour un droit », *Revue française de science politique*, 53 (4), août 2003, p. 559-582.

4. James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Le principe de l'intégration systémique des gouvernements non centraux dans les jeux politiques internationaux ne fait pas pour autant disparaître l'extrême diversité des causes permettant de justifier cette intégration. Lorsque Panayotis Soldatos propose, pour la première fois, en 1990, de subsumer sous le concept générique de paradiplomatie l'action internationale des États fédérés, il n'énumère pas moins de seize raisons possibles d'un phénomène compris, pour reprendre la formule d'Éric Philippart, comme une « variable dépendante de la "tempête systémique" qui frappe l'État nation et qui affaiblit ses performances en politique étrangère »¹. Mais ces « causes », dans leur diversité, forment un répertoire, un catalogue de justifications, de bonnes raisons verbalisées par les acteurs eux-mêmes de pratiques les plus variées qui débordent clairement des cadres juridiques et politiques habituels d'intelligibilité de la conduite des relations internationales et de la diplomatie en général. Ces débordements peuvent être à la fois analysés et parlés comme symptôme d'une crise de l'État ou transformation profonde du système international imposant la reconnaissance de fait, sinon de droit de nouveaux acteurs.

Si la diversité des dites causes ou raisons de l'implication des entités subétatiques dans l'international témoigne de la richesse des pratiques et de la prolifération des jeux sémantiques traduisant la grande variété des stratégies offertes aux acteurs dans leurs mises en récit, elle n'en révèle pas moins la fragilité au plan scientifique du concept de paradiplomatie de par l'hétérogénéité des phénomènes dont il est censé rendre compte.

Éric Philippart reprend ainsi la distinction entre causes internes et externes pour l'enrichir d'une nouvelle grille de lecture de la paradiplomatie fondée sur un critère d'intensité². Parmi les causes internes, il recense, comme « causes sub-nationales », les différences ethniques, religieuses, linguistiques et la perception croissante de ces différences qui les transforme en clivages et en allégeances distinctes ; l'asymétrie des entités subnationales et les phénomènes de mimétisme ; et comme « causes nationales », la bureaucratisation, le manque d'expertise, les limites en ressources, les « vides » institutionnels quant à la répartition des compétences ou « les formes d'internalisation ou de "domestication" de la politique étrangère ». Par ailleurs, dans les causes externes, il range l'interdépendance et l'intervention d'acteurs externes. L'interdépendance peut être analysée comme globale en « encourageant les entités subnationales à prendre en charge directement leurs intérêts au sein du système international » et, inversement, « en poussant les gouvernements nationaux à recentraliser la politique étrangère » tout autant que « micro-régionale, macro-régionale ou transrégionale »³.

Les vertus heuristiques d'une telle grille de lecture sont incontestables, mais accentuent néanmoins encore l'impression de dissimilitude due tout autant à la diversité des domaines ou des territoires concernés par leur étendue ou leurs distances que par celle des stratégies engagées par les acteurs. Ainsi, dans un même pays, la France ou l'Espagne, se côtoient des formes de paradiplomatie qualifiées de « mineures » avec la région Île-de-France ou la Junta de Castilla y Leon, des paradiplomaties dites « majeures » pour les régions Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ou la Generalitat de Catalogne, ou bien dites « maximales », proches de la protodiplomatie, avec le Pays basque espagnol. Mais, sans valoriser pour autant la conflictualité des relations entre les entités subétatiques et l'État, en considérant

1. Panayotis Soldatos, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », dans Hans Michelmann, Panayotis Soldatos (eds), *Federalism and International relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

2. Éric Philippart, « Le comité des régions... », cité, p. 153 et suiv.

3. Éric Philippart, *ibid.*, p. 152-153.

également les *Länder* allemands dans leur ensemble comme pratiquant une paradiplomatie « maximale », le critère de l'intensité proposé apparaît, c'est selon, comme pas assez ou trop discriminant. De même, voir dans les communautés flamande et française et la région wallonne de Belgique des exemples de protodiplomatie n'est pas sans pertinence, mais ne dit rien des jeux et bénéfices stratégiques que les acteurs tirent de ce positionnement. De fait, on peut dire que la catégorie de la protodiplomatie, qui ordonne en la dramatisant la construction des typologies, apparaît de plus en plus comme ne trouvant guère d'illustration idoine. Canada et Belgique ont largement perdu, au cours des dernières années, leur valeur d'exemplarité. L'affirmation d'une politique étrangère par la multiplication des représentations à l'étranger ne semble plus à l'ordre du jour, pas plus que la demande d'accession à l'indépendance pour le Québec, même si l'actualité récente donne encore une certaine crédibilité à cette éventualité pour la Flandre. Néanmoins, pour toutes les entités subétatiques dans le monde occidental, aussi bien sur le continent américain qu'en Europe, les enjeux internationaux se sont clairement déplacés au cours des dernières années de questions politiques vers les questions économiques et sociales. Le premier souci des élus locaux est partout de faire face aux conséquences de l'exacerbation de la concurrence sur les marchés internationaux des capitaux et du travail, diminuant d'autant l'ardeur à affirmer leur spécificité à travers la paradiplomatie¹.

Insister, comme le fait encore Éric Philippart, sur la distinction entre les paradiplomaties dont le mode opératoire est « la coopération » – que les actions soient « coordonnées » par, ou « conjointes » avec le gouvernement central – et celles où les initiatives des entités subétatiques sont « parallèles » – qu'elles soient en « conflit » ou en « harmonie » avec la politique étrangère de l'État – ne permet pas davantage de saisir l'ensemble des dynamiques, pas plus que les jeux stratégiques liés aux contextes à l'origine des significations multiples que les acteurs sont conduits à donner, souvent *a posteriori*, aux engagements internationaux des entités subétatiques². Car, sans être totalement dus au hasard, ceux-ci trouvent aussi leur origine dans l'abaissement général du coût des communications internationales et des transports internationaux, lié aux développements des nouvelles technologies, ainsi qu'aux opportunités structurelles offertes aux entrepreneurs politiques locaux par les institutions internationales, comme l'Union européenne³. Dans ce sens, ils relèvent de plus en plus souvent du fait accompli. Ce sont, dans bien des cas, des événements discrets, sans phrases ou plus exactement mis en discours dans les différents langages experts des professionnels de l'action publique locale. L'affrontement avec l'État est, dans la grande majorité des cas, non seulement fui, mais impensable pour les responsables politiques et administratifs locaux en charge des relations internationales⁴.

Les initiatives internationales des entités subétatiques n'exigent d'être explicitement justifiées que dans un cas : lorsque le juge est exceptionnellement appelé à statuer sur leur légalité au nom de l'intérêt local, sans que l'affaire ait été forcément introduite par le gouvernement central. Celui-ci peut même, comme en France, se retrouver aux côtés

1. Bernard Gagnon, Jacques Palard, « Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinces canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 161-178.

2. Éric Philippart, « Le comité des régions... », cité, p. 154.

3. Richard Balme, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », dans Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 11-40, dont p. 30.

4. Cette impression m'a été confirmée par Bernard Husson, responsable du Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL), bureau d'étude lyonnais spécialisé dans l'appui aux politiques de coopération décentralisée, notamment avec la région Rhône-Alpes.

des collectivités locales et encourager l'intervention du législateur sur une base non partisane pour pallier « l'insécurité juridique »¹ qui affecte la coopération décentralisée, comprise – dans un bel unanimité – comme un instrument de la diplomatie française à travers les modèles de la coopération décentralisée Nord-Sud et de l'intervention humanitaire d'urgence participant incontestablement au « rayonnement de la France ».

Progressivement, la reconnaissance des compétences et des savoir-faire professionnels locaux s'est imposée comme argument fédérateur, qui n'implique pas forcément que l'on insiste outre mesure, selon les contextes, sur le soupçon d'incompétence des autorités centrales qui en découlerait et que nous rencontrerons chez les communautaristes américains. De façon systémique, on évoque les impératifs de la gouvernance moderne. Elle implique la mise en œuvre de la décentralisation et la dévolution de compétences de plein exercice qui ne peuvent être strictement cantonnées à une répartition interne et dont la logique peut exceptionnellement conduire, comme en Belgique, à reconnaître aux diverses entités subnationales une capacité d'action pleine et entière, aussi bien au plan intérieur qu'international, dans les domaines où leur compétence est constitutionnellement reconnue². Et cela, malgré le fait que l'idée d'une politique étrangère des entités subétatiques apparaisse d'autant plus comme une illusion, car, comme le dit Brian Hocking, elles n'ont pratiquement jamais, par définition même, demandé en général à ce que l'on leur reconnaisse cette compétence. L'évocation de cette idée révèle bien davantage la profondeur sinon du désarroi, tout du moins de la perplexité de la recherche en relations internationales face à la mutation du système international, dont témoigne le scepticisme qui entoure dans le milieu des relations internationales l'étude en tant que telle de la *politique étrangère*³ – les pratiques de la coopération décentralisée à travers leurs initiatives désordonnées n'en étant qu'un des multiples symptômes.

Ce sont les gouvernements centraux qui se montrent en définitive les plus déserts sur les justifications à apporter à l'action internationale des collectivités territoriales liées à la décentralisation, confrontés à des initiatives qui au pire peuvent être présentées comme manquant de coordination avec les orientations stratégiques de l'État, sans être pour autant jamais condamnées comme inacceptables. La légitimité de ces actions est en effet solidement adossée à l'idée de proximité et participe du mouvement contemporain de re-territorialisation de l'action publique, sinon de démocratisation de la politique étrangère dans des espaces où se manifestent de multiples polarités locales, régionales et internationales pour les villes, les collectivités territoriales et leurs regroupements, mais aussi pour les États.

C'est dans ce contexte qu'en France, par exemple, la « coopération décentralisée » s'est installée dans le paysage institutionnel et a été confortée aussi bien par les multiples pratiques des acteurs que par la revendication de l'originalité de la conception française décrite comme exemplaire par les autorités politico-administratives nationales. Dans ce

1. On fait bien sûr allusion à l'émoi suscité par l'arrêt du tribunal administratif de Poitiers du 18 novembre 2004, qui eut pour conséquence d'accélérer le vote en 2007 à l'unanimité (aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale) de la proposition de loi du sénateur-maire de Saint-Étienne Michel Thiollière visant à donner une base légale à la coopération décentralisée par la reconnaissance d'une compétence internationale des collectivités territoriales.

2. Françoise Massart-Pierard, « Étude comparative des relations entre entités fédérées au sein du système de politique extérieure en Belgique francophone », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 191-206.

3. Cf. *a contrario* le plaidoyer pour l'étude de la politique étrangère de Christopher Hill, « What to Be Done ? Foreign Policy as a Site for Political Action », *International Affairs*, 79 (2), mars 2003, p. 233-256.

sens, il s'est opéré une appropriation, aussi bien par l'État que par les autorités locales, de « la coopération décentralisée » distinguée d'autres conceptions considérées comme moins réfléchies¹.

L'attachement, en France, à l'instrument de la « coopération décentralisée » est confirmé par l'usage que les gouvernants français prétendent en faire, en l'ajustant à leurs objectifs internationaux, sans rencontrer vraiment de résistance des acteurs locaux à leur implication dans les orientations stratégiques qui pourrait être comprise comme une pure et simple instrumentalisation de la coopération décentralisée. Ainsi, en octobre 2006, Brice Hortefeux alors ministre délégué aux collectivités territoriales, lors d'une réunion plénière de la CNCND, propose une réorientation, quant à ses objectifs, de la « coopération décentralisée » française en direction des pays émergents. Il plante le décor en indiquant que, « du côté de l'État, cette "diplomatie des villes", mais aussi des régions et des départements, longtemps regardée avec suspicion, est désormais pleinement reconnue, contribuant au rayonnement de la France ». Il va ensuite explicitement critiquer la « trop forte concentration » de « la présence de nos collectivités en Afrique subsaharienne » et indiquer « qu'en revanche, la présence du monde local français est discrète, voire inexistante, dans les pays qui s'affirment progressivement sur la scène internationale ». Il indique alors que « l'État a décidé, dans ce contexte, d'afficher sa propre vision de la coopération décentralisée, respectueuse bien sûr de la liberté des collectivités » et il propose à la CNCND de favoriser et d'encourager la présence des collectivités françaises dans « les pays qui paraissent avoir un rôle croissant, sur le plan économique et politique, dans le monde de demain, en particulier les pays émergents », citant la Chine, l'Inde et le Brésil. Plus explicitement encore, s'il en était besoin, le ministre va clairement indiquer le rôle que l'État veut voir jouer à la « coopération décentralisée » comme instrument de la politique étrangère. Il précise ainsi que sa démarche « vise essentiellement à élargir l'éventail des actions de coopération décentralisée et à les mettre en concordance avec celles de l'État, pour renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action extérieure de la France »². On voit que l'usage fait de l'expression « diplomatie des villes » par le représentant de l'État prend alors un sens bien particulier. Elle ne vise en rien un domaine spécifique, telle l'action des collectivités dans un contexte conflictuel ou post-conflit, comme l'a spécifié la commission « Diplomatie des villes » de la CGLU pour la distinguer de la « coopération décentralisée », objet d'ailleurs d'une autre commission. Cette diplomatie des villes est comprise comme une composante parmi d'autres de la diplomatie française au côté de l'action « diplomatique » accessoirement menée également par d'autres acteurs tels que les entreprises et les ONG françaises. En cela, elle n'est en rien assimilée à une forme quelconque de paradiplomatie susceptible de rentrer en concurrente ou être parallèle, pas plus que simplement complémentaire à l'action internationale de la France, mais bien comme une de ses composantes contribuant à lui donner plus

1. Les textes officiels reprennent inlassablement « la distinction entre la définition française et la terminologie "européenne" de la coopération décentralisée » en insistant sur la différence de statut juridique et de contenu. On nous dit ainsi que la conception française « ne recouvre que les actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales et une ou plusieurs autorités locales dans un intérêt commun, tandis que la conception européenne inclut également la coopération mise en place par les associations, groupements et ONG, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs non étatiques présents sur le terrain » (Ministère des Affaires étrangères, *Guide de la coopération décentralisée, op. cit.*, p. 20).

2. Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, « Discours prononcé lors de la séance plénière de la Commission nationale de la Coopération décentralisée du 3 octobre 2006 », DGCID/Ministère des Affaires étrangères, <<http://www.diplomatie.gouv.fr/CNCD.fr>>.

d'épaisseur et comme instrument permettant d'accroître par là son influence à l'époque de la mondialisation. Plus encore, l'État français manifeste une grande sollicitude vis-à-vis des collectivités territoriales dans leur action à l'étranger. Il met à leur disposition les services des ambassades, notamment dans le domaine économique et culturel. Il appuie aussi délibérément leur participation aux « programmes de coopération internationale de l'Union européenne », notamment en vue de bénéficier du financement européen de leur action internationale¹. Il encourage en cela un véritable *lobbying* des collectivités auprès des institutions européennes qui peut même entrer en concurrence avec celui des ONG en vue d'une reconnaissance pleine et entière de leur action internationale par l'Union.

Les responsables de l'action extérieure des collectivités territoriales ont peu réagi à ce qui peut passer pour une volonté de reprise en main de l'État, réorientant leur présence à l'étranger dans une direction plus économique et moins dans des actions relevant pour l'essentiel de l'aide au développement, à destination des pays de l'Afrique subsaharienne, qui donnent le sens généralement admis du concept de « coopération décentralisée », même si, en réalité, ce sens est effectivement plus large.

Ordonner et orienter cette action extérieure, par une implication dans une stratégie d'influence économique globale – dont la régulation des flux migratoires et le codéveloppement font partie, ainsi que la réorientation de la politique étrangère française, notamment en Afrique – face aux enjeux de la globalisation, c'est élargir le champ de ses objectifs, qui traditionnellement reposent, notamment en Europe, sur un consensus cimenté par l'idéologie altruiste et solidaire de la coopération décentralisée Nord-Sud. Parallèlement, les chercheurs français en relations internationales ont comme laissé dans un angle mort de la paradiplomatie la coopération décentralisée. Ils ne se sont d'aucune façon approprié le concept, n'interférant pratiquement pas avec les professionnels et leur laissant la maîtrise de son usage autant discursif que pratique. Dans les rares textes où ils l'évoquent, ils se contentent de reprendre sa définition légale. De toute évidence, la nationalisation du concept de coopération décentralisée, la maîtrise que l'État semble exercer autant sur sa définition que ses objectifs, le consensus politique qui entoure son exercice, semblent avoir découragé toute réflexion savante originale, en dehors de la sympathie spontanée que le thème de la décentralisation suscite assez unanimement autant chez les professionnels de la politique, les responsables de l'administration que dans la recherche.

La consolidation du concept de coopération décentralisée dans le contexte français trouve sa traduction dans la préférence que les différents acteurs agissant sur la scène internationale lui accordent par rapport à une « diplomatie des villes » au contenu incertain et dénuée actuellement de toute reconnaissance institutionnelle nationale. Lorsque les professionnels s'autorisent à utiliser le concept de « diplomatie des villes » dans un sens proche de celui mis en débat au sein de la CGLU, c'est avec une certaine prudence qu'ils le font. Ainsi, Claude Nicolet, conseiller de la communauté urbaine de Dunkerque et responsable du Réseau de coopération décentralisée pour la Palestine, à la question de savoir si c'est aujourd'hui « l'avènement de la diplomatie des villes », répond que « la coopération décentralisée est une façon de civiliser la mondialisation et de s'insérer dans un rapport de force politique. Pour ce qui est du terme « diplomatie des villes », j'évite de me laisser entraîner par la griserie des mots... »².

1. Voir dans ce sens le vade-mecum publié par le Haut Comité à la coopération internationale (HCCI) en vue d'aider les collectivités territoriales à « inscrire leur action internationale dans les programmes européens » : Corinne Balleix, Annie de Calan, *Europe et coopération décentralisée. Vade-mecum pour les collectivités territoriales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération internationale de l'Union européenne*, HCCI, juin 2005.

2. Claude Nicolet, « Les difficultés politiques n'effraient pas les élus locaux qui veulent s'engager », *Territoires*, 477, avril 2007, p. 12-13.

Plus encore, le terme de diplomatie des villes semble assez incongru dans un contexte où les actions menées sous la dénomination en usage de « coopération décentralisée » revêtent un caractère technique et sont l'affaire presque exclusive de professionnels, sans être jamais vraiment liées à des mobilisations sociales, pas plus pour les contester que les approuver. Néanmoins, cela n'interdit pas aux responsables du Grand Lyon – dans la foulée du 2^e Congrès de la CGLU réuni à Jeju en Corée du Sud en octobre 2007, où l'un des trois thèmes débattus a été « la diplomatie des villes : les gouvernements locaux bâtisseurs de la paix » – d'écrire dans leur bulletin municipal de novembre : « Dans un contexte mondial en pleine évolution, les États comme les institutions multilatérales n'ont plus le monopole des relations internationales. Les échanges et les partenariats entre collectivités territoriales s'intensifient et constituent aujourd'hui une véritable "diplomatie des villes" ».

La « diplomatie des villes » – bien qu'entre guillemets et utilisée dans un sens très général – trouve ici sa place dans le discours des responsables français de la coopération décentralisée comme nouvelle norme internationale¹, même si son impact reste limité, y compris dans le milieu des acteurs de l'action internationale des entités subétatiques dans le monde.

Elle relève pourtant d'une autre généalogie que celle de la coopération décentralisée, qui explique sa mise à l'ordre du jour par le plus important réseau international de gouvernements locaux qu'est la CGLU – que nous allons maintenant retracer, ainsi que les raisons des convergences aujourd'hui rendues possibles par le contexte économique international de la mondialisation.

MOBILISATIONS LOCALES ET ACTION INTERNATIONALE

C'est en fait aux États-Unis que les mobilisations locales sur les questions internationales vont s'imposer et donner naissance au terme de « politique étrangère municipale », forgé dans les années 1980 par des chercheurs américains et que l'on peut rapprocher du concept de « diplomatie des villes ». C'est en effet en réaction au conservatisme et au néolibéralisme triomphants de l'ère Reagan qu'émerge une réflexion académique autonome et souvent militante, principalement ancrée dans le champs de la sociologie des mobilisations politiques, mais touchant aussi les relations internationales et le droit constitutionnel quant aux compétences des autorités locales et des États dans le domaine international. Cette réflexion vise à opposer la légitimité de ces nouvelles mobilisations locales à celle de l'administration fédérale en matière de politique étrangère². La contestation de la politique étrangère américaine va se cristalliser principale-

1. Sur ce point, les travaux les plus avancés sont ceux de Yves Schemeil, Wolf-Dieter Eberwein (dir.), *Le mystère de l'énonciation : normes et normalités en relations internationales* (à paraître).

2. Cf. notamment, Michael H. Shuman, « Dateline Main Street : Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, 65, hiver 1986-1987, p. 154-174 ; Chadwick F. Alger, « The World Relations of Cities : Closing the Gap Between Social Science Paradigms and Everyday Human Experience », *International Studies Quarterly*, 34 (4), décembre, 1990, p. 493-518 ; Michael H. Shuman, « Dateline Main Street : Courts v. Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, 86, printemps 1992, p. 158-177 ; John Lofland, *Polite Protesters. The American Peace Movement of the 1980's*, New York, Syracuse University Press, 1993 ; Heidi H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, Londres, Sage Publications, 1994 ; Michael Shuman, *Towards a Global Village. International Community Development Initiatives*, Boulder, Pluto Press, 1994.

ment dans quatre domaines : la politique nucléaire avec la création de « zones libres du nucléaire », le soutien au renforcement et au contrôle de l'effectivité des sanctions vis-à-vis de l'Afrique du Sud, les campagnes actives de boycottage des investissements jugés non éthiques dans un certain nombre de pays, et les actions de désobéissance civile visant à « sanctuariser » certains territoires pour accueillir des réfugiés illégaux fuyant les conflits en cours en Amérique centrale. Ces mouvements vont se développer dans de nombreuses localités américaines. Heidi Hobbs en dressera l'inventaire en 1994 et dénombrera alors pas moins de 353 villes et localités réparties dans pratiquement tous les États américains, même s'il existe une plus forte mobilisation dans les États du nord-est et de la côte Ouest que dans ceux du sud et du Centre des États-Unis – touchées par ce mouvement de contestation¹. L'auteur pose alors des questions décisives sur la nature, la sociologie, l'enracinement et la portée de ces mobilisations locales sur des questions internationales, dans lesquelles sont parfois directement engagés, non seulement des organisations militantes, mais bien souvent les assemblées délibératives, conseils et parlements locaux et leurs exécutifs, maires et gouverneurs, par le vote de résolutions solennelles ou la mise en œuvre de mesures concrètes de soutien aux différents mouvements. La localisation des mobilisations, notamment dans les villes accueillant de grandes universités, et la relation souvent étroite entre les mouvements les soutenant et des églises protestantes, telle celle des quakers, autorisent l'auteur à avancer dans leur sociologie. Ces mobilisations sont présentées comme animées principalement par des membres des classes moyennes urbaines supérieures éduquées, « ouvertes au monde », et s'inscrivent, selon l'auteur, dans le prolongement des mobilisations des années 1960 contre la guerre du Viêt-Nam, trouvant en quelque sorte une assise territoriale avec l'arrivée aux responsabilités locales de la génération contestatrice dont elles sont les héritières, dans un contexte où l'accès aux responsabilités politiques nationales semble différé avec l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan. En termes de construction de l'agenda des politiques locales, l'engagement des autorités locales dans ces « politiques étrangères locales » illustrerait la plupart du temps un modèle « d'initiative externe »² marqué par la mobilisation effective et active de segments des populations locales relayée par des acteurs associatifs locaux dans l'élaboration des politiques, tout en étant favorisée par des proximités géographiques, sociales et intellectuelles avec les élus et responsables locaux. Il s'agit là d'une forme clairement participative de démocratie locale tournée vers les questions internationales.

Ces analyses nous permettent de souligner *a contrario* l'introuvable assise sociale des politiques de coopération décentralisée en France qui contraste avec la place qu'ont pu trouver en Allemagne d'anciens militants de Mai 68 – comme par exemple Daniel Cohn-Bendit –, dans les politiques locales et européennes. Chadwick Alger propose une analyse sociologique plus raffinée encore, distinguant deux types de mobilisations locales sur l'international. Les premières représenteraient une forme de réaction des habitants des villes à l'impact économique et social de la mondialisation sur leur vie quotidienne. Elles rassemblent des personnes issues de milieux populaires dont les préoccupations sont initialement assez éloignées des questions internationales et qui, brutalement

1. Heidi H. Hobbs, *ibid.*, p. 119.

2. De façon intéressante, Heidi Hobbs s'appuie sur les conceptions de Sheldon Kamieniecki (« Political Mobilisation, Agenda Building and International Environmental Policy », *Journal of International Affairs*, 44, 1991, p. 338-358) qui oppose, en matière de construction d'agenda, les mobilisations « d'initiative externe » à celles « d'initiative interne » trouvant principalement leur conception au sein de l'administration. Ce modèle correspond mieux à l'élaboration des politiques locales françaises, du moins pour ce qui nous intéresse ici en matière de coopération décentralisée.

plongées dans « l'économie politique internationale », comme par exemple des ouvrières victimes des délocalisations, vont avec les organisations syndicales et les autorités locales se mettre en quête de solutions « les libérant des contraintes étatiques » imposées par la mondialisation. Dans ce sens, on pourrait parler de mobilisations « égoïstes », que l'auteur distingue des mobilisations altruistes des gouvernements et citoyens locaux – recrutés parmi les classes moyennes et supérieures éduquées – contre certains aspects « des politiques étrangères des États sur des thèmes comme la paix et le désarmement, la pauvreté dans le monde et les droits humains »¹. L'auteur voit dans ces mobilisations locales qui, se recoupent et se contredisent partiellement un nouveau terrain pour la recherche sur les questions internationales, à même d'enrichir la « théorie démocratique ».

Il rejoint dans cette approche sociologique et militante un juriste de San Francisco, Michael Shuman, qui, par son plaidoyer pour une « diplomatie innovatrice », propose de reconnaître le droit des collectivités territoriales subétatiques à mener une « politique étrangère »². Ce dernier s'est engagé dans une critique explicite de la prétention traditionnelle de l'État fédéral américain au monopole de l'action internationale, affirmant par exemple en 1987 que « les politiques étrangères municipales américaines ne peuvent plus être écartées comme aberrantes, insignifiantes ou inconstitutionnelles »³. En portant le débat sur le terrain constitutionnel, Michael Shuman va, au nom des libertés fondamentales reconnues aux États et aux citoyens par les Pères fondateurs, construire une défense argumentée des initiatives internationales des « communautés » locales américaines comme ne pouvant être interdites par l'État fédéral sauf à ce qu'il se comporte comme un État policier ou « totalitaire ». Ce juriste analyse en détail la jurisprudence qui se dégage d'un ensemble de décisions de cours locales et de la Cour suprême pour conclure que « le principe de suprématie » reconnu par la Constitution à l'État fédéral en matière de relations internationales et de capacité à conclure des accords et traités, qui donne aux institutions centrales – président, congrès et cour suprême – le pouvoir et même l'obligation de veiller à assurer une certaine cohérence à la politique étrangère américaine sur la scène internationale, s'accompagne aujourd'hui d'une inévitable tolérance pour les « politiques étrangères municipales », faites des multiples initiatives conduites à l'extérieur des États-Unis, autant par des responsables locaux que de simples citoyens.

Mais le plus intéressant tient aux raisons avancées par Michael Shuman. Il nous dit que si cette tolérance de l'État peut refléter plus généralement « son inefficacité, sa timidité ou même son incapacité » et tenir au fait que « les affaires internationales, comme de nombreux problèmes intérieurs, sont devenues trop compliquées pour que quiconque puisse prétendre s'en assurer le monopole », il est néanmoins conduit à penser que ces initiatives ne peuvent être stoppées dans la mesure où les autorités fédérales, collectivement, ne peuvent décemment se résoudre à « totalement subordonner l'essentiel des valeurs politiques américaines aux exigences de la politique étrangère »⁴. Ce sont donc ici des arguments moraux et politiques, tout autant démocratiques que pratiques, qui sont avancés pour justifier le développement de l'action internationale de nouveaux acteurs,

1. Chadwick F. Alger, « The World Relations of Cities... », art. cité, p. 493.

2. Michael Shuman préside alors le Center for Innovative Diplomacy de l'Institute for Policy Studies, qui se définit comme un *think-tank* « progressiste » consacré à l'étude et la diffusion d'expérimentation dans les domaines politiques, économiques et sociaux » et qui édite un *Bulletin of Municipal Foreign Policy*. Cf. Michael H. Shuman, *Building Municipal Foreign Policies : An Action Handbook for Citizens and Elected Local Officials*, Irvine, Center for Innovative Diplomacy, 1987.

3. Michael H. Shuman, « Dateline Main Street : Local Foreigns Policies », art. cité, p. 156.

4. Michael H. Shuman, *ibid.*, p. 171.

que les autorités fédérales devraient plutôt encourager, selon l'auteur, par « l'implication des maires et autres représentants des citoyens dans la formulation des politiques américaines concernant la sécurité nationale, l'immigration, le développement du tiers-monde et les droits humains ». On peut reconnaître dans ces propos une première justification de la « coopération décentralisée » où est suggérée l'opportunité de mettre à profit les initiatives souvent dispersées et désordonnées d'activistes locaux pour « aider à la prévention de désastre » en les associant à la politique étrangère, au lieu de les traduire devant les tribunaux. L'argumentation trouve son ressort dans les leçons tirées d'expériences passées, comme la guerre du Viêt-Nam ou les interventions américaines en Amérique latine. Son intérêt tient dans l'obligation qui est faite à l'auteur de déployer un plaidoyer structuré visant à convaincre de la légitimité de ces nouveaux acteurs, légitimité aussi bien sur le plan démocratique qu'aux niveaux de la compétence, de la responsabilité, de l'effectivité et pour tout dire de la sagesse de ce que Shuman désigne de façon ambitieuse comme une nouvelle façon de faire de la politique étrangère aux États-Unis. Dans ce sens, l'auteur se doit d'affirmer que les initiatives locales ne peuvent qu'enrichir la politique étrangère américaine, qu'elles ne relèvent en rien d'un esprit de clocher illustrant le principe NYMBY (« *Not In My Backyard* »), mais que, par là, les « villes adhèrent au contraire à un principe de bonne citoyenneté globale que l'on pourrait appeler BIMBY « *Begin In My Backyard* »¹.

Cette vision pluraliste et libérale de la politique étrangère prend des accents « libéraux » d'une critique de l'État – Hayek est alors cité – lorsque Shuman pousse l'avantage en affirmant que, sur le plan de l'expertise et de la compétence, les autorités locales, notamment dans les relations transfrontalières, sont mieux armées que l'État. Ce mode de coopération illustrant le fait que « la politique étrangère est devenue si compliquée qu'aucune agence centralisée ne peut maîtriser les milliards de transactions internationales qui se produisent journellement »², l'État ne peut que constater son incompétence et laisser les autorités locales régler les problèmes par-delà les frontières. Plus encore, les relations directes entre les gouvernements des villes dans le domaine des droits humains et de l'aide au développement permettraient de dépasser les prudences diplomatiques traditionnelles. On trouve bien là une justification de la « coopération décentralisée » et Michael Shuman prend une part active à son invention, plaçant pour une « politique étrangère municipale » que Brian Hocking qualifiera plus tard d'« industrie mineure », trouvant à la « coopération décentralisée » une nécessité, lui conférant par là une certaine rationalité qui s'ajuste sur sa légitimité liée à l'authenticité des mobilisations sociales sur laquelle elle repose.

Mais le parcours du juriste ne s'arrête pas là et nous semble exemplaire. Il va apporter, jusqu'au milieu des années 1990, un soutien militant actif au mouvement international des villes jumelées qu'il prétend enrôler sous la bannière du pacifisme et de la coopération Nord-Sud entre les villes pour le développement. Shuman invente alors le terme de *Community-based development initiative*, ou CDI, pour désigner les actions internationales qui rassemblent diverses entités subnationales, ONG, groupes de citoyens et gouvernements locaux attachés ensemble à « promouvoir un développement global ». Dans la définition qu'il propose des CDI, il exclut en effet explicitement, d'un côté, « les initiatives exclusivement menées par les ONG ou les citoyens » et, d'un autre côté, celles « purement locales », qu'elles visent à « stimuler l'économie de la cité » ou qu'elles soient

1. Michael H. Shuman, « Dateline Main Street : Courts v. Local Foreign policies », art. cité, p. 175.

2. Michael H. Shuman, *ibid.*, p. 171.

centrées sur « la purification de son environnement »¹. Il adopte en cela une vision radicale et globale du développement et de la « coopération décentralisée », marquée par l'internationalisme mais aussi le communautarisme, privilégiant les relations entre les villes et localités du monde, du Nord et du Sud, à travers le mouvement des jumelages, sur toutes autres relations². Cette vision se veut une adhésion militante à l'idée d'un développement durable incluant « l'équité, les droits humains, la démocratie, la protection de l'environnement et la paix », compris comme aspiration des citoyens des pays du Nord comme du Sud, solidaires et conscients de la globalité des problèmes, à « une vie meilleure », qui ne peut s'épanouir que dans des rapports de proximité au sein d'une communauté localisée, territorialisée. Shuman reprend ainsi à sa façon la critique maintenant convenue d'un développement indexé sur le seul indicateur de la croissance économique. Il emboîte le pas de tous ceux qui, tirant les leçons des expériences désastreuses d'ajustement structurel des années 1980, recommandent l'« empowerment » des acteurs locaux, discréditant un peu plus l'État dans son action interne aussi bien qu'internationale.

Mais son souci de clarification ne lui permet pas de lever la contradiction qu'il met lui-même en scène et qu'il résoudra ensuite en faisant un choix que l'on peut juger paradoxal. En effet, son plaidoyer initial et ambitieux pour « une politique étrangère municipale » implique, selon lui, que les initiatives de coopération décentralisée menées par les CDI ne soient pas cantonnées aux *low politics* et, au mieux, à la contestation des effets les plus scandaleux des politiques internationales, mais représentent un engagement pratique sur les questions stratégiques, dans la mesure où « les militants pacifistes sont arrivés à la conclusion qu'il était nécessaire de s'en prendre aux racines de la course aux armements – la guerre froide elle-même ». Le meilleur exemple de « diplomatie citoyenne » réussie est pour lui celui des jumelages entre les villes américaines et soviétiques. En prônant en pleine guerre froide de substituer « à l'animosité Est-Ouest des relations plus constructives », ces jumelages auraient tracé, avec succès, contre l'administration américaine, la seule voie permettant de sortir de la logique « réaliste » de l'équilibre de la terreur³. La fin de la guerre froide aurait récompensé les efforts de leurs promoteurs. Les jumelages, nous dit encore Michael Shuman, bien que très minoritaires, entre des villes américaines et des villes des pays de l'Est, mais aussi de pays d'Amérique Latine comme le Nicaragua, initiés à travers des manifestations culturelles et d'amitié, auraient préparé le terrain pour développer de solides coopérations commerciales, des échanges en matière technologiques et aider au progrès du pluralisme, de la démocratie et des droits de l'homme, et plus généralement de la paix, jusque dans le règlement des conflits dans l'ex-Yougoslavie et en Amérique centrale. Mais, pour l'auteur, les jumelages

1. Michael H. Shuman, *Towards a Global Village...*, *op. cit.*, p. 2.

2. *Towards a Global Village (ibid.)*, publié en 1994, se présente comme un recensement des modes d'action, des thématiques, des acteurs des jumelages entre villes à travers le monde, avec en annexe, pays par pays, les différentes institutions nationales impliquées dans la coopération décentralisée. Pour la France, CUF (Cités unies de France) est citée et la création de la CNCD évoquée, en soulignant néanmoins, sans que l'on sache si c'était pour le réprouver, que les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères y assurent la liaison avec le gouvernement. Le rôle des « gouvernements nationaux » est décrit comme allant de l'indifférence à la coopération, en passant par l'orchestration et l'opposition (p. 64), en soulignant que c'est aux États-Unis sous Reagan, dans l'Angleterre de Thatcher et en Allemagne que l'opposition fut la plus vive, dans la mesure où les initiatives locales furent plus clairement orientées, dans une coopération visant à contester les politiques nationales, notamment dans le domaine nucléaire, comme lors de l'épisode de l'installation des fusées Pershing II en Europe, alors que les coopérations décentralisées orientées vers l'aide au développement et le commerce reçoivent plus d'encouragement de la part des États.

3. Michael H. Shuman, *ibid.*, p. 49.

ne représentent qu'une forme particulière d'engagement international des « communautés locales ». Il les englobe dans un mouvement plus large de contestation, comme l'adoption de résolutions ou de mesures commerciales décidées par des autorités locales contre l'apartheid en Afrique du Sud ou la proclamation de « zones libres du nucléaire ». Ainsi, la « coopération décentralisée » n'est qu'une modalité d'action militante, parmi beaucoup d'autres, spécifiquement tournées vers l'international, pour les citoyens et les responsables des collectivités américaines qui mettent leurs espoirs dans une « vie meilleure », mais principalement là où ils résident et travaillent.

Ce raisonnement autorise en 1998 Shuman à un retournement spectaculaire qui le conduit à minorer la place de la « politique étrangère municipale » dans sa défense du local à l'heure de la mondialisation. Le juriste donne alors la priorité dans ses recherches et dans son action militante au développement économique local aux États-Unis mêmes. Il affirme que les « progressistes doivent transformer leur antipathie à l'égard des entreprises » et ils le feront en encourageant l'activité de celles qui se mettent localement au service de la communauté et contribuent ainsi à son développement économique de façon durable. Ceci ne peut que les conduire à mieux articuler leur condamnation des multinationales, indifférentes au sort des populations locales, qui doivent alors devenir les cibles principales, plus encore que l'État fédéral et son action internationale. Le « retour à la maison » se traduit par une prééminence accordée aux problèmes intérieurs locaux sur l'engagement dans la « coopération décentralisée » et les questions internationales en général, que Michael Shuman justifie dans son ouvrage de 1998 comme la découverte, presque naïve, de l'intérêt local :

« Alors que généralement enthousiaste à propos des relations municipales Nord-Sud, j'exprimais aussi des réserves. J'étais particulièrement intrigué par le fait que les participants proclamaient leur adhésion à la création de "communautés durables", sans avoir pour autant une vision cohérente de ce que cela signifiait. Plus les critiques se précisaient, plus la poursuite du travail à l'étranger me tracassait. Les programmes de « coopération décentralisée » entre les villes ne poussaient-ils pas les partenaires du Sud sur une voie du libre-échange, de la croissance économique et de la modernisation qui devaient au bout du compte détruire leurs écosystèmes, leurs communautés et leurs familles ? Cela avait-il un sens de promouvoir des programmes de lutte contre la pauvreté là-bas [*abroad*], alors que nous n'avons pas de programme cohérent de lutte contre la pauvreté ici [*at home*] ? »¹

L'arrivée de Bill Clinton à la Maison Blanche, diminuant l'hostilité des communautaristes radicaux américains à l'égard de la politique étrangère fédérale, tout autant que la fin de la guerre froide vont aussi permettre de trouver de bonnes raisons à un certain repli sur les questions intérieures, conduisant à mettre en sourdine la revendication de « politiques étrangères municipales » et l'appui militant aux jumelages et à la « coopération décentralisée ». Comme l'indique Heidi Hobbs, après avoir recueilli le scepticisme de Michael Shuman sur l'efficacité des résolutions adoptées par les autorités locales sur les questions de politique étrangère, « dans les années 1990, il devint patent, pour beaucoup, que les infrastructures et la situation des SDF devinrent des questions plus pressantes pour les autorités locales que la politique étrangère »². Cet apparent repli des politiques locales sur les problèmes intérieurs, auquel s'attache Michael Shuman, ne

1. Michael H. Shuman, *Going Local. Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*, New York, The Free Press, 1998, p. XII.

2. Heidi H. Hobbs, *City Hall Goes abroad...*, *op. cit.*, p. 104.

signifie pas pour autant que ces problèmes intérieurs ne soient pas compris dans une perspective globale. Simplement, la priorité donnée à l'intérêt local traduit en fait la prise de conscience grandissante des autorités locales du fait qu'elles ne peuvent compter que sur elles-mêmes, et de moins en moins sur le gouvernement fédéral, pour développer l'économie locale en aidant leurs entreprises à devenir compétitives en vue de se lancer à la conquête des marchés internationaux pour y écouler les productions locales et par ailleurs pour attirer les investissements étrangers en les rendant plus attractives, notamment par des libéralités fiscales sur leur territoire. Les radicaux emboîtent alors le pas des autorités locales pour sauver les emplois par le soutien aux entreprises déclarées soucieuses des intérêts de la communauté et refusant les délocalisations, à la différence des firmes multinationales. Les jumelages et la « coopération décentralisée » peuvent même alors être investis en retour de cette nouvelle mission, qui s'ajoute à bien d'autres, mais qui tend à toutes les résumer, dans l'objectif de permettre aux populations locales de « vivre et travailler au pays ». On est donc insensiblement passé, avec la fin de la guerre froide, d'une vision politique ou altruiste fondée sur la solidarité internationale à une vision économique ou intéressée concurrentielle de la « coopération décentralisée » chez les acteurs et théoriciens des mobilisations locales aux États-Unis.

**

Ainsi, le courant pacifiste américain va, dans les années 1980, investir le mouvement international des jumelages d'une vocation résolument contestatrice ¹ d'un ordre étatique et international fondé sur l'équilibre de la terreur théorisé par les auteurs réalistes pour perdre ensuite de sa vigueur et spectaculairement se transformer, dans les années 1990, en une défense communautaire repliée sur les intérêts domestiques pour faire face à un environnement global économique et politique perçu comme menaçant ². Ce courant marque néanmoins de son empreinte la réflexion qui se poursuit sur la légitimité des mobilisations locales antiétatiques sur les questions internationales, qui rebondit aujourd'hui avec le mouvement de contestation « municipal » grandissant aux États-Unis contre la politique environnementale de l'administration Bush. Il prend également une part active – au sein du mouvement de structuration internationale d'un réseau autonome d'entités subétatiques, marqué par la création de la CGLU – à l'élaboration des fondements intellectuels de la « diplomatie des villes » comprise comme instrument de paix trouvant son origine dans le concept de « politique étrangère municipale », en lui apportant aussi une légitimité démocratique.

C'est dans la mise en récit par les organisateurs « du premier congrès mondial sur la diplomatie des villes » intitulé « Le rôle des municipalités dans la prévention des conflits et la construction de la paix », qui se tient à La Haye, « ville de la paix et de la justice », au « palais de la Paix » en 2008, que la synthèse est réalisée entre les différents courants ayant donné naissance à l'idée de « diplomatie des villes » comme norme internationale. Ainsi, Peter Knip – directeur de l'Association des villes néerlandaises (VNG international), directement associé à la commission « diplomatie des villes » de la CGLU dans la préparation du congrès –, lors d'une conférence sur « la sécurité humaine dans les espaces urbains » à Vancouver le 8 juin 2006, construit une histoire mythique qui, intellectuellement, rend pensable ce type de diplomatie : après une évocation classique de l'histoire des jumelages commune à toutes les trajectoires à travers la référence aux

1. Voir sur ce point John Lofland, *Polite Protesters...*, *op. cit.*

2. De façon édifiante, la revue animée par Michael Shuman *Bulletin of Municipal Foreign Policy* devient *Global Communities* en 1990.

« villes françaises et allemandes qui démarrèrent des programmes de coopération pour surmonter des sentiments profondément enracinés de méfiance, suivies par des centaines de villes dans toute l'Europe et ensuite dans le monde », il fait un récit un peu romancé des événements.

« Cela créa pour des milliers de gens le cadre pour la réconciliation et la coopération après la seconde guerre mondiale. Plus tard, dans les années 1980, les gouvernements locaux jouèrent un rôle dans la contestation de la course aux armements nucléaires et établirent des contacts par-delà le rideau de fer pour briser les représentations de l'ennemi. MAIS [BUT, en majuscules] également en recherchant des contacts avec les groupes d'opposants en Europe de l'Est. De nombreux dirigeants du mouvement démocratique constatèrent, après les changements de 1989, combien ces contacts avec des partenaires locaux d'Europe de l'Ouest avaient été importants dans leur orientation et leurs motivations... »

Cette généalogie confirme que la « coopération décentralisée » Nord-Sud n'est, malgré la place idéologique importante qu'elle occupe en Europe et plus particulièrement en France, qu'un phénomène relativement périphérique par rapport aux enjeux théoriques et pratiques qui se construisent autour de l'action internationale des entités subétatiques. La valeur qu'on lui accorde trouverait alors pleinement son sens dans la force décisive de légitimation qu'elle apporte aux initiatives transnationales en général des collectivités territoriales. Et ce, dans la mesure où l'on réalise, comme le font la plupart des auteurs européens, que celles-ci peuvent difficilement s'expliquer par des mobilisations locales sociales, politiques ou économiques contre les carences de l'État central, voie de compréhension empruntée par les seuls auteurs et acteurs radicaux américains.

En fait, ce courant dissident s'ajuste sur l'autre généalogie, celle du courant dominant ou *mainstream* des relations internationales, qui a dû considérablement raffiner ses analyses pour tenter de comprendre les nouvelles façons de gouverner que la « coopération décentralisée » illustre parmi bien d'autres phénomènes. Il en va ainsi du développement des « politiques du néorégionalisme » en Europe. Comme le souligne Richard Balme, ces « coopérations interrégionales de dimension transnationale » ne correspondent « ni à l'acception réaliste des relations internationales, par principe de nature interétatique, ni à sa variante régionaliste qui comprend la régionalisation du système international comme une alternative à un ordre mondial, devenu improbable depuis la fin de la guerre froide, ni enfin à la conception juridique de la coopération décentralisée qui renvoie à la mise en œuvre concédée de politiques de développement »¹, ensemble de phénomènes qui n'incitent pas vraiment en eux-mêmes à parler en termes de « diplomatie des villes ». Ici, les conceptions structurelles s'imposent pour trouver des explications à l'implication croissante, encouragées par les États membres de l'Union ou aspirant à y être admis, des collectivités territoriales, et notamment de régions aux identités souvent peu affirmées, dans des politiques européennes, généralement consensuelles, de nature économique et rarement politique, n'appelant pas de légitimation par des mobilisations sociales locales particulières².

Mais cette orientation « structuraliste » ou systémique de la recherche ne peut que relancer les débats en relations internationales sur le sens à donner à l'action internationale des entités subétatiques. Elle ne fait que confirmer le sentiment de Brian Hocking pour qui « l'activité internationale des gouvernements non centraux conserve une aura

1. Richard Balme, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », *op. cit.*, p. 11.

2. Voir sur ce point Éric Philippart, « Le comité des régions... », art. cité.

d'inadéquation [*inappropriateness*] et un manque de légitimité »¹ malgré tous les efforts faits, autant par des théoriciens que les acteurs, pour la justifier.

Ainsi, bien que l'État, en France, ne puisse pas contester, sur le plan de sa légalité, la décision récente de la ville de Paris d'honorer le Dalaï-lama, toute l'ambiguïté de la « diplomatie des villes » apparaît quand l'émissaire en Chine du président de la République française, au nom des intérêts bien compris du pays, rabroue brutalement dans la presse chinoise le maire de Paris pour cette initiative. Pourtant, celle-ci signale l'existence de ressources politiques, dont l'usage montre une portée certes limitée, mais qui sont mobilisables au confluent de la décentralisation et de la mondialisation.

Yves Viltard est chercheur au Centre de recherches politiques de la Sorbonne et maître de conférences au Département de science politique à l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne. Il est responsable du Master 2 « Coopération internationale, action humanitaire et politiques de développement » de Paris I. Il vient de publier « État, savoirs et politiques de développement », dans Vincent Geronimi, Irène Belier, Jean-Jacques Gabas, Michel Vernières, Yves Viltard (dir.), *Savoirs et politiques de développement*, Paris, Karthala/Gemdev, 2008, p. 21-43. Ses travaux portent sur le rôle des acteurs transnationaux, dont les gouvernements locaux, dans les relations internationales, ainsi que sur les politiques publiques internationales de développement, l'expertise dans les relations internationales et le rôle du *soft power* dans la diplomatie des États émergents, notamment de la Chine. Plus généralement, il s'intéresse aux questions épistémologiques, dont l'influence de la « *French theory* » aux États-Unis (<viltard@noos.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

CONCEPTUALISER LA « DIPLOMATIE DES VILLES », OU L'OBLIGATION FAÏTE AUX RELATIONS INTERNATIONALES DE PENSER L'ACTION EXTÉRIEURE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

L'action internationale des gouvernements locaux s'invite aujourd'hui à la réflexion des chercheurs. Plus précisément, le concept de « diplomatie des villes » est entendu par les professionnels comme « un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflits » et il est explicitement soumis par ceux-ci, dans le réseau international qui les rassemble, au jugement des spécialistes des relations internationales. Nous apportons notre contribution à cet effort de conceptualisation en retraçant ses généalogies pratiques et théoriques. Dans des contextes différents, européen et américain, les pratiques multiples et désordonnées des entités territoriales subétatiques sur la scène politique internationale ont conduit, au fil du temps, les politistes à construire leur compréhension de celles-ci comme transformation ou contestation de l'action diplomatique traditionnelle des États tout autant que des États eux-mêmes.

CONCEPTUALIZING THE « DIPLOMACY OF CITIES », OR THE OBLIGATION FOR THE INTERNATIONAL RELATIONS STUDIES TO THINK OF THE FOREIGN ACTION OF LOCAL GOVERNMENTS

The international action of local governments is to be thought by scholars today. More exactly, the concept of "diplomacy of cities" is understood by the professionals "as a tool of local

1. Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier"..., art. cité, p. 36.

Conceptualiser la « diplomatie des villes »

authorities to promote the social cohesion, the prevention of conflicts and the post-conflicts reconstruction” and it is explicitly submitted by these – in the international network which gather them – to the judgment of specialists of International Relations Studies. We contribute to this effort of conceptualization by redrawing its practical and theoretical genealogies. In different contexts, European and American, the multiple and muddled practices of the territorial sub-State entities on the international political stage led – in the course of time – the political analysts to build their understanding of these as a transformation or contesting of the traditional diplomatic action of States, as well as of States themselves.

CONCEPTUALISING « CITIES DIPLOMACY », OR THE OBLIGATION IMPOSED ON INTERNATIONAL RELATIONS TO THEORIZE LOCAL AUTHORITIES' ACTIVITIES ABROAD

The international activities undertaken by local Governments are today becoming an object of interest for researchers. More precisely, professionals are now taking the concept of “city diplomacy” as being “a tool used by local authorities to promote social cohesion, prevent conflicts and further post-conflict reconstruction”, and they are explicitly submitting this understanding, within the international network to which they belong, to the scrutiny of International Relations specialists. This article contributes to this conceptualization effort by retracing the practical and theoretical genealogies of the term. Within different contexts, both European and American, the multiple and uncoordinated practices of sub-national authorities on the international political scene have, over time, led political scientists to understand these practices in terms of a transformation or a challenge to traditional State-led diplomatic activity, as well as to the States themselves.

