

# L'action internationale des villes et des collectivités territoriales

**Yves Viltard**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/3 Automne** , PAGES 129 À 140  
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9781037301079

DOI 10.3917/pe.203.0129

Date de mise en ligne : 07/09/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-3-page-129?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# L'action internationale des villes et des collectivités territoriales

Par **Yves Viltard**

**Yves Viltard** est maître de conférences émérite en science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

L'épidémie de COVID-19 a mis en lumière les défaillances de certains États et, *a contrario*, la capacité de collectivités territoriales à jouer un rôle actif dans la gestion de crise. L'action extérieure de ces collectivités est en pleine transformation. Villes, régions et autres États fédérés tendent à s'affirmer comme des acteurs à part entière des relations internationales. Certaines mégalo-poles recrutent des diplomates de carrière et de nouvelles formes de « paradiplomatie » émergent.

**politique** étrangère

À l'heure où le COVID-19 frappe l'ensemble de la planète, l'État westphalien semble bien faire de la résistance, pour reprendre l'expression de Samy Cohen<sup>1</sup>. Pourtant, dans le monde entier, la réaffirmation de l'omniprésence de l'État, avec notamment la fermeture des frontières, s'est accompagnée de son impuissance, et parfois de son désarroi, dans la gestion d'une crise sanitaire marquée également par la quasi-paralysie d'un système multilatéral global déjà fortement éprouvé par le comportement de l'administration Trump.

*A contrario*, cette crise a également montré la capacité des villes et collectivités territoriales à suppléer à certaines carences des États par leurs initiatives et leur implication dans la « diplomatie des masques ». Plus encore, la situation que nous vivons depuis le début de 2020 offre une opportunité majeure aux gouvernements locaux, à travers leurs multiples réseaux, de s'impliquer activement dans la reconstruction d'un nouveau

---

1. S. Cohen, *La Résistance des États*, Paris, Seuil, 2003.

multilatéralisme, compte tenu des défaillances du multilatéralisme inter-étatique.

C'est du moins ce que des chercheurs et praticiens en charge de l'action extérieure au sein des gouvernements sub-étatiques n'ont pas manqué de revendiquer. Ainsi la responsable des affaires internationales de la ville de Los Angeles – l'ancienne ambassadrice Nina Hachigian – et un chercheur de la Brookings Institution – Anthony Pipa – s'interrogent sur l'occasion qui s'offre aux villes d'être les moteurs de la refondation d'un « ordre mondial post-pandémique »<sup>2</sup>. En France, Justin Vaïsse – ancien directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères – considère que « le renforcement des États est en partie un trompe-l'œil », et affirme : « Les villes et les collectivités locales, particulièrement touchées, ont joué un rôle-clé contre le virus, poursuivant leur discrète montée en puissance dans la société internationale – souvent contrée par les États, d'ailleurs »<sup>3</sup>.

### La diplomatie des villes : une fonction trop ignorée ?

La discipline des relations internationales n'a jamais fait grand cas de la « diplomatie des villes »<sup>4</sup>. L'objet peine à se construire. Il n'y a pas davantage d'accord sur la terminologie à employer. Ainsi, dans le *Manuel de diplomatie* paru en 2018, pas moins de trois contributions en traitent selon des points de vue qui s'ignorent mutuellement : « La paradiplomatie », « Diplomatie sub-étatiques : régions, parlements et collectivités territoriales » et « La diplomatie des acteurs non étatiques »<sup>5</sup>. Pourtant, les professionnels, élus et fonctionnaires, responsables de l'action internationale locale, forment une communauté internationale active et bavarde. Ils se connaissent et se reconnaissent, participent à de multiples forums nationaux et internationaux, notamment de par l'activité des réseaux de villes et de gouvernements sub-étatiques. Les techniciens forment des associations, comme l'ARRICOD créée en France en 1994, dont le but est de « mobiliser les professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales, afin de produire du débat et de la réflexion autour des enjeux inhérents à cette politique publique ».

De même, les États ont pour la plupart institutionnalisé cette nouvelle forme de diplomatie. Ainsi, en France, il existe depuis les années 1980,

2. N. Hachigian et A. Pipa, « Can Cities Fix a Post-Pandemic World Order? », *Foreign Policy*, 5 mai 2020.

3. J. Vaïsse, « Derrière le triomphe de l'État souverain », *Le Monde*, 2 mai 2020.

4. Y. Viltard, « Diplomatie des villes : les collectivités locales dans les relations internationales », *Politique étrangère*, vol. 75, n° 3, 2010.

5. T. Balzacq, F. Charillon et F. Ramel (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

en lien avec la décentralisation et ses différentes étapes, une importante production législative et réglementaire qui encadre ce champ d'activités, aujourd'hui officiellement désigné comme le domaine de l'« action extérieure des collectivités territoriales »<sup>6</sup>. La défense de l'identité dans laquelle se reconnaissent les membres de cette communauté professionnelle les conduit à produire un inlassable plaidoyer visant à justifier de leur utilité, en direction des multiples acteurs partenaires ou rivaux. Ce constat vaut pour les représentants de l'État central, au premier rang desquels les diplomates de profession, mais également pour les fonctionnaires territoriaux attachés aux autres services de leurs administrations locales. À l'international, ils sont en permanence en quête de distinction au nom des entités sub-étatiques qu'ils représentent au sein de multiples réseaux transnationaux, et de reconnaissance auprès des institutions internationales interétatiques régionales ou globales. Ils ont aussi à s'imposer dans des relations de coopération ou de rivalité, avec les innombrables acteurs des sociétés civiles – monde associatif dont les ONG, universités, entreprises, syndicats, églises – dans la défense du bien-fondé des actions dans lesquelles ils sont impliqués. De plus, ils ne désespèrent pas de sensibiliser un plus large public encore.

### La légitimation d'une « paradiplomatie » sélective et efficace

Cette communauté professionnelle participe de par le monde à la production d'un discours de légitimation de l'action internationale des villes et autres collectivités locales. Ainsi Rodrigo Tavares, aujourd'hui chercheur associé à Harvard et homme d'affaires, a été fonctionnaire du gouvernement de l'État de Sao Paulo, à la tête du bureau des Affaires étrangères de 2011 à 2014. Son ouvrage *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*<sup>7</sup> se présente comme une synthèse de la pratique de la « paradiplomatie » dans plus de 300 villes et autorités sub-nationales. Il illustre ce processus de production d'un discours de rationalisation de l'action internationale des villes et gouvernements locaux par les professionnels. Ce travail se veut pragmatique, et vise à tirer les enseignements de l'expérience de terrain de son auteur, tout en présentant une vaste enquête sur les modes d'institutionnalisation de l'internationalisation des métropoles et États fédérés ou régions sub-étatiques à travers le monde.

Le propos de l'auteur est essentiellement normatif et nominaliste. Il représente une défense et illustration de la profession de responsable de

6. Voir P. Pougnaud, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, 2019.

7. R. Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

la politique extérieure des autorités locales, au niveau intermédiaire entre l'État et les collectivités de base. Sa position passée le conduit à focaliser son analyse sur la « paradiplomatie » des villes globales ou villes-mondes, et des États fédérés. Il les sélectionne en les choisissant en fonction de l'importance de leur produit intérieur brut (PIB), et les présente comme à même de rivaliser avec les plus grands États en termes de richesses. Ainsi, pour la France, il retient la région Île-de-France (29<sup>e</sup> dans son classement), avec laquelle l'État de Sao Paulo a d'ailleurs noué un partenariat pour le « développement urbain durable » en 2014.

## Différentes formes de paradiplomatie

Bien que reposant sur une imposante bibliographie, le cadrage théorique proposé par Rodrigo Tavares est limité. Il ne fait aucune référence à Saskia Sassen à propos des villes-mondes, et pas davantage aux travaux de Harvey Molotch sur la ville comme « Growth Machine ». Mais ce qu'il nous apprend sur la formation d'un discours à vocation universelle est bien plus précieux. Il distingue quatre catégories de « paradiplomaties » : celles qu'il qualifie de protocolaires, et qui présentent aujourd'hui, selon lui, peu d'intérêt, comme les jumelages ; celles à thème unique comme les coopérations transfrontalières ; celles à vocation globale qui impliquent plusieurs domaines d'action ; et enfin les paradiplomaties dites « souveraines », ou « protodiplomaties », menées dans la perspective d'une future indépendance comme s'y engageraient la Catalogne, le Québec, les Flandres, l'Écosse ou le Pays basque espagnol.

Cette présentation indique une mutation intéressante. Le jugement négatif porté sur les jumelages correspond à la fois à une expérience locale, à savoir la déception suscitée par des jumelages souvent anciens entre l'État de Sao Paulo et des entités japonaises, largement due à des problèmes d'incompréhension culturelle, et une tendance plus universelle à voir dans les jumelages des formes de relations obsolètes. Ces partenariats trouvaient leur intérêt diplomatique et politique en faveur de « la paix et la réconciliation entre les peuples » dans l'immédiat après-guerre, notamment entre les villes françaises et allemandes, posant également, dans ce cas, les fondations de la construction européenne<sup>8</sup>.

Par cette dépréciation des jumelages dits protocolaires et vides de contenu pratique, Rodrigo Tavares participe d'une vision utilitariste largement partagée aujourd'hui dans les milieux de l'action internationale

8. A. Vion, « La tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisation pour un droit », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, 2003.

des villes et territoires. Il oppose, d'une part, la diplomatie proprement dite, domaine de la « high policy » – qui n'appartiendrait qu'aux États responsables des questions de sécurité, de la guerre et de la paix – et, d'autre part, la paradiplomatie, domaine de la « low policy », plus modeste mais peut-être plus efficace. Pour l'auteur, « la paradiplomatie représente la projection à l'extérieur des compétences domestiques des gouvernements sub-nationaux », mais surtout, « les provinces et les villes [...] s'abstiennent en général d'exprimer une vue officielle sur les conflits majeurs dans le monde, alors que ce rôle appartient généralement aux capitales nationales »<sup>9</sup>.

Il s'agit d'une mutation majeure sinon d'un changement de paradigme. Rodrigo Tavares entérine de fait le retrait de l'agenda des autorités locales de l'impératif d'engagement dans des coopérations internationales auprès d'entités sœurs, en vue de la « prévention des conflits, la résolution des conflits et la reconstruction post-conflits ». Cette dimension avait pourtant été envisagée en 2008 au sein des instances du réseau Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), sous le nom de « diplomatie des villes »<sup>10</sup>.

La mobilisation des villes et États fédérés contre la décision de Donald Trump de retirer les États-Unis de l'accord de Paris sur le climat offre à Tavares l'occasion de préciser son analyse. Dans un entretien donné en septembre 2018 sur le rôle de la « paradiplomatie » dans cette mobilisation, il affirme que « le président Trump est le plus efficace ambassadeur de la cause de la paradiplomatie [...]. Il offre ainsi d'importantes opportunités aux villes et aux États fédérés »<sup>11</sup>. Il y voit une parfaite illustration de la différence entre la diplomatie étatique et la paradiplomatie, qui est « centrée sur l'humain, dans le sens où elle traite de problèmes à hauteur d'homme, qui les concernent directement ». La paradiplomatie, en traitant de questions comme les infrastructures, les transports, le logement ou la santé, aurait des « effets immédiats pour l'amélioration du bien-être » de la population, tandis que la diplomatie classique serait « plus conformiste, cérémoniale, monolithique ». Enfin, à une question sur l'intérêt de s'engager professionnellement dans l'action internationale sub-étatique plutôt que dans « la diplomatie traditionnelle en charge de la paix, la sécurité et les droits humains », fort de son expérience personnelle, il affirme que « rien n'est plus épanouissant que de réaliser que lorsque vous travaillez dans une ville ou une administration sub-étatique, alors les affaires étrangères peuvent directement se traduire par des changements au niveau

9. R. Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, op. cit., p. 116-117.

10. Y. Viltard, « Diplomatie des villes : les collectivités locales dans les relations internationales », op. cit.

11. « Interview with Dr. Rodrigo Tavares over Paradiplomatic Trend », *IR Insider*, 17 septembre 2018.

individuel. Les relations causales entre les politiques et leurs effets sont immédiates, ce qui est très gratifiant »<sup>12</sup>.

Cette vision enchantée apparaît aussi comme délibérément tournée vers la réalisation des politiques locales. Rodrigo Tavares en avait fait un principe général en affirmant que « si la politique étrangère nationale porte son regard sur l'environnement extérieur, alors la politique étrangère sub-nationale le consacre davantage à la base domestique ». En clair, l'action internationale des villes et collectivités locales viserait à la satisfaction des besoins locaux en apportant une contribution essentielle à l'attractivité et au rayonnement des territoires concernés.

### « L'aide au développement est complètement dépassée »

Cette nouvelle orientation – qui peut être qualifiée d'« introversion » – est la mutation principale qu'a connue l'action extérieure des villes et collectivités locales au cours de ces dernières années. Elle vient, par exemple, interroger la pertinence de la pratique, longtemps dominante en France, de la coopération décentralisée. En effet, celle-ci a longtemps pu apparaître comme répondant principalement aux besoins d'une collectivité bénéficiaire, notamment dans le cas des coopérations Nord-Sud. On l'associe à une obligation de solidarité internationale, et elle peut entrer de ce fait dans la comptabilité de l'Aide publique au développement (APD) des pays donateurs, selon les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La question a alors été posée de la réciprocité et des bénéfices que la collectivité du Nord peut retirer de cette relation<sup>13</sup>. Pour sa part, Rodrigo Tavares, parlant depuis un pays du Sud bénéficiaire de l'aide, ne critique pas fondamentalement la coopération décentralisée et y voit simplement un moyen « de conforter le statut global du donateur », tout en faisant plus crûment remarquer, à propos de la coopération décentralisée de l'Île-de-France, qu'elle contribue à « renforcer les liens culturels avec les pays francophones », et notamment avec les ex-colonies françaises d'Afrique de l'Ouest.

En France, la question de la réciprocité est devenue obsessionnelle. La priorité donnée au renforcement de l'attractivité, dans un contexte perçu comme hautement concurrentiel, est aujourd'hui le nouveau mot d'ordre censé guider l'action internationale des autorités locales. Elle trouve une

12. *Ibid.*

13. Voir la thèse d'E. Garcia, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français*, université de Cergy-Pontoise, décembre 2013.

sanction légale en 2014<sup>14</sup>, par l'intégration dans le Code général des Collectivités territoriales de l'expression « action extérieure des collectivités territoriales », l'AECT, qui sans se substituer à la coopération décentralisée, englobe cette dernière dans un ensemble plus vaste et diversifié, intégrant les actions économiques censées contribuer à l'attractivité et au rayonnement des territoires. Cela conduit à des transformations institutionnelles dans l'organisation des collectivités, intégrant dans leur champ de compétence les entreprises locales, les milieux économiques et notamment les chambres consulaires, dont l'action à l'étranger relevait d'autres administrations<sup>15</sup>.

Ce changement n'est pas allé sans provoquer un certain émoi chez les agents investis de longue date dans la coopération décentralisée, dans la mesure où ces réformes furent souvent engagées par de nouvelles équipes après la victoire de la droite aux élections municipales de 2014. Plus encore, la dépréciation de la coopération décentralisée est activement endossée par l'État central<sup>16</sup>, et s'accompagne de la manifestation de la volonté de renforcer la complémentarité entre la politique étrangère de la France et l'AECT, en parlant dorénavant de « diplomatie démultipliée ». Ainsi, Christine Moro, « ambassadrice déléguée à l'action extérieure des collectivités territoriales » au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, a fait une sortie remarquée au congrès des maires de 2019 en déclarant que « la notion d'aide au développement est complètement dépassée. Il y a toujours des choses à apprendre de chaque côté. C'est le partenariat qui est le fil conducteur des coopérations ». L'agenda des Objectifs de Développement Durable (ODD) pour 2030, adopté par l'Organisation des Nations unies (ONU) en 2015, s'imposant au Nord comme au Sud, justifie la fiction de partenariats entre égaux.

### Complémentarité politique étrangère/ AECT

Mais la routinisation d'une coopération décentralisée bien enracinée dans la pratique des collectivités locales<sup>17</sup>, s'ajustant aux intérêts disparates

14. C'est par la « loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 » qu'est inclus l'AECT dans le Code général des Collectivités territoriales.

15. Ainsi, la métropole lyonnaise a regroupé ses services à l'international en créant une direction « attractivité et relations internationales » incluant la « coopération au développement » et la ville de Marseille en a fait de même avec une « direction générale de l'attractivité et de la promotion ».

16. S. Stoll, « Exit la coopération décentralisée, dite action extérieure des collectivités ! », *La Gazette des communes*, 29 janvier 2013. Certains économistes du développement proposent par ailleurs de la remplacer par la « Coopération Économique pour le Développement ». Voir B. Boidin et A. Djeflat, « Mutations et questions autour de la coopération décentralisée », *Mondes en développement*, n° 3, 2016, p. 7-22.

17. La coopération décentralisée concerne toujours quelques 5 000 collectivités territoriales, plus de 10 000 collectivités partenaires dans 145 pays et 12 600 projets. Alors qu'il n'est recensé que 718 projets dans le cadre d'actions extérieures dites « autres », voir l'*Atlas français de la coopération décentralisée* établi par la Commission nationale de la Coopération décentralisée.

de la politique étrangère nationale – afficher une APD honorable<sup>18</sup> et attirer les investissements étrangers dans les territoires –, vient contrarier une orientation délibérément économique de l’AECT. On en reste donc aujourd’hui à des formulations alambiquées et ambiguës. Dans un argumentaire de l’Assemblée des Départements de France, sous le titre « L’action extérieure des collectives locales au bénéfice de l’ensemble des acteurs », « la coopération extérieure » (l’expression « coopération décentralisée » n’est plus d’usage) est déclinée en trois points comme « Synonyme d’aide au développement pour les territoires partenaires » ; « Facteur de dynamisme pour les territoires et de rayonnement pour la France » et « Significative d’un accroissement des compétences dans les deux territoires »<sup>19</sup>.

### Des diplomates à la mairie

La diplomatie des villes, expression clairement évitée par les acteurs français, empêtrés dans leur travail d’ajustement conceptuel de la coopération décentralisée au libéralisme économique, retrouve aujourd’hui un usage chez les responsables de l’action extérieure des villes américaines, qui revendiquent le titre de diplomates. Cet usage relève d’un mimétisme institutionnel qui vise à faire des villes des acteurs de plein droit sur la scène internationale. La diplomatie des villes désigne alors, pour reprendre la définition de Rogier Van der Pluijm, « 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 »<sup>20</sup>.

Nina Hachigian, diplomate de carrière, ancienne ambassadrice des États-Unis auprès de l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est (ASEAN), témoigne ne pas voir vraiment de différence entre son activité passée et son rôle actuel d’adjointe au maire de Los Angeles en charge des affaires internationales. Ou plutôt si : elle voit une différence dans l’« immédiateté des résultats, ce qui est gratifiant, et l’objectif de satisfaire les gens seulement dans une seule métropole »<sup>21</sup>. Son propos est plus audacieux que celui de Tavares, dans la mesure où elle n’hésite pas à affirmer que « les maires sont des diplomates ». Elle donne l’exemple du

18. L’APD au titre des collectivités locales est en croissance. Elle s’élève à 116 millions d’euros alors qu’elle était inférieure à 60 millions en 2013. Voir, P. Aiquel, « Coopération décentralisée : de la solidarité à l’action économique ; quel intérêt pour les élus ? », *La gazette des communes*, 6 septembre 2017.

19. Assemblée des Départements de France, *Atlas des actions de coopération européenne et internationale des Départements*, 2018, p. 7.

20. Y. Viltard, « Diplomatie des villes : les collectivités locales dans les relations internationales », *op. cit.*

21. N. Hachigian, « Cities Will Determine the Future of Diplomacy », *Foreign Policy*, 16 avril 2019.

maire de Los Angeles, Eric Garcetti, actuel président du réseau mondial C40, succédant en 2019 à Anne Hidalgo, maire de Paris. Lors d'une rencontre avec le Premier ministre du Vietnam, Nguyen Xuan Phuc, il a tenu à soulever la question des droits de l'homme. Bien sûr, N. Hachigian ne méconnaît pas le champ des compétences régaliennes de l'État fédéral sur le plan international, mais elle considère que les villes sont des acteurs de poids, et que ses collègues du département d'État devraient s'y investir davantage.

Au sein des mairies, les services chargés des affaires internationales sont parfois accusés par les autres fonctionnaires et élus de dépenser sans compter l'argent des contribuables par d'incessants voyages à l'étranger aux « frais de la princesse », les *super sized foreign junkets*. Pour faire face à ces critiques, certaines municipalités adoptent une stratégie plus globale, qui consiste à comprendre les politiques internationales de la ville comme transversales ou « transsectorielles », impliquant ainsi l'ensemble des services<sup>22</sup>.

### L'invention de la ville à l'international

La cause de l'internationalisme des villes trouve un autre ambassadeur en la personne de Benjamin Barber, universitaire médiatique américain. Ce spécialiste de philosophie politique publie en 2013 un livre au titre percutant : *Et si les maires gouvernaient le monde. Décadences des États, grandeur des villes*, coup d'envoi de son ambitieux projet visant à créer un « parlement mondial des maires »<sup>23</sup>. La même année, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) célèbre le « centième anniversaire du mouvement municipal », en mémoire de la naissance en 1913 de l'Union internationale des Villes, premier réseau permanent de villes, et diffuse un ouvrage rassemblant les contributions de techniciens, d'élus et d'historiens retraçant les étapes et transformations du mouvement. Cet ouvrage établit une chronologie de l'histoire des réseaux internationaux de villes et de gouvernements sub-étatiques, généralistes, thématiques ou régionaux, au nombre de plus de 300 aujourd'hui<sup>24</sup>. Dans la préface à l'édition française de son livre, Barber résume : « Ce sont les villes qui sont le plus à même de relever les défis mondiaux, en matière d'environnement, d'immigration, de commerce, de santé, de criminalité, de terrorisme et de

22. M. Gély, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises : étude de la mise en œuvre d'une action publique transectorielle, vecteur d'articulation entre territoires et scène extérieure », thèse de doctorat en géographie, Université Grenoble Alpes, 2016.

23. B. R. Barber, *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, New Haven*, Yale University Press, 2013.

24. Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), *Centenaire du mouvement municipal. Un regard sur le passé pour un projet d'avenir*, 2013.

marchés. Ce sont les municipalités en réseau qui nous permettront de construire un avenir juste et durable, pour la planète entière ». Pour cet auteur, les villes les plus puissantes, les métropoles dites globales, ont non seulement une « capacité à agir » mais une « obligation à agir ».

## Une idéalisation de la ville

Il y a là une idéalisation de la ville qui devient une ville générique, une essence de la ville qui serait « généralement opposée à toute idéologie », devant avant tout résoudre des problèmes pratiques. Les maires, contrairement aux responsables politiques nationaux, auraient « les mains dans le cambouis ». Cette construction ne participerait-elle pas du « mythe d'une science communale »<sup>25</sup>, qui reposerait sur « l'illusion d'un consensus »<sup>26</sup> auquel parviendraient naturellement les coalitions gouvernant les villes – consensus que les États supposés belliqueux et impuissants seraient incapables d'atteindre ?

Une telle conception ne résiste pas à l'examen des faits. Elle ne trouve de justification que comme construction normative visant à donner le change sur la scène internationale, largement monopolisée par les États et leurs organisations. Ainsi, un ensemble de recherches en sociologie historique montre, par exemple, que l'internationalisation de la ville de Lyon peut être comprise comme une « conquête », résultante d'un assemblage complexe construit dans la durée par différents acteurs urbains, « parfois isolés, parfois regroupés, parfois collaborant, parfois concurrents »<sup>27</sup>.

Les règles du jeu propres au champ de la diplomatie imposent l'invention d'« acteurs collectifs » qui parlent d'une seule voix, sans manquer d'instrumentaliser un discours sur la gouvernance des politiques publiques. Les techniciens et les élus représentant des villes dans les multiples réseaux qui les cooptent et les institutions internationales qui les reconnaissent, sont inlassablement tenus de mettre en valeur leurs réalisations locales. Une forme de *benchmarking* se développe, qui « réduit la complexité urbaine à une série de nombres, et permet de discipliner et gouverner à distance les villes à travers les divers indicateurs de performances », comme le fait remarquer le géographe Kevin Ward<sup>28</sup>. Cette

25. R. Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS éditions, 2007.

26. F. Desage, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », in L. Barrault, B. Gaiti, D. Gaxie et P. Lehingue (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019.

27. R. Payre (dir.), *Lyon, ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, LIBEL, 2013.

28. K. Ward, « Policies in Motion and in Place », in E. McCann et K. Ward (dir.), *Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age*, Chicago, University of Minnesota Press, 2011.

technique de management instaure une comparaison permanente entre les villes du monde dans de multiples domaines : taux de criminalité, taux de chômage, performances en matière d'éducation, lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, etc. En résultent des classements qui conditionnent pour une part l'accès à des guichets de financement, notamment dans le cadre européen, et les investissements directs privés et publics sur leurs territoires.

Une réponse universelle à ces contraintes est la fabrique d'image, le *branding*, outil de communication de la diplomatie des villes, aujourd'hui explicitement inscrit dans les missions des services dédiés à l'international des administrations locales. Les villes adoptent ainsi des slogans publicitaires, souvent en anglais, attrayants et faciles à mémoriser, *Only Lyon, I love Nice, Bombay first*, plus ou moins heureux. La diplomatie des villes, c'est aussi la recherche des distinctions et des prix, dont les organisations régionales ou locales ne sont pas avares, et qui pleuvent sur les édiles locaux. Cette tendance peut contribuer à masquer les complexités et la diversité interne des villes en termes de type d'habitat, de revenus, de cultures, d'activités professionnelles, de niveau d'éducation, d'âge, de sexe, de ségrégation sociale, de mode de consommation et de mobilité.

\* \* \*

L'usage de la diplomatie des villes se révèle, dans sa pratique, de plus en plus dépolitisé. Même si la lutte pour l'autonomie et la démocratie locale est inscrite dans les chartes des associations régionales ou internationales de villes et collectivités locales, celles-ci accueillent en leur sein des entités dont les responsables sont parfois purement et simplement désignés par le pouvoir central. Le critère principal de cooptation est le poids économique.

Il n'en a pas toujours été ainsi. À l'époque de la guerre froide, deux organisations rivalisaient dans le recrutement des villes partenaires. D'un côté, le Conseil des Communes d'Europe, CCE, d'orientation européenne et fédéraliste, lié à la démocratie chrétienne, patronnait les jumelages entre villes européennes. De l'autre, la section française de la Fédération mondiale des Villes jumelées, Cités Unies France, était le fruit d'un compromis entre communistes et gaullistes. Elle n'excluait pas, pour des raisons politiques, des jumelages avec des villes de l'Est, mais aussi du Sud, à l'origine de la coopération décentralisée.

À l'heure du COVID-19, la « diplomatie des masques » est aussi une diplomatie d'influence. Une revue électronique chinoise, *City diplomacy*,

parasite les sites de réseaux de villes. Un article y vante « le plan B des maires et la diplomatie euro-chinoise des villes » palliant les défaillances des États européens. Une mutation de la diplomatie des villes à l'aube d'une « nouvelle guerre froide » ?



---

### Mots clés

Diplomatie des villes

Coopération décentralisée

Action extérieure des collectivités territoriales

Décentralisation