

Le boycott des « JO » de 2008 : le théâtre d'une (véritable) *diplomatie territoriale* française ?

« La décision de Bertrand Delanoë est une très grave erreur politique. J'ai vraiment honte de ce choix qui va à l'encontre des efforts fournis par Nicolas Sarkozy pour améliorer les relations entre la France et la Chine »
J-P, Raffarin, 24 avril 2008.

Dans le contexte du boycott de la Coupe du monde de 2022¹, un retour sur une situation similaire² dans l'histoire contemporaine s'impose : les « Jeux olympiques de Pékin ». Les appels au boycott et le refus de nombreuses villes françaises de diffuser les matchs de la compétition rappellent les événements de 2008, où des tensions s'étaient invitées à toutes les échelles de la diplomatie française. Dans l'histoire du concept de *diplomatie des villes*³, ce fût également le théâtre d'une situation inédite où une collectivité territoriale⁴, Paris, semblait mettre l'exécutif français en porte-à-faux en matière de politique étrangère.

En effet, la classe politique française étant partagée sur le dossier de l'époque, les réactions furent hétéroclites. Le Président français, Nicolas Sarkozy, « *critiqué dans un premier temps pour son mutisme face à la répression chinoise*⁵ » se trouvait alors dans une situation délicate. L'élément déclencheur : le soulèvement et les incidents violents à Lhassa, au Tibet, à partir du 10 mars 2008. Des images donnant à voir l'emploi d'un niveau de force jugé « *choquant*⁶ » de la part des autorités

¹ Tenue au Qatar.

² Boycottée pour des considérations de droits de l'homme, tout comme les « JO » de 2008.

³ À la Haye, en 2008, fonctionnaires territoriaux, élus locaux et responsables des relations internationales de collectivités territoriales diverses s'accordaient pour définir la « diplomatie des villes » comme « *l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité.* » Voir : « Agenda de La Haye sur la diplomatie des villes », sur Cities-localgovernments.org. Toutefois, comme le souligne, très justement, Yves Viltard dans son article, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », paru dans la revue *Politique étrangère*, en 2010, « *Parler de façon générale et indifférenciée de l'action internationale des gouvernements locaux semble en soi une gageure, dans la mesure où cette expression englobe des réalités pour le moins disparates. Elle ne fait pas la distinction entre les collectivités territoriales des États unitaires et les entités étatiques réunies dans une fédération. Elle ne tient pas compte des caractéristiques de la décentralisation, qui varient considérablement d'un État à un autre en termes de répartition des compétences et de mode d'exercice de la tutelle étatique, pas plus qu'elle ne prend en considération la nature politique des régimes des États centraux, leurs parcours historiques ou leurs prospérités relatives. Elle néglige l'étendue, le niveau de peuplement, en mettant sur le même pied zones rurales et urbanisées. Enfin elle ignore les tendances les plus récentes visant à regrouper les territoires ou à privilégier la formation de vastes métropoles pour leur compétitivité.* » Nous avons évoqué les définitions relativement instables dans le domaine de l'action extérieure des collectivités territoriales dans un précédent article, également dans le cadre de la bourse régionale des Pays de la Loire, et cela, plus spécifiquement dans le cadre de l'état unitaire décentralisé, qu'est la France.

⁴ La ville de Paris, en la personne de son maire, Bertrand Delanoë et des élus du parti « les Verts », en particulier.

⁵ Le Monde, « JO de Pékin : la flamme olympique à Paris, les politiques divisés sur le boycott », 06 avril 2008.

⁶ Natalie Nougayrède, « "Choqué" par les événements au Tibet, M. Sarkozy ménage aussi Pékin », Le Monde, 25 avril 2008, voir ici : https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/04/25/choque-par-les-evenements-au-tibet-m-sarkozy-menage-aussi-pekine_1038314_823448.html

chinoises avaient fait le tour du monde⁷. Plusieurs chefs d'État et dirigeants politiques exprimaient alors leur désapprobation et appelaient à une résolution pacifique de la situation.

Moins d'un mois plus tard, la France héritait du rôle inconfortable de tête d'affiche de la réprobation occidentale lorsque, le 7 avril 2008, le relais de la flamme olympique dans la capitale française fut fortement perturbé par des manifestants⁸. Pendant que les membres du conseil municipal parisien du parti « les Verts » tentaient d'éteindre le flambeau à plusieurs reprises⁹, les parlementaires français suspendaient leur séance pour se rassembler devant le Palais Bourbon avec des signes de soutien au peuple tibétain¹⁰. Les responsables chinois ripostèrent en annulant une cérémonie solennelle devant se tenir à l'Hôtel de ville¹¹. Les images de manifestations circulaient dans toute la Chine, provoquant la colère de l'opinion publique chinoise¹².

Le président français s'excusera au nom de son peuple, en adressant une lettre aux athlètes bousculés¹³. Les deux gouvernements laissaient paraître une volonté de résolution rapide de l'affaire. Celle-ci semblait sur le point d'aboutir lorsque le 21 avril, le Conseil municipal de Paris décernait au Dalai-Lama et à Hu Jia, un dissident chinois, la citoyenneté honoraire de la ville¹⁴, malgré des mises en garde de l'ambassade chinoise. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, qualifiera cette initiative « *d'erreur politique* ¹⁵ ».

Les élus de la ville de Paris, conscients des tensions diplomatiques, avaient opté pour une position qui détonnait avec celle du gouvernement français¹⁶. Pourtant, la *diplomatie territoriale* a longtemps été perçue¹⁷ par certains chercheurs¹⁸, comme inféodée à celle de l'État, sans de réelle possibilité d'intérêts contradictoires. Le « jeu » des villes ou acteurs non-étatiques qui « disent tout haut » ce que les représentants officiels d'un État « pensent tout bas » relève de la version la plus classique de la diplomatie. Dans la France de tradition jacobine, l'éventualité d'un réel « bras de fer » entre une collectivité et l'exécutif français¹⁹ en matière de politique étrangère relevait davantage du fantasme que de la réalité ... jusqu'en 2008.

⁷ À titre d'exemple: Jim Yardley, « Violence in Tibet as Monks clash with the police », *New York Times*, 15 Mars 2008; Jonathan Watts, « Protests in Tibet erupt into violence », *The Guardian*, 14 mars 2008.

⁸ La dépêche.fr, « Le passage de la flamme olympique à Paris tourne au fiasco », 07 avril 2008, voir ici : <https://www.ladepeche.fr/article/2008/04/07/447117-passage-flamme-olympique-paris-tourne-fiasco.html>

⁹ Alasdair Sandford, « Paris demonstrators force flame to be extinguished », *The Guardian*, 8 avril 2008.

¹⁰ 20 heures, 7 avril 2008, voir ici : <https://www.youtube.com/watch?v=sju5zMbMw7M>.

¹¹ La cérémonie prévue devant l'hôtel de ville fût annulée à cause du climat général, mais aussi puisque des élus de Paris avaient déployé une banderole de l'association Reporters sans frontières (RSF) sur la façade du bâtiment, montrant des menottes en forme des anneaux olympiques, ainsi qu'un drapeau tibétain.

¹² Reuters, « China condemns Paris honour to Dalai-Lama », 22 avril 2008.

¹³ Lindsay Beck, « France conveys sympathy to Chinese torchbearers », *Reuters*, 21 avril 2008.

¹⁴ Le Monde, « Le dalai-lama et le dissident chinois Hu Jia deviennent citoyens d'honneur de la ville de Paris », *Le Monde*, 21 avril 2008, voir ici : https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/04/21/le-dalai-lama-pourrait-devenir-citoyen-d-honneur-de-la-ville-de-paris_1036298_823448.html

¹⁵ Matthieu Pechberty, « Chine: Raffarin tacle Delanoë », *Le Journal du Dimanche*, 24 avril 2008, voir ici : <https://www.lejdd.fr/International/Chine-Raffarin-tacle-Delanoe-94003-3279596>

¹⁶ À ce jour, nous nous pouvons exclure complètement l'éventualité que les agissements de Paris n'aient été un jeu de dupes mené de concert avec l'exécutif français. Les archives de presse et institutionnelles consultées à ce jour ne nous poussent pas toutefois à privilégier cette piste.

¹⁷ Quand son existence n'est pas remise en question.

¹⁸ Le spécialiste de relations internationales, Brian Hocking, conteste le concept de *Para-diplomatie* et préfère la notion de « *Multi-level diplomacy* » dans son ouvrage, « *Localizing Foreign Policy, Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy* », de 1993.

¹⁹ Ci-après, toute référence faite à « l'exécutif » renvoie aux instances étatiques. Les références faites au pouvoir exécutif au niveau des collectivités territoriales seront explicites avec le terme « exécutif ligérien » ou « l'exécutif » suivi du nom de la collectivité territoriale concernée.

Quoi qu'il en soit, d'autres postures et d'autres formes de diplomaties se jouaient dans ce contexte des « JO ». En effet, le fait d'être aligné sur la position du pouvoir exécutif n'équivaut pas forcément à une absence d'intérêts propres. C'était le cas de la région des Pays de la Loire, qui, bien qu'elle optât pour une posture différente de celle de Paris, naviguait autant les voies diplomatiques, selon ses propres priorités et enjeux locaux. *Une véritable diplomatie territoriale (française), guidée par des intérêts locaux distincts, voire, contradictoires à ceux de l'État, s'est-elle révélée dans le contexte du boycott des Jeux olympiques de 2008 ?* Ce papier analyse la manière dont la région des Pays de la Loire a géré le boycott de ces Jeux olympiques, en ménageant des relations de longue date (I), tout en conjuguant leurs valeurs avec leurs intérêts (II). L'étude rapprochée de ce cas d'école rappelle que les collectivités territoriales ont autant un potentiel de nuisance que de facilitation (III) en matière de diplomatie.

I) Shandong et le territoire ligérien : une relation de longue date

L'« acte I de la décentralisation »²⁰ a posé les bases de la coopération internationale ligérienne, à l'instar des autres collectivités territoriales françaises. Le « pays du milieu »²¹, tout comme l'Asie dans son ensemble suscite l'intérêt dès la fin des années 1980, notamment pour des considérations économiques. La province du Hebei (arrière-pays de Pékin) sera le premier territoire avec lequel le Conseil régional formalisera des relations, lors d'une mission chinoise en Pays de la Loire en 1994²². La délégation composée du représentant du Bureau des Affaires étrangères du Gouvernement de la province de Hebei et d'un interprète avait pour but, une compréhension mutuelle des deux territoires, de leurs enjeux et de leurs institutions interlocutrices. Elle devait également ouvrir la voie à une « coopération économique, commerciale, scientifique, technique et culturelle »²³. Quelques années plus tard, une nouvelle coopération verra le jour avec la ville de Suzhou (centre urbain à quelques kilomètres de Shanghai)²⁴.

L'ensemble du territoire ligérien s'était saisi de l'opportunité que représentait la « coopération décentralisée »²⁵ pour nouer des liens durables et institutionnels au-delà des frontières françaises. À titre d'exemple, le Département de la Loire Atlantique initiait, dès 1983, une coopération avec le territoire de Kindia, en Guinée Conakry²⁶. Le but était de s'approvisionner en fruits et légumes « exotiques » pendant les mois d'hiver. Confrontée aux besoins de développement du territoire partenaire pour atteindre cet objectif, l'initiative se transformera par la suite, en action de solidarité par des projets de renforcement de capacité. Une autre relation de coopération initiée en 1983 sera d'ailleurs la base de la coopération emblématique des Pays de la Loire avec Shandong. En effet, l'initiative relevait davantage d'un héritage que d'une volonté politique stratégique et spécifique.

²⁰ À partir de 1982.

²¹ Site des Archives régionales, « L'archive du mois – 50 ans des relations diplomatiques entre la France et la République populaire de Chine », juin 2014, voir ici : <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/larchive-du-mois-de-juin-2014>

²² *Idem*.

²³ *Ibid*.

²⁴ Un protocole d'accord est signé entre la ville de Suzhou et les Pays de la Loire (ref. 33W 51-52, photographies de la signature d'un protocole d'accord avec la Ville de Suzhou et de l'accueil de délégations (1995-1996), Archives Service Presse)).

²⁵ Historiquement, le terme « coopération décentralisée » sera privilégiée aux débuts de l'internationalisation des villes et des territoires. D'autres terminologies seront employées par la suite. Voir article Lorraine Stravens, « Définir la coopération décentralisée : un sujet pour les annales ? », site des Pays de la Loire, octobre 2021, voir ici : https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2021-12/article-pdl_stravens-lorraine.pdf

²⁶ Lorraine Stravens, « Les coopérations décentralisées de la ville de Nantes, levier d'une diplomatie territoriale Sud-Sud pour le développement », *Relations internationales*, vol. 179, no. 3, 2019, pp. 41-52.

Jacques Auxiette, Président du Conseil régional de 2004 à 2015, et « *militant infatigable d'un rapprochement économique avec l'empire du milieu* »²⁷ amenait dans ses bagages, la coopération historique qu'il avait initiée à la mairie de La-Roche-sur-Yon. Née en 1983²⁸ à la suite d'une visite d'étudiants chinois provenant de la ville de Zibo²⁹, un pacte d'amitié et plusieurs protocoles de coopération jalonnaient le mandat du Maire Auxiette. À son arrivée au Conseil régional en 2004, il y inaugurerait une relation avec la Province de Shandong, deux ans avant la tenue des Jeux olympiques de 2008. Ce fût un projet ambitieux sur lequel misait l'exécutif ligérien, en matière de coopération institutionnelle, économique, touristique, culturelles et sportives³⁰. En décembre 2005, les Pays de la Loire ouvraient un bureau de représentation permanente dans la ville côtière de Tsingtao, à Shandong, lieu des épreuves de voile des Jeux olympiques. Il ne serait donc pas une extrapolation de déduire qu'il y avait de fortes attentes sur l'évènement sportif d'ampleur mondiale.

Les retombées n'ont pas eu à attendre 2008 car en 2007, la région constatait une hausse de plus de 68,3% de ses exportations vers la Chine, comparée à l'année précédente³¹. Il s'agissait d'une augmentation de dix points par rapport à la croissance moyenne au niveau national. Le Maine-et-Loire enregistrerait une hausse spectaculaire des exportations vers le géant économique émergent de l'Asie, avec une augmentation de plus de 124,7% sur la période 2006-2007. Sur la même période, la Chine passait de la 14^e à la 10^e place du classement des marchés extérieurs des Pays de la Loire. Ce partenariat était donc un investissement gagnant pour le Conseil régional de Jacques Auxiette. Ce ne fût alors pas surprenant que la posture ligérienne soit plus timide et maîtrisée que celle de la ville de Paris, au début de l'année de 2008.

II) La posture ligérienne : un savant mélange de *diplomatie territoriale* et de « *Business as usual* »

En février 2008, avant les incidents de Lhassa, Jacques Auxiette écrivait à ses homologues Bretons et Picto-Charentais, Jean-Yves Le Drian³² et Ségolène Royal³³ pour leur proposer d'assurer une présence commune aux Jeux, leurs régions respectives ayant « *tissé des relations avec la Chine* »³⁴. Il souhaitait mobiliser autant que possible. Quelques mois plus tard, dans le contexte chaotique du passage de la flamme olympique à Paris, et de la remise de la citoyenneté d'honneur au Dalai-Lama le 21 avril 2008, Auxiette maintenait son le cap, scellant ainsi la différence des deux stratégies de *diplomatie territoriale*. Le 29 avril, l'Orchestre national des Pays de la Loire (ONPL) quittait les berges de la Loire pour se produire en Chine, lors d'un festival.

²⁷ Camille Guillemois, « Les Pays de Loire plantent leurs atouts en Chine », Ouest France, 03 mai 2014, voir ici : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/les-pays-de-loire-plantent-leurs-atouts-en-chine-2523278>

²⁸ Jean-Philippe Gautier, « Economie : La Roche regarde vers la Chine », Ouest France, 27 juin 2015, voir ici : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/la-roche-sur-yon-85000/economie-la-roche-regarde-vers-la-chine-3522767>

²⁹ Ville du centre de la province de Shandong en Chine.

³⁰ Atlas de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, fiche « Bureau de représentation de la Région Pays de Loire de Qingdao », 2005, voir ici : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjld=2624>

³¹ 48W 28, « Coopération décentralisée », documents de travail, résumé du processus d'appel d'offre pour un organisateur d'évènement, 2008, n.d.

³² 48W 28, « Coopération décentralisée », courriers/note, Courrier du Président de région Jacques Auxiette adressé au Président de la région Bretagne, Jean-Yves Le Drian, le 6 février 2008.

³³ 48W 28, op. cit.

³⁴ *Ibid.*



48W 28, Article sur le déplacement de l'ONPL, Dossier de préparation de la mission au Shandong (2008), Archives Présidence de Jacques Auxiette

Face à la colère des autorités et de l'opinion publique chinoises, Jacques Auxiette avait eu recours à de la diplomatie *stricto-sensu*³⁵ pour rester dans les bonnes grâces de ses partenaires. Craignant la rétractation de l'invitation de l'orchestre régional après la débâcle parisienne, il avait rencontré l'ambassadeur chinois à Paris, avec l'appui du maire de Qingdao. La presse parlait de « *diplomatie de la musique* ³⁶», pour ne pas dire, *soft power*³⁷. Les agendas institutionnels indiquent, de surcroît, qu'en ce même mois d'avril 2008, au moins trois déplacements vers la Chine étaient, soit facilités, soit organisés par le Conseil régional des Pays de la Loire. Des parties prenantes du territoire se rendaient notamment, à la *China international boat show* à Shanghai et au festival de l'alimentaire³⁸. Une mission de prospection pour la région était également menée³⁹. Les archives des Pays de la Loire indiquent aussi qu'une « *délégation d'environ soixante personnes de domaines divers (enseignement*

³⁵ Jacques Auxiette possédait une expertise précieuse en diplomatie. Bras droit de Pierre Mauroy (l'un des "pères" de la diplomatie territoriale), il avait participé au positionnement des "gouvernements" locaux et régionaux comme l'un des acteurs clés de l'ONU en fédérant les trois réseaux historiques de villes et de collectivités locales sur la scène internationale. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre français et maire de Lille, avait présidé la « Fédération Mondiale des Cités Unies » (United Towns Organization (UTO) en anglais), le réseau international francophone des villes et gouvernements locaux. Il a dirigé, aux côtés de ses homologues, l'unisson de son organisation avec l'Union internationale des autorités locales et un tiers, Metropolis, sous l'organisation faîtière, United Cities Local Governments (CGLU) en 2004.

³⁶ Edith Geslin, « Une nouvelle tournée de l'ONPL en Chine, Ouest France, 16 septembre 2013. Voir ici : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/une-nouvelle-tournee-de-lonpl-en-chine-1407685>

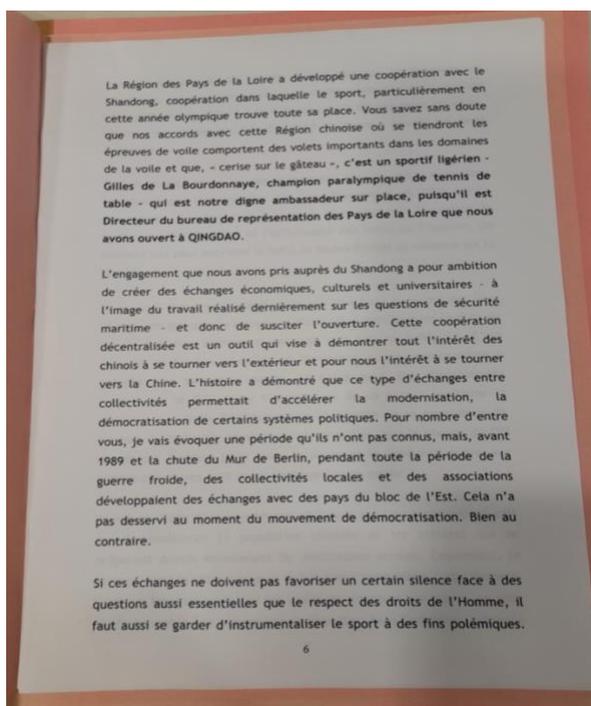
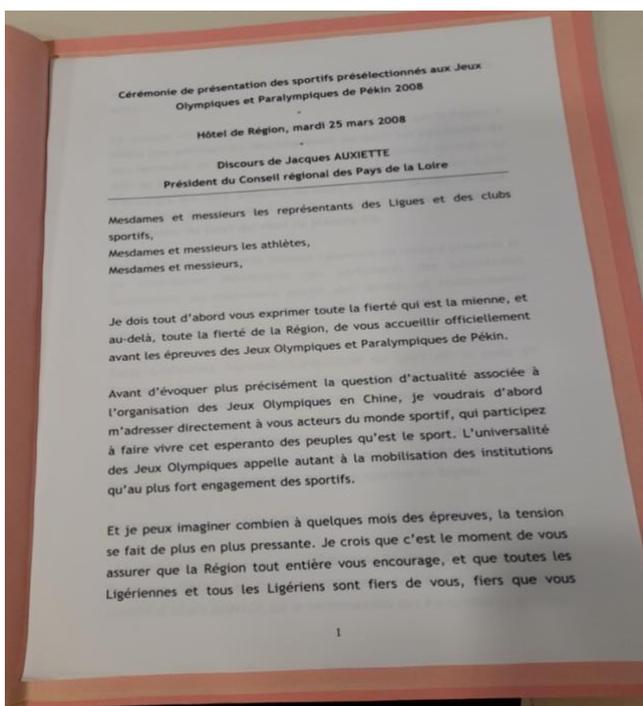
³⁷ Le *soft power* est un terme désormais entré dans les débats non-académiques. Nous précisons tout de même qu'il s'agit qu'un concept proposé par Joseph Nye, analyste et théoricien des relations internationales. Il s'agit de "la manière douce", d'influencer indirectement le comportement d'un autre acteur à travers des moyens non coercitifs (par la culture, les échanges académiques, etc...). Le *soft power* compléterait ainsi la puissance traditionnelle de contrainte. Par la nature de leurs compétences et coopérations, les collectivités territoriales sont vues comme des acteurs *de facto* de la *soft power*.

³⁸ Le petit économiste, Actualité économique en Charentes, Poitou et Nouvelle-Aquitaine, « Mieux comprendre la Chine pour profiter de son dynamisme », n.d, voir ici : <http://www.lepetiteconomiste.com/Mieux-comprendre-la-Chine-pour-494>

³⁹ *Idem*.

supérieur, économie, recherche, culture, jeunesse, sport, handisport, institutionnels) » devait être présente à Pékin les 8 et 9 septembre, « puis à Qingdao les 10 et 11 septembre 2008 »⁴⁰ pendant les jeux paralympiques débutant le 6 septembre⁴¹. La cadence des interactions Sino-ligérienne ne donnait ainsi aucune indication de ralentissement, et encore moins, de boycott.

L'analyse serait toutefois incomplète si l'on faisait fi des éléments de conviction en jeu dans le positionnement de la collectivité territoriale de l'Ouest français. Dès mars 2008, lors d'une cérémonie organisée pour féliciter les athlètes qualifiés pour les « JO », Jacques Auxiette expliquait sa position en petit comité⁴². Encore une fois, le discours fût un exercice d'équilibre. Après une référence au pouvoir du sport pour amener à la « *compréhension* » d'autrui, voire, de « *réconciliation* », il procède à expliquer que cela serait « *bien différente du questionnement associé à la situation chinoise* »⁴³. Il « *condamne* » la « *brutalité de la répression menée (actuellement) au Tibet par les autorités chinoises* »⁴⁴. Aussitôt le sujet évoqué, aussitôt la place est donnée aux fruits de la coopération de la région avec Shandong, ayant « *pour ambition de créer des échanges économiques, culturels et universitaires* »⁴⁵. Il évoquera l'histoire de la *diplomatie des villes*, plus spécifiquement le rôle joué par des « *collectivités locales et des associations* »⁴⁶ qui auraient contribué au « *mouvement de démocratisation* »⁴⁷ à la chute du Mur de Berlin. Comme pour anticiper des critiques, il expliquera que « *si ces échanges ne doivent pas favoriser un certain silence face à des questions aussi essentielles que le respect des droits de l'homme, il (faudrait) se garder d'instrumentaliser le sport à des fins politiques* »⁴⁸.



48W28, Discours de M. Jacques Auxiette aux athlètes de la région Pays de la Loire présélectionnés pour les jeux Olympiques de Pékin, le 25 mars 2008, Archives du Président du Conseil Régional Jacques Auxiette, 2004-2011

⁴⁰ 71W25, Archives du service de Communication, 1999-2014, Archives de la région des Pays de la Loire.

⁴¹ Début des jeux paralympiques le 6 septembre, terminant le 17 septembre 2008.

⁴² Discours de M. Jacques Auxiette aux athlètes de la région Pays de la Loire présélectionnés pour les jeux Olympiques de Pékin, le 25 mars 2008. (48W28, Archives du Président du Conseil Régional Jacques Auxiette, 2004-2011, Archives régionales des Pays de la Loire.)

⁴³ Discours de M. Jacques Auxiette ..., *op. cit.*, page 5.

⁴⁴ Discours de M. Jacques Auxiette ..., *Idem*.

⁴⁵ Discours de M. Jacques Auxiette ..., *op. cit.*, page 6.

⁴⁶ Discours de M. Jacques Auxiette ..., *Idem*.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Il terminait en soulignant que les actions du gouvernement chinois au Tibet devaient être condamnées mais qu'il « *refus(ait) l'idée d'un boycott pur et simple qui serait contreproductif car il pénaliserait la population chinoise et les athlètes qui se préparent depuis maintenant de nombreuses années* ⁴⁹ ». Pour autant, le Président français ne bénéficiera pas de la même indulgence, car Jacques Auxiette le sommat de faire preuve de fermeté en matière de droits de l'homme en évitant la cérémonie d'ouverture des Jeux⁵⁰. Un message qu'il semblait ne pas adresser aux autres types d'acteurs, dont sa collectivité, en citant la Déclaration universelle des droits de l'homme, expliquant « *qu'il est essentiel d'encourager le développement des relations amicales entre les nations* ⁵¹ ».

Cette position, il la déclina, de manière assumée, sur la totalité de la période des Jeux olympiques. Une lettre adressée au Maire de la ville d'Angers, M. Jean-Claude Antonini, datant du 6 juin 2008 en témoigne. Dans son invitation à ce dernier à se joindre à la délégation régionale à Qingdao, il réitère que « *devant les récentes tensions diplomatiques entre la France et la Chine, (il) souhaite rappeler le sens profond du rôle de la coopération décentralisée. Diplomatie de proximité par excellence, les liens privilégiés noués avec (les) partenaires permettent, dans ce genre de situation, de perpétuer le dialogue entre nos deux cultures et d'engager la société civile dans des échanges économiques, universitaires, culturels et sportifs. La possibilité d'un tel dialogue où peuvent se confronter les perceptions respectives des droits de l'homme, de la liberté d'expression, de l'idéal olympique et d'une mondialisation qui fait de nous des voisins et des partenaires naturels, est plus que jamais précieuse. C'est une position que semblent partager (leurs) partenaires chinois qui (lui ont) réaffirmé chaleureusement à l'occasion de la tournée de l'Orchestre National des Pays de la Loire en avril dernier, leur attachement à la coopération entre les Pays de la Loire et le Shandong* ⁵² ».

Un constat ressort des éléments d'archives consultés : les événements de 2008 auront eu pour effet de souligner la diversité des postures en *diplomatie territoriale*, mettant en évidence les multiples intérêts et enjeux des collectivités territoriales.

III) « Nuisances » versus « Alliés » : les postures diverses des acteurs de la *diplomatie territoriale*

En tant que capitale de la France, Paris jouit d'une place particulière en diplomatie, qu'il s'agisse de la « *grande* » ou de la « *petite* »⁵³. Le rôle des autres collectivités territoriales sans un tel statut est très souvent négligé. Dans le cas où il n'est pas ignoré, elles sont mises dans la catégorie désincarnée de « *collectivités territoriales* », sans de réelles spécificités. Pourtant, la France compte plusieurs autorités locales aux compétences diverses, et aux réalités distinctes. Le cas d'étude du boycott des Jeux olympiques de Pékin met en exergue leurs comportements souvent informés de ces contextes, et cela, même dans un pays à tradition centraliste tel que la France.

Les mots de l'ancien premier ministre Jean-Pierre Raffarin à l'égard de Bertrand Delanoë soulignent aussi la réalité d'une France décentralisée, où les collectivités territoriales disposent désormais d'une compétence à part entière, à l'international.⁵⁴ Comme l'a rappelé récemment un représentant du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères à la sénatrice de l'Eure, Nicole Durantou, « *le principe de leur libre administration permet aux collectivités d'entreprendre ou de soutenir des actions*

⁴⁹ Discours de M. Jacques Auxiette ..., *op. cit.*, page 7

⁵⁰ Discours de M. Jacques Auxiette ..., *op. cit.*, page 8

⁵¹ *Idem.*

⁵² 48W 28, « *Coopération décentralisée* », courriers/note, Courrier du Président de région Jacques Auxiette adressé au maire d'Angers, 6 juin 2008.

⁵³ Expression de Birte Wassenberg, politiste, qui appelle la diplomatie territoriale la « *petite diplomatie* », en opposition à la « *grande diplomatie* » des États.

⁵⁴ La loi dite « *Thiollière* » de 2007 fait de la compétence internationale une compétence à part entière des collectivités territoriales et leur permettent de conclure des conventions de partenariat avec des autorités locales étrangères pour mener des actions d'aide au développement.

extérieures, ceci dans le respect des engagements internationaux de la France »⁵⁵. Aux yeux des théoriciens dits *réalistes*⁵⁶ des relations internationales, cela reste incongru, ou au minimum, à surveiller de très près. Pourtant, même si l'État reste le sujet par essence de la scène internationale, dans les faits, il n'a jamais possédé le monopole de la diplomatie, comme le soulignent *Langhorne* et *Hamilton*⁵⁷. La pratique contemporaine de cet 'art' du dialogue entre les peuples a formalisé une version « diffuse », où les acteurs non étatiques prennent une place de plus en plus importante. Cet état des choses étant désormais accepté par la majorité des parties prenantes⁵⁸, ce cas rassemble quelques éléments allant dans le sens d'une reconnaissance d'intérêts politiques et diplomatiques purement locaux, distincts de ceux de l'État⁵⁹. Un rappel utile est également celui que les crises ou les tensions diplomatiques ne naissent pas dans le vide. Ces contentieux⁶⁰ peuvent puiser leurs sources dans des tensions nationales (et/ou locales) malgré la scène internationale sur laquelle ils peuvent se dérouler.⁶¹

En revenant à notre exemple, les faisceaux d'indices donnent à penser que les gouvernements français et chinois s'étaient investis pour contenir les tensions croissantes dans leur opinion publique. Tout en maintenant leur position traditionnelle ferme vis-à-vis de toute ingérence étrangère dans la 'situation' tibétaine, les autorités chinoises avaient cherché à canaliser les boycotts contre les marques et produits français pour éviter l'escalade. Ils avaient même distribué des pamphlets mettant en garde contre le « *faux patriotisme* »⁶² et le « *nationalisme exagéré* » qui « *nuirait au pays* » au lieu de se concentrer sur la « *résolution des problèmes de la Chine* »⁶³. Du côté français, en 2008, le maire de Paris, M. Bertrand Delanoë brigua la tête du Parti socialiste après la défaite de Ségolène Royal, candidate aux élections présidentielles. Après une victoire triomphale du Parti socialiste aux élections municipales de 2008, il cherchait à saisir l'opportunité pour s'imposer au poste de Secrétaire principal du parti. Consolider un statut d'adversaire le plus farouche de Nicolas Sarkozy semble avoir été un élément majeur de sa stratégie, bénéficiant de la plateforme de maire de la capitale française.

Nous postulons toutefois que la reconnaissance d'une « véritable » *diplomatie territoriale* n'est pas conditionnée à une volonté de « contre-diplomatie »⁶⁴, en nous appuyant notamment sur le cas des Pays de la Loire. Dans les faits, l'essentiel des collectivités territoriales françaises envisagent leur

⁵⁵ Senat.fr, « diplomatie internationale des collectivités territoriales, 21 juillet 2022, voir ici : <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701542.html>

⁵⁶ Pour rappel, la doctrine *réaliste*, à l'instar des écoles *libérales* et *constructivistes* est un modèle conceptuel dominant des relations internationales. L'approche des réalistes est centrée quasi-exclusivement sur l'État comme acteur légitime et naturel des relations internationales. Hobbes et sa philosophie de l'état de nature (l'homme est un loup pour l'homme) y occupent une place prépondérante. L'utilisation de la puissance serait le facteur principal des relations inter-étatiques.

⁵⁷ Keith Hamilton, Richard Langhorne, *The practice of diplomacy, its evolution, theory and administration*, 2ed., 2010, Routledge, p. 229.

⁵⁸ Les travaux de James Rosenau depuis le début des années 1990 ont démontré comment l'État, tout en restant l'acteur le plus significatif de la scène internationale, doit désormais négocier et composer avec une pluralité d'autres acteurs (James Rosenau, *Turbulence in World politics: A theory of change and continuity*, Princeton University Press, 1990, 504 pages). C'est désormais une distinction essentielle entre la *diplomatie* et le *droit international*.

⁵⁹ Dans le contexte des États fédérés, nous faisons ici référence aux États fédéraux ou l'État central pour d'autres.

⁶⁰ Pas (systématiquement) dans le sens juridique du terme.

⁶¹ N'oublions pas qu'au fil de l'histoire européenne, des grandes guerres ont été traversées par des préoccupations autant locales, nationales que transnationales. Même si la situation relève par essence, d'une période « pré-souveraineté » telle que nous l'entendons aujourd'hui, la Guerre des Trente ans en est un bon exemple.

⁶² Sukhee Han, Ho Cheong Cheong et Pieter Stek, «Public diplomacy between China and the world: The 2008 Beijing Olympic torch relay, A test case», Yonsei University, 2009, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01064402/document>.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Ici, nous n'abordons pas les enjeux constitutionnels, et les débats conceptuels sur les critères à réunir pour qualifier une « contre-diplomatie ». Pour aller plus loin, voir, Castan Pinos, Jaume, et Jeremy Sacramento. « L'État contre-attaque : la contre-para-diplomatie espagnole face à la Catalogne (2012-2017) », *Relations internationales*, vol. 179, no. 3, 2019, pp. 95-111.

compétence à l'international dans le respect des intérêts de la France. Jacques Auxiette, pour sa part, ne concevait l'action internationale des Pays de la Loire autrement qu'au sein de ce qu'il appelait la « *Team France* ⁶⁵ », en partenariat formel et/ou informel avec les Ministères et les autres autorités locales partageant des intérêts similaires. Une ligne de conduite qui se retrouve bien dans la posture adoptée face aux « JO » de 2008.

En conclusion, en plus d'un rappel que les acteurs locaux peuvent soit faciliter, soit complexifier les relations diplomatiques, ce cas d'étude laisse entrevoir les prémices éventuelles d'une *diplomatie territoriale* française, à part entière. Alors que Paris adoptait une posture en opposition avec l'exécutif français par rapport aux « JO » de 2008, la région des Pays de la Loire optait pour un équilibre difficile entre ses valeurs et ses propres intérêts économiques. Une situation plus complexe que ne laissent entrevoir les analyses davantage État-centrés ou « macros » de la diplomatie où les préoccupations propres des collectivités territoriales se voient effacées derrière le « filtre » national.

⁶⁵ Traduction en français « L'équipe (de) France ». Expression employée à plusieurs reprises par Monsieur Jacques Auxiette au cours d'une série d'entretiens menés entre septembre et novembre 2021, dans le cadre de mon travail de thèse portant sur « *les collectivités territoriales dans les politiques française et européenne d'aide au développement depuis 1980* ».