

# DIPLOMATIE DES VILLES ET MULTILATERALISME EN AFRIQUE : OUTIL ET DEFIS D'UNE COOPERATION MULTILATERALE AFRICAINE AU PRISME DE L'ACTION INTERNATIONALE DES COMMUNES CAMEROUNAISES

**Bertrand IGUIGUI**

*Département d'Histoire*

*Université de Douala*

*iguigui Bertrand@yahoo.fr*

## Résumé

*La diplomatie des villes se positionne aujourd'hui comme un outil à la fois complémentaire et concurrentiel à la diplomatie des Etats au regard de la crise d'efficacité de cette dernière. En Afrique, l'échec du multilatéralisme étatique à apporter des solutions endogènes aux problèmes du continent interpelle au premier chef les collectivités locales. Il s'agit d'un défi qui peut être relevé à travers le renforcement d'un cadre de coopération interafricaine capable de propulser l'Afrique comme un acteur qui fait sens au sein de l'architecture internationale. L'existence d'une plateforme panafricaine des gouvernements locaux à savoir les Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA) constitue l'illustration palpable d'un cadre de déploiement d'un nouveau multilatéralisme en Afrique. L'expérience des communes et villes camerounaises en matière de diplomatie des villes au sein de CGLUA est digne d'intérêt étant donné qu'elle permet de questionner la pertinence et l'efficacité de la diplomatie des villes dans la construction d'un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique. A partir du transnationalisme et du fonctionnalisme, cette réflexion offre une clé de lecture et de compréhension des dynamiques d'internationalisation des villes et des gouvernements locaux face à la mondialisation, tout en évaluant la contribution des communes et villes camerounaises dans la construction d'un nouveau multilatéralisme en Afrique. L'approche qualitative utilisée dans cette étude révèle que les sommets AFRICITES auxquels les communes camerounaises participent aux côtés d'autres communes et villes africaines contribuent à construire et consolider un cadre de coopération multilatérale en Afrique par le truchement de la diplomatie des villes.*

**Mots-clés :** *diplomatie des villes, multilatéralisme, gouvernements locaux, Afrique*

## Summary

*City diplomacy is now positioned as a tool that is both complementary and competitive with state diplomacy in view of the latter's efficiency crisis. In Africa, the failure of state multilateralism to provide endogenous solutions to the continent's problems primarily challenges local communities. This is a challenge that can be met through the strengthening of an inter-African cooperation framework capable of propelling Africa as a meaningful player within the international architecture. The existence of a pan-African platform of local governments, namely the United Cities and Local Governments of Africa (UCLGA), is a tangible illustration of a framework for the deployment of a new multilateralism in Africa. The experience of Cameroonian municipalities and cities in terms of city diplomacy within UCLGA is worthy of interest since it makes it possible to question the relevance and effectiveness of city diplomacy in the construction of a new framework multilateralism in Africa. From transnationalism and functionalism, this reflection offers a key to reading and understanding the dynamics of internationalization of cities and local governments in the face of globalization, while evaluating the contribution of Cameroonian municipalities and cities in the construction of a new multilateralism in Africa. The qualitative approach used in this study reveals that the AFRICITIES summits in which Cameroonian municipalities participate alongside other African municipalities and cities contribute to building and consolidating a multilateral cooperation framework in Africa through city diplomacy.*

**Keywords:** *city diplomacy, multilateralism, local governments, Africa*

## Introduction

Les relations internationales africaines se caractérisent aujourd'hui par une relative montée en puissance du phénomène coopératif des gouvernements locaux. Ce dernier a contribué à complexifier le paysage international continental. Comme dans les autres continents, l'action internationale des communes a fortement contribué à la dilatation du champ des compétences de la diplomatie étatique en Afrique. Conscientes que la promotion de la solidarité internationale Sud-Sud passe par la mise en œuvre des initiatives de coopération au niveau local, les

communes et villes africaines ont au fil du temps, entrepris de valoriser la coopération interafricaine. Ainsi, est né en Afrique un nouveau cadre du multilatéralisme porté par les Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA), cadre d'expression d'une diplomatie des villes africaines axée sur la résolution de nombreux problèmes qui minent l'Afrique actuelle. Les plateformes internationales de communes et gouvernements locaux sont des endroits privilégiés pour la concertation et le dialogue en vue de la mise en œuvre du développement au niveau local.

La conduite des relations inter étatiques fondées sur la paix est pour les Etats d'Afrique une nécessité pour la promotion de l'unité africaine. La diplomatie des villes a pu se trouver une place dans l'architecture internationale partant d'une simple réflexion des chercheurs sur les transactions internationales observées entre les villes et autres collectivités territoriales. L'unité africaine qui passe par la libération totale et effective du continent est un crédo énoncé non seulement dans l'Agenda 2063 de l'Union Africaine (UA) mais aussi dans les textes fondateurs de CGLUA. Les gouvernements locaux africains souscrivent à ce crédo dans la mesure où ils n'ont cessé d'accorder un intérêt à la coopération interafricaine. La diplomatie des gouvernements locaux constitue un outil important dans la résolution des conflits, la promotion de la paix et du développement durable. Les conventions de coopération décentralisée et les initiatives de jumelages entre les communes et villes africaines illustrent à suffisance l'intérêt accordé à la coopération intra africaine. Ces conventions qui s'éloignent quelque peu de l'approche occidentale de la coopération sont le reflet d'une vision incarnée par l'UA et relayée par CGLUA.

Les premières tentatives de définition de la diplomatie des villes ont été esquissées par des universitaires qui tentaient de théoriser l'action extérieure des entités sub-étatiques. C'est le professeur Panayotis Soldatos qui, en 1990, a proposé le concept de para-diplomatie pour faire allusion à l'action internationale

des entités fédérées (Soldatos 1990, p. 39). Ses travaux furent ainsi repris par de nombreux universitaires spécialistes des relations internationales cherchant à comprendre le déploiement international des entités sub-étatiques. Ces travaux ont fait l'objet d'une réappropriation par d'autres chercheurs notamment Yves Viltard (2005), Brian Hocking et Roger Van Der Pluijm (2007). C'est en 2005 que le concept de diplomatie des villes a émergé avec la création au sein de l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) d'une commission dénommée « Diplomatie des villes ». Un an plus tard, c'est-à-dire en 2006, des réunions de cette commission tenues à Washington et à Pérouse vont proposer une première définition du concept. Cette première définition conçoit la diplomatie des villes 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 (Viltard 2008, p. 512).

Après ces premiers balbutiements des universitaires, les organisations internationales de gouvernements locaux se sont attelées à trouver une définition à la diplomatie des villes. En 2007, le professeur Roger Van Der Pluijm a proposé une définition à la diplomatie des villes comme étant « les institutions et processus par lesquels les villes engagent des relations avec des acteurs sur la scène internationale, dans l'intention de s'y représenter elles-mêmes, ainsi que leurs intérêts, et réciproquement »(Van Der Pluijm et Melissen 2007) Au regard de ces définitions, il donne de constater que la diplomatie des villes a connu une consécration dans sa pratique partant d'une simple recherche de définition au départ. Aujourd'hui, les porte-parole des gouvernements locaux réunis au sein des plateformes tels que les Cités et Gouvernements

Locaux Unis (CGLU) travaillent à donner une reconnaissance à leurs activités internationales, et à les doter d'une singularité. Dans ces définitions, on descelle des éléments qui fondent la spécificité des actions diplomatiques que mènent les villes et/ou communes camerounaises. Il s'agit d'une diplomatie qui prioritairement s'attèle à assurer aux villes et/ou communes camerounaises un développement socio-économique et une implication dans la diffusion des valeurs camerounaises en matière de résolution des conflits, de promotion de la paix et de promotion du développement durable notamment à travers une approche multilatérale.

Plus d'une décennie après les indépendances, le bilan des Etats africains dans le domaine du multilatéralisme n'est point du tout satisfaisant au regard de nombreux méandres qui ont souvent caractérisé les pratiques diplomatiques en Afrique. Ainsi, à l'aune de l'Agenda 2063 de l'UA, la coopération des collectivités territoriales constitue un outil qui devra favoriser l'intégration du continent africain. Ce qui fait des collectivités territoriales des acteurs importants dans la mise en œuvre d'un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique. A la lumière de ce constat faisant état d'une crise du multilatéralisme en Afrique, il y a lieu de se questionner sur la pertinence et l'efficacité de la diplomatie des villes dans la mise en place d'un nouveau cadre de coopération multilatérale en Afrique. Comment la diplomatie des villes peut-elle permettre de relever les défis d'une coopération multilatérale en Afrique ? Telle est la principale question autour de laquelle s'articule la présente réflexion qui s'attèle à questionner la capacité la diplomatie des villes dans la mise en place d'un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique. Cette capacité se mesure à travers les dynamiques d'internationalisation des villes et des collectivités locales face à la mondialisation qui constitue l'élément à partir duquel on peut apprécier la pertinence et l'efficacité de la diplomatie des villes dans la construction d'un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique.

Pour atteindre cet objectif, il est question dans un premier temps de montrer comment le contexte global ayant conduit à l'essor de la diplomatie des villes dans le champ de la coopération internationale (1) a favorisé la construction d'un nouveau multilatéralisme en Afrique. Cela s'est fait par la mise en place d'une plateforme internationale des communes et villes africaines (2). L'adhésion des communes camerounaises aux plateformes internationales africaines des gouvernements locaux et leur participation aux sommets AFRICITES constituent des exemples d'illustration de notre réflexion. C'est à partir de ces exemples que nous essayons, dans une analyse qualitative, d'expliquer les mécanismes et les processus de construction d'un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique par le truchement de la diplomatie des villes. Pour y parvenir, le recours à l'analyse documentaire dans une perspective sociohistorique a été un préalable important dans la constitution de notre corpus analytique. Le transnationalisme et le fonctionnalisme mobilisés ici comme outils théoriques offrent des clés de compréhension des dynamiques d'internationalisation des villes africaines face à la mondialisation tout en montrant la contribution des communes et villes camerounaises dans la construction d'un nouveau multilatéralisme en Afrique.

## **1. Contexte global et essor de la diplomatie des villes dans le champ de la coopération internationale**

L'un des faits illustratifs de la transformation de l'action internationale des collectivités locales est le basculement de la coopération décentralisée vers la diplomatie des villes (Mamoudou et Iguigui 2021, p. 27-28). Deux éléments majeurs ont contribué à l'émergence des nouveaux champs dans la diplomatie des gouvernements locaux. Il s'agit des guerres et des changements climatiques. Ces nouveaux champs ont donc émergé dans un contexte marqué par la recrudescence des

conflits et la prolifération des menaces sur l'écosystème qui a provoqué l'accélération du changement climatique. La planète terre se trouvant désormais confrontée à une double vulnérabilité à savoir les guerres et les changements climatiques, la nécessité d'interpeler les hommes à travers les collectivités locales est apparue comme une solution idoine (Iguigui 2020, p. 262). C'est dans cette optique que la mise en place des plateformes intergouvernementales de négociations sur le climat a favorisé l'essor et l'évolution d'une diplomatie du développement durable. L'organisation des sommets de la terre a permis d'interpeller les collectivités territoriales sur la possibilité d'ajuster leur action internationale sur la base de ces nouveaux champs de la diplomatie. La naissance de la diplomatie des villes qui a suivi ce mouvement a permis aux communes camerounaises de vivre à leur manière ces transformations (Iguigui 2020, p. 262). Ainsi, l'émergence des problématiques du développement durable (1) et leur appropriation par les collectivités territoriales ont été catalysées par les dynamiques d'internationalisation des villes et gouvernements locaux face à la mondialisation (2).

### ***1.1. La diplomatie des villes et l'émergence des problématiques du développement durable dans l'agenda international des gouvernements locaux***

La dilatation du champ de compétences de la diplomatie étatique a provoqué l'entrée en scène des entités sub-étatiques que sont notamment les collectivités territoriales, les entités régionales ou encore les Etats fédérés. Ces dernières sont à l'origine d'une intense activité diplomatique qui se veut à la fois concurrentielle et complémentaire à celle des Etats. La diplomatie des villes, puisqu'il s'agit d'elle, a pu se trouver une place dans l'architecture internationale partant d'une simple réflexion des chercheurs sur les transactions internationales observées entre les villes et autres collectivités territoriales.

### *1.1.1. De la reconnaissance internationale des communes à l'essor d'une diplomatie des villes dans le contexte camerounais*

Souvent cloisonnée dans une dimension folklorique, l'action internationale des communes camerounaises a, au fil du temps, basculé vers une vraie pratique. Ce basculement s'explique par de nombreuses contingences à la fois internes et externes. Sur le plan interne, une amélioration du dispositif juridique encadrant l'administration municipale a permis la reconnaissance de l'action internationale des communes camerounaises. Le décret n° 77/25 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle du ministre chargé de l'administration territoriale a permis d'encadrer la pratique de la coopération internationale par les communes camerounaises. Sur le plan externe, la revendication d'un nouvel ordre économique international sur fond d'accès à l'aide publique au développement a rendu favorable l'arrimage de l'Etat camerounais aux idéaux de la coopération internationale des collectivités locales telle qu'énoncée dans la charte des Nations Unies (Ayissi Ossangono 2012, p. 28). Au regard de ces contingences, on a pu observer que l'action internationale des communes camerounaises s'est intensifiée avec le temps à travers la multiplication des conventions de partenariats, l'engagement de nombreuses communes qui jusqu'ici étaient restées en marge de cette dynamique. L'on note aussi l'adhésion de celles-ci dans les plateformes internationales réunissant les gouvernements locaux tant à l'échelle mondiale, sous-régionale et continentale. Ainsi, de nombreuses communes camerounaises ont pu investir la scène internationale du fait de nombreux bouleversements survenus au sein du système international. Le changement de destination ainsi que de paradigme dans l'allocation de l'aide publique au développement en est l'illustration palpable. Etant devenues les nouveaux destinataires des programmes d'aide publique au développement, les collectivités territoriales ont su se

positionner dans le champ de la compétitivité et de la concurrence afin de réaliser les objectifs qui sont les leurs. C'est ce qui justifie d'ailleurs l'option de la diversification des partenariats prise par ces collectivités. C'est en ce sens qu'elles tentent de s'approprier les problématiques du développement durable.

### ***1.1.2. L'émergence des problématiques du développement durable dans l'agenda international des gouvernements locaux***

Les problématiques du développement durable ont émergé dans le champ de la coopération internationale au lendemain de la seconde guerre mondiale dans une perspective de coopération étatique multilatérale sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU). A l'origine, le développement durable a été évoqué lors des Sommets de la terre organisés dans l'optique de trouver des solutions aux multiples menaces que subit la planète toute entière. Emanation d'une volonté intergouvernementale impulsée sous l'égide de l'ONU, les sommets de la terre sont des rencontres initiées dans le but d'élaborer une politique publique internationale en matière de développement durable. Ils se tiennent selon une période cyclique de dix ans depuis 1972, date du premier sommet organisée à Stockholm en Suède. Le deuxième s'est tenu à Nairobi au Kenya en 1982, le troisième à Rio de Janeiro, au Brésil en 1992, le quatrième, à Johannesburg en 2002, et le cinquième qualifié de Rio+20, s'est tenu également à Rio de Janeiro en 2012 (Laville 2013, p. 23-45). Ces sommets de la terre ont impulsé une nouvelle dynamique dans l'action internationale des collectivités locales, invitant celles-ci à intégrer la promotion du développement durable dans leurs agendas. Depuis lors, le développement durable s'est inscrit dans l'agenda international des collectivités locales. Bien avant le sommet de 1992 tenu à Rio de Janeiro, les jalons de l'engagement international des gouvernements locaux en matière de promotion du développement durable avaient déjà été

posés. En 1990, lors du Congrès mondial des collectivités locales, fut créé l'*International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)* (Boutaud et Brodhag 2006, p. 155). C'est cette institution qui porta la voie des collectivités locales lors du sommet de Rio de Janeiro en 1992. L'objectif était de susciter une mobilisation massive des gouvernements locaux en vue d'accompagner les Etats ainsi que l'ONU dans la mise en œuvre d'une politique globale en matière de promotion du développement durable. Lors de ce sommet de Rio de Janeiro, l'*ICLEI* a clairement montré le rôle fondamental des acteurs publics locaux dans la mise en œuvre du développement durable à travers la formule « Penser global, agir local » (Boutaud et Brodhag 2006, p. 155).

A cet effet, le Chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies invitait les collectivités locales à mettre en place dès 1996, des stratégies de développement durable à l'échelle de leurs territoires. C'est ainsi que les premières approches locales de développement durable furent élaborées et de nombreuses actions menées dans le cadre de la coopération internationale des collectivités territoriales. Depuis lors, de nombreuses collectivités ont élaboré des Agendas 21 locaux en vue d'impulser, à partir de l'échelon local, une dynamique globale de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. La décentralisation amorcée dans certains pays d'Afrique subsaharienne francophone dès 1996, a facilité l'arrimage des collectivités locales aux recommandations issues du sommet de Rio de Janeiro tenu en 1992. Ce sommet provoqua des transformations profondes car, il permit au concept de biodiversité de quitter la sphère des biologistes pour s'intégrer dans celle des sciences de l'homme et de la société (Blondel 2003, p. 333). Les résultats réalisés dans les politiques locales de promotion du développement durable sont restés relativement mitigés du fait que de nombreux pays ont eu du mal à s'arrimer à cette exigence. Cependant, les collectivités locales qui se sont engagées ont pu donner

satisfaction à travers l'élaboration de leurs agendas 21 locaux. Il a fallu attendre le sommet de Copenhague pour qu'une nouvelle impulsion soit donnée en matière d'engagement des collectivités locales dans la promotion du développement durable. Si le développement durable constitue un catalyseur de l'essor de la diplomatie des villes, il faut tout de même souligner que celle-ci a provoqué de nombreuses dynamiques d'internationalisation des villes et des gouvernements locaux dans le contexte de la mondialisation.

### ***1.2. Les dynamiques d'internationalisation des villes et gouvernements locaux face à la mondialisation***

La métropolisation est aujourd'hui considérée comme une donnée majeure de recomposition des territoires (Viltard 2010, p. 598). C'est ainsi que les villes et autres gouvernements locaux tentent de se projeter dans le cadre de la mondialisation. Même si cette projection est sujette à controverse au regard des difficultés d'appropriation des collectivités territoriales africaines notamment du Cameroun de la diplomatie des villes. La diplomatie des villes a provoqué une reconfiguration des espaces urbains dans les grandes métropoles du monde. L'on a assisté à l'émergence du concept de « ville globale ». Il s'agit des grandes métropoles à dimension internationale comme Paris, Londres, New York, Tokyo, Hong Kong ou encore Genève (Viltard 2010, p. 597). Elles sont alors porteuses de nombreuses dynamiques de reconfiguration territoriale à l'heure de la mondialisation et du redéploiement du capitalisme. Tout comme les entités régionales et fédérées, les collectivités locales ont su développer des stratégies de résistance et d'insertion dans la mondialisation. Ainsi, ces villes mettent en œuvre des stratégies d'attrait des capitaux en tant que grandes places boursières, les sièges de multinationales ou d'institutions internationales (Viltard 2010, p. 598). L'internationalisation des villes a été à l'origine du phénomène de métropolisation. Cette

métropolisation est encouragée par les autorités locales. Certains pays comme la France ont initié des réformes allant dans ce sens.

De nombreux réseaux d'entités sub-étatiques se sont mis en place du fait de l'internationalisation des villes intensifiant ainsi le vaste mouvement de la mondialisation. Beaucoup d'entre elles ont lancé une offensive diplomatique assez importante, question de marquer leur présence sur la scène internationale. On peut citer à titre d'exemple le Québec qui disposait en 2005 de 28 représentations internationales, et la Catalogne qui en comptait une cinquantaine (Paquin 2005, p. 131). Certaines villes se sont vues attribuer le statut de patrimoine mondial de l'*United Nations for Science and Culture Organization* (UNESCO) du fait de leur internationalisation sans cesse croissante. Les villes africaines ne sont pas en reste de cette dynamique bien qu'elles recherchent encore leurs repères dans ce domaine. L'intense activité diplomatique et internationale des métropoles comme Dakar, Abidjan, Casablanca, Rabat, Marrakech, Johannesburg, Douala ou encore Bamako illustrent à suffisance que la diplomatie des villes est aujourd'hui ancrée dans les mœurs africaines. Ainsi, l'on comprend que la mondialisation d'aujourd'hui est fortement marquée par l'action diplomatique des gouvernements locaux et autres villes qui ont su, au fil du temps, s'imposer comme acteurs majeurs des relations internationales. Si le phénomène semble banal pour les collectivités et villes européennes, les villes africaines ne s'arriment que de manière progressive à cette donne notamment dans une approche multilatérale. C'est la raison pour laquelle la diplomatie des villes dans le contexte camerounais s'efforce à créer un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique.

## **2. La diplomatie des villes comme cadre d'expression d'un nouveau multilatéralisme en Afrique**

En tant qu'un des échiquiers du jeu de l'influence mondiale, le partenariat s'accompagne d'une transformation considérable des relations internationales africaines (Chouala 2003, p. 69). Ces relations connaissent aujourd'hui une reconfiguration qui fait apparaître un nouveau multilatéralisme porté par les gouvernements locaux et exprimé à travers la diplomatie des villes. L'expression d'un nouveau multilatéralisme en Afrique se manifeste dans le cas du Cameroun par l'adhésion de ses communes et villes aux plateformes internationales africaines des gouvernements locaux (1) et la participation aux sommets AFRICITES qui constituent pour l'Afrique le point d'ancrage de ce nouveau multilatéralisme porté par les collectivités territoriales et les villes africaines (2).

### ***2.1. L'adhésion des communes et villes camerounaises aux plateformes internationales africaines des gouvernements locaux***

Les plateformes internationales de communes et gouvernements locaux sont des endroits privilégiés pour la concertation et le dialogue en vue de la mise en œuvre du développement au niveau local. A cet effet, il existe des plateformes africaines des villes et gouvernements locaux auxquelles les communes camerounaises ont adhéré afin de valoriser la coopération interafricaine. Cette adhésion obéit à une logique qui s'arrime à un des principes directeurs de la politique étrangère du Cameroun à savoir la promotion de la coopération africaine. Pour les communes camerounaises, la promotion et la valorisation de la coopération interafricaine (1) passe par l'adhésion aux plateformes africaines de gouvernements locaux (2).

### ***2.1.1. La promotion de la coopération interafricaine comme fondement de l'adhésion des communes camerounaises aux plateformes africaines des gouvernements locaux***

La promotion de la coopération ainsi que de l'unité africaine constitue un principe cardinal de la politique extérieure du Cameroun. Elle influence de ce fait le déploiement des communes camerounaises dans les relations internationales. C'est sans doute la raison pour laquelle la valorisation de la coopération communale au niveau africain s'adosse sur ce fondement. La conduite des relations inter étatiques fondées sur la paix est pour le Cameroun une nécessité à la promotion de l'unité africaine (Ngamondi Karie 2011, p. 25). L'unité africaine qui passe par la libération totale et effective du continent est un crédo énoncé dans les principes directeurs de la politique étrangère du Cameroun (Mouelle Kombi 1996, p. 45-46). La politique étrangère du Cameroun oscille entre deux logiques. La première concerne un déploiement africain et sous-régional dont l'objectif est le renforcement de la solidarité africaine. La seconde logique est celle d'un déploiement global caractérisé par une diversification des pôles d'actions au-delà du continent africain avec pour toile de fond l'ouverture sur le monde et la réalisation de ses objectifs de développement économique. Les communes camerounaises souscrivent à ce principe dans la mesure où elles n'ont cessé d'accorder un intérêt à la coopération interafricaine. La diplomatie des gouvernements locaux constitue un outil important dans la promotion de la paix et la résolution des conflits (CNFPT INSET ANGERS 2012). Les conventions de coopération décentralisée et les initiatives de jumelages entre les communes camerounaises et d'autres communes africaines illustrent à suffisance l'intérêt accordé à la coopération intra africaine. En guise d'exemple on peut citer les conventions de coopération décentralisée qui lient les villes de Douala et Dakar, les villes de Douala et Ouagadougou ainsi que les villes de Sangmelima et Owando. Ces conventions qui

s'éloignent quelque peu de l'approche occidentale de la coopération sont le reflet d'une vision incarnée par l'UA et relayée par les plateformes africaines des gouvernements locaux dont la principale est CGLUA.

### ***2.1.2. L'adhésion des communes camerounaises aux plateformes internationales africaines des gouvernements locaux comme outil de promotion d'un nouveau multilatéralisme en Afrique***

Les communes camerounaises sont membres des plateformes africaines des gouvernements locaux. Leur adhésion obéit à une vision commune impulsée par les Etats au sein de l'UA qui, conscients de l'importance de la décentralisation ont adopté la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local. Il s'agit là d'un instrument juridique qui a contribué à la mise en place de nombreuses plateformes africaines des gouvernements locaux dont la plus grande est CGLUA. La ratification par le Cameroun de cette charte a favorisé une adhésion massive de ses communes au sein des plateformes africaines à l'instar de CGLUA, la Convention des Maires d'Afrique Subsaharienne (CMASS), l'Association des Maires d'Afrique Centrale (AMAC), la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL), du Réseau des Femmes Elues Locales d'Afrique (REFELA) (Le Communal 2018, p. 28) et bien d'autres. Cependant, si l'adhésion du Cameroun aux plateformes africaines des gouvernements locaux s'adosse sur la ratification de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, il faut tout de même relever que comparativement à d'autres pays, le processus de décentralisation au Cameroun n'est pas des plus avancés d'Afrique. D'autres pays d'Afrique francophone tels que le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso ou encore le Bénin réalisent des performances remarquables dans le champ de

l'implémentation des politiques de décentralisation. Cela se traduit d'ailleurs par le dynamisme de leurs collectivités sur la scène internationale et le leadership qu'elles incarnent au sein des plateformes interafricaines des gouvernements locaux.

Au-delà d'une simple adhésion, les communes camerounaises se distinguent à travers les responsabilités que leurs dirigeants exercent au sein de ces plateformes. A titre d'exemple, le Cameroun a assuré la présidence de la CADDEL et du REFELA (Le Communal 2018, p. 28). Ce qui témoigne d'une certaine efficacité du déploiement international des communes camerounaises. La diplomatie des villes qui s'énonce progressivement à travers cette adhésion aux plateformes africaines et l'exercice des responsabilités au sein de celles-ci trouve son prolongement dans la participation aux rencontres internationales des gouvernements locaux africains. C'est le cas notamment avec les Sommets AFRICITES auxquels prennent part les communes camerounaises aux côtés d'autres communes africaines pour manifester leur attachement aux idéaux de promotion d'une coopération communale interafricaine gage d'un nouveau multilatéralisme en Afrique.

## ***2.2. L'instauration des sommets AFRICITES et l'avènement d'un nouveau cadre de coopération multilatérale en Afrique***

L'une des modalités à travers laquelle la coopération interafricaine des gouvernements locaux promeut un nouveau multilatéralisme en Afrique est la participation aux sommets AFRICITES. Il s'agit là d'un processus d'internationalisation des villes (Viltard 2010, p. 600) qui partagent une expérience en matière de gouvernance locale. Les villes africaines qui généralement sont des communes s'arriment à cette donne d'où l'existence des plateformes au sein desquelles elles se réunissent dans le cadre des sommets interafricains. Ainsi, réunies au sein de CGLUA, les communes africaines essayent à leur manière de construire les relations internationales africaines partant d'un

partage de l'expérience de décentralisation et de gouvernance locale. Pour ce qui est des communes camerounaises, leur participation aux sommets interafricains des gouvernements locaux ne peut être mieux appréhendée qu'à la lumière du contexte d'instauration de ces rencontres et des enjeux qui les sous-tendent (1) afin de mieux comprendre leur participation à ces rencontres (2).

### *2.2.1. Le contexte et les enjeux de l'instauration des sommets AFRICITES en Afrique*

L'instauration des sommets interafricains des gouvernements locaux est intervenue dans un contexte marqué par une légitimation globale de l'action internationale des villes et autres collectivités territoriales décentralisées. L'essor de la diplomatie des villes en occident et son extension en Afrique a suscité un engouement de la part des gouvernements locaux plus que jamais engagés dans une bataille de reconnaissance de leur existence par les autres acteurs du système international. La mondialisation et l'interdépendance économique sans cesse croissante ont contribué à élargir le champ d'actions des collectivités territoriales et autres entités sub-étatiques (Pasquier 2012, p. 168). En 1996, lors du Sommet de l'Organisation des Nations Unies pour l'Habitat (ONU-HABITAT) Habitat II tenu à Istanbul en Turquie, il a été reconnu aux collectivités territoriales un rôle important dans le développement. Par la même occasion, leur émergence en tant qu'acteurs internationaux a été réitérée. C'est sur la base des recommandations du Sommet Habitat II que les sommets AFRICITES ont vu le jour. La première édition s'est tenue en 1998 à Abidjan en Côte d'Ivoire. De nombreux enjeux sous-tendent l'instauration de ces rencontres interafricaines des gouvernements locaux. Ces enjeux sont à la fois géopolitiques et géoéconomiques.

Sur le plan géopolitique, il s'agit pour les communes et villes africaines de bâtir non seulement un ensemble

international africain, mais aussi de se projeter sur la scène internationale comme des acteurs qui font sens. A la lumière de la compétition que se livrent les différents acteurs du système international, les communes africaines tentent de saisir les opportunités qui s'offrent à elles pour obtenir une reconnaissance internationale de la part des grands ensembles que sont l'ONU, l'UA, l'Union Européenne (UE) et les Institutions de Bretton Woods. Il s'agit aussi pour les villes africaines de se positionner comme des territoires internationaux dont les mécanismes de gouvernance obéissent aux canaux en vigueur. En analysant l'action urbaine depuis le transnational (Russel 2006, p. 21), l'on comprend que l'instauration des sommets interafricains des gouvernements locaux en Afrique tend à faire des municipalités africaines de véritables espaces de production et de distribution des dynamiques transnationales.

D'un point de vue géoéconomique, les sommets AFRICITES ont pour objectif la mise en place d'un nouveau partenariat pour le développement économique au niveau local. Il s'agit de multiplier les voies et moyens d'inscrire les villes africaines dans le champ de la compétitivité économique. Cela passe par l'énonciation ainsi que la mise en œuvre d'une diplomatie des villes axée sur l'influence économique et le développement des territoires. Etant donné que la métropolisation est devenue un élément structurant de la recomposition des territoires (Viltard 2010, p. 598), la compétition économique est donc au cœur de la bataille de positionnement international des villes. Pour les communes du Cameroun, les sommets AFRICITES constituent un réservoir d'opportunités économiques (Le Communal 2018, p. 27). L'occasion leur est souvent donné de rencontrer des partenaires techniques et financiers pouvant les accompagner dans la réalisation des objectifs de la décentralisation. C'est la principale motivation de la participation des communes camerounaises aux sommets AFRICITES entre 1998 et 2018.

### ***2.2.2. La participation des communes camerounaises aux sommets AFRICITES***

Entre 1998 et 2018, les gouvernements locaux ainsi que les villes africaines se sont réunis huit fois sous la bannière des CGLUA. Certaines communes camerounaises ont toujours participé à ces différents sommets qui à chaque fois ont abordé une problématique liée au développement de l’Afrique à partir des initiatives locales. Il s’agit entre autre des communes de Douala I<sup>er</sup>, Douala IV<sup>ème</sup>, Yaoundé I, Yaoundé II, Yaoundé III, Dschang et Bangangté. La première édition tenue à Abidjan en 1998 fut marquée par la reconnaissance du rôle essentiel des collectivités locales dans le développement de l’Afrique. La deuxième édition a eu lieu à Windhoek en Namibie en 2000 (Le Communal 2018, p. 27). La thématique centrale était « Le financement des collectivités locales pour le développement durable en Afrique ». Le Cameroun a accueilli la troisième édition en 2003 sur le thème « L’accès aux services de base au sein des collectivités locales africaines ». Les participants ont plaidé pour l’accélération de l’accès aux services de base que sont l’eau potable, la santé, l’hygiène et l’assainissement (Le Communal 2018, p. 27).

La quatrième édition tenue à Nairobi au Kenya en 2006 s’est penché sur l’implication des collectivités locales africaines dans la réalisation des OMD. La ville de Marrakech a accueilli la cinquième édition dont les échanges portaient sur la réponse des collectivités locales africaines à la crise mondiale et la promotion du développement local durable et l’emploi. A Dakar en 2012, les gouvernements locaux africains se sont penchés sur les enjeux de la construction de l’Afrique à partir de ses territoires. La septième édition tenue à Johannesburg en Afrique du Sud en 2015 s’est penchée sur l’avenir de l’Afrique à travers sa population. En 2018, les responsables locaux africains se sont retrouvés à Marrakech pour une réflexion sur le thème « La transition vers les villes et territoires durables : le rôle des collectivités territoriales d’Afrique ». Les villes camerounaises

qui ont pris part aux travaux sont Yaoundé, Douala, Bafoussam et Dschang.

Le Cameroun a toujours pris part à ces différentes rencontres et a de façon succincte engrangé de nombreuses retombées. Ces retombées sont l'institutionnalisation de deux prix à savoir le prix « Gibert Biwole » et le prix « Amougou Noma » institutionnalisés lors de la première édition du fait de l'importance des villes camerounaises au sein de cette plateforme (Le Communal 2018, p. 27). Lors de la huitième édition, la délégation camerounaise était conduite par le Ministre de la Décentralisation et du Développement Local Georges Elanga Obam. Il était accompagné pour la circonstance de certains maires à l'instar de Emile Andze Andze, maire de la Commune d'Arrondissement de Yaoundé I<sup>er</sup>, Jean Jacques Lengue Malapa, maire de la Commune d'Arrondissement de Douala I<sup>er</sup>, Beaudelaire DONFACK, maire de la Commune de Dschang et Célestine Ketcha Courtes, maire de la Commune de Bangangté et autres responsables administratifs en charge de la décentralisation. Ces ambassadeurs des communes camerounaises ont contribué à rehausser leur image ainsi que la visibilité de leurs communes au sein de l'architecture internationale. Des actions qui sans doute contribuent de manière significative à dessiner un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique. Elles constituent cependant des indicateurs à partir desquelles l'on peut questionner la pertinence et l'efficacité de la diplomatie des villes dans la construction d'un nouveau cadre du multilatéralisme en Afrique.

### ***2.2.3. Analyse de la pertinence et de l'efficacité de la diplomatie des villes dans la construction d'un nouveau multilatéralisme en Afrique à partir de la philosophie camerounaise de la diplomatie des villes***

La diplomatie des villes est de tradition relativement récente dans le paysage camerounais, même s'il faut reconnaître que l'engagement international des communes camerounaises,

quant à lui est ancien. Elle contribue au rayonnement du modèle camerounais de décentralisation (Mbeng Dang et Iguigui 2017, p. 279). Elle a fait émerger une nouvelle catégorie de diplomates dans le paysage diplomatique camerounais, à savoir les maires qui, à travers leurs actions, s'efforcent de mettre en œuvre des politiques étrangères municipales (Mbeng Dang et Iguigui 2017, p. 282). Cette diplomatie se caractérise par son difficile affranchissement de la tutelle étatique et la quête de repères et d'affirmation internationale reste une véritable gageure. Le difficile affranchissement de la diplomatie des villes de l'emprise étatique dans le contexte camerounais s'explique à la fois par le manque de volonté politique, et une vision étriquée qu'ont les autorités gouvernementales en matière de diplomatie non gouvernementale. Le fait que l'Etat, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de décentralisation, se hisse en gendarme pour les collectivités décentralisées freine quelque peu l'engouement des élus locaux. Compte tenu des procédures administratives souvent très longues, les maires ont souvent du mal à élaborer et mettre en œuvre des projets allant dans le sens du déploiement international de leurs villes. A titre d'exemple, l'on note l'attitude des préfets qui assurent la tutelle de l'Etat sur les communes au Cameroun (Iguigui 2015, p. 84). Ces derniers ont une emprise à la fois sur les organes ainsi que sur les actes de la commune.

La stratégie d'internationalisation ne peut se baser uniquement sur les besoins du gouvernement local sans tenir compte des possibilités offertes par le contexte (Zapata Garesche 2008, p. 40). Auquel cas, les gouvernements locaux qui optent pour cette approche courent le risque de ne jamais avoir des repères, et par extension, une affirmation internationale. Pour connaître son potentiel international, la collectivité doit identifier les menaces auxquelles elle est soumise et les opportunités qui s'offrent à elle. Pour cette analyse, la collectivité doit connaître, de la façon la plus exhaustive possible, l'histoire et la situation actuelle des relations

internationales de son territoire, sans se limiter aux institutions publiques (Zapata Garesche 2008, p. 40). Loin d'être une simple vue de l'esprit, il s'agit là d'un défi majeur à relever par les villes camerounaises qui sont en quête de repères et d'affirmation internationale. Pour y parvenir, celles-ci doivent scruter de façon minutieuse la situation internationale actuelle. L'évolution du système international dans toutes ses composantes, et à travers une prise en compte de certains indicateurs à la fois économiques, politiques, sociaux et culturels oblige les autorités camerounaises à penser l'action extérieure de leurs gouvernements locaux. Cela suppose alors que les enjeux à la fois manifestes et latents de la diplomatie des villes camerounaises méritent d'être réexaminés au regard du glissement observé autour de la philosophie générale du phénomène para-diplomatique. La recherche des financements internationaux et d'une visibilité qui, jusqu'ici, constituent les principaux enjeux de l'internationalisation des communes camerounaises se trouvent alors confrontées à un impératif d'adaptation au regard des bouleversements que connaît le système international. Malgré ces lacunes d'appropriation par les communes camerounaises de la diplomatie des villes, celle-ci s'efforce tout de même à construire un cadre d'expression d'un nouveau multilatéralisme en Afrique.

## **Conclusion**

En dernière analyse, cette réflexion a voulu rendre compte des nouveaux mécanismes de reconfiguration du multilatéralisme dans le contexte africain. Cette reconfiguration s'opère à travers la diplomatie des villes qui se positionne comme un outil à la fois complémentaire et concurrentiel à la diplomatie des Etats. L'internationalisation des villes et collectivités locales africaines dans un contexte de mondialisation constitue un catalyseur ayant contribué à mettre en place un nouveau cadre de coopération multilatérale par le

bas. L'exemple des communes camerounaises à travers leur adhésion aux plateformes interafricaines des gouvernements locaux et leur participation aux sommets AFRICITES comme cadre d'expression des aspirations locales dans une perspective globale, illustre à suffisance l'importance de la diplomatie des villes aujourd'hui. L'incursion de nouveaux outils dans la diplomatie des gouvernements locaux est révélatrice de la transformation subie par le déploiement international des communes camerounaises. Cette incursion s'est opérée dans un contexte marqué par l'émergence des préoccupations environnementales qui se sont hissées au rang des priorités dans l'agenda international des collectivités locales. Les sommets de la terre ont alors favorisé l'essor et le développement de la diplomatie des villes en matière de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. De ce fait, la diplomatie des villes dans le contexte camerounais apparaît comme une réalité qui oscille entre appropriation et adaptation. Le partenariat en tant qu'outil et modalité de la coopération doit permettre à l'Afrique de penser une nouvelle pratique de la diplomatie en conférant une place de choix aux villes et collectivités locales africaines. Leur capacité à identifier et solutionner des problématiques toutes aussi cruciales comme le développement durable, les changements climatiques, les catastrophes naturelles ou encore les conflits témoigne de la nécessité de bâtir un nouveau cadre de coopération multilatérale en Afrique ayant pour socle la diplomatie des villes.

## Références bibliographiques

Ayissi Ossangono B. (2012). *La coopération décentralisée dans le développement des collectivités locales camerounaises : cas de la commune de Yaoundé II*. Mémoire de Master en Science Politique, Université de Yaoundé II.

Blondel J. (2003). De l'utopie écologiste au développement durable. *Etudes*, n° 10, p. 327-337, <https://DOI10.3917/etu.994.0327>.

Boutaud A. et Brodhag C. (2006). Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux. *Natures Sciences Sociétés* 14 (2): 154-162.

Chouala Y. A. (2003). L'Afrique dans le nouveau partenariat international : enjeux de civilisation et de puissance. *Etudes internationales*, 34 n.1, p. 53-78. <https://doi.org/10.7202/006931ar>

CNFPT INSET ANGERS. (2012). La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix .

Iguigui B. (2015). *Les collectivités territoriales dans la dynamique de décentralisation et de coopération décentralisée: cas de la commune d'Ombessa (1977-2011)*. Mémoire de Master en Histoire, Université de Douala.

Iguigui B. (2020). *Les communes camerounaises à l'épreuve de la coopération décentralisée et de la diplomatie des villes (1977-2018)*. Thèse de Doctorat en Histoire contemporaine, Université de Douala.

Laville B. (2013). Vingt ans après Rio, quelle viabilité pour «foyer de l'humanité». *Vraiment durable* vol 1 n. 3, p. 23-45, DOI10.3917/vdur.003.0023.

Mamoudou B. et Iguigui B. (2021). La diplomatie des villes comme logiciel de promotion et de visibilité des communes camerounaises sur la scène internationale : enjeux, défis et perspectives . Dans Esseba C. (Ed). *Dynamiques des relations internationales contemporaines. Mélanges offerts au Professeur Jean Koufan Menkéné*, (p. 25-41). Paris: L'Harmattan.

Mbeng Dang H. G. et Iguigui B. (2017). La diplomatie des villes, un mécanisme de participation des collectivités territoriales dans les relations internationales: bilan de l'expérience camerounaise. Dans Ba'ana Etoundi M. L. (Ed). *Dynamiques Urbaines et Transformations Socio-Spatiales dans les Villes du Cameroun: Regards croisés entre logiques, stratégies et pratiques d'acteurs*. Vol. 6. Douala: Editions Cheikh Anta Diop.

Mouelle Kombi N. (1996). *La politique étrangère du Cameroun*. Paris: L'Harmattan.

Paquin, S. (2005). Les actions extérieures des entités sub-étatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?. *Revue internationale de politique comparée* vol 12, n. 2, p. 129-142, DOI10.3917/ripc.122.0129.

Pasquier R. (2012). Quand le local rencontre le global: contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales. *Revue française d'administration*, n. 141, p. 167-182.

Russel S. (2006). *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle*. Thèse de Doctorat en Science Politique, Université Lumière Lyon 2.

Soldatos P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors. In *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford Press.

Van Der Pluijm R. et Melissen J. (2007). *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politic*. Netherlands Institute of International Relations.

Viltard Y. (2008). Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faites aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux. *Revue française de science politique* vol 58, n. 3, p. 511-533, DOI 10.3917/rfsp.583.0511.

Viltard Y. (2010). Diplomatie des villes: collectivités territoriales et relations internationales. *Politique étrangère*, n. 3, p. 593-604, DOI 10.3917/pe.103.0593.

Zapata Garesche, E. D. (2008). *Internationales des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique latine. Manuel pratique*. Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.