



L'origine des réseaux de villes : démocratie des peuples et désir de représentation

Chers amis, aujourd'hui nous allons déporter un peu notre attention et passer de la question de la gouvernance territoriale à l'enjeu des réseaux internationaux de villes et de territoires.

Vous vous souvenez sans doute qu'à Rio, au Sommet de la terre en 1992, un slogan a été popularisé : « pensons globalement, agissons localement ». C'est un slogan séduisant, c'est un slogan faux. Faux d'abord parce que l'on ne sait pas qui pense globalement à notre place, et faux parce que l'on renvoie le local au statut de la mise en pratique de réflexions qui ont été menées ailleurs et à un autre niveau.

Dans nos séances précédentes, nous en avons pratiquement pris le contre-pied, au sens littéral du terme, et j'ai voulu vous montrer que l'on ne peut pas penser la complexité depuis le haut. Dès lors qu'il s'agit de penser les relations entre les choses, c'est sur le terrain que ces relations prennent une forme concrète. Qui plus est, même quand il s'agit de réfléchir à la mondialisation, vous vous rendez bien compte que chaque ville, chaque territoire, chaque petite commune rurale française se trouve totalement traversé par les questions globales, à commencer par l'évolution des modes de consommation, à commencer par ce qu'on trouve sur les rayons des hypermarchés, en passant par les évolutions climatiques ou par l'évolution du prix de l'énergie. Je l'ai dit mille fois : le local n'est pas fermé sur lui-même, le local n'existe qu'à l'intérieur du mondial aujourd'hui.

Donc, il faut penser localement pour comprendre la complexité. Jusqu'à présent, nous avons vu que cette pensée locale, nourrie de l'expérience des autres (point fondamental sur lequel je reviendrai) se retrouve au niveau de l'action locale. Mais il faut aussi qu'elle se retrouve à d'autres échelles et sans aller jusqu'à dire : « Invertissons complètement et disons maintenant : pensons localement pour agir globalement ». », qu'au moins on dise : « Nous pensons et nous agissons à la fois localement et globalement. »

Cela va nous amener cette fois-ci à nous intéresser au rôle des réseaux de villes, à leur nature, leur développement, leurs limites, de façon à considérer que l'évolution de ces réseaux est partie intégrante de la question de la gouvernance territoriale. J'ai aussi montré que la conduite du changement impliquait des processus de généralisation, et qu'autant il faut lutter contre la tendance, en France, à dire « On expérimente localement et après on généralise par directives de l'Etat. », autant, en sens inverse, un changement qui serait organisé localement mais qui ne déborderait pas de ses frontières serait d'une certaine manière condamné à l'échec. Imaginez que vous meniez en matière de gouvernance territoriale une transformation dans votre coin, sans aucun rapport avec le CNFPT, avec tous les réseaux de formation : vos agents seraient très vite complètement décalés par rapport à la logique d'ensemble, y compris par rapport au profil de carrière. Nous ne pouvons pas changer tout seul dans notre coin.

Mais cela va même plus loin. Vous vous souvenez du principe de subsidiarité active. L'idée que nous devons mener des politiques non pas en respectant des normes, mais en nous assurant de la pertinence des politiques, en les adossant à des principes généraux élaborés collectivement. Vous ne pouvez pas, travaillant sur un cas unique, séparer ce qui est de l'ordre du conjoncturel (ici et maintenant, les gens étaient là, c'était telle personne, etc.), et de l'ordre du structurel, par exemple s'agissant de la lutte contre l'exclusion sociale, des grands facteurs lourds par rapport auxquels il faut agir si l'on veut bâtir un pacte de lutte contre l'exclusion.

Donc, la construction même de la connaissance du local implique l'échange entre les contextes locaux, au plan le plus profond, si vous me permettez un grand mot, au plan épistémologique. On ne peut construire de la connaissance dans ces domaines, dans toutes les questions qui relèvent de la recherche clinique, c'est-à-dire de la comparaison de cas et pas de la recherche de lois universelles, sans disposer d'autres cas, différents, qui vont permettre de comprendre ce qu'il y a de commun, au-delà de ces différences. Quel que soit l'angle sous lequel on prend la question, la construction de réseaux de villes n'est pas une sorte de supplément d'âme de la gouvernance territoriale qu'on laisserait aux bons soins du service des affaires internationales comme on le ferait pour des relations publiques. C'est une partie intégrante de la gouvernance territoriale locale. Dès lors, il faut, et c'est ce que nous allons essayer d'approfondir aujourd'hui, comprendre ce que sont ces réseaux de villes, quelles en sont les forces, quelles en sont les faiblesses, et considérer que l'évolution de ces réseaux fait partie de l'évolution de la gouvernance territoriale.

Je commencerai par évoquer l'origine de ces réseaux de villes. Là aussi ne nous imaginons pas que nous

venons de découvrir l'eau chaude. Les réseaux de villes sont plus anciens que les Etats, qu'il s'agisse des réseaux de comptoirs de la République de Venise ou de Gênes ou de la Ligue hanséatique. Les relations internationales du passé, loin de se réduire à des relations entre Etats, ont été avant tout des relations entre villes. C'est vrai dans le monde grec, c'est vrai dans le monde romain, c'est vrai dans le monde du Moyen Âge.

Si vous regardez du côté des savoirs, du côté des universités, vous prenez conscience que les liens entre l'université de Bologne, l'université de Salamanque, l'université de Paris au Moyen Âge étaient des liens entre villes infiniment plus forts que les rapports qu'il pouvait y avoir entre les royaumes de Lombardie, d'Espagne ou de France de l'époque. Nous pouvons dire sans provoquer que l'international s'est d'abord construit à partir des réseaux de collectivités territoriales.

Mais il est vrai qu'à partir du XIXe siècle, pour les raisons que nous avons évoquées, ce que j'ai appelé le déclin puis la revanche des territoires, les Etats se sont imposés de manière tellement hégémonique, qu'ils ont aussi revendiqué l'hégémonie des relations étrangères. Il faut se souvenir qu'il y a cinquante ans, peut-être même quarante ans, il était mal vu (voire interdit si j'ai bonne mémoire) aux collectivités territoriales d'avoir leur politique des affaires étrangères. La première expression des volontés d'autonomie (je pense au cas si révélateur de la Catalogne) était d'avoir des représentations à l'étranger. Les jumelages entre villes devaient d'une certaine manière avoir la bénédiction de l'Etat. On disait à l'époque que les relations étrangères faisaient partie des compétences régaliennes. Cela dit bien ce que cela veut dire, les responsabilités du roi. Avec le déclin des territoires, nous avons assisté au reflux des réseaux de villes, même s'ils n'ont pas disparu.

D'où naissent les réseaux de villes d'aujourd'hui, et comment se développent-ils ? D'où naissent-ils ? C'est intéressant de s'en souvenir parce que vous allez voir tout à l'heure l'actualité de ces choses. Il y a deux origines. Nous le voyons très bien quand nous analysons ou quand nous suivons, comme j'ai pu le faire, la fusion au début du vingt et unième siècle des deux grands réseaux internationaux de villes qui étaient la Fédération mondiale des cités unies et IULA, International Union of Local Authorities.

La première origine est, pour reprendre l'expression de Jean-Marie Bressand, qui a créé la Fédération mondiale des villes jumelées, la démocratie des peuples. Au départ, qu'est-ce que le jumelage entre villes ? Ce sont des jumelages entre communes françaises et allemandes au lendemain de la guerre. D'ailleurs, la personne qui a été l'âme de cette création était le Maire de Montbéliard, Lucien Tharradin, qui était un ancien résistant, qui avait été déporté à Buchenwald et qui a voulu affirmer l'idée que face à des Etats monstres froids uniquement animés par des relations de puissance, on avait besoin de créer des relations internationales d'un autre type fondées sur des échanges culturels, des échanges de jeunes, etc.

La première origine de ces réseaux de villes est d'affirmer l'idée de diplomatie des peuples, d'affirmer l'idée, qui me paraît plus actuelle que jamais, que les Etats ont tendance à nous séparer les uns des autres par l'idée de confronter les intérêts nationaux, tandis que quand l'échange s'organise au niveau de communautés locales - car le propre des villes jumelées était que ce n'étaient pas seulement des échanges entre édiles, vous le savez bien pour certainement les pratiquer pour la plupart d'entre vous, ce sont des échanges entre lycéens, des échanges entre groupes de danse, des échanges culturels, et aussi éventuellement d'entreprises- une compréhension mutuelle devient possible. Première origine, très intéressante, de ce renouveau des réseaux de villes : la diplomatie des peuples.

Deuxième origine : la volonté des collectivités territoriales de faire entendre leur voix. L'idée même de faire entendre sa voix est l'expression d'une profonde conscience d'infériorité. Quand on est un puissant, on ne se pose pas la question de faire entendre sa voix : on est entendu, point final. Donc, on assiste partout dans le monde à l'idée des collectivités territoriales que certes, ils étaient (disons le mot même provocant) des acteurs politiques et administratifs de seconde zone, mais qu'ils avaient des choses à dire.

Cela s'est organisé d'abord au niveau national avec des associations de collectivités territoriales, d'élus locaux, souvent assez nombreuses. Votre propre commune ou ville doit appartenir à deux ou plusieurs de ces réseaux, au fur et à mesure que se sont constitués des réseaux plus spécialisés comme les villes de banlieue, comme les grandes villes, etc., qui disaient : « Au-delà de l'Association des Maires de France, j'ai envie d'être entendu sur des questions spécifiques. »

Donc la démarche fondamentale a été : mettons-nous ensemble pour être entendus, avec une dimension honnêtement un peu corporatiste sur les bords. Soyons entendus comme une catégorie d'acteurs pas suffisamment puissants individuellement pour être spontanément entendus, donc devant se mettre ensemble. On voit monter l'idée qu'il faut que l'Etat comprenne les besoins des villes, ou qu'il faut que le niveau européen se soucie du point de vue des régions, ou qu'il serait souhaitable qu'au niveau des instances de l'ONU, les villes soient représentées.

Nous en sommes encore en partie là. Vous regardez le système de l'ONU : après le Sommet de la terre de

1992, il y a eu l'idée, au niveau de l'ONU, qu'il ne suffisait pas que ce soit un syndicat des dirigeants (ce que c'est en l'occurrence), qu'il serait peut-être bien d'entendre aussi les autres acteurs de la société. Comme cela, on a créé les « major groups », comme l'on dit en anglais, les « groupes importants », censés représenter les différentes catégories de la société. Les villes, comme cela, sont un des neuf major groups, à côté des femmes, des peuples indigènes...Il y a une hétérogénéité que nous avons retrouvée au niveau européen quand on entend dire que les collectivités territoriales sont un acteur non étatique parmi d'autres. C'est fascinant, comme définition. Au lieu de dire : « C'est un acteur majeur de la gouvernance. », non : c'est dans le non étatique, catégorie fourre tout où l'on trouve aussi bien les ONG de l'environnement et les collectivités territoriales.

C'est un peu dans ce contexte défensif que les réseaux de collectivités se sont créés ; pour plaider leur cause, défendre leurs intérêts. Une des dernières créations en date au plan institutionnel fort intéressante est celle, par Jacques Delors, du Comité des régions européennes. Ça a été un acte très important de dire : « C'est bien la négociation au sein du Conseil européen entre les Etats, mais au fond ces régions européennes ils font partie de la construction européenne et on doit leur demander leur avis. Quand vous pensez à la force des grandes régions italiennes ou espagnoles, ou des länder allemands, effectivement c'est la moindre des choses ! D'ailleurs, de façon typique, à peu près toutes les régions d'Europe ont maintenant leur représentation permanente à Bruxelles. Nous voyons à quel point nous sommes passés de l'idée : « non au monopole des affaires étrangères aux mains des Etats », à l'idée que chacun est amené à représenter ses intérêts.

Il n'en reste pas moins que les réseaux actuels restent marqués par ces deux origines : je construis autrement le dialogue, et : je voudrais quand même être entendu des grands acteurs.

Bibliographie

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) <http://www.uclg.org/>