



Les alliances de villes et de collectivités territoriales comme embryon d'un monde nouveau¹

Eugène D. Zapata Garesché
Conseiller international du Maire de México

Résumé :

Cet article prétend démontrer qu'au sein des relations internationales, les villes et les collectivités territoriales, au-delà de la compétition, ont des espaces d'opportunités pour collaborer dans une autre logique, plus solidaire. L'auteur envisage une nouvelle génération de travail en réseau, à la différence des associations traditionnelles de municipalités qui se sont centrées sur des thèmes de représentation ou de revendication. Il assure que les maires ne doivent plus seulement frapper à la porte des Etats pour faire partie de leur système, mais plutôt créer un schéma d'organisation mondiale plus adapté aux aspirations locales, en travaillant pour des résultats concrets et guidés par un agenda propre.

Mots-clés :

Agenda local ; réseaux de villes ; balance de pouvoir ; communauté mondiale ; interdépendance ; nouvelle internationalisation.

¹ Cet article a été publié en 2015 en langue espagnole dans la *Revue Mexicaine de Politique Extérieure*, numéro 104 (mai-août 2015), consacrée au thème : Gouvernements Locaux : Acteurs Internationaux. La Revue est publiée par l'Institut Matias Romero, école diplomatique du Ministère des affaires extérieures du Mexique. Ce numéro 104 est le fruit d'une collaboration entre le Ministère et le projet AL-LAs, Alliance Euro-latinoaméricaine de Coopération entre les Villes, coordonnée par le Gouvernement de la Ville de Mexico, avec le soutien financier de la Commission européenne, www.proyectoallas.net.

Le chemin parcouru depuis la fondation des premiers réseaux internationaux de villes est déjà long. Certains identifient la Ligue hanséatique, créée au début du XIV^{ème} siècle dans le nord de l'Europe, comme la première association de villes. Après tout, les relations internationales ont d'abord été des relations entre des villes qui échangeaient, les unes avec les autres, des produits, des personnes et des connaissances.

Plus récemment, en 2014, l'organisation mondiale de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) fêtait le « centenaire de l'autonomie locale et du mouvement municipaliste international ». Le siècle était calculé depuis la naissance de l'Union Internationale des Villes² et était célébré à Rabat, au Maroc, dans le cadre de la première décennie de CGLU, qui elle, est née seulement en 2004.

Durant ces cent ans, les villes et les maires ont rendu public au niveau international une série de demandes qui, si elles se sont adaptées à leur temps, restent, dans le fond, les mêmes. On affirme que les relations entre collectivités territoriales sont plus « horizontales », moins conflictuelles, plus solidaires que celles établies entre les nations. L'autonomie locale est brandie comme une bannière : autonomie pour la prise de décisions, pour les élections des représentants, pour une base fiscale propre, pour coopérer et avoir des relations au-delà des frontières nationales. La décentralisation est évoquée comme la panacée, en exigeant « rendre » aux pouvoirs locaux ce qui leur a un jour été propre et en rééquilibrant, en « subsidiarité », la répartition de l'argent et des compétences.

Dans la poursuite de ces objectifs, les villes se sont peu à peu unies et organisées en associations. Aujourd'hui, il y en a de tous types et de toutes tailles. CGLU revendique être l'association la plus grande et la plus représentative de toutes, organisée au travers de sections continentales et apparemment avec des membres dans plus de 100 pays. Ses membres sont principalement des associations nationales de municipalités et quelques villes et collectivités sub-nationales (municipalités, régions, Etats fédérés, départements, provinces, etc.) directement affiliées.

Que ce soit individuellement ou en groupe, le fait est qu'il y a de plus en plus de collectivités territoriales qui veulent avoir une place dans le monde. Et ce pour plusieurs raisons. L'internationalisation vertigineuse de presque tous les aspects du social ne les a pas laissés de côté. Quelques processus simultanés s'y ajoutent pour laisser place à une sorte de force centrifuge qui minute par minute semble effacer les frontières : la libéralisation des marchés de biens, de services et de capitaux ; l'accès et la circulation sans limite de l'information ; la communication instantanée et à bas coût, depuis presque n'importe quel coin de la mer et de la terre. S'il est vrai que ces processus ne s'expriment pas de la même façon ni avec la même force partout, il s'agit assurément d'une tendance générale qui traverse le monde.

² L'Union Internationale des Villes est née à Gand, en Belgique, en 1913.

Ainsi, dans un monde aux frontières malléables, beaucoup de villes ont décidé de rechercher la meilleure façon de trouver leur place sur la carte. Ceci est une réponse à une population qui est chaque jour plus informée et dans laquelle se réveille petit à petit une conscience d'appartenance à ce qu'il se passe au-delà de sa maison.

L'internationalisation de la ville se fait dans tous les domaines et dans toutes les directions, avec ou sans l'aval ou l'accompagnement de leurs autorités locales. Elle s'effectue autour de thèmes comme la mobilité étudiante et les échanges entre professeurs, chercheurs et scientifiques ; le commerce, l'investissement, l'échange de connaissances sur les services de bases ; la culture et le divertissement, la défense des valeurs démocratiques, etc.

Même si l'internationalisation est un fait inévitable, il y a très peu de collectivités territoriales qui se sont dotées d'une politique publique sur ce sujet. La plupart des maires ignorent son potentiel et se maintiennent à l'écart, mais d'autres commencent à voir l'internationalisation comme une opportunité et se dotent des outils, des cadres légaux et des institutions pour la favoriser.

Beaucoup de ces politiques se sont centrées sur des actions de promotion extérieure pour faire de la ville une destination touristique et d'investissement. De là est apparue, ces dernières années, la mode du « marketing des villes », qui vend une ville comme un produit, par le biais d'un logotype, d'un slogan et d'une campagne publicitaire qui la présente comme plus compétitive que les autres.

En plus du « marketing des villes », s'ajoute le juteux marché des « classements » (*ranking*), indicateurs et notations (*rating*) des villes. Comme si toute ville qui se respecte devait se retrouver dans les premières places dans de nombreuses thématiques, quelques collectivités territoriales payent des sommes exorbitantes à des cabinets d'experts pour trouver l'indicateur idéal qui les mettra en tête de la liste.

Cependant, une récente enquête du *Chicago Council on Global Affairs*³ signale que la majorité des entreprises dédiées au grand marché des indicateurs utilisent des méthodologies opaques, se centrant sur des analyses quantitatives et non qualitatives, sur la base de données très faibles, qui ne sont pas actualisées et presque toujours difficilement comparables.

Mais toutes les collectivités territoriales ne perçoivent pas leur internationalisation comme une course. Cet article prétend démontrer que les villes et leurs gouvernements, au-delà de la compétition, ont des espaces d'opportunité pour collaborer au travers d'une autre logique, plus solidaire, et qu'une nouvelle génération de réseaux est au coin de la rue.

³ LEFF Scott et Brittany PETERSEN, *Beyond the Scorecard: Understanding Global City Rankings*, Chicago, The Chicago Council on Global Affairs, mai 2015.

Comme on l'a dit au début, la quête pour avoir une place dans le monde a conduit les collectivités territoriales à créer des organisations, toutes de droit privé, comme moyen pour « être écoutées » sur la scène internationale et être reconnues dans le système des Nations Unies. La lutte pour occuper un siège dans les espaces de décisions a été longue, comme par exemple à l'Union Européenne, au Mercosur, au Conseil Economique et Social de l'ONU ou au Conseil d'Administration de ONU-Habitat.

Cependant, le moment est venu de se demander si ce type de revendication est toujours d'actualité. Le système des Nations Unies que nous connaissons aujourd'hui date de la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Son architecture institutionnelle ne reflète plus la réalité de la planète et encore moins la dynamique des relations internationales. S'il y a bien un consensus sur l'urgence nécessaire de réformer le système, ceci n'a pas été possible précisément à cause de sa lourdeur politique et bureaucratique, la lenteur de son fonctionnement basé sur la défense des intérêts nationaux, souvent contradictoires, et l'incapacité de l'ONU à devenir une institution à la pointe du changement.

À ceci s'ajoute la récente chasse de quelques agences de l'ONU pour obtenir des fonds auprès des collectivités territoriales. Face à une crise budgétaire sévère et à la réduction drastique des fonds de coopération et des contributions de certains Etats membres considérés comme des pays développés, l'ONU cherche de nouveaux donateurs. Son label est attractif et beaucoup de maires n'hésitent pas à l'acheter. Les contributions de certaines villes à des organismes de l'ONU pour organiser des conférences, payer des études, des publications ou engager une assistance technique se comptent en millions de dollars annuels.

C'est dans ce contexte que nous devons analyser s'il est toujours pertinent aujourd'hui pour les collectivités territoriales de chercher à être reconnues par un système qui ne leur est pas propre ; dans lequel elles ont toujours été dans une position, dans le meilleur des cas, d'observateurs, pour ne pas dire d'invités de seconde catégorie. Il est vrai que le long et légitime combat de CGLU et des organisations similaires pour exister dans le monde des Etats-nations a, peu à peu, porté ses fruits, au compte-gouttes.

Ainsi, on fête aujourd'hui l'inclusion des mots « collectivités territoriales » dans un paragraphe d'une déclaration de 20 pages. On se bat pour ouvrir des espaces pour qu'une autorité locale s'adresse aux ambassadeurs nationaux dans un sommet de l'ONU et délivre un message de pas plus de cinq minutes. On insiste pour permettre l'accès des maires à un forum de gouvernements nationaux, comme celui qui s'auto-invite en permanence à une fête organisée par d'autres.

Dans leur recherche de reconnaissance, les organisations de villes organisent des sommets et assemblées parallèles, avant ou pendant celles des nations, dans lesquelles elles adoptent des déclarations et documents qu'elles remettent le lendemain aux chefs d'Etat, et desquels on sait

rarement où ils se retrouvent. Et tout cela dans une logique complètement schizophrénique : les collectivités territoriales sont traitées par les Nations Unies comme des organisations non-gouvernementales. L'accréditation d'un maire pour accéder à un bâtiment de l'ONU, où on ne débat ni plus ni moins que de l'avenir de sa ville, n'est pas chose facile ; nous en connaissons plus d'un qui est littéralement resté dans la rue, en espérant vainement qu'on lui ouvre la porte.

Malgré cela, il ne serait pas juste d'affirmer ici que tout ce travail est ou a été vain. Des avancées majeures ont été obtenues, par exemple, sur la place donnée aux collectivités territoriales dans les institutions de l'Union Européenne. Néanmoins, l'actualité et la rapidité des changements obligent à réexaminer la stratégie. C'est le moment de non seulement frapper à la porte des Etats pour faire partie de leur système, mais aussi de créer un schéma d'organisation mondiale, plus adaptée aux aspirations locales, qui travaille pour des résultats concrets et se fie à un agenda propre.

Les nouveaux réseaux de villes devraient surmonter la phase exclusivement représentative et revendicative et s'ouvrir au monde sur d'autres principes. D'un côté, il faudrait arrêter de répéter des discours plats qui proclament les mêmes consignes et posent les mêmes exigences.

On commence à entrevoir la crise d'identité des organisations traditionnelles de villes. Peut-être que ceci est dû à la multiplication exponentielle du nombre de réseaux, qui semble proportionnelle à la baisse d'intérêt et des capacités d'une ville pour en faire le suivi.

La plus grande partie des organisations de villes sont des réseaux de collectivités dans lesquelles on n'a pas l'habitude de voir d'un bon œil la présence d'un autre type d'acteurs. Leurs événements se résument en général à des rencontres entre du personnel politique et administratif (qui sont souvent les mêmes) qui parcourent le monde de ville en ville, de continent en continent, comme un club de convaincus. Les congrès dédient beaucoup de temps au protocole, à la succession de discours, en étant souvent des événements fermés, avec une participation faible voire nulle du secteur académique, de la société civile ou du secteur privé.

D'un événement à l'autre, on privilégie l'échange d'expériences et des dites « bonnes pratiques ». Paradoxalement, l'échange se réduit souvent à un défilé de présentations PowerPoint, qui sont pour beaucoup purement informatives ou remplies d'auto-complaisance. Cela étant un autre point qui devrait être révisé : ce n'est pas la même chose échanger des expériences qu'établir des alliances pour travailler conjointement. Il est intéressant d'échanger des recettes, mais il est beaucoup plus productif de travailler de façon collective pour la création de solutions. De plus, il n'est pas aussi facile de systématiser une bonne pratique pour que celle-ci puisse dériver en enseignements de nature plus générale, en particulier quand les politiques tendent à publiciter leurs réussites plus qu'à rendre visible les défis, les problèmes rencontrés et les erreurs identifiées.

Ce manque de capitalisation des apprentissages implique que les plans d'actions entre deux ou plusieurs villes qui se concertent pour lancer une stratégie partagée face à un problème concret soient très rares. Certains critiques assurent même que les résultats des activités des réseaux traditionnels de villes sont souvent donnés sous forme de listes de participants, photos et déclarations grandiloquentes qui sont souvent préconçues et auxquelles aucun suivi ou presque, n'est réalisé.

Les collectivités territoriales doivent renoncer à suivre l'exemple de l'ONU et ne plus penser à créer une organisation-miroir pour les villes. Il existe un risque élevé pour que, sommet après sommet, on adopte de longues déclarations déterminées par des accords de dénominateur commun minimum et sur la base de compromis qui se réalisent rarement.

Il s'agit alors de sauter le pas vers une autre façon de se mettre en relations. L'échange traditionnel entre les villes est en essence, une espèce de collaboration « tête à tête », c'est à dire, celle où chaque ville établit des relations avec une autre, mais sur la base de son agenda et ses intérêts propres. La nouvelle coopération ressemble plus à une relation « côte à côte », pas tant comme participants individuels d'une action spécifique, mais plutôt comme complices à long terme d'une même cause⁴.

Un changement de vision impliquerait que les collectivités locales n'usent pas l'information des autres seulement pour voir comment elles résolvent leurs problèmes respectifs, mais qu'elles unissent leurs forces avec d'autres pour élargir leurs connaissances et chercher des solutions à des défis partagés. Ces espaces de collaboration requièrent une orientation claire, ce qui signifie que, malgré toute la volonté du monde, il n'y aura pas de bon projet s'il n'y a pas de partage d'une même vision sur l'objectif souhaité.

Cette génération d'alliances de villes pourrait être illustrée par un cercle concentrique (les associations traditionnelles de municipalités) qui s'ouvre pour laisser place à une spirale ouverte. Les nouveaux réseaux ressemblent plus à des hélices qu'à des pyramides hiérarchiques ou des tables rondes de débat et échange. L'hélice non seulement additionne et multiplie, mais elle renverse et imprègne.

Les réseaux du futur sont ceux qui seront moins enfermés dans des cadres institutionnels. Ils ne devront pas forcément être formels et devront être basés sur la confiance, la capacité à travailler ensemble et la recherche de complémentarités. Les alliances se tisseront avec des liens de solidarité et de complicité forts et sans contrainte juridique, organe de décision hiérarchique ni protocole. Comme le dit Pierre Calame, cet horizon touche plus le champ des véritables « relations » que celui des « transactions » internationales qui ont imprégné l'histoire récente⁵.

⁴ Les notions basiques sur cette différence viennent de Thierry Geoffroy, Lettre à Eugène Zapata dans le cadre du Projet IDEAL, Montlhuc, France, 7 janvier 2010.

⁵ CALAME, Pierre. *Essai sur l'oeconomie*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2009.

Les nouveaux réseaux n'existeront pas en opposition aux Etats nationaux ni ne seront seulement déclaratifs. Leurs actions ne se définissent pas comme ce qui n'est pas (comme cela a été le cas de la coopération dite non centrale, ou « décentralisée »). La complicité se basera sur la volonté, l'affinité et l'enthousiasme devant un objectif partagé, sans qu'importe beaucoup la formalisation d'une adhésion ou le paiement d'une cotisation.

A l'aube du XXIème siècle, la balance du pouvoir, à la fois politique et économique, commence à changer de cap, passant de l'Occident à l'Orient, et du Nord au Sud. Ainsi, les nouveaux réseaux seront, selon les mots de Thierry Geoffroy, un véhicule pour « décoloniser notre imagination et réinventer notre futur »⁶. Ceci est important face aux forces centrifuges qui ont apporté avec elles les conflits récents dans le monde, dû à des risques de retour des identités nationales, l'entêtement et la propension de certains groupes à faire de la peur, de la terreur et de la violence le véhicule de la fermeture des portes culturelles, sociales et humaines⁷.

La coopération entre les villes se basera ainsi sur des relations non compétitives, sans but lucratif et solidaires. Ces relations pourraient être le fondement pour la naissance d'une communauté mondiale, de société à société, basée sur des liens plus équitables. Le contraste avec les relations entre pays n'est pas moindre. Celles-ci ont été du domaine presque exclusif des diplomates et se sont développées à partir d'un modèle séculier définit prioritairement par la délimitation d'intérêts nationaux qui s'affrontent, se défendent et se négocient. Cependant, aujourd'hui plus que jamais nous savons qu'il n'y a pas d'intérêt national qui puisse se comprendre sans sa relation à l'intérêt global et le destin commun de toutes les personnes. Le changement climatique est le meilleur exemple d'un défi sans frontière, mais ce n'est pas le seul.

Il faudra alors assumer l'interdépendance si nous voulons sauver le bien commun et protéger le futur et les prochaines générations. Les villes et les collectivités territoriales sont les mieux positionnées pour faire face à cela, parce qu'elles ne fonctionnent pas dans la logique des entreprises qui cherchent seulement à maximiser les profits. Parce qu'elles peuvent renoncer à la voie suicidaire de l'économie compétitive. Parce qu'elles ne se comportent pas comme des grandes puissances qui s'affrontent et parce qu'elles sont plus proches des citoyens. Les collectivités territoriales savent se mettre en relation entre elles, sans hiérarchie et sans subordination. C'est cela le défi de la nouvelle internationalisation de la ville, ni plus ni moins que la construction collective d'une nouvelle forme d'organisation de la planète.

Traduction française : Léo MOREAU



⁶ GEOFFROY, Thierry, *op. cit.*

⁷ LECHEVALLIER, Yannick, « Et maintenant ? », *Coop Dec Info. Lettre d'information sur l'action internationale des collectivités locales*, num. 119, janvier 2015.