

**L'ACTION INTERNATIONALE DES
RESPONSABLES DES POUVOIRS LOCAUX ET
LE ROLE DES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES DES VILLES.**

**Intervention de
SERGE ANTOINE**

CONGRES FMCU

**Le rôle des villes dans
un monde en mutation**

**LISBONNE
27 AVRIL 1994**

INTERVENTION DE M. Serge ANTOINE

Commission 3

L'action internationale des responsables des pouvoirs locaux et le rôle des organisations internationales des villes.

A deux ans de distance de la conférence de Rio de 1992, à deux ans en avance sur celle d'Istanbul dite "Sommet des villes" en 1996 (1), le sujet du rôle international des responsables des pouvoirs locaux et de leurs organisations régionales ou mondiales vient à point nommé pour dresser un bilan et faire des propositions.

Ce bilan, au niveau mondial en tout cas, doit se lire à la lumière des engagements de Rio qui ont été pris à la fois par les Etats (Chapitre 28 d'Agenda 21 en particulier) et par les associations de collectivités locales réunies à Curitiba 10 jours avant la conférence de Rio, puis à Rio même par sa mairie, puis dans l'enceinte("spécial event") de Rio Centro où se tenait la conférence des Nations Unies.

Deux avancées importantes ont été faites. Sur le fond d'abord des engagements pris, que nous rappellerons ici (ceux du chapitre 28) :

a) "D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Agenda 21 à l'échelon de la collectivité.

b) D'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales.

(1) et il serait judicieux de l'appeler ainsi, tant le titre d'"Habitat II" est interprété différemment selon les langues et les pays.

c) D'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales.

d) Les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution".

Sur ces points, je dirai, d'une façon très synthétique, que, pour le premier, la mise en route d'un programme Agenda 21 à l'échelle des collectivités progresse effectivement ; 500 villes sans doute sont en pointe ; le mouvement s'amorce (un bilan par exemple des "villes durables" a été effectué pour l'Europe à Aalborg au Danemark fin mai) dans beaucoup de pays mais lentement. Le développement durable ou l'écodéveloppement ont encore besoin d'être expliqués et les associations internationales, régionales ou nationales des pouvoirs locaux ont encore du pain sur la planche. Leur première action devrait être d'ailleurs de mieux faire connaître les engagements de Rio (2) ce que d'ailleurs les Etats ont très peu fait .

La coopération internationale, elle, s'est bien poursuivie, amorcée par de nombreuses concertations trois ans avant le Sommet de Rio ; elle a été consacrée par un événement majeur scellé à Rio et poursuivi depuis : la coordination effective du mouvement par les quatre principales organisations mondiales : IULA, la FMCU, Métropolis, l'Union des maires des grandes villes du monde appelée maintenant le "groupe des 4".

(2) A noter l'effort très important dans certaines pays: par exemple la Grande-Bretagne.

En France deux ans après Rio parait "La planète Terre entre nos mains" Documentation française (coord.Serge Antoine, Martine Barrère, Geneviève Verbrugge).

Ce fait est important et il est même très exceptionnel dans l'analyse de l'après Rio. C'est un acquis très significatif de la montée du pouvoir local qui a su surmonter les clivages.

* * *

Je voudrais, sur cette montée du rôle international des pouvoirs locaux, dire quelques mots sur sa légitimité mais je le ferai brièvement car je m'intéresse davantage aux modalités et au rôle des organisations internationales: je ferai, à cet égard, des propositions; le comment m'intéressant davantage que le pourquoi.

* * *

Pour moi, la montée du rôle international des pouvoirs locaux n'a pas besoin d'être légitimée ou démontrée: elle va de soi et cette montée s'inscrit dans l'histoire qui sera celle du XXIème siècle et qui s'amorce déjà aujourd'hui.

Le premier fait qui s'impose d'évidence est la montée des chiffres: à la fin du XXIème siècle, 70% de l'humanité (qu'on le regrette ou non) habitera dans les villes ou dans les communautés groupées: cela fera 8 milliards d'hommes et de femmes ! (dans combien de communes : 2 à 3 millions ? il faudrait le calculer)

Pour ne donner qu'un exemple plus détaillé, celui de la Méditerranée dont je m'occupe beaucoup, la population des villes, d'ici 40 ans, va doubler dans les 20 pays riverains à un rythme 5 fois plus grand que celui que l'Europe a connu à des moments de plus forte croissance urbaine !

Mais ce sur quoi je voudrais insister c'est que, pour moi, la montée internationale des pouvoirs locaux ne se fera pas par le déclin des pouvoirs nationaux. Le mot de Claude Nicolas Ledoux, ce grand architecte visionnaire de la fin du XVIIIème siècle ; "quand les villes naissent, les empires disparaissent" (que l'on pourrait lire en "quand les empires disparaissent, naît le pouvoir urbain") a eu un sens autrefois. Je ne pense pas qu'il soit aujourd'hui d'actualité. En tout cas, il ne légitime rien. Même si les Etats ont de plus en plus de difficultés ou de faiblesses dans un monde de complexité et de revendication identitaire, ce n'est pas de là que germera le pouvoir international des villes. Le pouvoir international n'est pas un tout bien limité que l'on découpe en parts: un peu pour les Etats, ou peu pour les régions, un peu pour les villes.

Le renforcement du rôle international n'a aucune raison d'opposer les villes et les Etats: car à mon sens, il viendra d'abord du renforcement de la dimension planétaire et tirera d'elle sa substance. Cela peut surprendre mais je viens de relire ce qu'Aurelio Peccei disait en 1978 à Milan en tête de son intervention lors d'une rencontre sur le rôle international des grandes villes, à laquelle j'ai participé :

" La ville est un microsysteme par rapport à la société humaine qui se mondialise".

A la fin de son intervention ,il disait :

"Il faut insister sur la fonction de la ville en tant qu'élément déterminant de l'évolution des événements mondiaux. Nous savons tous que l'Etat-Nation est en difficulté et qu'il ne réussit pas à réduire les tensions et les problèmes du monde. Il s'agit non pas de le remplacer ou de le mettre de côté, mais plutôt de lui fournir d'autres motifs et des idées innovatrices, ce que, peut-être, seul un certain nombre de villes coordonnées entre elles peuvent faire. Cette collaboration des villes avec les Etats-Nations est un système qui contribuera sans aucun doute à la détente, à la paix et à la coopération entre les peuples".

La connivence entre les villes et le système planétaire vient de ce qu'elles apparaissent, certes, comme étant à des échelles différentes, mais surtout de qu'elles sont de même nature. La ville est, en réduction, un morceau de planète avec ses sociétés multiculturelles, ses minorités, son "quart monde" et son fantastique creuset de changement social. La ville a elle seule, est un projet ; sa dimension est "totale" ou "globale" . Comme le monde.

La complexité des relations entre la ville et l'Etat vient de ce que, malgré les escarmouches de pouvoirs, l'un a besoin de l'autre. C'est si vrai qu'à l'échelle de la conférence de Rio, l'assemblée générale des Nations Unies n'avait pas mis la ville dans les thèmes du mandat de cette conférence d'Etats. Mais que finalement, - et Maurice Strong et moi avons fait tout ce que nous avons pu (un chapitre au moins a été consacré dans l'Agenda 21 aux pouvoirs locaux).

Les municipalités n'ont rien à gagner en 1996 par exemple à affirmer leur rôle international comme se nourrissant des dépouilles de celui des Etats. Il n'y aurait rien de pire que de profiter des faiblesses de ceux-ci.

Mais je vous l'ai dit au début de mon intervention, je m'intéresse davantage aux cheminements du renforcement du rôle international des responsables urbains et aux modalités de son exercice. Il faut d'ailleurs bien dire que même s'il était conquis sur autrui (les

Etats), le pouvoir n'arrive pas tout rôti : il se mérite par une bonne stratégie et par de bons outils. Quelles sont les conditions pour que cela se passe efficacement, pour que, dans la panoplie des outils, on choisisse les plus utiles ? Je ferai ici des propositions.

* * *

L'échelle planétaire.

I - La première est, pour les villes et leurs organisations internationales, de coller de près à l'émergence de la planétarisation. Cela ne veut pas dire du gouvernement mondial qui ne viendra pas de sitôt, (si même il vient un jour et s'il est souhaitable). Mais d'une gestion de plus en plus planétaire. Cette gestion planétaire que certains souhaiteraient déjà, il y a un siècle (par exemple Michelet qui, dans les années 1860 réclamait d'urgence un droit mondial de la mer pour protéger la faune) est entrain de se mettre en place de façon accélérée même si elle n'est pas encore très efficace. Le Sommet de Rio a été une étape importante.

Coller à la planète veut dire être présent, sans fausse note, et pas forcément de manière déclaratoire dans les instances mondiales et peut être plus encore dans les moments mondiaux quand quelque chose se passe. Cela veut dire revendiquer à la fois une présence quand c'est nécessaire dans les délégations nationales (1) et en dehors. Cela veut dire mettre toutes ses forces pour que le "groupe des 4" et, pour certains thèmes, prolongé par des instances tels que CUD et ICLEI. Les pouvoirs locaux doivent pouvoir jouer davantage avec d'autres grandes ONG et un "deuxième cercle" serait le bienvenu. Cela veut dire aussi être présents aux grands moments (Habitat II en 1996 en sera un) mais aussi dans les autres occasions.

(1) A Rio seuls quelque 20 pays l'avaient fait, c'est peu !

Soyons clairs: Habitat II est très important: cette conférence vient à point nommé au moment d'une prise de conscience généralisée de la crise de la ville. Une opportunité grande est donnée par les Nations Unies d'être fortement présent: il ne faut pas rater cette occasion: ne pas rater l'arrimage. A cet égard, l'idée de réunir là une assemblée mondiale des villes est sûrement très forte. Faut-il le prévoir en même temps que la conférence ? Je ne le pense pas. Avant ? peut-être. Après pourquoi pas ? Cela aurait l'avantage de donner aux pouvoirs urbains la clef de l'après Istanbul, or chacun sait que les grandes conférences -même Rio- sont oubliées si l'accent mis n'est pas, dès le départ, sur la mise en oeuvre.

Mais d'un autre côté, je l'ai dit, Istanbul ne doit pas être une obsession au point de se mobiliser exclusivement sur cette échéance. Il faut, pour les organisations internationales de pouvoirs locaux, être présents à toutes les occasions, à toutes les campagnes importantes. Et, par exemple, être très présent pour ce qui concerne les Nations Unies au sommet social de 1995 à Copenhague ou à la conférence du Caire sur la population en 1994.

Coller à la planète veut dire être attentifs à la progression du droit mondial au sens large et pas seulement au sens étroit (que certains lui donnent parfois en France) de droit écrit avec sanctions et gendarmes; Le droit mondial c'est aussi une somme d'engagements, écrits ou non, dont le type même est l'Agenda 21.

Coller à la planète veut dire renforcer toutes les occasions de perception de la multi-citoyenneté, de la multi-appartenance et de la multi-responsabilité. Il faut réapprendre à être à la fois des citoyens de la ville et des citoyens du monde.

Cela n'est pas si facile de distinguer les échelles et en même temps de bien montrer ce que l'action sur place peut -ou non- apporter à l'échelle universelle. C'est très important d'enraciner la responsabilité à ces deux niveaux car trop souvent l'apport des médias est celui de la connaissance des antipodes en déresponsabilisant l'échelle de là où l'on se trouve. En "zappant" à la télévision on peut avoir une teinture des antipodes mais on risque la référence apatride en gommant l'endroit où l'on peut agir. J'insiste beaucoup sur ce thème que j'avais en 1993 décliné en lançant, en Europe, un concours d'articles de presse sur le thème de " Ma région la planète".

* * *

L'échelle régionale.

Il - Ma deuxième proposition est d'être très présents à l'échelle régionale. Ceci n'est pas contradictoire avec ce que j'ai dit sur l'universel. Le monde est trop grand pour se gérer au niveau de l'universel s'il n'est pas aidé par l'action au niveau des grandes régions. Car c'est là que l'on peut appréhender des problèmes communs, le voisinage et la solidarité. Les organisations à vocation mondiale doivent ne pas l'oublier et encourager l'ancrage régional.

Par région on peut entendre - non pas les régions onusiennes (qui sont beaucoup trop grandes: toute l'Afrique par exemple) mais des régions plus proportionnées. Il peut s'agir de régions institutionnellement constituées comme l'Europe mais aussi de régions de voisinage, d'"écorigions" par exemple comme le Bassin Méditerranéen, les pays du Sahel ou le Pacifique. Le meilleur cas de figure est sans doute celui de la Méditerranée qui a l'avantage d'avoir une identité géographique, un patrimoine commun la mer par exemple ou le concept de "cité" et d'autres racines de l'histoire- et des diversités (le PNB entre pays riches et d'autres va jusqu'au rapport 1 à 30). Les 20 pays riverains offrent l'avantage de la diversité mais aussi du regard en commun sur leurs problèmes ; ainsi la croissance urbaine qui fait que la population des villes sera sans doute multipliée par deux d'ici 40 ans, avec aussi ses mégalo-poles comme Le Caire ou Istanbul et leurs 30 millions d'habitants attendus. La Méditerranée montre aussi que la coopération peut se développer avec un modèle tout à fait différent de celui des fédérations ou des structures supranationales. En Méditerranée poussent aujourd'hui des "réseaux" qui sont la forme contemporaine des organisations. Parmi ces réseaux, celui des villes que je me réjouis de voir fonctionner depuis 3 ans.(Medcités)

Il est important que les organisations mondiales de pouvoirs locaux favorisent l'action des organisations sinon régionales du moins démultipliées (villes arabes, villes francophones, etc ...)

Un mot encore sur les réseaux. C'est aujourd'hui beaucoup plus par eux que par des structures "pyramidales" ou des institutions lourdes que se fera de manière efficace, l'action de coopération internationale. J'y reviendrais. Disons par exemple tout le bien qu'on peut penser à voir quelques villes volontaires relier leurs observatoires de santé dans le réseau des "Healthy cities".

* * *

Un observatoire des villes.

III - La troisième proposition a trait à l'observation du phénomène urbain, à l'observation du changement urbain. Connais-toi toi-même serait la devise d'une préoccupation qu'aucun engin technique (le satellite et la télédétection, même s'ils sont utiles) ou onusien ne pourra remplacer .

Il est tout à fait essentiel que les organisations mondiales et régionales des pouvoirs locaux s'organisent pour monter un système d'observation et des indicateurs du changement. Il ne s'agit pas que de statistique: cela va bien au-delà ; il faudrait que l'observatoire des villes du monde géré par les organisations mondiales permettent de connaître les progrès, les échecs, la problématique la plus actuelle mais aussi les innovations performantes. Voilà un outil décisif dont j'espère que les villes le lanceront avant la conférence d'Habitat II de juin 1996 et qu'elles n'attendront pas la création d'une nouvelle institution spécialisée.

* * *

La coopération internationale.

IV - Ma quatrième proposition est de faire des villes des points de passage plus marqués (je n'ai pas dit des points de passage obligés) de la coopération internationale sud-sud ou nord-sud. La coopération internationale est aujourd'hui nourrie par diverses composantes (le prix des matières premières, l'aide multilatérale, l'aide bilatérale, les apports des institutions financières, la coopération décentralisée, l'aide par les ONG, les conversions ou remise de dettes, etc..etc ...)

Je pense qu'une part accrue peut, sinon transiter, du moins être générée, abordée ou orientée par les villes et par leurs sociétés civiles. Cela veut dire que la solidarité qui pourrait s'organiser sur ce thème serait portée en partenariat par les associations, les entreprises, les professions urbaines. Le jumelage n'est qu'une des formes de cette coopération: il nous aura appris que la coopération se nourrit autant du savoir-faire municipal et de l'amitié que de transferts de ressources. C'est cela qui fait la valeur de l'acteur urbain.

On peut imaginer qu'à l'avenir peut être, par exemple au milieu du 21ème siècle, 10,20 ou 30% de l'aide internationale en faveur des pays qui en ont le plus besoin (et pas seulement dans le champ urbain)) pourrait être généré, épaulé, orienté par les responsables des villes des pays donateurs et des pays receveurs. Les villes ont aussi la vertu de rassurer les partenaires. Ce serait décisif en tout cas, pour deux créneaux-clés bien identifiés au Sommet de Rio: les transferts de technologie et ce que l'on appelle la "construction des capacités nationales "(ou endogènes) pour le développement durable.

Cette montée en puissance de la part "municipale" (avec la société civile) ne se fera pas toute seule: elle doit être préparée avec soin avec des mécanismes d'identification et d'appui montés de manière légère et permettant l'intervention rapide et la transparence .

Peut-on aller plus loin, en "normalisant" l'aide ? Il faut, en tout cas, y réfléchir et voir, par exemple, si, comme pour les Etats, on ne pourrait pas afficher de consacrer 1% du budget des villes qui ont la tête en dehors de l'eau en faveur de celles qui sont dans le besoin. La question serait, en tout cas, de ne pas seulement afficher un chiffre mais de le tenir (1)

On peut aussi au delà de l'affichage, organiser des systèmes de prélèvement de ressources et des systèmes d'identification de projets : c'est ce qu'a tenté, en son temps, le mécanisme de "solidarité-eau", avec son prélèvement de 1 centime par M3 d'eau.

Doit-on ou non reprendre une proposition formulée à Rio deux jours avant le Sommet de juin 1992 par les maires des villes ? Celle de créer un fonds mondial pour les villes et, en tout cas, s'il se crée, d'y être pleinement associés en l'abondant d'ailleurs ?

(1) Pour les Etats, les pays scandinaves le font: mais les autres ?

Doit-on reprendre l'idée assez largement émise de voir la Banque Mondiale, le PNUD et d'autres banques régionales ouvrir largement un chapitre urbain dans le "global environment facility" par exemple ?

Il est important, de toutes manières, d'aider la communauté mondiale des villes à sortir de ce qui a fait l'exclusivité jusqu'ici de sa participation à la coopération : le champ bilatéral.

D'ici Habitat II, un groupe de travail des organisations internationales de pouvoirs locaux pourrait y réfléchir et faire des propositions.

* * *

Forces de proposition.

V - Ma cinquième proposition est d'éviter que les villes soient simplement de bons auxiliaires mais qu'elles soient véritablement des forces de proposition.

Il ne serait pas suffisant que les responsables des villes soient des redistributeurs ou de bons élèves ; parce que toute politique urbaine qui se respecte est un projet d'architecture, un projet d'urbanisme, un projet social, les villes ont à apporter elles-mêmes des stratégies innovantes de développement durable, des expériences innovantes, des outils innovants.

En ce qui concerne les stratégies, il leur appartient, elles mêmes, avec l'aide de professionnels, de réfléchir à des stratégies qui soient autre chose que les plans à 5 ans ou les schémas directeurs de l'espace qui ont nourri l'expérience des 50 dernières années. Le "schéma de développement" durable parce qu'il est autre chose que le découpage par chapitres (eau, routes, habitat, culture, etc ..) de ce que l'on peut faire à moyen terme, est, après une analyse de système, un choix global bien articulé sur des finalités ; il peut renouveler le genre de la programmation classique.

Cela veut dire, par exemple, pour une ville, préparer et annoncer des objectifs par rapport à l'émission des gaz à effet de serre et donc du transport urbain et pas seulement dresser des plans de localisation des tracés routiers.

La planification d'autre part, parce qu'elle se situe à long terme avec 20,30 ou 50 ans d'avance ne peut plus être synchronique: elle doit être diachronique c'est à dire prévoir les cheminements, les conversions et les moyens, surtout, de la mise en oeuvre.

Ces stratégies du développement durable peuvent avoir une autre vertu: celle de permettre de vrais dialogues au niveau des valeurs avec la population, les professionnels, les associations et ..les médias.

A cet égard, on notera le considérable effort qu'ont à faire les pouvoirs locaux -je suis direct- qui communiquent très mal: l'important rendez-vous de Curitiba, sauf au Brésil n'a pas du tout percé au niveau des médias internationaux.

Il peut aussi avoir une autre vertu: celle de permettre un vrai dialogue au niveau des valeurs avec la population, les professionnels, les associations..

En ce qui concerne les expériences, qu'elles soient techniques ou sociales, elles sont utiles à connaître et à faire connaître; l'approche par les "success stories" mises en lumière est sûrement le meilleur agent de propagation du progrès.

Les outils sont aussi un champ important de la diffusion et ils sont souvent les oubliés: ce sont pourtant eux qui permettent le changement et le cheminement.

Les villes et leurs organisations internationales doivent favoriser l'identification des expériences réussies et assurer leur diffusion. Il est utile qu'on fasse mieux connaître, au moins à l'échelle régionale, les cas réussis de villes qui ont limité la pollution automobile, les cas réussis de villes qui ont créé des emplois de proximité, les cas réussis de villes qui ont organisé un urbanisme évolutif ou celles qui ont fait plus de place aux jeunes: voilà des échanges d'expériences qu'il faut encourager. Comme on pourrait d'ailleurs encourager, par l'émulation, la préparation de projets innovants, socialement, écologiquement, techniquement.

Cette émulation pourrait être organisée. Elle est essentielle si on en juge par l'analyse des projets actuellement préparés et soumis aux institutions financières: ces projets, dans l'ensemble, sont très classiques et répétitifs: peut-il en être autrement quand on sait que la formulation de projets (je veux dire de bons projets) n'est ni aidée ni vraiment encouragée.

* * *

Cette ambition pour les pouvoirs locaux d'être une force de proposition me conduit, en conclusion, à dire quelques mots du champ d'activité des municipalités.

Habituées qu'elles étaient de disposer de domaines concédés ou autorisés par décision de la "tutelle", elles ont souvent encore aujourd'hui le sentiment qu'elles ont un domaine précis à gérer et que certaines interventions ne sont pas de leur ressort. Modestie ? peut-être ? Docilité ? peut-être ? Dans certains pays encore, existe la limitation du champ géographique de leurs attributions: les communes sont circonscrites par leur cadre territorial et ne peuvent en sortir.

Je pense qu'il faut sortir de cette autolimitation réductrice. Avec le développement durable il n'est pas de champ que doivent s'interdire les communes, qu'il s'agisse de l'emploi ou des économies d'énergie par exemple.

Ceci veut dire au passage que la notion de subsidiarité pour moi, est dangereuse parce qu'elle tend à un partage de pouvoirs mal vécu, à un enfermement et à un confinement par attribution de compétence.

S'il doit y avoir limitation c'est non pas dans le champ d'ambition mais dans la reconnaissance qu'un pouvoir n'est jamais total et qu'il est inévitablement partagé. De ce fait, il conduit à mettre en avant le partenariat et la conception contractualisée des rapports avec l'Etat ou avec les autres "pouvoirs publics" (quelle bonne idée de les décliner au pluriel !) ou avec les autres interlocuteurs de la société civile.

Géographiquement, seule une telle conception permet de sortir au-delà de ses limites territoriales et pour les communes d'être des acteurs dans le monde. Des acteurs aussi dans leur pays et, par exemple, dans la "non ville" du territoire rural. Les villes ont un rôle à jouer dans la promotion du patrimoine et des espaces ruraux.

Voilà ce qui pourrait être affirmé à Habitat II.

* * *

Serge ANTOINE

- Est Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général pour la Conférence des Nations Unies sur les villes (Habitat II à Istanbul en 1996).
- Il a été Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général de la conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (Sommet de Rio, juin 1992): il coordonne aujourd'hui un ouvrage, deux ans après Rio, sur "La planète entre nos mains".
- Il a été responsable de la délégation française à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains à Vancouver en 1976.
- Actuellement Vice Président du Bureau des parties contractantes de la Convention de Barcelone (plan d'action pour la Méditerranée).
- Membre de la commission environnement du Conseil Régional d'Ile de France.