



Un siècle d'internationalisation des gouvernements locaux¹

Alain LE SAUX

Secrétaire Général de METROPOLIS

Alors que les Nations Unies préparent l'organisation de la Conférence Habitat 3 consacrée au « Nouvel Agenda Urbain », se pose de nouveau la question de la place officielle qui sera réservée aux élus des gouvernements locaux et régionaux dans les débats de la communauté internationale sur le futur urbain de la planète.

Seront-ils sollicités pour donner leur avis ? Pourront-ils présenter officiellement leurs recommandations en qualité de pouvoir politique le plus proche de la population citadine et de ses préoccupations ? A ce jour le doute subsiste !

A chaque grande conférence internationale cette question récurrente de la place accordée aux gouvernements locaux en qualité de représentants politiques démocratiquement élus se pose. Les maires des grandes villes sont très courtisés par les instances internationales de façon personnelle et dans des contextes très ponctuels d'événements internationaux. Mais il existe toujours des réticences pour leur donner une place officielle dans les grandes conférences internationales à l'égal des parlementaires par exemple.

Le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki Moon a intégré des maires au sein de différents comités aux côtés de personnalités politiques gouvernementales, de responsables économiques. Ainsi M. Kadir Topbas, Maire d'Istanbul et Président de Cités et Gouvernement Locaux Unis (CGLU) participe au Panel de Personnalités de Haut Niveau mis en place par le Secrétaire Général pour le conseiller sur les objectifs du développement durable post 2015.

Cette volonté des gouvernements locaux d'être présents en qualité dans les enceintes internationales n'est pas nouvelle mais elle s'exprime plus fortement depuis quelques années du fait des décisions prises par les Etats dans ces mêmes enceintes lors des grandes conférences onusiennes sur l'environnement (1992 Rio), le développement social (1995 Pékin), la ville (1996 Istanbul).

¹ Cet article a été publié en 2015 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.



La conférence de Rio, le Sommet de la Terre, a été le déclencheur d'une dynamique forte entre les associations de villes et d'autorités locales au moment où les villes étaient stigmatisées comme l'origine de tous les maux que pouvaient connaître la planète en matière de pollutions de toutes natures mais n'étaient pas considérées comme les entités capables de mettre en œuvre les solutions nécessaires. Nous y reviendrons plus tard car l'internationalisation des gouvernements locaux ne se résume pas seulement à cette quête de reconnaissance.

Elle est aussi une volonté d'échange de pratiques entre gouvernements locaux dans un but réciproque d'apprentissage, de progrès, de coopération bi ou multilatérale. L'internationalisation est le moyen de faire connaître ses atouts et de les promouvoir afin d'attirer les investisseurs, les créateurs, les compétences nouvelles. Le positionnement international des grandes villes donne lieu à une compétition importante entre elles afin d'offrir le meilleur visage possible au reste du monde. L'internationalisation est aussi l'expression d'une forte solidarité entre les gouvernements locaux et régionaux lors d'événements exceptionnels tels les catastrophes naturelles ou les conflits armés.

L'internationalisation des gouvernements locaux, au sens où nous l'entendons aujourd'hui remonte à 102 ans et Cités et Gouvernements Locaux Unis en a fêté le centenaire à l'occasion de son congrès de Rabat en 2013.

Les débuts d'une histoire qui promet d'être longue

En 1913, dans le cadre de l'exposition universelle de Gand (Belgique) se déroula un congrès international sur le thème de "l'Art de construire des villes et d'organiser la vie communale".

Un titre évocateur en cette moitié de la seconde décennie du 21 siècle alors que le vivre ensemble semble partout menacé ; ici par des terroristes, là par des narcotrafiquants, ailleurs par des spéculateurs.

La « Ville » est l'objet d'enjeux financiers considérables et nombreux sont ceux qui se pressent pour participer aux agapes. La dernière mode de la « smart city » en est un exemple, mais la ville ne doit pas seulement être intelligente, elle doit être verte, résiliente, mobile, culturelle, les qualificatifs ne manquent pas car nous sommes dans un monde où la communication est l'essence même de la vie moderne.

Le monde bascule dans la frénésie technologique, nouveau graal pour un avenir meilleur. Les maires des grandes métropoles sont sollicités pour vanter les mérites des évolutions formidables que procurent les innovations possibles grâce à l'usage de l'Internet 2.0. Nous vivons une nouvelle ère de développement qui naturellement motive les espérances d'un



monde meilleur pour les uns et éveille la méfiance des autres. Bien évidemment la définition de la « smart city », la ville intelligente, est variable selon le niveau de développement des villes concernées et pour certaines devenir « smart » signifie progresser dans la délivrance de services de base sans nécessairement faire appel à des technologies évoluées.

En 1913, nos aînés sentaient bien la nécessité de penser la ville sous de nouveaux hospices du fait des innovations qui, depuis les dernières décennies du 19^e siècle, bouleversaient les habitudes et changeaient radicalement les modes de vie : l'éclairage et l'ascenseur électriques, le train, le métro et la voiture, les progrès de la médecine, l'assainissement des villes pour ne citer que quelques-unes de ces innovations qui changeaient le monde. L'Europe et les Etats-Unis connaissaient alors une révolution urbaine très importante.

Pour les responsables locaux de l'époque, comme pour ceux d'aujourd'hui il était important d'accompagner les évolutions urbaines en échangeant les pratiques et les expériences et en se donnant des cadres de références politiques et juridiques notamment dans les relations avec les gouvernements centraux.

Ces nécessités furent à l'origine de la création de l'Union internationale des Villes dont le premier secrétaire général fut Emile Vinck, Sénateur Belge de la province du Brabant. Il est intéressant de constater le parallèle entre passé et présent dans la recherche sans cesse renouvelée de solutions pour transformer la ville. Le début du 20^e siècle était marqué par la tendance du mouvement hygiéniste. Il y avait un profond besoin d'assainissement des villes et dans cette recherche les cités jardins sont apparues comme un modèle proche de l'idéal, une sorte de smart city de l'époque. Il y avait donc une vraie envie d'échanger sur ce modèle d'urbanisme moderne qui méritait d'être revisité, amélioré et complété. Mais la cité jardin pour aussi intéressante qu'elle fut n'était pas le seul sujet d'attention. New-York, Londres, Paris étaient déjà des métropoles avec des besoins d'extension et d'aménagement très importants et pour de nombreux participants il était important de faire évoluer le cadre juridique des relations avec les gouvernements centraux ; de réfléchir à la constitution des patrimoines locaux par des acquisitions foncières, de penser l'aménagement du territoire municipal. Autant de questions que se posent aujourd'hui les décideurs locaux.

Notre collègue Selahattin Yildirim, ancien Secrétaire générale de CGLU MEWA raconte comment Emile Braun, le Maire de Gand reçut ses pairs lors de son discours d'ouverture du congrès: *« vous venez de France, d'Allemagne, de Grande-Bretagne..., Vous venez de plus loin d'Italie, d'Espagne, de Scandinavie, de Russie..., Vous venez d'encore plus loin d'Amérique du Nord et du Sud, du Japon, de Chine, d'Egypte et d'Afrique.*



Vous tous exercer des responsabilités similaires qui vous ont été confiées par les habitants de vos villes pour veiller à leur sécurité et à leur santé, à la prospérité de leurs affaires, à l'éducation de leurs enfants. Vous êtes venus pour délibérer ensemble sur les conditions de vie d'aujourd'hui qui sont plus ou moins les mêmes partout... »

Ce discours fondateur contient l'essentiel : « *délibérer ensemble* ». Un siècle plus tard cela reste le fondement de l'action des grandes organisations internationales de villes et d'autorités locales et régionales : *échanger pour apprendre ensemble et plaider la cause du local à l'échelle internationale*.

L'Union Internationale des Villes (UIV) ainsi créée a connu un arrêt brutal du fait de la première guerre mondiale ; son siège fut transféré provisoirement à Paris.

Dès la promulgation de l'armistice, Emile Vinck lance un appel pour la relance de l'UIV. Durant l'entre deux guerres un certain nombre de réunions et de congrès furent organisés dans plusieurs villes européennes (Bruxelles en 1920, Amsterdam en 1924, Paris 1925, Séville – Barcelone en 1929 - Liège en 1930, Londres en 1932 puis Lyon en 1934, Berlin-Munich en 1936, Paris en 1937, Glasgow en 1938). Le siège de l'UIV est transféré à La Haye où il restera jusqu'à la création de CGLU en 2004.

En 1920 est créée la société des Nations, précurseur des Nations Unies que les responsables de l'UIV considèrent comme un partenaire potentiel cependant, alors que la Société des Nations avait inscrit la coopération inter municipale dans son ordre du jour, aucun dialogue n'aboutit sur ce sujet. L'on voit bien que les difficultés de dialogue et de reconnaissance par la communauté internationale d'aujourd'hui remontent à loin !

En 1928, l'Union Internationale des Villes change de nom et devient l'Union Internationale des Autorités Locales (IULA). Ce changement permettra de renforcer le contingent anglophone de l'organisation.

Les sujets débattus au cours des différentes réunions cités plus haut rappellent ceux d'aujourd'hui : *Finances des gouvernements locaux et entreprises municipales, gestion des gouvernements locaux, Formation des équipes locales, création d'une science municipale, politiques culturelles des gouvernements locaux, rôle des gouvernements locaux dans les créations d'emplois, lutte contre les pollutions et les dégradations environnementales*. Autant de sujets d'actualité pour les autorités locales et régionales.



L'Europe, fer de lance de l'internationalisation municipale

La seconde guerre mondiale donna lieu à une deuxième interruption des activités de IULA qui organisera son premier congrès d'après guerre en 1947 à Paris au siège de l'UNESCO insistant sur la nécessité de l'instauration d'une paix durable et les besoins de reconstruction des villes. En 1951, lors de la création du Conseil des Communes d'Europe, devenu le Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), 50 maires européens déclaraient notamment : « *L'autonomie communale est le rempart des libertés personnelles. Les libertés communales sont partout menacées par les empiétements des Etats. Les Maires et les élus des collectivités locales sont les artisans d'une Europe libre, unie et respectueuses des diversités.* »².

L'adoption de la Charte européenne des libertés communales en 1953 lors des Etats généraux des Communes d'Europe est un moment fort de l'internationalisation des gouvernements locaux. Elle servira de base à la charte européenne de l'autonomie locale ratifiée en 2007 après avoir été signée en 1985 par 11 pays européens. Comme le rappelait le Président de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation : « *La décentralisation est loin d'être acquise une fois pour toute. Elle est un processus lent et un combat quotidien contre les pesanteurs historiques et les réflexes recentralisateurs* ».³

La guerre avait frappé les esprits. La reconstruction des villes et des territoires en France comme en Allemagne s'inscrit dans le contexte de la guerre froide et prend une dimension également forte dans les deux pays qui conduit à la création de la Fédération Mondiale des Villes jumelées afin de rapprocher les municipalités françaises et allemandes dans des jumelages coopération favorables à la communication entre les habitants de ces deux pays. Très vite les jumelages s'élargissent à d'autres pays de nombreuses sections nationales se créées.

Il est intéressant de s'arrêter sur les jumelages que l'on peut considérer comme une véritable politique diplomatique mise en place à l'initiative des autorités locales. En privilégiant les relations humaines à travers des échanges culturels et folkloriques se sont créés des liens forts entre les populations au delà des frontières, l'Europe poursuit sa construction dans la Paix et les jumelages y sont sûrement pour quelque chose. Les premiers jumelages ont ensuite donné l'exemple pour le développement de relations avec les pays de diasporas migrantes que l'on peut considérer comme l'amorce de la coopération décentralisée Nord-Sud.

² Discours de Lucien Sergent Président du CCRE : 5à ans après la Charte de Versailles... quels acquis, quelles perspectives pour l'autonomie locale ; Versailles 2004

³ La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation. Patrice Williams-Riquier, www.cairn.info, ENA



Très rapidement les membres de la FMVJ développent des coopérations beaucoup plus appliquées avec des objectifs très concrets d'aide au développement. Devenant la Fédération Mondiale des Cités Unies et Villes Jumelées, elle crée « Cités Unies développement » outil déterminant de la coopération décentralisée qui permet d'achever l'implantation mondiale de la Fédération de l'Europe à l'Afrique, l'Amérique latine, l'Asie.

Ce développement concomitant à celui de IULA, dessine un monde des collectivités locales avec des tendances fortes pour chacune des organisations : plus latine pour l'une, plus anglo-saxonne pour l'autre. Les deux organisations échangent et partagent des pratiques, elles réfléchissent ensemble aux grands sujets du développement local et organisent parfois des événements communs. Il leur arrive aussi d'être en concurrence pour l'accès aux ressources financières disponibles au niveau des organisations internationales telles que le PNUD ou la banque mondiale, puis plus tard de l'Union européenne.

Cités Unies développement a permis la création de nombreux réseaux de coopérations thématiques et géographiques. CIUDAGUA en Amérique Latine et Centrale, MEDCITES sur le pourtour Méditerranéen. MEDURBS a servi de modèle à Asia -URB et à URB-AL. Ces programmes ont mis en évidence le rôle incontournable des autorités locales dans la délivrance des services de base et le développement des infrastructures comme de l'économie locale.

En 1979 à l'initiative des maires de Paris et de Québec est créée l'association internationale des maires francophones (AIMF) avec pour objectif de renforcer la coopération entre les villes ayant le français en partage. Très active en Afrique l'AIMF est devenue l'organe de coopération de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Les années 1980 et suivantes voient la création d'un nombre important d'organisations internationales de villes et d'autorités locales. C'est le signe de la vitalité de la décentralisation et de la volonté des élus locaux de partager leurs spécificités. S'exprime ainsi la volonté de se regrouper lorsque l'on se ressemble : les villes portuaires, les villes historiques, les régions légumières et fruitières, les villes périphériques, les communes rurales et des dizaines d'autres réseaux internationaux ou régionaux sont ainsi créés.

En 1985, 14 représentants de grandes métropoles mondiales décident de s'organiser en réseau et créent l'Association Mondiale des Grandes Métropoles, METROPOLIS. Leur objectif échanger les pratiques en matière de développement des métropoles, aires et régions métropolitaines de plus de 1 million d'habitants. METROPOLIS compte aujourd'hui 140 membres qui représentent 685 millions de citoyens.



Une étape importante du mouvement local au niveau mondial

Lors de la période récente, l'histoire internationale des associations de villes et d'autorités locales a pris un tournant à partir de la conférence de Rio en 1992.

IULA, la FMCU et METROPOLIS entamèrent leur collaboration en travaillant avec les dirigeants d'ICLEI qui venait d'être créée en tant que section de IULA, afin d'obtenir l'adoption du chapitre 28 de l'Agenda 21 consacré au rôle des autorités locales dans le développement durable.

Réunis à Curitiba avant la Conférence de Rio, les représentant des trois organisations à laquelle se joignirent ceux du Sommet des grandes villes du Monde organisations décidèrent de créer le Groupe des 4 (G4) première forme de concertation et de travail en commun au plus haut niveau. Les 4 présidents de l'époque : Michel Giraud, Pierre Mauroy, Ricardo Triglia et Sunishi Suzuki doivent être remerciés pour leur volonté d'union avant l'heure et avec eux Pascual Maragall, le maire de Barcelone, Jorge Sampaio, le maire de Lisbonne, Daby Diagne, le Maire de Louga. Le fait de se présenter rassemblés permis d'obtenir que le Maire de Montréal, Jean Doré s'exprime au nom des autorités locales devant l'Assemblée générale de la Conférence.

Cette première avancée fut complétée par l'élargissement du G4 en G4+ en regroupant autour des 4 organisations mondiales des organisations régionales : l'Union des Villes Africaines, l'Union des Villes Arabes, Eurocités, Citynet. La volonté d'inclure ICLEI fut refusée par IULA qui la considérait comme son instrument thématique. Ce refus a eu pour conséquence qu'ICLEI n'intégrera pas CGLU lors de la fusion de 2004.

A l'occasion du Congrès de la FMCU à Lisbonne en 1994 les membres du G4+ décidèrent l'organisation de la première Assemblée des Villes et des Autorités Locales (AMVAL) en marge du Sommet Habitat II d'Istanbul en 1996 et à cette occasion fut entre autre approuvée la constitution de la coordination mondiale des villes et des autorités locales, la CAMVAL.

La CAMVAL a été officiellement créée à Paris en septembre 1996 à l'invitation de Michel Giraud Président de METROPOLIS. Jaime Ravinet, maire de Santiago de Chile, Président de IULA en fut élu Président, Jean-Pierre Mbassi, secrétaire général et la ville de Genève en accueillit le siège.

Cette coordination renforça la coopération entre les réseaux et fut un gage de crédibilité pour les organisations internationales, sa présidence était tournante. En 1999, Joan Clos, Maire de



Barcelone et Président de METROPOLIS représenta la CAMVAL aux côtés de Nelson Mandela lors de la création officielle de Cities Alliance à Berlin.

Il est important de rappeler l'organisation de la conférence Africités 1 en 1998 à Abidjan. Elle a été l'occasion de l'émergence du mouvement municipal africain sur la scène institutionnelle régionale et internationale. Le premier sommet panafricain des collectivités locales avait pour ambition de dépasser les barrières linguistiques héritées de la période coloniale et de construire une parole africaine sur les enjeux de la décentralisation, du développement local, de l'intégration régionale et de la coopération avec l'Afrique. Depuis Africités réuni régulièrement tous les 3 ans les autorités locales et régionales du continent en présence de représentants du monde entier. La 7^e édition d'Africités aura lieu à Johannesburg fin novembre 2015.

De réunions en congrès, les négociations entre la FMCU, IULA et METROPOLIS permirent de mettre en chantier le projet de fusion qui devait aboutir à la création de Cités et Gouvernements Locaux Unis en mai 2004 à Paris. METROPOLIS appuya la fusion et s'efforça de ne pas en compliquer la réalisation, car tout n'allait pas de soi entre la FMCU et IULA. Finalement lorsque les lignes directrices furent tracées METROPOLIS se joignit au processus en qualité de section métropolitaine de CGLU aux côtés des 6 sections régionales : le CCRE pour l'Europe, CGLU Afrique, CGLU Asie Pacifique, CGLU Middle East and West Asia, CGLU Amérique du Nord, Eurasia et FLACMA pour l'Amérique du Sud.

Les grands réseaux mondiaux de villes, d'autorités locales et métropolitaines étaient unis et CGLU devenait le porte parole des gouvernements locaux réalisant ainsi une déclaration faite par Pascual Maragall lors du congrès de Lisbonne : « Face aux Nations Unies nous devons représenter les Cités Unies ».

Sous les présidences de Bertrand Delanoé, maire de Paris puis de Kadir Topbas, maire d'Istanbul CGLU s'est consolidée. Elle est aujourd'hui reconnue comme un acteur essentiel de la représentation des gouvernements locaux et régionaux, mais elle n'en constitue pas le représentant unique. C'est pourquoi le Secrétaire général, Josep Roig a proposé la création d'un groupe de travail mondial, coordonné par CGLU et qui regroupe les autres réseaux de villes et d'autorités locales, pour l'essentiel thématiques : ICLEI, le C40, Energie4SD, AIMF, UNACLA.... Ainsi le travail de concertation en vue de la préparation des grandes conférences internationales peut se réaliser en concertation et gagner en crédibilité.

L'internationalisation des autorités locales et régionales connaît une réelle dynamique. De nombreuses initiatives sont en cours à l'image du programme ALLAS en Amérique Latine, du Prix de l'innovation urbaine à l'initiative de la Ville de Guangzhou ou celui de la Culture porté



par Mexico. CGLU et METROPOLIS par leurs activités en réseau à travers leurs commissions et leurs initiatives offrent à l'action des autorités locales et régionales une résonance internationale. Ce sont les grands réseaux généralistes aux côtés de nombreux réseaux thématiques. Ils sont de ce point de vu essentiels car ils favorisent une mise en commun permanente des défis et des pratiques au plan global, permettant aux spécificités géographiques, thématiques, culturelles de s'exprimer et d'échanger.

Cette richesse de points de vu est unique ; elle doit être préservée et renforcée car c'est elle qui permet d'alimenter le plaidoyer des autorités locales et régionales en direction de la communauté internationale. Le monde de demain plus encore que celui d'aujourd'hui sera urbain. Le futur se dessine et se décide dans les villes ; le rôle des autorités locales est incontournable et leur action essentielle pour le développement mondial. Il est donc indispensable de poursuivre l'action lancée il y a plus d'un siècle par les fondateurs de l'Union Internationale des Villes.