

LES GOUVERNEMENTS LOCAUX: PROTAGONISTES DE LA NOUVELLE EUROPE

L'année 2010 sera décisive pour la citoyenneté européenne. D'une part, elle devrait marquer la première année de la sortie de la crise économique et financière. D'autre part, elle verra la construction européenne confrontée à de nouveaux défis et enjeux : la législature du Parlement européen récemment débutée, le renouvellement de la Commission européenne, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en faveur d'une économie fondée sur la connaissance et la durabilité. 2010 sera, en outre, l'Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Tel est le contexte dans lequel la ville de Barcelone accueillera du 22 au 24 février le Sommet européen des gouvernements locaux. Un sommet au cours duquel seront traitées les questions qui préoccupent aujourd'hui les villes et les régions européennes: la place des gouvernements locaux au sein d'une Europe en constante évolution, le nouveau contexte mondial, la transformation des institutions locales dans la perspective d'une gouvernance plus démocratique, plus transparente et à la légitimité accrue. Autant d'aspects à prendre en compte pour définir un agenda local européen à même de répondre aux enjeux actuels, aux exigences des citoyens, à l'avancement même du projet européen et aux défis posés par le nouvel ordre international.

Ces réflexions sont d'une importance cruciale pour l'avenir des gouvernements locaux, mais aussi pour l'Union européenne elle-même, car les gouvernements locaux, institutions les plus proches des citoyens, constituent la voie incontournable de la réussite d'une meilleure identification au projet qu'incarne l'intégration européenne. Si le projet européen avance et finit par répondre aux attentes qui l'ont inspiré, ce sera grâce à la contribution décisive des villes et des régions.

Le Sommet européen des gouvernements locaux offre un espace d'échange et de débat entre les gouvernements locaux de toute l'Europe, les institutions européennes, les États membres, les acteurs sociaux et le secteur privé, dans le but de contribuer à l'élaboration d'un agenda local européen répondant aux principaux problèmes auxquels ces entités doivent faire face, parmi lesquels, évidemment, la crise économique et financière actuelle. Un sommet organisé alors que le poids des gouvernements locaux, en tant qu'acteurs économiques, acteurs de la mondialisation et, en même temps, protagonistes de la transformation de nos sociétés vers une économie fondée sur la connaissance et du développement durable, ne cesse d'augmenter.

1. Les gouvernements locaux à l'heure de la mondialisation

Les premiers diagnostics relatifs à la mondialisation, considéraient, de façon implicite ou explicite, que l'accroissement de l'importance de la sphère mondiale se définissait par la suppression de la sphère locale, et que la mondialisation impliquait la dissolution des espaces physiques dans une entité virtuelle. Les théories de la déterritorialisation reposent sur l'idée que le local équivaldrait au territorial et que le mondial représenterait un processus qui rendrait l'espace totalement inutile. En même temps, les théories de la mondialisation nous ont habitués à opposer les flux (économiques, migratoires, d'informations, etc.) aux lieux, comme s'il s'agissait de deux logiques territoriales distinctes voire antinomiques.

L'incapacité à reconnaître la nature dialectique entre le plan mondial et le plan local, ajoutée à une tendance à envisager les relations entre les acteurs en termes de gagnants et de perdants absolus, a donné lieu à des interprétations qui expliquent peu et orientent encore moins. L'idée selon laquelle le mondial, dans une sorte de jeu à somme nulle, gagne tout ce que perd progressivement le local, est une erreur de fond.

Penser que le mondial implique la domination et la dépendance alors que le local représente la tradition et la continuité est une erreur, dans la mesure où cette hypothèse nie l'interaction entre les deux, et par conséquent son évolution créative. En ce sens, le fait qu'un territoire se voie menacé ou non par la mondialisation dépend du mode d'interaction entre le mondial et le local, et non de la capacité de ce territoire à se protéger des flux mondiaux. Ainsi, le positionnement d'un lieu dans le monde relève davantage de la façon dont s'effectue cette connectivité que de la manière d'y résister ou de se fermer à elle. Ce qui a caractérisé la mondialisation n'est pas tant la destruction du local que sa transformation. Les différents lieux cessent d'être des systèmes fermés. Nous sommes moins liés qu'avant à la localité en tant que source d'information, d'expérience, de divertissement ou de sécurité. Nous vivons dans un espace relationnel et multiple qui offre des perspectives plus ouvertes qu'à l'époque où le territoire était une dimension fixe, objective et rigide dans la vie des êtres humains et des sociétés.

Tel est le contexte dans lequel est intervenue la réhabilitation progressive du local qui rectifie la logique déficitaire de l'espace des flux. Depuis plusieurs années s'est imposé un changement de point de vue dû à la convergence entre villes et régions, qui doivent être envisagées et gouvernées comme des lieux de compétitivité, de gestion des services et de formation de la volonté politique. La restructuration des territoires et des villes ne dépend pas seulement des flux internationaux de capitaux et d'information, mais aussi des acteurs locaux qui peuvent encourager ou empêcher ce processus. Il semble donc de plus en plus évident que le gouvernement local représente un contrepoids positif aux effets les plus néfastes de la mondialisation. Le gouvernement local peut ainsi mieux gérer la mondialisation en neutralisant ses dangers et en profitant des opportunités qu'elle peut offrir.

Or, la dimension locale qui se réaffirme à travers la nouvelle géographie économique et relationnelle n'est pas celle des communautés locales traditionnelles, fermées et autarciques, mais celle d'espaces ouverts intégrés dans un système qui fonctionne à l'échelle mondiale. L'espace qui prend forme actuellement, alors que l'on constate l'épuisement de l'espace abstrait mondial, est un espace dont les limites n'ont pas la rigueur sur laquelle ont été établis les concepts de concurrence, de frontière ou d'intégrité territoriale. Les nouveaux espaces sont moins limités et moins exclusifs, davantage pluridimensionnels et ouverts aux imbrications et aux chevauchements. Si un territoire devient central, il le doit principalement à sa capacité relationnelle.

Ces changements d'échelle induits par la restructuration de l'espace mondial ont nettement renforcé le rôle des villes dans la nouvelle gouvernance de nos sociétés. Ceci est particulièrement visible en Europe, où les villes abritent 70 % de la population, génèrent 85 % du PIB et réalisent, avec les régions de l'Union, les deux tiers des investissements publics, pour ne donner que quelques exemples pertinents de la nouvelle importance de nos villes. Il est clair que les villes représentent un des éléments fondateurs de l'identité européenne et constituent l'armature polycentrique de l'Union. Prenant part à la compétitivité économique mondiale, les villes sont les principaux moteurs du développement économique et de l'innovation : elles concentrent les emplois, les entreprises, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi que les services et les réseaux sociaux et culturels nécessaires à la qualité de vie de leurs habitants et à la cohésion sociale.

Mais l'importance du local apparaît surtout dans le fait que les problèmes mondiaux sont des problèmes locaux : la première réponse doit être donnée au niveau local, où les difficultés sont ressenties et subies. Les problèmes peuvent être mondiaux mais ils touchent toujours des locaux, des personnes, autrement dit nous. Les villes et les régions européennes font face à d'importants défis en matière de cohésion sociale, d'environnement, d'énergie et de compétitivité, et nous n'aurions pas bien compris la nature des crises mondiales si nous pensions que cette caractéristique dégage les institutions locales de toute responsabilité ou justifie le fait qu'elles continuent à être privées des compétences et des ressources nécessaires pour affronter ces défis. Il arrive en effet fréquemment que les gouvernements locaux doivent gérer des problèmes pour lesquels ils ne disposent ni des compétences ni des ressources requises, mais dont ils ne peuvent s'affranchir.

2. Contexte de l'innovation politique européenne

L'Europe se situe à une période à laquelle se mêlent une incertitude vis-à-vis du futur et la conviction qu'elle doit avancer dans le processus d'intégration et parler d'une seule voix. Dans le préambule du projet de constitution, il était question de l'Europe comme «d'un espace privilégié pour l'espérance humaine»; pourtant il est certain que, dans un climat généralement défavorable aux grands projets, l'Europe est largement restée à la merci de la volatilité des intérêts à court terme, subordonnée aux objectifs nationaux. Les citoyens se méfient d'un système politique qu'ils comprennent mal et les gouvernements des États doutent des pouvoirs grandissants de la Commission. Peu à peu s'est installée une volonté de rupture vis-à-vis des délégations de pouvoir qui caractérisent la méthode communautaire, une dynamique que le traité de Lisbonne est appelé à remplacer par une politique qui suscite plus d'espoir.

Le problème est qu'il nous est difficile de comprendre que nous nous trouvons face à l'une des plus grandes innovations politiques de notre histoire moderne, face à un véritable laboratoire qui nous permettra de tester une nouvelle formulation de l'identité, du pouvoir et de la citoyenneté dans le contexte de la mondialisation: le laboratoire de la plus grande démocratie supranationale et pluriculturelle du monde. Comme l'affirme Emma Bonino, «l'Europe est un espace politique de citoyennes et de citoyens, et non plus seulement un espace géographique». La crise qui sous-tend l'échec constitutionnel ou la mauvaise volonté générale vis-à-vis de la possibilité d'avancer est essentiellement due à une mauvaise compréhension de ce que nous sommes et de ce que nous sommes en train de faire. Les lacunes auxquelles je fais référence ne sont pas imputables à un manque de communication qui pourrait être comblé par une meilleure approche marketing. Il s'agit d'un manque de compréhension et de conviction (chez les citoyens et les gouvernants) quant à l'originalité, la subtilité, la signification et la complexité de la construction européenne.

L'Europe a besoin de se connaître et de retrouver sa cohérence. Nous ne pouvons pas avancer dans la démarche d'intégration politique si nous n'abordons pas ouvertement la question de la nature de l'Europe. Comme le disait Julia Kristeva, «l'Europe ne doit pas seulement être utile, elle doit aussi avoir du sens» (*Crisis of the European Subject*, New York: Other Press, 2000). Comprendre l'Europe est la première étape pour lui donner un sens et une orientation, pour indiquer aux citoyens ce à quoi ils devraient consentir à l'issue d'un débat public. Il est nécessaire de se convaincre et de convaincre du fait que, comme l'affirment Ulrich Beck et Edgar Grande, «l'Europe est aujourd'hui la dernière utopie politique effective» (*Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp, 2004, p. 11). En ayant l'obligation de définir un nouveau bien commun européen face aux intérêts plus immédiats du capital et des États, nous, européennes et européens, avons l'opportunité de découvrir le grand dessein de la politique.

Les pratiques gouvernementales de l'Union européenne intègrent un ensemble de dispositions de portée universelle: la faculté de considérer sa propre communauté avec une certaine distance, la confiance mutuelle, la disposition à coopérer, un sentiment de solidarité transnational. Si l'Europe est exemplaire, elle ne le doit à aucune supériorité, mais à ce que l'espace public européen est représentatif du fait que la majorité des décisions politiques ne peuvent être prises sans que leur incidence sur les intérêts des autres ne soit examinée. En ce sens, l'Europe peut être considérée comme un paradigme de la nouvelle politique qu'exige aujourd'hui un monde interdépendant. Le processus européen d'intégration politique est une réponse inédite, et peut-être un jour exemplaire, au vu des circonstances qui conditionnent aujourd'hui l'exercice du pouvoir dans le monde.

On pourrait dire que l'Europe est un espace de redéfinition du bien commun et que la citoyenneté européenne s'oriente précisément vers une configuration démocratique de ce bien commun. Il s'agit d'une identification difficile, qui s'effectue à travers les mécanismes de la délibération démocratique, et qui ne doit pas être réduite à une juxtaposition rudimentaire d'intérêts. L'immense savoir coopératif de l'Europe fait toute la grandeur du processus d'intégration européenne, mais est également son point faible lorsque le stade de l'adhésion implicite ou simplement intéressée n'est pas dépassé.

Dans ce contexte de réinvention de la politique, les acteurs locaux et régionaux sont appelés à jouer un rôle central dans la nouvelle Europe du traité de Lisbonne. La légitimité, l'efficacité et la visibilité du fonctionnement communautaire sont garantis lorsque les institutions locales agissent comme de véritables partenaires et non plus comme de simples intermédiaires. La capacité des villes et des régions à mettre en jeu des intérêts différents de ceux des États, à créer des réseaux et à agir comme des facteurs d'identification pour les citoyens, en fait des instruments incontournables pour avancer dans l'intégration européenne.

3. De la crise à l'économie de la connaissance et de la durabilité

Le contexte de ce Sommet des gouvernements locaux est également caractérisé par une crise économique et financière de grande ampleur dont les effets, en toute logique, sont particulièrement perceptibles au niveau local, sur le territoire de nos provinces et de nos villes. Ainsi, la crise actuelle met-elle à l'épreuve la capacité des sociétés européennes à gérer les difficultés tout en respectant les critères de cohésion sociale.

Dans ce contexte, ce sommet doit être l'occasion de débats et d'échanges d'idées et d'informations sur les mesures qui doivent être prises, en particulier au niveau du gouvernement local, pour sortir de la crise et en faire une opportunité de rationalisation de la croissance dans l'optique d'un développement durable. L'idée serait de faire de ce sommet un lieu de réflexion sur les politiques locales dont a besoin l'Europe pour atteindre ses objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale.

Ces objectifs se retrouvent à travers deux lignes de travail confluentes : avancer dans la perspective d'une économie de la connaissance et établir un modèle de croissance fondé sur le développement durable, plus respectueux de l'environnement. En ce sens, la crise, en dépit de sa grave incidence sur l'économie européenne et sur les citoyens, peut également être l'occasion de favoriser certaines actions, notamment liées au pari sur l'investissement dans tout ce qui a trait à la connaissance (essentiellement la formation et la recherche) ou qui est en lien avec le défi écologique et démographique. Parvenir à ce que notre société soit plus compétitive implique un changement culturel, qui promeuve beaucoup plus l'apprentissage et le risque, et qui encourage l'innovation ; une culture et des politiques qui créent des conditions favorables à la productivité et au talent. Et dans cette tâche, le travail des communes est indispensable. La production et le transfert de connaissances ont une grande signification et un rôle fondamental dans le développement social, économique et urbain. C'est la raison pour laquelle la question de la connaissance est devenue un objet récurrent des études territoriales et de la praxis de gouvernance locale. On considère que les villes et les régions atteignent le bien-être lorsqu'elles réussissent à relier les processus de création de connaissance à leur usage dans les activités économiques.

Le concept de *villes, régions ou territoires apprenants*, devenu populaire dans les années 1990, fait actuellement partie des stratégies de développement de l'Union européenne, réactualisées à travers la stratégie de Lisbonne qui a notamment pour objectif la compétitivité dans le domaine de la connaissance. L'objectif lisbonnais de faire de l'Europe un espace économique fondé sur la connaissance se traduit au niveau de la gouvernance territoriale par les concepts de *territoire intelligent* ou *ville du savoir*. Dans l'Union européenne, le V^e Programme-cadre de recherche a impliqué le développement du concept de croissance territoriale fondée sur la connaissance.

À partir du milieu des années 1980, les villes et les régions européennes ont progressivement mis en œuvre des actions pour intensifier les programmes d'innovation reposant sur la connaissance. L'attraction de talents est particulièrement importante dans le contexte actuel de crise économique dont l'Europe ne sortira que si elle parvient à concilier un espace de coopération, une économie de la connaissance intensive et un développement durable. À ce stade, il est essentiel de se demander comment les gouvernements locaux peuvent appliquer la stratégie UE 2020, quels sont les investissements à privilégier pour poser les bases de l'innovation, motiver l'esprit d'entreprise et créer de l'emploi, quelles sont les stratégies à mettre en place pour attirer les talents et améliorer la compétitivité, quels sont les modèles économiques à promouvoir et comment gérer la coopération et la compétitivité entre territoires.

La transition vers un nouveau modèle économique plus écologique, objectif qui implique également l'intervention des gouvernements locaux, est un autre facteur qui doit guider les actions entreprises pour sortir de la crise. Telles étaient les intentions de l'Agenda Local 21 qui établissait un programme mondial ayant pour but le développement durable et soulignait à cette fin l'importance du niveau local. Il est important de tenir compte du fait que les zones urbaines représentent 70 % de la consommation énergétique de l'Union européenne et 40 % des émissions de CO₂. Dans la mesure où elles mobilisent toutes leurs potentialités et encouragent la croissance économique durable, les villes devront être au centre de la stratégie UE 2020. Les villes européennes, en tant que lieux d'interaction entre les sphères politique, socio-économique et environnementale, apparaissent comme des moteurs du développement économique et des espaces où notre capacité à redéfinir et à appliquer un modèle de croissance

plus respectueux des exigences en matière d'environnement et de cohésion sociale est mise à l'épreuve.

Concrètement, la lutte contre le changement climatique pose des difficultés spécifiques d'un point de vue local, des problèmes dont les villes et les régions ne peuvent se désintéresser. A fortiori, elles ne peuvent être exclues des stratégies visant à leur éviction. L'incidence des politiques énergétiques sur l'économie et l'environnement des villes est énorme, mais il existe également des solutions au niveau local qui méritent d'être explorées et encouragées. Ainsi, des initiatives telles que le Pacte des maires illustrent-elles l'engagement local pour un avenir durable.

4. Une nouvelle gouvernance pour une citoyenneté active

L'un des défis majeurs de notre époque consiste à mettre au point une théorie et une pratique de gouvernance visant à coordonner des institutions qui évoluent dans un monde d'une complexité sans précédent. La nouvelle gouvernance tend vers une forme de coordination entre les acteurs politiques et sociaux, caractérisée par la régulation, la coopération et l'horizontalité, dans des sociétés au sein desquelles ont émergé de nouvelles formes d'action sociale, plus hétérogènes et plurielles qu'auparavant. Les formes de gouvernance correspondantes tendent vers des mécanismes plus coopératifs et une plus grande exigence en matière de participation, en vue d'une combinaison plus efficace des éléments publics et sociaux. Les nouvelles relations entre acteurs publics et sociaux sont particulièrement visibles dans le contexte local. À cet égard, l'Europe est appelée à contribuer de façon décisive à la réinvention de l'espace local. Le traité de Lisbonne souligne des principes de gouvernement tels que la reconnaissance de l'autonomie locale, la subsidiarité, l'extension des pouvoirs du Comité des régions, la diversité culturelle ou la cohésion territoriale, qui ont une grande signification pour les gouvernements locaux européens.

L'idée d'un développement territorial reposant sur la connaissance, c'est-à-dire au sein duquel le savoir joue un rôle croissant dans le développement social, a de nombreuses implications en matière de gouvernement et dans la façon d'articuler la prise de décision. En effet, dans une société de la connaissance, on est moins enclin à accepter les décisions adoptées de façon hiérarchique ou peu transparente. De nouvelles formes de participation et de communication sont, de fait, exigées.

En 2004, le *World Urban Forum*, organisé dans le cadre du programme *Habitat* de l'ONU, faisait précisément allusion au « consensus sur l'importance décisive de l'implication de la société civile dans la gouvernance, en particulier au niveau local ». Le concept de « bonne gouvernance » englobe des critères favorables à une administration plus efficace et plus proche des citoyens, et le premier à prendre en compte en matière de réflexion sur la gouvernance urbaine et régionale est le degré élevé d'auto-organisation qui caractérise le niveau local. Grâce à sa proximité des citoyens et au caractère fédérateur des problèmes auxquels il est confronté, le niveau local est le cadre dans lequel la participation de la société civile peut le mieux se développer. Il s'agit d'un champ expérimental qui permet de tester de nouveaux mécanismes de coopération,

ainsi que des formes innovantes d'articulation du leadership politique et de la participation sociale.

Il existe en Europe une grande variété de gouvernements locaux (municipalités, zones métropolitaines, régions, provinces, agglomérations, etc.), ainsi que de nombreuses instances de représentation (le Comité des régions au sein de l'UE, et, hors de l'UE, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, les réseaux de gouvernements locaux – parmi lesquels il convient de citer le CCRE). Toutes ces entités constituent des espaces d'articulation qui doivent disposer des ressources adéquates et être mises au service des citoyens européens. Ainsi, le *Livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux* a-t-il mis en évidence l'importance grandissante des réseaux politiques locaux en tant que formes réduites de gouvernement. L'inclusion des principaux acteurs s'est révélée une formule plus efficace pour résoudre les problèmes car elle amplifie et utilise mieux les connaissances requises, et implique un ensemble de compétences diverses et des potentiels de démocratisation. En ce sens, l'une des réflexions centrales du Sommet devrait porter sur la façon dont les citoyens doivent contribuer à la définition du modèle de ville et de son territoire.

En même temps, les gouvernements locaux jouent un rôle grandissant dans la lutte contre l'exclusion, le chômage et leurs conséquences concrètes. Là encore, il est clair que même si l'on insiste sur l'origine mondiale de nos principaux problèmes, leur résolution dépend dans une large mesure de la volonté des gouvernements à les régler et de la disponibilité des instruments adéquats, des compétences et des ressources requises pour leur faire face.

La capacité des gouvernements locaux à résoudre ces problèmes augmente avec la création de réseaux de coopération. Les processus d'intégration, l'augmentation de l'interdépendance et l'ouverture des économies ont accentué la concurrence entre les villes et les régions mais ont également mis en évidence la nécessité de tisser des réseaux afin de coordonner leurs actions. Les réseaux sont devenus une véritable stratégie pour les villes et les régions européennes, déjà liées de fait par de multiples accords de collaboration régionaux, transfrontaliers et sectoriels. Par exemple, les réseaux communaux ont permis l'amélioration des prestations de services et des méthodologies de travail, et la coopération territoriale et le développement d'euro-territoires, d'euro-districts et d'euro-régions ont rendu possible la réalisation de nombreux

projets. Lors du Sommet des gouvernements locaux, il sera également question des opportunités que présentent ces réseaux au sein de l'économie mondiale, dans le cadre de la stratégie locale visant à répondre aux besoins des citoyens et à développer des structures de gestion et de gouvernance efficace.

Dans son célèbre ouvrage *De la démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville assurait que le succès de la démocratie dépendait de l'engagement des citoyens au sein de leurs gouvernements locaux. Il y qualifiait les petites administrations autogouvernées « d'écoles de la démocratie », qu'il considérait essentielles au fonctionnement de la démocratie en général. Dans l'Europe du XXI^e siècle, celle qui a commencé par une vaine tentative constitutionnelle et se poursuit aujourd'hui avec le traité de Lisbonne, ces valeurs de démocratisation dépendent beaucoup de la capacité des européennes et des européens à mettre en place une meilleure gouvernance locale qui optimise la prestation des services, la planification territoriale et la participation citoyenne. La gouvernance multi-niveau, au sens de la coopération entre les diverses institutions et les différents niveaux de gouvernement, constitue le grand défi de l'Union européenne et l'une des principales clés du succès du processus d'intégration. Les gouvernements locaux doivent être considérés comme des interlocuteurs inéluctables dans la construction européenne.