

LES GOUVERNEMENTS LOCAUX: PROTAGONISTES DE LA NOUVELLE EUROPE

Résumer en 30 minutes l'intense travail qui a été réalisé pendant ces deux jours est une tâche pratiquement impossible. Aussi celui qui se lance dans une telle aventure ne peut-il être qu'un téméraire. Les idées ont été si nombreuses, les participants si divers et le temps dont je dispose est si court, que je me vois obligé de me limiter à donner une vision d'ensemble et, surtout, à signaler les coïncidences, les convictions partagées par tous ceux qui ont réfléchi ensemble pendant ces quelques jours sur le rôle que doivent exercer les gouvernements locaux au sein de la nouvelle Europe.

D'abord, je tenais à souligner le succès de cet événement quant à la participation, nombreuse, à la qualité et à la diversité des institutions et réseaux ici représentés. Cette réussite devrait certainement être interprétée comme un signe de l'importance des gouvernements locaux pour la construction européenne et comme une preuve de la pertinence de la perspective choisie pour ce sommet. 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. L'année 2010 sera, en outre, l'Année Européenne de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale.

Tel est le contexte du Sommet Européen des Gouvernements Locaux que nous sommes sur le point de conclure. Un sommet au cours duquel ont été traitées les principales 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.

Les réflexions que nous avons menées pendant ces quelques jours sont d'une importance cruciale pour l'avenir des gouvernements locaux, mais aussi pour l'Union européenne elle-même, car les gouvernements locaux, par le fait même d'être les institutions les plus proches des citoyens, constituent la voie incontournable de la réussite d'une meilleure identification par rapport au projet qu'incarne l'intégration européenne. De fait, les gouvernements de proximité représentent



particulièrement bien l'Europe dans toute sa diversité. Par conséquent, 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.

Ce sommet européen des gouvernements locaux offre un espace de communication 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 nous devons faire face, parmi lesquels se trouve, 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 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 la sphère mondiale se définissait par la suppression de la sphère locale, et dissolvaient les 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.) et les 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 catégorielle.

Alors pourquoi faudrait-il considérer le local comme étant la seule forme de territorialité et le mondial comme l'espace fluide exclusif ? N'oublions pas que le système financier mondial n'existerait pas sans ses particularités locales dans des villes comme Londres ou New York et que certaines cultures locales, catastrophes et injustices particulières nous seraient tout à fait inconnues si ce n'est par le biais de la mondialisation. C'est une simplification qui ne rend pas justice à la complexité des relations entre ces deux réalités que d'assimiler le mondial au capital, au progrès et à la civilisation, tandis que le local équivaldrait à la tradition et à la territorialité, et de considérer le local comme une victime de forces externes impossibles à domestiquer, comme si le local n'était en mesure de créer aucun contexte, puisque les instances décisives sont complètement en dehors de sa portée.



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. Les forces de centralisation et de décentralisation agissent selon un processus interactif, articulent un réseau au sein duquel l'une et l'autre se manifestent simultanément. Cela ne signifie pas pour autant que rien n'a changé quant à la manière dont les lieux se constituent et établissent des relations avec le reste du monde. La mondialisation représente surtout une relation plus étroite entre les localités et les dynamiques mondiales. 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. La mondialisation, c'est bien plus la transformation du local que sa destruction. 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 confluence 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 dépend non seulement des flux internationaux de capitaux et d'information, mais aussi des acteurs locaux qui peuvent encourager, rectifier ou empêcher ce processus. Il semble donc de plus en plus évident que le gouvernement local représente un contrepoint positif aux effets les plus néfastes de la mondialisation. C'est en effet une instance fondamentale de la gouvernance de la mondialisation, qui neutralise ses dangers et exploite ses nouvelles opportunités.

Même si, à première vue, on peut avoir l'impression que le renforcement des institutions mondiales affaiblit l'espace local, plusieurs facteurs mettent en évidence qu'il y a également eu un processus de reterritorialisation. D'une part, l'ancien modèle fordiste de production a été progressivement remplacé par de nouveaux modèles de développement qui valorisent les aspects écologiques et, de ce fait, renforcent les spécificités territoriales. D'autre part, la fragmentation et la complexification de la structure sociale, dues aux dynamiques d'individualisation et aux demandes sociales toujours plus hétérogènes et spécifiques, exigent des réponses qui soient également plus individualisées et concrètes, difficiles à satisfaire si ce n'est à partir de logiques de proximité. En outre, les processus d'homogénéisation mondiale de la culture ont rencontré des réponses qui renforcent certains aspects d'identité et le sentiment d'appartenance communautaire. Force est de constater que la société postindustrielle offre de nouvelles structures d'opportunité aux espaces locaux dans ce contexte territorial mondialisé.

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 des

espaces ouverts intégrés dans un système qui fonctionne à l'échelle mondiale. L'espace qui reprend 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. De fait, comme le signale Joan Subirats, le territoire est une réalité non seulement physique, mais aussi relationnelle, c'est-à-dire un espace où se conjuguent la proximité et les flux, la cohésion et les relations. Cette double logique territoriale oblige les institutions locales à combiner la cohésion sociale et les stratégies de connexion, à mettre en jeu leur capital social et environnemental tout en s'intégrant dans de plus amples réseaux.

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 services aux 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.

C'est dans ce contexte qu'il est possible de parler de «démocratie locale» (Blondiaux). Le local, lieu de proximité, doit être considéré comme le niveau d'organisation où se créent la cohérence et l'intégration de l'action publique. Les relations de proximité corrigent la verticalité des relations sociales et les règles sociales impersonnelles, jugées trop générales. Aujourd'hui, le local s'érige en espace idéal pour la reconquête des citoyens, cet espace même qui, autrefois, avait été considéré comme le lieu du particularisme et de l'enracinement identitaire.

2. Nouvelles missions et responsabilités des gouvernements locaux

L'importance du local apparaît surtout dans le fait que les problèmes mondiaux sont des problèmes locaux, car c'est dans la sphère locale qu'ils se font sentir et sont subis et c'est là qu'une première réponse doit être apportée. La crise est mondiale, mais le chômage est local. Les problèmes ont beau être mondiaux, les victimes sont toujours locales, puisque nous vivons quelque part, dans une localité concrète. Aussi les villes et les régions sont-elles confrontées à de nouveaux défis, à savoir la cohésion sociale, l'environnement, l'énergie et la compétitivité. Ce n'est pas saisir toute la nature des crises mondiales que d'imaginer que ce caractère dispenserait les institutions locales de toute responsabilité ou justifierait le fait qu'elles soient privées des compétences et ressources nécessaires



pour y faire face. 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.

Pendant ces quelques jours, nous avons également débattu des responsabilités des gouvernements locaux en matière de paix mondiale. Je tiens ici à souligner l'importance du concept de «diplomatie de la ville». Proposé par Jorge Sampaio dans le cadre de l'initiative Alliance des civilisations, ce sujet nous pose de nombreux défis pour un problème que certains pourraient considérer comme étant complètement en dehors de notre portée. Or, nous devons être pleinement conscients que la paix mondiale se réalise non seulement à l'échelle mondiale, mais aussi dans nos quartiers et villes, c'est-à-dire là où les gouvernements locaux ont déjà acquis des bonnes pratiques en ce qui concerne la vie en communauté et l'intégration. Il s'agit, en quelque sorte, du revers de la médaille de la paix au niveau mondial.

Mais toute la question est de savoir si le cadre de compétences et la capacité financière de nos institutions locales sont en accord avec les nouvelles missions et responsabilités auxquelles ces organismes sont confrontés. La Charte Européenne de l'Autonomie Locale a établi, à juste titre, un concept d'autonomie locale qui est à la hauteur de ces enjeux, puisque les collectivités locales règlent et gèrent une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations. Cela implique, en premier lieu, le dépassement de toute conception qui tend à réduire les organismes locaux à des sphères de gouvernement inférieures dans le cadre de la relation entre les différentes administrations. Pour devenir réellement promoteurs, les gouvernements locaux ont besoin d'un cadre juridique et économique correspondant aux fonctions qu'ils doivent exercer. Ils ne peuvent plus être considérés comme les instances terminales de l'administration étatique ou régionale. Or, on leur attribue bien souvent de simples fonctions d'exécution des plans ou programmes élaborés par une autre instance administrative et certains ont même signalé, au cours de ce sommet, l'existence d'un abus de financement conditionnel, et ce alors que le gouvernement local est un niveau de gouvernement essentiel, un pilier de l'articulation territoriale de l'État qui ne peut être réduit à occuper une position subalterne.

La politique locale doit être revalorisée comme un espace fondamental pour la formation de la volonté politique et l'exercice de la citoyenneté, un espace qui, de par sa proximité, occupe une position clé en ce qui concerne l'amélioration concrète et au quotidien du bien-être des personnes. Mais pour ce faire, il convient de doter les organismes locaux d'une plus grande capacité de gouvernement et de permettre l'intégration des citoyens à la gouvernance collective. Il est grand temps de dépasser cette vision purement administrative et exécutive du gouvernement local, qui caractérise davantage la société industrielle classique que le XXI^e siècle, car les contextes sociaux, économiques, technologiques et culturels ont connu des changements substantiels depuis lors. La relation entre les différentes sphères de gouvernement s'est complexifiée, le mondial et le local sont toujours plus interdépendants, mais nous n'avons pas encore suffisamment avancé vers une articulation fonctionnelle du gouvernement multiniveaux.

Nous sommes à un moment historique où il n'est plus possible d'apporter des réponses universelles, à partir des sphères centrales de gouvernement, aux demandes d'une population qui est davantage consciente de ses besoins spécifiques. Dans ce contexte de déplacement de l'intérêt collectif vers les espaces de proximité, les organismes locaux sont appelés à jouer un rôle irremplaçable. Il s'agit de passer d'une conception du bien-être fondée sur l'universalisme et la redistribution vers une vision plus spécifique et participative. Les politiques sociales mises en œuvre au niveau local, par exemple, n'ont bénéficié jusqu'à présent que d'un faible soutien réglementaire, mais elles sont bien plus ciblées sur des groupes et des personnes spécifiques, en cela qu'elles prennent en compte l'hétérogénéité des situations, un phénomène particulièrement visible au sein des espaces locaux.

Tous ces motifs expliquent l'importance grandissante des gouvernements locaux dans la lutte contre l'exclusion, le chômage et leurs conséquences concrètes. En effet, alors que les assurances chômage sont destinées à résoudre un problème de déséquilibre temporaire sur le marché de travail et que les politiques de l'emploi prétendent favoriser, en général, les possibilités d'emploi, les situations concrètes de chômage de longue durée posent un problème d'exclusion qui exige, en soi, des mesures concrètes visant certaines personnes ou groupes. Pour identifier les processus d'exclusion sociale et lutter contre ces phénomènes, nous ne pouvons nous contenter des seules décisions générales et centralisées. De plus, il faut mettre en œuvre des programmes locaux qui tiennent compte des conditions concrètes. C'est pourquoi nous pouvons affirmer que, dans les villes, les statistiques deviennent des personnes. Là encore, il est clair qu'on a beau insister sur l'origine mondiale de nos principaux problèmes, leur résolution dépend dans une large mesure du fait que les gouvernements locaux aient la volonté politique de les affronter et disposent des instruments adéquats ainsi que des compétences et des ressources nécessaires pour y faire face.

L'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale nous donne l'occasion d'envisager le passage d'une citoyenneté sociale à une « citoyenneté urbaine », de manière à ce que la question sociale puisse se compléter par une question spatiale, car de nombreuses inégalités ont une forme spatiale, comme le démontre la structure urbaine d'un bon nombre de nos villes et de nos quartiers. Je veux dire par là que la citoyenneté ne peut être définie par les seuls États, considérés comme source de tous les droits. L'espace local, et tout spécialement la ville, est appelé à devenir un lieu de réconciliation entre les domaines économique, écologique et social.

À cet égard, l'accès équitable et universel aux services de base est un objectif auquel les gouvernements locaux doivent être particulièrement attentifs, puisque le renforcement de l'inclusion sociale constitue le meilleur moyen d'améliorer la sécurité de nos villes. Les gouvernements locaux intermédiaires exercent une mission essentielle dans ce domaine, en articulant le territoire, en vertu de leur propre nature, en tant qu'entités les plus proches des citoyens.

Par ailleurs, nous avons également parlé du sport en tant qu'élément d'inclusion sociale et de transmission de valeurs. Le sport, devenu une création d'idoles et d'élites, devrait aussi avoir une fonction de promotion et d'inclusion sociale, pour toute la population, et être un élément



d'intégration de la diversité. Voilà une tâche pour laquelle les mairies peuvent jouer un rôle irremplaçable.

3. Contexte de l'innovation politique européenne

L'Europe se situe dans une période où 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 Etats 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 suscitant 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.

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

Le contexte de ce Sommet des Gouvernements Locaux a également été marqué 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 régions et de nos villes, et augmentent les inégalités. La crise a provoqué une baisse de l'activité des entreprises, des fermetures et des licenciements, des taux de chômage élevés, etc., et a frappé, en premier lieu, toutes les personnes directement concernées par la dénommée bulle immobilière. Dans les villes, ses conséquences immédiates ont été l'abandon de certains projets, l'arrêt du secteur immobilier et la baisse des recettes alors même que les demandes en services sociaux augmentaient. La crise actuelle, comme n'importe quelle crise, accentue les inégalités. Les territoires pauvres, ainsi que les quartiers défavorisés des grandes villes, sont particulièrement sensibles à ce phénomène.



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. Aussi devons-nous défendre l'idée que la cohésion sociale, économique et territoriale n'est pas un coût, mais bien la force des sociétés européennes.

Dans ce contexte, ce sommet nous a donné l'occasion de débattre et d'échanger des idées ainsi que des informations sur les mesures qui doivent être prises, notamment 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. Nous avons ouvert un espace de réflexion sur les politiques locales dont a besoin l'Europe pour atteindre ses objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale. Il s'agit, en définitive, de trouver une manière de dépasser la crise en laissant derrière nous les raisons qui nous ont conduites à une telle situation.

Ces objectifs se sont concrétisés en deux lignes de travail: avancer vers une économie de la connaissance et de l'innovation, d'une part, et établir un modèle de croissance fondé sur un développement plus durable, plus respectueux de l'environnement, d'autre part. 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. Mais nous ne réussirons à accroître la compétitivité de nos sociétés que par le biais d'un changement culturel, qui permettra de mieux promouvoir l'esprit d'entreprise et du risque, et d'encourager l'innovation. Il s'agit de favoriser une culture et des politiques susceptibles de créer des environnements favorables à la productivité et au talent. Et pour ce faire, le travail des gouvernements locaux s'avère irremplaçable. Bien évidemment, ces nouveaux enjeux exigent la rupture d'une dynamique, et donc un changement important de la culture politique qui dominait auparavant dans les sphères locales, c'est-à-dire lorsque la réponse à la mondialisation était encore fondée sur l'exhibition des faibles coûts du sol, comme atout de la région, l'exemption d'impôts et les faibles coûts du travail. Nous avons découvert aujourd'hui, au prix du sévère rappel à l'ordre que nous a infligé la crise actuelle, qu'il existe d'autres voies bien plus prometteuses dans le domaine des initiatives durables – et non pas spéculatives – qui bénéficient d'un bon ancrage territorial.

Quelle que soit la dénomination utilisée pour caractériser nos sociétés contemporaines – société postindustrielle, société de l'information ou de la connaissance –, tous les concepts indiquent le changement profond que les pays avancés ont connu au cours des dernières décennies. Ils font référence au fait que les ressources d'information et de connaissance ont subi une croissance vertigineuse par rapport aux ressources matérielles et énergétiques. 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 thème 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 génération de connaissance avec leur traduction 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 qui ont été remises à jour à travers la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie UE 2020, dans le but de développer la compétitivité sur le terrain 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 destinées à intensifier les programmes d'innovation reposant sur la connaissance. Certains de ces programmes ont d'ailleurs été présentés au cours de ce sommet. Moyens innovants, villes du savoir, parcs technologiques, campus universitaires, régions créatives, réseaux de jeunes entreprises (*start-up*), etc., toutes ces expériences tentent de mettre en jeu une relation étroite entre l'espace, la connaissance, la science et la culture. Elles trouvent leur origine dans l'expérience selon laquelle le développement des territoires est conditionné par la présence des entreprises, des universités et des centres de recherche. L'attraction et la rétention des talents constituent des objectifs particulièrement importants 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 éveiller la créativité et améliorer la compétitivité, quels sont les modèles économiques à promouvoir ou comment gérer la coopération et la compétitivité entre les 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 sont donc au centre de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie européenne de développement durable. 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.

Plus précisément, la lutte contre le changement climatique présente des enjeux spécifiques dans une perspective locale. Les villes et les régions ne peuvent donc pas se désintéresser de ces problèmes ni être exclues de leur traitement. 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. Quoi qu'il en soit, la lutte contre le changement climatique dépend fortement des actions à petite ou moyenne échelle et, pour mettre en œuvre ces politiques, nous avons besoin d'une approche intégrée qui puisse compter sur la participation des acteurs infranationaux. Ainsi, des initiatives telles que le Pacte des maires illustrent-elles l'engagement local pour un avenir durable.

Il est évident que le changement de modèle économique doit être réalisé au niveau local. Aucune stratégie à long terme et ambitieuse sur le plan social ne peut être mise en œuvre sans une profonde implication de la société civile. C'est la raison pour laquelle la Stratégie UE 2020 s'élabore d'une manière plus participative que l'Agenda de Lisbonne et compte sur la participation des pouvoirs locaux.

5. 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. Si la société est devenue plus complexe, nous devons, nous aussi, avancer vers des formes de gouvernement qui recueillent et incorporent cette complexité. 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. 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.

Les processus de prise de décisions, dans les différentes institutions de la société actuelle, subissent un phénomène de «déhiérarchisation». Au sein des sociétés caractérisées par une grande hétérogénéité intérieure et une grande diversité de renvois vers l'extérieur, la gouvernance politique ne peut plus s'exercer à partir d'un centre unique. D'ailleurs, le concept de gouvernance multiniveaux tend vers cette direction, ce qui ne signifie pas pour autant une simple décomposition organisationnelle du système politique en niveaux, où chacun de ceux-ci réaliserait des tâches séparément. Au contraire, les politiques publiques ne peuvent plus être segmentées en niveaux de compétences (ni entre les États et les gouvernements locaux ni selon une fragmentation tayloriste de l'administration), notamment parce que, face aux nouveaux enjeux et limitations de la société, nous sommes obligés de rechercher une solution de coopération. C'est le caractère transversal de la

plupart des problèmes auxquels nous sommes confrontés qui exige un besoin croissant de coordination. De fait, la politique pourrait être considérée comme étant précisément une «organisation des interdépendances» (Renate Mayntz).

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 gouvernance 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. En revanche, de nouvelles formes de participation et de communication sont exigées. Gouverner, ce n'est plus une action unidirectionnelle et hiérarchique exercée par les pouvoirs publics sur les citoyens et le tissu social. L'action de gouverner exige toujours davantage de capacités d'implication et d'engagement, aussi bien pour la définition des problèmes et des politiques que pour la gestion des programmes et services. Cette mission doit être exécutée plutôt selon une logique relationnelle qu'à travers des dynamiques de subordination et de hiérarchie. Par ailleurs, le développement économique et la compétitivité d'un territoire dépendent du fait que le capital social des acteurs puisse assurer la disponibilité d'informations, de compétences, de ressources, de travailleurs qualifiés et de financement. Tout ce phénomène est influencé par la structure et la forme de gouvernement, la stabilité et la dynamique des relations sociales.

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 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.

En Europe, il existe une grande diversité de gouvernements locaux, notamment les mairies, les zones métropolitaines, les provinces, les agglomérations, les régions, les communautés autonomes, les États fédéraux, etc. D'autre part, les sphères locales bénéficient de plusieurs instances de représentation, comme le Comité des Régions, au sein de l'UE, mais aussi, en dehors de l'UE, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régions d'Europe du Conseil de l'Europe et les réseaux de gouvernements locaux, parmi lesquels nous remarquerons notamment le Conseil des Communes et Régions d'Europe. 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 Multiniveaux a-t-il mis en évidence l'importance grandissante des réseaux politiques locaux en tant que formes réduites de gouvernement. La gouvernance multiniveaux apparaît comme le mécanisme idéal pour l'intégration de tous les acteurs aux processus de prise de décisions



politiques. 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. Signalons à ce propos qu'une grande partie des réflexions centrales de ce Sommet ont porté sur le mode de participation des citoyens à la définition du modèle de la ville et de son territoire.

La gouvernance désigne de moins en moins la capacité d'avoir des solutions toute prêtes pour résoudre n'importe quel problème. Il s'agit plutôt du développement des capacités nécessaires à la résolution des problèmes. Ainsi le système politique est-il soumis à des exigences liées à la construction de la citoyenneté. Putnam synthétise cette exigence par le biais du concept de capital social local, en précisant que la qualité de la vie publique dépend dans une large mesure de l'acceptation des règles, de la confiance sociale et des réseaux d'engagement formés par des citoyens et citoyennes actifs. La plus grande richesse de nos villes et régions repose précisément sur la qualité de leur espace public, en tant que lieu d'exercice de la citoyenneté. C'est là que l'on reconnaît la capacité des démocraties à façonner des espaces de légitimité, de participation et de responsabilité. Les villes, ce sont les espaces du dialogue et du conflit.

Haley décrit la *governance capacity* comme un bien public ou encore comme l'infrastructure la plus importante de la vie civique, une infrastructure *soft* qui accompagne les infrastructures *hard* des réseaux physiques, des services sociaux et des garanties juridiques.

La capacité des gouvernements locaux à résoudre les problèmes augmente avec la création de réseaux de coopération. C'est pourquoi le travail en réseau constitue un élément clé pour les gouvernements de proximité. 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. D'ailleurs, en matière de gouvernance locale européenne, une grande part de l'innovation se manifeste précisément dans le domaine des réseaux de coopération : flux d'information et de services, redimensionnement des organismes locaux, etc. 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. C'est faire preuve d'intelligence coopérative que de tenir compte du fait que les principaux problèmes publics exigent un traitement transversal.

Les réseaux entre communes, par exemple, ont permis d'améliorer la prestation des services et les méthodologies de travail. D'autre part, c'est grâce aux coopérations territoriales, au développement des euroterritoires, des eurodistricts et des eurorégions que de nombreux projets ont pu être réalisés. Lors du présent Sommet, il a été question des opportunités que présentent ces réseaux au sein d'une 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 efficaces. Nous devons démontrer que nous sommes capables de construire à partir de la diversité et de la coopération, car les politiques ne sont efficaces que si elles sont créées par le biais de la collaboration entre les différentes institutions et avec la participation des citoyens.

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 configurer une meilleure gouvernance locale qui optimise la prestation des services, la planification territoriale et la participation citoyenne. La gouvernance multiniveaux, 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 nécessaires à la construction européenne.

À présent que ce Sommet est terminé, une nouvelle étape s'ouvre pour les gouvernements locaux, ce qui est vraiment décisif va enfin commencer. C'est maintenant qu'il faut traduire les déclarations en projets, les valeurs proclamées en politiques publiques. Nous disposons déjà de tous les éléments nécessaires à l'élaboration d'un agenda local européen ambitieux où, pour ainsi dire, les villes et les régions non seulement exerceront leurs responsabilités, mais en outre inscriront leur travail dans le cadre du projet général européen, car elles sont bien conscientes que cette perspective en fera les véritables protagonistes de la nouvelle Europe. L'énergie nécessaire à faire avancer l'Europe provient de nos villes et de nos régions.

Mais j'aimerais conclure en soulignant que notre responsabilité ne s'arrête pas aux espaces concrets où nous gouvernons ni même à l'Europe. L'intégration européenne se réalise dans le contexte de la mondialisation. Par conséquent, le débat actuel sur la gouvernance européenne est confronté à une responsabilité encore bien plus grande que je me permettrai de résumer par l'exigence suivante: proposer des réponses générales susceptibles d'être exemplaires pour la création d'un monde interdépendant et respectueux de sa propre pluralité. «*L'Europe offre une expérimentation moderne de la formation d'un monde véritablement "multipolaire" [...]. C'est, sans doute, un des messages que l'Europe politique peut proposer: multipolaire elle-même, elle peut promouvoir ce mode d'organisation; en projetant vers l'extérieur sa propre pratique interne, elle peut contribuer à "civiliser" la mondialisation.*» (Michel Foucher, *La République européenne*, Paris, 2000, p. 137). N'oublions pas que l'Europe est le laboratoire de la plus grande démocratie supranationale et pluriculturelle du monde. C'est la raison pour laquelle le processus européen d'intégration politique est une réponse inédite, et peut-être un jour exemplaire, aux circonstances qui conditionnent aujourd'hui l'exercice du pouvoir dans le monde.