



En quoi consiste un centenaire ?

De Renaud Payre- Professeur de science politique à l'IEP de Lyon, et Pierre Yves Saunier- Université Laval Département des Sciences Historiques de Québec, Canada

Il existe, aujourd'hui comme hier, de nombreux regroupements internationaux de municipalités dont CGLU est sans doute à l'heure actuelle le plus solide et le plus généraliste. Mais le foisonnement d'initiatives et d'activités singulières n'a pas cessé au cours des 100 dernières années. Dans les années 1920, un américain nommé White parcourt l'Europe pour défendre son projet de League of Cities destiné à remplacer la Société des Nations. En 1936-1937, un couple d'escrocs basés dans la région de Paris (France) crée une Union Internationale des Villes pour empocher les contributions de maires trop crédules. Immédiatement après la Seconde Guerre Mondiale, des maires français et allemands s'engagent dans des activités de jumelage pour remédier au conflit entre leurs deux pays. À Londres en 2005, les représentants de plusieurs mégapoles se réunissent pour prendre position sur la question du changement climatique, et fondent le Cities Climate Leadership Group (C40) en 2006. Tout au long du 20^{ème} siècle, les associations de municipalités se sont développées autour de thèmes très généraux, par exemple ceux de la paix ou de la construction européenne, mais aussi autour d'enjeux thématiques très spécialisés. Récemment, les associations ou réseaux de villes se sont ainsi multipliés sur des terrains aussi différents que les politiques éducatives, la défense de l'environnement ou l'éclairage urbain. Cela fait 100 ans que les municipalités de différents pays ont créé des regroupements et des associations pour systématiser leurs contacts, qui avaient bien évidemment commencé auparavant sous d'autres formes (correspondances, voyages d'étude, lectures), et qui continuent aujourd'hui à exister aussi sous d'autres formes. 100 ans que des groupements cherchent non seulement à défendre des intérêts urbains auprès des pouvoirs publics nationaux et internationaux, mais également à faire circuler des savoirs, des expériences, des idées, des procédés techniques et des politiques entre villes. En tentant ainsi de mettre en place une régulation inter-municipale ne passant plus uniquement par les Etats-nations. 100 ans d'activités, de questions, de débats, d'organisation au sein de groupements ébauchés à la fin du 19^{ème} siècle, mais qui ne prennent une tournure permanente qu'en 1913. 100 ans que célèbre aujourd'hui Cités et Gouvernements Locaux Unis, une association créée en 2004 par la fusion de plusieurs groupements de municipalités dont le plus ancien avait été fondé à cette date. En tant que chercheurs, nous travaillons sur ces activités inter-municipales depuis la fin du 19^{ème} siècle jusqu'à aujourd'hui et c'est

cette recherche que nous utiliserons ici pour attirer l'attention sur ce que contiennent ces 100 années.

C'est à Gand (Belgique), en 1913, que se tient le premier congrès international des villes. Ce congrès, organisé dans le cadre d'une exposition universelle, est orienté vers l'étude et la transformation de la vie municipale urbaine. Les organisateurs de cette manifestation figurent parmi les animateurs de la société bruxelloise internationaliste des premières décennies du siècle. Ils interviennent sur différentes scènes de la capitale belge : le Parti ouvrier, la franc-maçonnerie, les sciences sociales naissantes et l'activité internationaliste dans le domaine technique et savant (notamment autour de l'Institut International de Bibliographie). Dans tous ces domaines avaient pris forme des projets qui souhaitaient dépasser l'organisation nationale comme cadre de l'action publique. L'Union internationale des villes, qui naît de ce congrès de 1913, poursuit quatre objectifs qui rejoignent ces projets : représenter les idées et les intérêts en matière municipale, mettre en rapport les administrations communales de divers pays, leur offrir des services d'utilité commune et enfin étudier la vie municipale. L'ambition est bien de développer une connaissance approfondie de la ville saisie comme un tout car, dit-on, « tout est dans la ville ». Les leaders de l'Union partagent un constat : le dix-neuvième siècle a connu une urbanisation sans précédent. La cité serait « devenue un centre où s'exercent et s'amalgament toutes les activités de l'homme moderne », de l'éducation au travail en passant par l'assistance et l'économie (notamment via les régies municipales directes ou semi directes). Ces mutations, pensent-ils, exigent une mise en commun des savoirs, des expériences et des revendications. Devenue International Union of Local Authorities en anglais dans les années 1920 (afin de pouvoir intégrer les gouvernements locaux britanniques), c'est cette Union dont on célèbre aujourd'hui le centenaire puisqu'elle fut un des organismes fondateurs de CGLU.

Les objectifs affichés en 1913 peuvent sembler familiers à qui les compare avec ceux de CGLU aujourd'hui. Mais il serait trompeur d'en conclure à la stabilité des activités inter-municipales pendant 100 ans. Le monde de l'international municipal est marqué par de nombreux changements, des hésitations, des batailles parfois. Changements en ce qui concerne par exemple les interlocuteurs du mouvement inter-municipal : gouvernements nationaux, organisations intergouvernementales (de la Société des Nations aux Nations Unies et à la Banque Mondiale), structures supranationales comme l'Union Européenne. Hésitations, notamment, au sujet des formes et des domaines d'action à mettre au premier plan, avec une tension durable entre un projet technique (faire circuler les expériences) et politique (affirmer l'autonomie du gouvernement municipal et travailler à l'extension de son domaine). Batailles enfin comme dans les années 1960, lorsque des organisations aujourd'hui réunies dans CGLU, la Fédération de Villes Jumelées-Cités Unies et l'Union Internationale des Villes, ferraillent pour obtenir la reconnaissance de l'Organisation des Nations Unies, sur fond de guerre

froide. La célébration d'un centenaire peut donc donner l'apparence trompeuse d'une histoire au cours tranquille et irrésistible, et cela vaut aussi pour l'histoire individuelle des organisations, par exemple celle de l'Union Internationale des Villes. Mener, sur 100 ans, une cartographie des municipalités et sections nationales qui ont appartenu à cette Union, analyser les contributions financières des différentes régions et pays du monde à ses finances, ou encore étudier les organes exécutifs des diverses organisations internationales de municipalités, c'est révéler des rapports de force changeants entre des nationalités ou des régions, entre sensibilités politiques, entre types de villes, entre des profils d'individus impliqués dans la vie de ces associations.

Admettons donc, sans pouvoir pousser l'argument plus loin dans cette brève introduction, que le monde de l'international municipal soit pluriel et contradictoire dans ses formes et ses manières. N'en reste pas moins une certaine constante : depuis 100 ans, des municipalités et leurs représentants (dirigeants ou membres du personnel) ont trouvé un intérêt à participer aux activités qui réunissent les municipalités à travers les espaces nationaux. Ce ne furent pas toujours les mêmes municipalités, des mêmes pays, autour des mêmes thèmes, et les associations municipales internationales connurent bien des moments difficiles pour des raisons financières, politiques ou humaines. Mais jamais les activités inter-municipales ne cessèrent, y compris lors des deux conflits mondiaux. Pour aider à comprendre ce qui rend aujourd'hui le centenaire possible, il faut donc s'interroger sur les motivations de ceux qui y participent.

Il est impossible d'élaborer ici une typologie exhaustive des motivations dans les groupements inter-municipaux. Nous voulons donc simplement proposer un aperçu de la gamme de ces motivations autour de 3 remarques qui traitent de thèmes, de moments, de situations et de préoccupations différentes :

- Il est frappant de voir l'importance donnée aux réseaux inter-municipaux dans des périodes de crise économique. C'est vrai pour l'entre-deux-guerres comme pour la période qui commence dans la décennie 1980. Cela est particulièrement net pour les villes britanniques dans cette dernière phase : c'est la désindustrialisation qui conduit alors les élus municipaux et les responsables économiques à adopter de nouvelles stratégies économiques. Très concrètement il s'agit de diversifier les activités, d'orienter la ville vers des activités de services et de lui confectionner une nouvelle image. Pour cela, il faut trouver des ressources financières que les gouvernements nationaux dirigés par les conservateurs n'accordent pas. Ce travail de confection d'une nouvelle image de la ville est entrepris précocement par les Chambres de commerce puis par les élus qui s'investissent à l'international, notamment au niveau européen. Birmingham est une ville qui symbolise cette motivation économique à

l'engagement dans les réseaux internationaux : ses représentants jouent un rôle fondamental dans la création du réseau Eurocities, et en parallèle s'appuient largement sur les financements de la Commission Européenne pour transformer leur ville. C'est donc parfois pour obtenir des ressources très tangibles que les municipalités rejoignent les associations internationales.

- Ces ressources peuvent aussi être symboliques. Dès les années 1910, certaines municipalités urbaines cherchent à contourner la pesanteur d'Etats unitaires et centralisés par une participation aux réseaux internationaux. Les unions de villes – avec leur lot de conférences, congrès et voyages d'études – offrent aux municipalités une expertise qu'elles n'ont pas eu le moyen de constituer tant leur administration est faible comparée à celle des Etats-nations. Face à leurs gouvernements nationaux, les associations municipales allemandes ou italiennes défendent leurs revendications en se basant sur la comparaison internationale que permet leur participation à une association internationale de municipalités. Les municipalistes français, à l'instar d'Henri Sellier font un usage similaire de ces échanges organisés durant la première moitié du 20ème siècle. A la fin des années 1980, Barcelone offre un exemple fameux de ce détour par l'international. L'objectif est de renverser la centralisation installée par le régime franquiste et d'affirmer le rayonnement barcelonais par rapport à la ville capitale, Madrid. Mais c'est aussi une rivalité entre deux pouvoirs locaux qui explique la recherche de soutien et de visibilité à l'international. C'est la lutte entre la ville de Barcelone et la Généralitat de Catalogne qui conduit l'équipe de Pasqual Maragall à s'engager dans l'organisation de grands événements (les jeux olympiques de 1992) mais aussi dans la mise en œuvre de structures plus permanentes (réseaux de villes) qui permettent d'associer à la municipalité un réseau d'universitaires, de représentants du patronat local, de la chambre de commerce, etc. Plus récemment, la participation aux réseaux inter-municipaux fournit l'occasion à des municipalités de défendre leurs revendications pour plus d'autonomie ou de liberté, notamment parce que certaines associations internationales ont des liens avec l'Union Européenne ou les organismes des Nations-Unies. Participer à une association internationale de municipalités, c'est se donner les moyens de contester une situation institutionnelle nationale défavorable aux municipalités.
- Lorsqu'on suit les activités internationales de villes particulières durant les 100 dernières années, on note parfois des périodes où l'implication dans les groupements internationaux est plus intense. Il s'avère qu'une équipe municipale réformatrice, un maire novice ou novateur, jouent parfois la carte internationale pour construire leur programme, justifier les

changements qu'ils souhaitent introduire dans leur ville. Attention toutefois : la participation aux regroupements internationaux permet aussi de mobiliser les expériences étrangères pour légitimer le maintien d'une politique existante. Plus largement, adhérer à une association municipale, participer à ses activités, c'est pour les élus et les techniciens municipaux se mettre en position d'acquiescer de l'information ou du savoir faire qui peuvent être utilisés sur la scène locale. C'est aussi se donner les moyens, pour un maire ou un élu, de se construire une stature internationale qui peut donner accès aux responsabilités gouvernementales nationales. C'est enfin, dans le contexte des toutes dernières décennies, un outil qui permet de prendre part à la compétition internationale entre villes pour attirer les investissements ou les touristes, en diffusant largement l'image d'une ville moderne et internationale. Sur ces motivations particulières à certains contextes, les recherches en cours sur les pratiques inter-municipales dans les villes d'Asie, d'Amérique du Sud ou d'Afrique soulignent des caractéristiques propres à ces villes et aux conditions urbaines de notre début de 21ème siècle. Mais ce sera l'affaire d'un autre centenaire.

Suggestions de lecture

Ewen Shane and Saunier Pierre Yves, (eds), *The other global city. Explorations into the transnational municipal moment 1850-2000*, Palgrave Macmillan, 2008

McCann Eugene and Ward Kevin (eds), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011

Payre Renaud and Saunier Pierre Yves-, 'L'internazionale municipalista : L'Union Internationale des Villes fra 1913 e 1940', *Amministrare*, anno XXX, gennaio-agosto 2000.

in Renaud Payre, ed., *Lyon ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale 1914-2013*, Lyon : Libel, 2013.

Saunier Pierre-Yves (ed), 'Municipal connections in the 20th century', *Contemporary European History*, Vol.11, No.2, novembre 2002.