

**Les problèmes et les chances des agglomérations: des exemples venus d'ailleurs**  
**Journée suisse des villes le 28 août 2008 à Lugano**

**Discours de Madame la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey**

---

**Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux,  
Monsieur le Syndic de Lugano,  
Monsieur le Président de l'Union des villes suisses,  
Mesdames et Messieurs les représentants des villes,  
Mesdames et Messieurs,**

**Laissez-moi vous dire tout le plaisir que j'ai de pouvoir participer à cette journée des villes suisses et de vous apporter les salutations du Conseil fédéral. La Confédération est consciente du fait que 75 % des suissesses et des suisses vivent dans une agglomération et que d'eux viennent des idées et des impulsions déterminantes.**

**Le thème que je souhaite développer devant vous porte sur les problèmes et les chances des agglomérations en relation avec des exemples venus d'ailleurs.**

**Je souhaiterais débiter mon propos par quatre remarques:**

**Première remarque: Nous vivons un changement spectaculaire dans l'histoire des civilisations. En 2007 plus de la moitié de la population mondiale habite en ville. Plus de trois milliards de personnes vivent aujourd'hui en milieu urbain, qu'il s'agisse de communes rurales, de petits centres urbains ou de villes de taille moyenne, ou encore de grandes villes, d'agglomérations urbaines peuplées de plusieurs millions d'habitants, voire de mégalo-pôles. Pour la première fois, la société mondiale s'est véritablement urbanisée. Et d'ici à 2050, six milliards d'habitants, soit deux tiers de la population mondiale, vivront en milieu urbain.**

**Deuxième remarque: Dakar, Lagos ou Sao Paulo... Qui n'a à l'esprit l'image des bidonvilles qui jouxtent des quartiers résidentiels bien protégés. C'est là que se**

manifeste le heurt entre pauvreté et richesse, entre taudis et lotissements sécurisés. Le processus d'urbanisation entraîne, ghettoïsation et multiplication de résidences protégées, juxtaposition de zones défavorisées et de quartiers riches, prolifération de zones interdites et de secteurs hautement sécurisés.

Troisième remarque: Les villes des pays en développement et celles des pays industrialisés ont, en dépit de leurs criantes disparités politiques, économiques et culturelles, un dénominateur commun: une multitude des problèmes à résoudre. En effet, rares sont les villes riches à être épargnées par la sous-alimentation, la misère des sans-abri et le chômage. Et tout aussi rares sont les villes des pays en développement à être privées du lustre de la haute finance, des technologies de pointe ou encore de la mode.

Ma dernière remarque: Les villes pauvres des pays en développement génèrent une empreinte écologique peu profonde. Elles ont, par ailleurs, une grande expérience du recyclage, servent souvent de laboratoire d'idées et sont à l'origine d'innovations qui peuvent se révéler utiles pour les villes du Nord.

Mesdames et Messieurs,

Si la ville stimule certes l'économie mondiale, elle est aussi synonyme d'insécurité et de perte d'identité. Si la ville est pionnière en matière de politique environnementale, elle est néanmoins génératrice de pollutions et de dévastation. C'est en ville que se manifeste l'urgence de problèmes planétaires - comme l'insécurité alimentaire, les épidémies, les carences en eau ou le bouleversement climatique. Pourtant, c'est souvent en ville qu'échoue la gestion de ces problèmes.

La suprématie galopante des villes induit des changements auxquels nous n'étions pas vraiment préparés. On peut dès lors légitimement se demander quels sont les défis liés à cette vertigineuse évolution.

J'en citerais 3, la rapidité de l'urbanisation, l'extension non contrôlée des villes et j'aborderai enfin la question des ressources.

**La rapidité de l'urbanisation d'abord. En Europe, l'urbanisation est un processus qui s'est étendu progressivement sur plusieurs siècles. Dans les pays du Sud, à l'inverse, ce phénomène se concrétise souvent dans un espace de quelques décennies.**

**En 1950, seules New York et Tokyo comptaient plus de 10 millions d'habitants. Aujourd'hui, la terre compte vingt mégapoles dont la majorité en Asie et en Amérique latine. Si la tendance actuelle se poursuit, la population urbaine passera de 2,8 milliards d'individus en 2000 à 4,9 milliards à l'horizon 2030. D'ici là, la planète comptera près de quatre citadins sur cinq dans les pays en développement.**

**L'extension non contrôlée ensuite; la majeure partie de la croissance démographique dans les nouveaux centres urbains d'Afrique et d'Asie se matérialise dans des quartiers insalubres, dont l'extension est incontrôlée et la viabilisation lacunaire. Le visage des villes du 21<sup>ème</sup> siècle est celui d'un enfant sous-alimenté, dans un gigantesque bidonville à Nairobi, Calcutta ou Mexico City.**

**Cet enfant sous-alimenté vit souvent dans un endroit privé d'électricité et d'eau potable, sans même qu'il y ait de toilettes à proximité. Jour après jour, son existence est menacée par la maladie et la violence imputables aux nuisances de toutes sortes. Education et accès aux services de santé ne sont encore pour lui qu'une bien lointaine utopie.**

**Enfin, la question des ressources, les villes ne monopolisent que 2 % de la surface de la planète, alors qu'elles consomment 80 % de ses ressources. Or ce déséquilibre menace la capacité de production des écosystèmes qu'il s'agisse de nourriture, de matières premières, d'eau potable ou de stabilité climatique. La nécessité de veiller aux critères de durabilité dans le contexte du développement urbain ne fait dès lors plus aucun doute. Comme vous le savez, en Suisse de nombreuses villes peuvent se présenter comme «ville énergie» ou mettent «l'agenda local 21» en oeuvre. Quelques unes font un travail de pionnier, aussi sur le plan international.**

**«Les villes, comme les rêves, sont faites de désirs et de peurs», écrit l'écrivain Italo Calvino dans son livre «La città invisibile».**

**Rêves cauchemars, la «ville informelle» est constituée de lotissements érigés dans l'illégalité, de bâtiments squattés, de logements provisoires destinés aux réfugiés ou aux travailleurs itinérants. Rêves réalités, la ville génère elle-même ses ressources, tels que nourriture et sources d'énergie. Comme Accra, capitale du Ghana. Elle abrite six millions d'habitants – dont d'innombrables immigrés et de personnes issues de l'exode rural. Un millier de «paysans urbains» y produisent – dans leur cour, sur des terrains en friche, en bordure de routes ou encore dans des décharges abandonnées - des denrées alimentaires destinées à leur propre subsistance, voire à la vente.**

**Selon les estimations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 800 millions de personnes travaillent ainsi dans un cadre agricole urbain, principalement dans les pays d'Asie. Le coût exorbitant et les énormes besoins énergétiques qu'occasionne le transport classique des denrées alimentaires vers les zones de concentration urbaine expliquent le rôle capital - inédit à ce jour – que joue désormais la production locale de denrées alimentaires.**

**Autre exemple, celui de Karachi, où les familles pauvres ont joint leurs efforts pour mettre sur pied un système d'élimination des eaux usées. Les habitants y assument eux-mêmes la responsabilité de la planification, de la construction et de l'exploitation du système local de conduites.**

**Nul n'ignore que les villes sont à l'origine de nombreux problèmes liés tant à la pollution de l'eau ou de l'air qu'aux nuisances causées par des systèmes énergétiques non viables à long terme. Pourtant, ce sont aussi les villes qui recèlent le potentiel nécessaire pour imprimer à la situation planétaire une évolution positive:**

- les villes disposent - dans les domaines de la construction, de l'isolation des bâtiments, de la connaissance des besoins à satisfaire, de l'utilisation de l'énergie solaire et d'autres technologies - de compétences permettant de réduire considérablement les besoins énergétiques et les coûts qui en résultent;**

- les villes ont la capacité de se regrouper en réseaux pour veiller à la protection du climat en promouvant le recours à des sources d'énergie plus respectueuses de l'environnement. Il y a des villes qui s'engagent dans la création de tels réseaux. Les 650 gouvernements locaux qui participent au réseau «campagne des villes pour la protection du climat» se consacrent à la planification et à la mise en œuvre d'une politique climatique viable à long terme;
- les villes ont la capacité de compléter leurs efforts en matière de politique climatique par les mesures de protection environnementale, le recours à des technologies moins gourmandes en énergie et la décentralisation de l'approvisionnement en énergie. Elles ont aussi la capacité d'innover, de créer des espaces urbains collectifs propres à mettre à disposition un environnement constructif, social et culturel attrayant, accessible à tous, emprunt d'esthétisme, de douceur et de convivialité.

**Mesdames et Messieurs,**

**Il n'existe probablement aucun remède-miracle apte à transformer un milieu urbain dur en un environnement durable, juste et pacifique. Reste qu'il y a consensus sur les orientations pour atteindre ces objectifs:**

- **transparence dans la gestion des affaires publiques,**
- **création d'infrastructures novatrices respectueuses de l'environnement,**
- **discernement dans l'aménagement des sols, et**
- **promotion de l'entente sociale dans le respect des diversités culturelles.**

**Meine Damen und Herren**

**Für die Politik eröffnen sich neue Chancen. Gerne möchte ich einige Bemerkungen dazu machen:**

- **Sowohl in den Ländern des Südens wie auch bei uns rücken städtische Lebensformen stärker ins Blickfeld der Politik. Die klassischen „Stadt-Land“ Grenzen erodieren.**

- Ein zweiter Punkt: rasch wachsende Städte entsprechen nicht unserem Bild einer mitteleuropäischen Stadt, die sich durch eine gewisse politische, soziale und bauliche Kohärenz auszeichnet. In den Städten des Südens ist die Reichweite staatlicher und städtischer Politik sehr beschränkt. „Informalität“ wird der zentrale Begriff, um das Funktionieren der rasch wachsenden administrativen, wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Systeme zu verstehen.
- Dann ist auch ein anderes Bild zu korrigieren. Lange war das Verständnis verbreitet, Stadtentwicklung sei eine Frage der Ressourcen und Infrastrukturversorgung. Heute setzt sich aber immer mehr das Verständnis durch, dass die Bewältigung der städtischen Probleme auch eine Verlagerung der Kompetenzen erfordert. In den meisten Ländern des Südens ist zwar eine Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung der lokalen Demokratie, durchgeführt worden oder sie ist noch im Gange. Oft fehlen aber die notwendigen Voraussetzungen wie eine effiziente lokale Politik oder eine administrative Kultur. Klientelistische Strukturen der Willensbildung und Ressourcenverteilung stehen den Normen einer transparenten Entscheidungsfindung im Wege.
- Ich bin mir bewusst, dass für Sie die Dezentralisierung nicht zuoberst auf der Agenda steht. Aber auch Sie suchen nach neuen Formen der Zusammenarbeit, vor allem mit den Agglomerationen. Eine erhöhte Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme, eine schwierige Finanzlage prägen auch Ihre Diskussionen. Auch Sie handeln mit umliegenden Gemeinden zahlreiche Vereinbarungen aus. Ihnen geht es vielleicht häufig wie mir. Als Aussenministerin der Schweiz muss ich Dutzende von bilateralen Verträgen aushandeln und weiterentwickeln.
- Ein weiterer Punkt betrifft die innovativen Ansätze einer problemlösungsorientierten Politik. Wie zum Beispiel die kooperativen Modelle, in denen Bewohnergruppen, Mieterorganisationen und Stadtverwaltungen beteiligt sind. Dabei sorgen informelle Koalitionen aus lokalen Politikern, Sozialengagierten, Umweltschützern, Befürwortern nachhaltiger Landwirtschaft und Quartiergruppen dafür, dass unterschiedliche Interessen in Entscheidungen mit einfließen und derart Synergien genutzt werden.

- Und ein letzter Punkt. Auch auf internationaler Ebene werden zunehmend neue Formen der horizontalen Zusammenarbeit wichtig. Stadtregierungen und –verwaltungen vernetzen sich in weltweiten Initiativen wie der *Cities Alliance*, oder dem *United Council of Local Governments*, oder auch in Städtepartnerschaften. Lokale Organisationen schliessen sich zu internationalen Netzwerken zusammen. Und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) verbinden sich in Dachverbänden wie der *Habitat International Council*.

Meine Damen und Herren

Gestatten Sie mir, dass ich als Verantwortliche für die Entwicklungspolitik des Bundes den Blick vom «Lokalen» noch etwas schärfer auf „Globales“ richte: auf die wichtigen gemeinsamen Orientierungen zur Bekämpfung von Armut, zur Sicherstellung einer globalen Zukunft und zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung, die die internationale Staatengemeinschaft im Jahre 2000 festgelegt hat. Acht Entwicklungsziele sollen den Anteil der Menschen, die an Armut und Hunger leiden, bis 2015 um die Hälfte reduzieren. Die Schweiz trägt diese „Verpflichtung“ der internationalen Gemeinschaft mit.

Vor drei Jahren haben sich auch Städte und Gemeinden aus 127 UN-Staaten mit der „Local Government Millennium Declaration“ zu eigenen aktiven Beiträgen auf lokaler Ebene verpflichtet. In der Erklärung heisst es: *Armut und Hunger auszurotten, allen Jungen und Mädchen den Abschluss der Grundschule zu ermöglichen, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern, die Gesundheit von Müttern und Kindern zu verbessern, die Ausbreitung von HIV/Aids zu stoppen, die Lebensbedingungen von Slumbewohnerinnen und –bewohnern zu verbessern, den Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen zu ermöglichen, die Umwelt zu schützen und eine globale Partnerschaft für Entwicklung zu schaffen, in der entwickelte Länder mehr und bessere Hilfe leisten, Schulden erlassen und faire Handelschancen ermöglichen.*

Alle Themen, die in diesen acht Millenniums-Entwicklungszielen angesprochen sind, finden sich in Städten, auf engstem Raum wieder. Dort wirken sich materielle Armut, armutsbedingte Krankheiten, soziale Verwahrlosung, fehlende

Lebensperspektiven, Umweltzerstörung, Landflucht, Gewalt usw. dramatisch aus. Die acht Ziele sollen bis 2015 erreicht werden. 2015 ist morgen. Und es bleibt noch viel zu tun.

Insbesondere das erste Ziel, die Bekämpfung von Hunger und Armut, macht Sorge. 1990 betrug die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben – also mit weniger als einem Dollar am Tag – etwa 1.25 Milliarden. Heute sind wir bei einer Zahl von weniger als einer Milliarde. In wesentlichen Bereichen gibt es eindruckliche Fortschritte. Sie sind aber sehr ungleich verteilt, sowohl in Staaten als auch zwischen Regionen und Kontinenten.

Der wirtschaftliche Erfolg von China und Indien hat wesentlich zur Reduzierung der Armut beigetragen. In Afrika ist der Anteil der Menschen in extremer Armut zwar gesunken. Er stagniert aber wegen der Bevölkerungsentwicklung.

Das achte Millennium-Entwicklungsziel soll eine weltweite Entwicklungspartnerschaft aufbauen. Dazu gehört gute Regierungsführung auf allen Ebenen, das heisst auch im kommunalen Bereich. Um Entwicklungsprobleme zu lösen, braucht es Dezentralisierung, Bürgernähe der kommunalen Verwaltung, Korruptionsbekämpfung. Um Entwicklungsprobleme zu lösen, braucht es den Beitrag der Städte weltweit.

Städte sind wichtige Erfahrungsträger, wenn es um flexible und innovative Lösungen geht. Dialoge „von Stadt zu Stadt“ bieten Möglichkeiten für gegenseitiges Lernen und für den Austausch über gelungene Vorgehensweisen. Das gegenseitige *Capacity-Building* hilft, die erforderlichen Lösungskompetenzen aufzubauen und ermöglicht interkulturelle Annäherungen. Städte finden lokale Lösungen für globale Probleme. Davon zeugte auch die Wichtigkeit der Bürgermeisterforen im Rahmen des UN Gipfels für Nachhaltige Entwicklung, der 2002 in Johannesburg stattgefunden hat.

Meine Damen und Herren

Was lässt sich aus all dem für Schweizer Städte ableiten? Ich sehe vor allem drei Handlungsfelder:

Das *erste* Handlungsfeld ist die entwicklungspolitische Bildungsarbeit, die Sensibilisierung für Anliegen der Entwicklung, die uns alle, im Norden wie im Süden betreffen.

Das *zweite* Handlungsfeld ist der Erfahrungsaustausch zu globalen Themen sowie die Erarbeitung konkreter Lösungsansätze.

Das *dritte* Handlungsfeld liegt in der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit. Eine ressourcenleichte Verkehrs- und Stadtraumplanung und Programme zur Gebäudeisolierung, Energieeffizienz, Umrüstung auf erneuerbare Energien sind in einer lokalen wie auch globalen Perspektive eminent wichtig.

In all diesen Handlungsfeldern haben viele von Ihnen Bedeutendes erreicht und wollen noch mehr erreichen. Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie mit ihrem Engagement einen wichtigen Beitrag leisten, dass die Schweiz ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele nachkommen kann. Ich weiss, dass ich auf Sie zählen kann. Das hilft mir in meiner Arbeit sehr.

Wir leben in einer Welt, in der die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Ländern intensiver geworden sind. Wir leben in der *e i n e n* Welt. Lokale Probleme haben immer auch eine globale Dimension. Die Vernetzung der Städte in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern ist nötiger denn je, wenn wir globale Herausforderungen wirksam angehen wollen.

Wir erfahren immer mehr über die Auswirkungen der Erderwärmung. Es ist zu erwarten, dass die Länder des Südens die Folgen wesentlich stärker zu spüren bekommen als wir. Auf der internationalen Agenda stehen denn auch heute „klassische“ Fragen der Gerechtigkeit: Wer sind die Opfer des Klimawandels? Wer die Gewinner? Welche Lasten werden wem zugemutet? Welche Rechte werden verletzt? Wer trägt die Verantwortung?

Die Grenzen des global verfügbaren Umweltraumes sind bereits zu spüren, obwohl erst eine Minderheit der Weltbevölkerung die Früchte des wirtschaftlichen

**Fortschritts genießt. Gerechtigkeit lässt sich nicht mehr mit der Verbreitung von grenzenlosem Wirtschaftswachstum schaffen. Vielmehr müssen Gerechtigkeit und Grenzen zusammengedacht werden. Ohne Ökologie keine Gerechtigkeit, weil sonst die Umwelt in Turbulenzen stürzt.**

**Mit einer zukunftsfähigen Klima- und Umweltpolitik können Städte die Weichen für das Zusammenleben der Menschen auch anderswo stellen. Vor diesem Hintergrund sind vor allem zwei alte Tugenden gefordert: Klugheit und Fairness.**

**Es braucht Klugheit. Denn Städte lassen sich schwerlich nachhaltig gestalten, wenn wir unseren Blick nicht immer wieder auf das Globale ausweiten, auf die unbeabsichtigten Nebenfolgen, wenn wir diesen oder jenen Schritt machen. Klugheit heißt: genau auf die realen Gegebenheiten schauen. Es geht heute darum, Wertschöpfung mit weniger Naturverbrauch, mit weniger Energie, Stoffen und Flächen zu erzeugen.**

**Die zweite Tugend, die es braucht, heißt Fairness. Eine exzessive Nutzung des Umweltraumes schränkt die Möglichkeiten und Fähigkeiten der sozialen Mehrheit der Weltbevölkerung ein, ihr Leben zu verbessern. Die wichtigste Regel der Fairness lautet: Schwache nicht treten und darauf achten, dass alle mit gleichen Ausgangsbedingungen und Stärken agieren können.**

**Meine Damen und Herren**

**Ich komme zum Schluss. Die Zukunft der urbanen Weltgesellschaft entscheidet sich in jeder einzelnen Stadt. Der einzelne Bürger agiert auch in der globalisierten Welt lokal. Global ist immer auch lokal. Das gilt für eine „megacity“ in Indien ebenso wie für eine Kleinstadt in unserem Mittelland. Nur wenn wir die Probleme der Städte lösen, werden wir in der Lage sein, eine menschenwürdige Zukunft darin zu finden. Wir müssen zusammen lernen, mit den neuen Herausforderungen umzugehen. Gemeinsames Lernen ist effektiv, weil es keine Minderwertigkeitsgefühle auslöst, sondern partnerschaftlich geschieht. Durch diese Gemeinsamkeit im Prozess haben wir die Chance, vertrauensvoll miteinander zu handeln.**

**Es kommt immer auf jene an, die in der Stadt leben. In jenem Ort, den der amerikanische Soziologe Richard Sennett treffend als „Kultur der Differenz“ bezeichnet. Globalisierung rückt entfernte und unterschiedliche Lebensformen näher zusammen. Wir alle müssen rasch lernen, diese Differenzen auszuhalten. Und wenn es einen Ort gibt, der dem „Zusammenstoss der Kulturen“ entgegenwirken kann, durch seine fast erzwungene Fähigkeit zum Austausch, zu Toleranz und Dialog – dann ist es die Stadt.**

**Ich wünsche Ihnen für den heutigen Tag einen regen Erfahrungsaustausch und viele neue Impulse für Ihre Arbeit.**

**Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.**