

L'articulation des échelles de gouvernance : une question omniprésente mais refoulée parce qu'elle heurte de front la théorie politique classique

Contribution à la charte de la gouvernance locale élaborée par le Ministère français des affaires étrangères ; intervention au séminaire du 28 mars 2008

Pierre Calame

Intervention, 4 pages (bip 3634)

Résumé

1. L'articulation des niveaux de gouvernance, une question essentielle
2. L'articulation des échelles de gouvernance, une question qui heurte de front les idées reçues
3. Le principe de subsidiarité active, un fondement nouveau pour l'articulation des échelles de gouvernance

Mots-clés thématiques : SUBSIDIARITÉ ACTIVE; ARTICULATION DES ÉCHELLES DE GOUVERNANCE

Mots-clés géographiques : EUROPE; FRANCE

Mots-clés acteurs : ADMINISTRATIONS; COMMISSION EUROPÉENNE

Mots-clés méthodes : DIFFUSION DES IDÉES ET PROPOSITIONS

Réf. : *intranetfph/bip/3634, ETA3 - Les échelles de la gouvernance et leurs articulations*

Ma réflexion sur l'articulation des niveaux de gouvernance est à la fois nourrie par une très vieille et longue expérience d'administrateur d'un territoire et, depuis vingt ans, par un travail international.

L'articulation des niveaux de gouvernance est à la fois **une question omniprésente et une question systématiquement refoulée**. Tout se passe comme si elle réémergeait sans arrêt et sans arrêt on lui tapait sur la tête. Je crois qu'il faut comprendre pourquoi. Mon propos s'articulera sur trois points : pourquoi est-ce central ? pourquoi est-ce constamment refoulé ? comment s'en sortir ?

Deux exemples d'omniprésence parmi mille autres. En 2005, CGLU (Cités Gouvernements Locaux Unis) a tenu son congrès fondateur à Paris. Que ressort-il des multiples ateliers comme réflexions communes des villes du monde ? Deux questions évidentes, l'échange d'expériences et l'articulation des niveaux de gouvernance. Deuxième exemple, Africités 3, à Yaoundé à la même époque, portait sur les services de base en Afrique. Qu'est ce qui émerge des ateliers ? exactement les deux mêmes questions. Quelle que soit la réflexion menée à partir de cas concrets sur la gouvernance, l'articulation des niveaux de gouvernance émerge comme une question essentielle au point que je la considère comme l'une des cinq grandes questions de la gouvernance à côté de celle de la légitimité, de la démocratie et de la citoyenneté, de la pertinence des agencements institutionnels et de la coproduction du bien public.

1. L'articulation des niveaux de gouvernance, une question essentielle

Pourquoi est-ce si essentiel ? Pour une série de raisons que j'évoquerai rapidement.

Premièrement **il n'y a plus aucun problème qui soit ou local ou global**. L'idée qu'il y a des problèmes locaux, des problèmes nationaux, des problèmes mondiaux et que l'entière de la solution peut se trouver à un seul niveau est illusoire. Qu'il s'agisse de l'énergie, de l'exclusion sociale, de l'habitat, de l'éducation, ou même de la sécurité - on pourrait multiplier les exemples et évoquer tous les domaines de gestion des sociétés, aucun problème réel ne peut se traiter à un seul niveau. On passe donc son temps à essayer de faire rentrer de force dans des boîtes institutionnelles des questions qui ne peuvent trouver place dans ces boîtes.

La deuxième raison tient à **la nature des problèmes** qu'a à gérer la société. Pour aborder à la fois les aspects sociaux, économiques, techniques et environnementaux des questions, il faut une approche territoriale. C'est à l'échelle territoriale, qu'il faut trouver les cohérences. Mais les systèmes et les interdépendances sont mondialisés, à l'image des systèmes de production, à travers de grandes filières sectorielles qui s'organisent. Le secret de la gouvernance réside donc dans **une approche matricielle de la société**, capable de combiner les dimensions verticales des filières et les dimensions horizontales de la cohérence territoriale. La pensée politique, je reviendrai là dessus, exclut de penser ce sujet.

La troisième raison pour laquelle l'articulation des niveaux est essentielle c'est que **le cœur de l'art de la gouvernance n'est pas d'arbitrer entre cohésion et autonomie, entre unité et diversité**. Le cœur de l'art de la gouvernance c'est de produire le maximum d'unité et le maximum de diversité, sinon il n'y aurait pas d'art de la gouvernance, il y aurait simplement des arbitrages entre cohésion et autonomie. Traiter simultanément l'unité et la diversité renvoie forcément à l'articulation des niveaux de gouvernance, le niveau « d'en haut » incarnant l'unité et le niveau « d'en bas » la diversité.

Quatrième raison, il y a des rapports profonds entre **l'articulation des espaces**, symbolisée par l'articulation des niveaux de gouvernance, **l'articulation des temps**, comment on pense stratégiquement le court terme et le long terme ensemble et **l'articulation des secteurs**,

comment on désectorise l'action publique. Or ces trois questions sont des angles morts de la pensée sur la gouvernance.

2. L'articulation des échelles de gouvernance, une question qui heurte de front les idées reçues

Quels sont les blocages ? J'en prendrai plusieurs illustrations essentiellement inspirés du cas français. Pour la petite histoire, j'ai démissionné de l'administration par désaccord avec la loi Deferre de 1982, précisément du fait de divergences sur cette question d'articulation des niveaux de gouvernance. J'ai participé très directement à la négociation de la Loi de décentralisation et j'ai participé également, au début des années 2000, au livre blanc du débat sur la gouvernance européenne.

Reprenons le cas de la France. Quels sont les blocages de la pensée ? Le premier porte sur **la théorie de la démocratie**. L'obsession féodale est de savoir qui décide. On sait parler compétences légales, on ne sait pas parler en termes de **mode de gouvernance**. On n'a pas compris que le cœur du politique est le **processus** par lequel s'élabore une solution satisfaisante et non la question de savoir qui appose sa signature finalement. Ce déplacement n'a pas été fait dans les théories. Il s'opère heureusement de plus en plus dans les faits. La théorie qui court est que pour que les vaches soient bien gardées il faut qu'on sache quel est le berger. Il faut donc que sur chaque sujet on ait un responsable et un seul. C'est cette théorie qui a conduit à l'aberration du concept de bloc de compétence. Il consiste à essayer de découper la réalité en des morceaux. Pour chacun de ces blocs, un niveau de gouvernance aurait le monopole de la compétence, de l'autorité. On voit bien le parallèle avec la sectorisation des actions publiques où chaque secteur de l'action municipale relève d'un maire adjoint. On fabrique un découpage du réel et on dit ça c'est la condition de la démocratie. En réalité, on arrive exactement, comme je l'avais prévu dès 1982, au résultat inverse, à un déni de démocratie : comme naturellement un responsable politique cherche à travailler sur les vrais sujets et pas seulement sur les sujets de sa compétence, le fait d'avoir renvoyé dans l'impensé l'articulation des niveaux de gouvernance fait que tout le monde s'occupe de tout dans le plus parfait désordre puisque la nécessité de traiter la réalité est renvoyée dans la pensée.

Une deuxième raison, plus troublante encore, c'est la méfiance à l'égard des élus. En France, on a posé comme règle qu'aucune collectivité locale ne pourrait avoir la tutelle sur une autre par crainte de bagarres politiques. Du coup, n'existe comme tutelle des collectivités locales quelles qu'elles soient que le niveau étatique, qui est un niveau aberrant pour le traitement de la plupart des sujets car il est ou trop petit ou trop grand. On a exporté ces idées dans nos anciennes colonies avec une méconnaissance impressionnante des réalités.

La troisième raison elle est liée à **la vision étriquée privilégiant dans les processus politiques le moment de la décision**. Je prendrai le cas de l'Europe. Lors de l'élaboration du livre blanc sur la gouvernance de l'Europe, l'idée de subsidiarité active a failli s'imposer, mais les Français et les Allemands s'y sont opposés, tenant à l'idée de liste limitative de compétences. Que veut dire liste limitative de compétences ? ça veut dire que l'entité de niveau supérieur, en l'occurrence l'Europe, va s'accrocher à ce qu'elle a comme compétences pour en étendre le champ au maximum. Limiter les compétences veut dire que les considérations de marché intérieur, domaine par excellence de l'Union européenne, vont l'emporter sur les autres considérations de gouvernance.

Quatrième raison, **la culture de la fonction publique** selon laquelle il y a les choses nobles, celles qu'on peut imposer et les choses molles. On en est encore à l'opposition entre hard power et soft power. L'Europe a inventé deux innovations majeures de la gouvernance de l'après

guerre : l'idée de monopole de proposition de la Commission et, plus récemment, le concept de concertation ouverte. Mais les fonctionnaires européens en général trouvent que cette concertation est une forme dégradée de la gouvernance par rapport à l'acte noble de la directive qui s'impose à tout le monde. La sous-estimation des modes de gouvernance renforce l'obsession de savoir qui décide, dans quel lieu, à quel niveau. A ceci s'ajoute une **conception patrimoniale du pouvoir**, perçu comme un jeu à somme nulle, un gâteau à partager et non comme un pouvoir d'initiative, de projet, de coordination qui est aujourd'hui la forme majeure du pouvoir.

Tant que l'on ne s'attaque pas à ces obstacles idéologiques et théoriques, on n'a aucune chance de parvenir à une bonne articulation des échelles de gouvernance, on produit un discours plein de bonnes intentions, « il faudrait se coordonner », « il faudrait s'articuler », etc, mais ces bonnes intentions se heurtent le lendemain à la culture des fonctionnaires, à la culture des élus et au bout du compte à la théorie politique. C'est à celle-ci qu'il faut impérativement s'attaquer en réexaminant, à la lumière de la réalité du monde d'aujourd'hui, tous ces présupposés.

3. Le principe de subsidiarité active, un fondement nouveau pour l'articulation des échelles de gouvernance

Quelle est la solution ? Pour moi depuis des années, elle réside dans ce que j'ai appelé la subsidiarité active. Cette idée est partie de constats très répétitifs et très simples tirés de l'expérience comparative. Dès qu'on traite une question - celle qui a été fondatrice du concept c'est la capacité des politiques publiques à traiter correctement la question des quartiers pauvres des villes, que ce soit dans le Nord ou dans le Sud -, dès qu'on procède à un échange d'expériences internationales, **on s'aperçoit que les conditions de succès et d'échecs sont toujours les mêmes**. En d'autres termes, ce n'est pas au niveau des **solutions** que se trouvent les modalités de gouvernance mais au niveau des **questions**. Cela veut dire que toute stratégie de cohésion qui vise à fixer d'avance les moyens, donc des recettes pour agir et vouée à l'échec. **Ce qu'il faut c'est faire émerger de l'expérience des principes d'action communs**, ce que j'ai appelé des **obligations de résultats**. Le rôle majeur des différents niveaux est de produire cette échange d'expériences, d'élaborer en commun les obligations de résultats qui soient opposables au niveau d'en dessous. La subsidiarité active est un processus **d'apprentissage collectif** dans lequel les obligations de résultats se construisent par l'expérience. Encore une fois, le cas de l'Union Européenne est intéressant parce que souvent c'est plus ou moins ce qui se pratique dans ce que l'on appelle la coordination ouverte mais on ne va pas jusqu'au bout, on refuse de théoriser cette pratique et d'en reconnaître le caractère central.