

La Commission Balladur sera-t-elle enfin l'occasion de jeter les bases, en France, d'une gouvernance multi niveaux ?

L'acte 3 de la décentralisation montre des insatisfactions profondes à l'égard des actes 1 et 2. Mais pour que le remède ne soit pas pire que le mal, il faut comprendre la nature de la gouvernance, analyser de manière rigoureuse les raisons profondes, notamment conceptuelles des insuffisances actuelles et en déduire de vraies perspectives d'avenir.

7 pages (bip 3850)

Résumé

1. Unité et diversité, stabilité et mouvement, clarté des responsabilités et gestion des relations : trois couples de termes qui fondent l'art de la gouvernance.
2. Les trois erreurs majeures de la décentralisation de 1982-1983 et la nécessité de les assumer aujourd'hui.
 - 2.1. Le choix des échelons identitaires de la France rurale
 - 2.2. Les « blocs de compétence »
 - 2.3. Le refus de la tutelle d'une collectivité sur une autre
3. Comment sortir maintenant de ce mauvais pas ?
 - 3.1. Plutôt que de toucher aux périmètres existants, promouvoir la gouvernance multiniveaux et le principe de subsidiarité active
 - 3.2. Développer la pratique des territoires de projet
 - 3.3. Développer et encourager les coopérations transversales
4. Conclusion : D'une réforme administrative à une stratégie de changement

Réf. : intranetfph/bip/3850

1. Unité et diversité, stabilité et mouvement, clarté des responsabilités et gestion des relations : trois couples de termes qui fondent l'art de la gouvernance.

Premier couple, unité et diversité. Traditionnellement, les pays jacobins privilégiaient l'unité de la communauté, de la nation, et les pays germaniques l'autonomie, le respect de la diversité, la subsidiarité de l'action publique. En réalité, unité et diversité, cohésion et autonomie ne sont pas à opposer mais à traiter de façon conjointe. S'il s'agissait d'un jeu à somme nulle où il faudrait placer plutôt le curseur du côté de l'unité ou plutôt de la diversité, selon les options politiques, il n'y aurait pas d'art de la gouvernance. Au contraire, il y a art de la gouvernance parce que l'on peut trouver des solutions et des processus qui assurent **à la fois** plus d'unité et plus de diversité.

Deuxième couple, stabilité et mouvement. La gouvernance, c'est-à-dire l'art des sociétés d'inventer leur mode de gestion pour assurer à la fois leur cohésion, leur sécurité, leur développement et l'équilibre entre les activités humaines et l'environnement, est la quille de la société. C'est un facteur majeur de stabilité. On le voit avec les institutions politiques qui font partie de la construction de l'identité des communautés. A ce titre, la gouvernance est, par vocation, du côté de la stabilité. Mais, suivant cette même définition, la gouvernance doit évoluer en fonction de l'évolution des sociétés, en particulier de la taille, de la complexité et de l'interdépendance des problèmes que ces sociétés ont à résoudre : une communauté locale pouvait être presque close sur elle-même il y a quelques siècles, elle s'inscrit maintenant dans des interdépendances mondiales. Comme l'illustre le cas des agglomérations, dont les limites sont mouvantes, le système administratif et politique est appelé à s'adapter en permanence. Le cas de la gouvernance des grandes villes, celui de la construction de l'Europe et celui de la gouvernance mondiale, illustrent bien le retard de nos institutions politiques sur la nature des problèmes de la société. Mais là encore, si l'on traite l'équilibre de la stabilité et du mouvement comme un jeu à somme nulle, il faut chercher le moindre mal entre l'importance accordée aux identités communautaires, qui plaide pour une grande stabilité des institutions, et notamment des collectivités territoriales, et la nécessité de faire évoluer en permanence les périmètres institutionnels et l'organisation des administrations en fonction de l'évolution rapide de l'échelle et de la nature des problèmes. Il y a art de la gouvernance parce qu'au contraire on peut trouver de nouvelles manières de concilier stabilité et mouvement.

Troisième couple, clarté des compétences et gestion des relations. Aucune politique sectorielle n'est aujourd'hui bien adaptée aux défis de la société, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé, de l'environnement ou de l'énergie. Aucun problème ne peut se traiter à une seule échelle territoriale. Aucune politique efficace ne peut être enfermée dans les limites d'un département ministériel ou d'un service municipal. Et, pourtant, les agents de la fonction publique ont besoin de savoir qui ils sont et à quel service ils appartiennent, de même que chaque collectivité territoriale rend compte à sa propre base électorale. Là encore, s'il s'agit d'un jeu à somme nulle, la société est confrontée à un dilemme : renoncer à gérer les relations et sacrifier ainsi la pertinence de l'action publique ; ou ne plus voir que la gestion des relations et placer les collectivités territoriales et les agents de la fonction publique dans une sorte de magma sans repère. L'art de la gouvernance est, ici encore, de trouver d'autres manières de concilier clarté des compétences et gestion des relations.

2. Les trois erreurs majeures de la décentralisation de 1982-1983 et la nécessité de les assumer aujourd'hui.

2.1. Le choix des échelons identitaires de la France rurale

Les changements incessants de structures administratives et fiscales ont un coût social très important, assez comparable à ce qui se passe quand un tissu économique est bouleversé par la transformation permanente des périmètres des entreprises par fusions ou par « ventes par appartement ».

La réforme de 1982-1983, a été inspirée par des objectifs louables mais a commis trois erreurs majeures que l'on essaie, depuis, de corriger par des bricolages qui sur certains plans améliorent la situation mais, sur d'autres, rajoutent à la complexité du système local et conduisent, dans les plus mauvais cas, à une profonde désillusion de la société française à l'égard de la décentralisation.

On peut résumer les erreurs de la décentralisation en une phrase : « une décentralisation féodale et rurale au moment où était en train de se construire une Europe urbaine ».

La première erreur a été, au moment où le paysage politique était bouleversé et permettait d'engager une réforme comme on en fait une fois par siècle, **de consolider les deux échelons traditionnels de la France centralisée** : le département et la commune. Deux échelons identitaires et souvent nobiliaires. On a fait le choix de mettre le vin nouveau dans de vieilles outres pour se concilier les corps constitués : ça a été une réussite tactique puisque la loi a été votée à l'unanimité et un échec stratégique en tournant le dos à l'avenir.

Le département a été conçu, lors de la Révolution française, comme un niveau de **gestion administrative**, à telle enseigne que le premier projet de l'Assemblée Constituante, en 1789, défendu par Thouret, était de construire un quadrillage du territoire dans l'ignorance volontaire des anciennes réalités sociales, des spécificités régionales et des solidarités économiques. C'est d'ailleurs pourquoi, jusqu'en 1982, les préfets, nommés par le gouvernement, étaient en même temps les chefs des services techniques départementaux. Même si le périmètre des départements a été, à l'issue des débats de l'Assemblée Constituante, légèrement modifié pour tenir compte des réalités historiques, il n'en reste pas moins marqué par « l'esprit de géométrie » qui prévalait lors de la Révolution française pour organiser les relations entre les citoyens et la Nation. Quant aux communes, chacun savait très bien lors de la réforme de 1982-1983 que, sauf exception, elles avaient une forte valeur identitaire, héritières des paroisses de l'ancien régime, mais une pertinence très faible par rapport aux nouvelles réalités économiques et sociales, en particulier aux nouvelles réalités urbaines. Chacun savait donc que baser la fiscalité locale sur des fragments de villes était un véritable pousse au crime.

Mais il y a plus, une donnée physique et numérique fondamentale que nous avions soulevée au moment du débat de la loi. On peut observer que lorsqu'un niveau de collectivité territoriale regroupe moins de 20 entités dans le niveau en dessous, les relations entre les deux peuvent être d'ordre **contractuel** et les règles du niveau d'au dessus peuvent s'élaborer **en concertation** avec le niveau d'en dessous. Remarquons qu'au niveau européen, que la crise institutionnelle est d'ailleurs venue dès que l'on a franchi le cap des 15 puis des 20 États membres. En France, la relation de l'État avec les régions est encore contractuelle et personnalisée parce que ce rapport de 1 à 20 est à peu près respecté. Quand une région essaie de conduire une réflexion collective stratégique, elle identifie en général en son sein une vingtaine d'agglomérations ou de « pays ». C'est un grand maximum. A l'opposé, quand une région ne regroupe que deux départements, la compétition mimétique est inévitable entre les deux échelons.

On peut discuter de la taille des régions, de leur hétérogénéité. L'analyse du tissu économique montre que, dès les années 80, la plupart des grandes entreprises se structuraient plutôt en sept à dix grandes régions qu'en vingt deux ou vingt trois. De même, dans le cas par exemple du Nord Pas de Calais, la région est faite de deux départements parce qu'un redécoupage raisonnable du département du Nord en deux ou trois n'a jamais été mené à son terme.

Dès lors que l'on voulait avoir une approche vraiment stratégique de la décentralisation, la préconisation que nous avions faite au Ministère de l'équipement de l'époque découlait de ce constat : vingt régions, en dialogue contractualisé avec l'État. Au sein de chaque région, une vingtaine d'ères urbaines et de pays en mesure de dialoguer de façon contractuelle avec les régions. Tel n'a pas été le choix du législateur. Nous en traînons aujourd'hui le boulet même si des lois successives ont essayé de consolider la gouvernance à l'échelle des agglomérations.

2.2. *Les « blocs de compétence »*

La deuxième erreur fondamentale a été de vouloir attribuer à chaque niveau de collectivité territoriale des « blocs de compétences », c'est-à-dire des compétences exclusives. Ceci ne prête guère à conséquence lorsqu'il s'agit de la gestion de bâtiments ou d'infrastructures, comme dans le cas des collèges ou des routes départementales, ou quand il s'agit d'échelons gestionnaires comme c'est le cas avec le département pour la gestion d'aide sociale. Néanmoins, les fondements conceptuels de la démarche étaient erronés et nous l'avions dit dès le moment du débat de la loi. L'idée, apparemment de bon sens, des « blocs de compétences » est que les citoyens doivent savoir de quoi chaque collectivité territoriale est responsable, seul moyen, selon les tenants de cette doctrine, de sanctionner positivement ou négativement la gestion au moment des élections. Mais, derrière cet apparent bon sens il y a la négation des faits : **aucun problème de la société ne peut être géré à une seule échelle. Le problème n'est donc plus de définir des règles de partage des compétences mais de définir des règles et des pratiques de l'exercice de la compétence partagée.** La vision des blocs de compétence renvoie implicitement à une conception féodale du pouvoir, un pouvoir réparti comme un gâteau que l'on se partage et non un pouvoir dynamique, incarnant la capacité d'une communauté humaine à prendre en charge son destin.

2.3. *Le refus de la tutelle d'une collectivité sur une autre*

A ces deux erreurs s'en est ajoutée une troisième, reflétant les contradictions des législateurs de l'époque à l'égard de la démocratie elle-même. Je veux parler du principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. D'un côté, la décentralisation est un acte de foi dans la démocratie. De l'autre, cette règle de l'absence de tutelle, seul l'État en ayant le monopole (c'est-à-dire en réalité l'administration), est un acte de défiance à l'égard des élus du peuple.

La suite des événements a montré les conséquences durables de ces trois erreurs. Or ces erreurs n'ont pas été commises par hasard. Ces trois débats étaient clairement sur la table dès 1982. Les conséquences des choix faits à l'époque étaient parfaitement connues et prévues par tous ceux qui avaient une expérience de ce genre de question.

D'un côté il a fallu bricoler après coup des autorités d'agglomération, en rajoutant une ou plusieurs couches au fameux millefeuille. De l'autre, chaque collectivité territoriale ayant à cœur de traiter des véritables problèmes de la société, là où le principe de blocs de compétence prétendait introduire la clarté il a suscité exactement l'inverse, la totale confusion : en effet chaque collectivité cherche à s'engager sur les vraies questions mais, l'idée de coopération entre elles ayant été implicitement écartée dès le départ par les blocs de compétence et l'absence de tutelle, **la coopération entre les niveaux de collectivités n'a jamais été pensée, ni au plan de la théorie, ni au plan du droit, et s'opère donc dans la plus totale improvisation.**

3. Comment sortir maintenant de ce mauvais pas ?

3.1. Plutôt que de toucher aux périmètres existants, promouvoir la gouvernance multiniveaux et le principe de subsidiarité active

Modifier une fois de plus les territoires devenus très progressivement territoires identitaires, y compris les régions et les agglomérations, serait un remède pire que le mal. On retrouve au niveau de la décentralisation ce qui est déjà au cœur du discrédit du politique au niveau national : la logorrhée législative et le changement permanent des organigrammes comme illusion de l'action politique.

Le vrai problème est ailleurs, c'est celui de **l'évolution des cultures politiques et administratives**, celui du renforcement du niveau régional en le dotant d'un certain nombre de compétences législatives à l'instar des autres grands pays européens, celui de la double réforme de la fiscalité locale pour la concentrer sur les bonnes échelles de solidarité et sur les bonnes taxations.

On a besoin de **développer, au fil des années, un art de la gouvernance** qui valorise les trois couples décrits au début de la note : unité et diversité ; permanence et changement et clarté des compétences et gestion des relations. Pour cela, il faut mettre au centre de toute réforme **l'art de la coopération et l'art de l'articulation des échelles de gouvernance**. Les élus locaux doivent être jugés par les électeurs non sur l'exercice solitaire de leurs compétences mais sur leur capacité à promouvoir des stratégies à l'échelle des problèmes et à coopérer pour cela avec les autres.

Le couple unité - diversité conduit au **principe de subsidiarité active**. La fonction des échelons de cohérence et de stratégie que sont l'agglomération et la région est d'animer une réflexion collective avec les échelons du niveau d'en dessous, la commune pour l'agglomération, les villes et les pays pour la région, de façon à élaborer ensemble **des obligations de résultats**. C'est sur la base de ces obligations de résultats que les niveaux d'en dessous peuvent rechercher les meilleurs moyens d'atteindre ces résultats en fonction de contextes toujours différents les uns des autres. C'est ce principe de subsidiarité active qui doit régir l'exercice des responsabilités partagées.

L'agglomération et la région sont jugées sur leur capacité à animer le processus, les niveaux d'en dessous, pays et communes sont jugés sur leur capacité à répondre de façon innovante et participative aux obligations de résultats. On peut faire observer qu'**en Europe l'évolution des esprits va exactement dans ce sens**. On peut en prendre deux illustrations. Tout d'abord, on ne parle plus, à l'échelle de l'Union Européenne, que de « gouvernance multi-niveaux ». Cette idée est de plus en plus mise en avant par la Commission et, étayée par les apprentissages nés de la méthode de coordination ouverte. Elle a été largement reprise récemment dans le livre vert sur la cohésion territoriale.

La même idée se retrouve à propos des services d'intérêt général : la Commission Européenne s'oriente de plus en plus vers la définition du cahier des charges des fonctions à remplir par les services d'intérêt général. Sur la base de ce cahier des charges on peut déroger aux règles de libre concurrence, selon des formes qui ne sont pas sans rappeler les obligations de résultats au cœur du principe de subsidiarité active.

Déjà, lors du livre blanc sur la gouvernance européenne, en 2000, l'idée de subsidiarité active avait pratiquement émergé, tant elle est évidente. Ce sont les États, en particulier la France et l'Allemagne, qui s'étaient opposés à ce que l'on mette ce principe en avant, car il remettait en cause leur propre pratique.

Proche de cette idée d'articulation des niveaux d'espace se retrouve **l'articulation des niveaux de temps**. Dès la fin des années 60, avec la Loi d'Orientation Foncière (LOF), on a compris,

même si ce n'est pas toujours correctement traduit en pratique, l'articulation nécessaire des différentes échelles de temps : l'aménagement du territoire appelle des stratégies à 50 voire à 100 ans. Pensons par exemple au développement durable et à l'efficacité énergétique : compte tenu du poids du chauffage et des transports de personnes et de marchandises dans la consommation d'énergie, l'organisation des territoires et l'évolution du parc de logements sont décisifs. Or, l'organisation du territoire se transforme lentement et le parc de logements anciens se rénove tout aussi lentement. Mais stratégie ne veut pas dire planification détaillée. C'est un peu la confusion qui existait dans les anciens schémas directeurs où l'on voulait emboîter en poupées russes les schémas d'agglomérations au cinquante millième et à horizon de 30 ou 40 ans et les plans d'occupation des sols au cinq millièmes et à 10 ans.

La région et l'agglomération sont, par excellence, les niveaux de la stratégie et du long terme, les niveaux où peuvent s'organiser la coopération des acteurs publics et privés sur longue période. Le niveau départemental et le niveau de la commune sont plutôt ceux de la mise en œuvre d'orientations établies en commun. Tout cela appelle au préalable l'affirmation que l'acte 3 de la décentralisation consacre l'importance décisive de la gouvernance multi-niveaux et appellera des apprentissages de longue haleine pour la mettre en œuvre.

Régions et agglomérations sont aussi les niveaux par excellence de la fiscalité car elle recouvre l'ensemble des composantes économique et résidentielle, urbaine et rurale, riche et pauvre, des communautés. C'est sur elles qu'il faut porter l'effort en même temps que l'on transfère la fiscalité qui pénalise le travail vers une fiscalité qui encourage l'économie d'énergie et de ressources non renouvelables.

3.2. Développer la pratique des territoires de projet

Prenons maintenant le second couple identité ou stabilité et changement. Le changement s'exprime par ce que l'on pourrait appeler **les territoires de projet et de coopération à la carte**. C'est une démarche que connaissent toutes les entreprises performantes. Elles associent la stabilité de l'appartenance du personnel à un service de l'entreprise à l'adaptabilité que permet la constitution de « groupes projets » organisés de façon plus temporaire autour d'un objectif commun.

C'est une vocation naturelle des régions d'organiser ces « groupes projets ». Elles peuvent le faire entre les régions elles-mêmes, lorsqu'il s'agit d'une échelle qui dépasse chacune d'elles, l'Etat gardant évidemment ses responsabilités lorsqu'il s'agit d'un projet national qui, le cas échéant, peut aller à l'encontre des intérêts à court terme des différentes régions concernées. Mais la constitution de « groupes projets » vaut plus encore à l'intérieur d'une région, pour constituer la force de travail et les financements ad hoc nécessaires pour traiter un problème particulier. La région doit disposer, sur ce plan, d'une grande légitimité à prendre les initiatives, de crédits incitatifs, voire de certaines capacités réglementaires. Il faut souligner ici l'importance décisive des apprentissages de la coopération. Ils relèvent d'un des biens les plus précieux des communautés humaines, le capital immatériel : c'est, précisément, l'art de dépasser les querelles de boutique ou de clocher, au nom du bien commun, en tissant progressivement des réseaux de relations et des habitudes de coopération. Ainsi la stabilité doit être exprimée par la permanence des collectivités territoriales identitaires et l'adaptation par l'expérience et la légitimité de construire des coopérations à géométrie variable.

3.3. Développer et encourager les coopérations transversales

Le troisième couple clarté des compétences – gestion des relations relève d'apprentissages similaires mais on met ici l'accent, moins sur la coopération entre différentes échelles de gouvernance qu'entre les différents services spécialisés. Un exemple particulièrement parlant est

celui de la santé. On sait de plus en plus clairement, même si bien des lobbies ont intérêt à le dissimuler, que la qualité de santé d'une population relève de façon, sinon marginale, du moins minoritaire, des grands investissements techniques qui absorbent l'essentiel des finances publics. La santé individuelle et collective est un processus complexe qui inclut l'alimentation et l'éducation, la qualité de l'environnement, la qualité de la vie sociale, la cohérence entre ce que l'on croit et ce que l'on fait. Elle relève de ce que l'on pourrait appeler de façon générique le bien être et la santé d'une société. Presque tous les secteurs de l'action publique ont un impact sur la santé. Mais si l'on regarde une collectivité territoriale moyenne, organisée en services sectoriels dont chacun est rattaché à un vice-président, on s'aperçoit que sous le discours rituel en faveur de la transversalité de l'action et de la coopération entre services, c'est la loyauté au patron politique direct qui est en réalité le critère essentiel pour être bien vu et être promu. Rompre ce cloisonnement administratif appelle autre chose que de l'incantation, demande une stratégie de transformation culturelle et institutionnelle à longue haleine, la valorisation publique des approches transversales, des réseaux d'échange d'expériences pour réduire des coûts d'apprentissage, des financements de droit commun pour l'inciter.

4. Conclusion : *D'une réforme administrative à une stratégie de changement.* Ce qui vient d'être décrit précédemment montre à quel point une réformette à relents politiciens ne fera que renforcer le scepticisme de la société française à l'égard de la décentralisation, à l'égard des collectivités territoriales et, plus généralement, du corps politique.

Faire de la décentralisation un apprentissage de la gouvernance du 21^e siècle demande une stratégie beaucoup plus prospective, plus lente, certes, mais aussi plus pertinente et plus durable. Comme toute stratégie, il faut respecter quatre étapes :

- **une prise de conscience**, c'est-à-dire une analyse sans concession des conformismes intellectuels qui ont fondé la décentralisation et de tout ce qui éloigne d'une politique publique pertinente ;
- l'élaboration d'une **vision partagée** que j'ai essayé d'esquisser brièvement dans cette note ;
- la recherche d'**alliés du changement** car aucune transformation de ce type ne peut se faire aux forceps. Pour cela, il faut, en particulier, mettre à contribution les écoles de formation des fonctionnaires locaux et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale pour expérimenter de nouveaux modes de pensée ;
- **l'identification des premiers pas** en inventant, dans chaque région, un vaste processus d'apprentissage.