

2. Les relations entre niveaux de gouvernance : la subsidiarité active

La gestion des relations entre les défis, entre les acteurs et entre les niveaux de gouvernance est au cœur de ses crises actuelles. Dans ce chapitre nous allons nous concentrer sur les principes qui régissent les relations entre niveaux de gouvernance. Je commencerai par décrire les liens entre le local et le global, puis j'exposerai, sous le nom de principe de subsidiarité active, les modalités nouvelles par lesquelles cette relation peut s'exercer.

Les relations nouvelles entre le « local » et le « global »

Dans un monde de l'interdépendance, chaque événement est à la fois local, produit par la combinaison de causes, de facteurs et d'acteurs particuliers, et global tant par les influences qu'il subit que par les impacts qu'il provoque.

En analysant les crises de la gouvernance et du modèle actuel de développement, nous avons vu que le caractère « vertical », « taylorien » des filières de production des biens et services publics et privés était en cause. Le renforcement des cohérences « horizontales » est seul à même de recréer les liens entre ces différentes filières qui s'ignorent.

Nous avons noté ensuite que le fonctionnement autonome des niveaux de gouvernance, chacun d'eux disposant de compétences exercées de manière exclusive est en réalité, et quoique ses partisans prétendent le contraire, une des sources majeures de la crise de la démocratie. Ce principe est maintenant tellement inadapté à l'état de la société, où les évolutions sont à la fois locales et globales, qu'il aboutit à placer hors du champ politique l'essentiel de ces évolutions, conduisant les citoyens à penser que le jeu démocratique lui-même est illusoire. Ainsi, l'argument des tenants de la séparation des compétences par niveau se retourne contre eux : la possibilité pour chaque gouvernant d'invoquer son impuissance devant des facteurs qui lui échappent le conduit à prétendre que tout ce qui est bien vient de son action, et que tout ce qui est mal vient de l'extérieur. C'est la définition même de l'irresponsabilité.

Or, la réflexion sur la responsabilité nous a conduit au contraire à concevoir une autre forme de relation du local au global. La responsabilité étant définie par l'impact direct et indirect des actes, il n'est plus possible de n'être comptable de ceux-ci que devant les électeurs, pour le gouvernant, ou devant les actionnaires, pour le dirigeant. Dans une société interdépendante, responsabilité et souveraineté deviennent deux concepts incompatibles. Enfin, la réflexion menée sur la citoyenneté nous a proposé une autre approche encore des

relations entre niveaux de gouvernance : la citoyenneté est nécessairement plurielle, elle se situe à tous les niveaux, du local au mondial. Le principe de responsabilité partagée des différents niveaux de gouvernance commence dans le cœur des citoyens eux-mêmes.

Le principe de subsidiarité active s'est trouvé confirmé par la réflexion sur les fondements constitutionnels d'une gouvernance légitime : la discipline imposée au nom du bien commun doit être justifiée par les objectifs poursuivis et non par l'existence de « territoires politiques et administratifs » immuables et, pour être pleinement légitime, elle doit satisfaire au principe de moindre contrainte.

Qu'il s'agisse de la gestion de la biosphère, de l'encadrement de l'économie ou de l'organisation de la société tout entière, l'art de la gouvernance consiste à atteindre le maximum de cohésion avec la plus grande liberté d'initiative la plus grande unité avec le maximum de diversité. Toute innovation locale qui s'avère mieux adaptée, qui accroît le capital social, qui élargit en définitive la palette des réponses tout en respectant un certain nombre de principes communs est un progrès pour tous.

De quelque côté que l'on se tourne, l'articulation entre niveaux est au cœur de la gouvernance. Aucun problème majeur de la société contemporaine ne peut se traiter à un seul niveau et par une seule institution. Les relations entre niveaux de gouvernance ont toujours existé mais étaient laissées en lisière, ou renvoyées dans l'impensé. Les mettre au cœur de la réflexion, c'est appliquer le « principe d'inversion » évoqué en première partie : valoriser ce qui était marginalisé ; traiter comme secondaire ce qui était jusque-là central.

La naissance du concept de subsidiarité active : la déclaration de Caracas

Sans doute n'avais-je pas une vision aussi claire des enjeux de la gouvernance lorsque le concept de subsidiarité active s'est imposé à moi au début des années 1990. J'en rappelle brièvement l'histoire. En 1991, la fondation Charles Léopold Mayer organise avec le gouvernement vénézuélien et l'Université de Caracas un séminaire de réflexion entre responsables politiques et administratifs en charge dans différents pays de la politique de réhabilitation des quartiers d'habitat populaire. Rien d'original à cela sinon la diversité géographique des participants et la méthode utilisée. La vingtaine de participants venait des cinq continents. Chacun d'eux exerçait ses responsabilités dans des contextes économiques, culturels et politiques extrêmement différents. Le déroulement du séminaire était fondé sur une prise de parole libre. Pas de conférences ou de thèmes fixés à l'avance. Un échange ouvert sur les difficultés, les interrogations et les enseignements que chacun tirait de ses propres pratiques. Au bout de trois jours, nous nous sommes aperçus à notre grande surprise que les conditions de pertinence des politiques publiques face à ce type de problème étaient partout les mêmes et supposaient l'application de principes identiques. En revanche, bien entendu, les solutions concrètes à adopter pour mettre en œuvre ces principes étaient radicalement différentes selon qu'il s'agissait de l'Indonésie, du Cameroun, du Brésil, du Venezuela ou de la France.

Des principes directeurs communs construits collectivement et tirant leur légitimité des conditions mêmes de leur élaboration, fondés sur l'échange d'expériences et devenant

de véritables obligations de résultat pour l'action publique ; exigeant des responsables politiques qu'ils leur trouvent une application spécifique dans chaque contexte ; imposant des modalités collectives de vérification de leur mise en œuvre et des mécanismes d'apprentissage par l'échange d'expérience en réseau : voilà, condensés en une seule histoire, les éléments de la subsidiarité active.

Je me souviens encore avec une certaine émotion de mon ami Jean-Pierre Elong M'Bassi, qui participait à la réunion, venant me trouver dans ma chambre d'hôtel à Caracas pour me dire : « c'est trop important ce qui est en train de se passer, il faut en laisser la trace et écrire un texte ». Ce fut l'origine de la déclaration de Caracas. Elle décline six principes qui illustrent en quelques phrases simples toutes les dimensions du débat :

1. Connaître et reconnaître les dynamismes dont les quartiers populaires sont le siège ;
2. Consolider le statut des habitants ;
3. Rechercher des formes adaptées de représentation des habitants, en complément de la démocratie représentative ;
4. Transformer l'action publique pour l'amener à être plus globale, moins sectorisée ;
5. Subordonner les rythmes administratifs aux rythmes sociaux ;
6. Concevoir des financements adaptés aux moyens et aux préoccupations des habitants.

Les principes 1, 2, 3, 5 et 6 ont trait aux conditions d'un véritable partenariat entre les acteurs de la société et entre les pouvoirs publics. Nous reviendrons plus longuement sur les enjeux du partenariat mais l'essentiel se trouve déjà ici : il faut que les acteurs puissent exister et se constituer en parte-

naires (c'est le sens du deuxième principe : consolider le statut des habitants) ; il faut que leurs logiques et leurs contraintes, leurs capacités et leurs connaissances soient reconnues (c'est le sens du premier et du cinquième principes) ; il faut que de part et d'autre une liberté existe pour construire une action commune sur la base des intérêts partagés (c'est le sens du sixième principe) ; il faut pouvoir reconnaître les différentes dimensions de la diversité de la société (c'est le sens du troisième principe sur les formes adaptées de représentation).

Le quatrième principe met en lumière le lien profond entre la capacité de l'administration publique à aborder globalement les problèmes et son aptitude à entrer en relation avec les autres acteurs de la société. Pour entrer en partenariat, les pouvoirs publics doivent pouvoir reconnaître leurs interlocuteurs dans leur totalité et ne pas les obliger à se découper en autant de dimensions que les services administratifs eux-mêmes. De ce fait, seule une capacité nouvelle des organisations publiques et de leurs agents à traiter ensemble des liens entre les défis dont ils ont la charge peut permettre à l'action publique elle-même d'être pertinente vis-à-vis des acteurs sociaux au service desquels elle prétend œuvrer.

La subsidiarité active appliquée à l'entreprise : un principe commun pour la gestion des systèmes complexes

J'ai pressenti rapidement la fécondité de ces intuitions sans en mesurer sur le champ la portée et le caractère général. J'avais en effet, quelques années auparavant, mené avec un député,

Loïc Bouvard, et pour le compte du ministre de l'Équipement de l'époque, Pierre Mehaignerie, une étude sur les modalités de relation entre les entreprises et le territoire¹. Un des épisodes de l'enquête avait déjà attiré mon attention sur l'existence d'un processus d'intelligence collective comparable à celui de Caracas au sein de certaines entreprises. Je me borne ici à reprendre l'histoire telle qu'elle a été racontée dans *l'État au Cœur*.

Nous avons rencontré le président d'une entreprise importante, spécialisée dans la conception et la conduite de grands projets. Chaque chantier, par exemple le montage dans un pays étranger d'une usine, est une aventure unique, menée chaque fois dans un contexte particulier. Que l'aventure réussisse et l'entreprise sort doublement gagnante, pour ses profits et pour sa réputation. Que l'aventure dérape, elle peut vite se transformer en cauchemar et, dans le pire des cas, mettre l'entreprise elle-même en difficulté. Celle-ci doit tout faire pour que le projet réussisse et lui faire bénéficier pour cela de l'expérience passée. Comment transmettre cette expérience ?

Certes tous les grands chantiers ont des caractéristiques universelles mais qui prennent dans chaque contexte une coloration particulière. Jusqu'au début des années quatre-vingt, l'entreprise avait cherché à limiter les risques en codifiant l'expérience acquise sous la forme d'une masse de procédures à suivre. Constituant autant « d'obligations de moyens », ces procédures entravaient l'initiative des chefs de chantier sans pour autant permettre une bonne adaptation à la diversité

1. P. Calame et L. Bouvard, *Dialogue des entreprises et du territoire*, Éditions Charles Léopold Mayer, 1991.

des contextes. L'entreprise décida alors de changer radicalement de méthode. Elle réunit un petit groupe de travail, composé des meilleurs chefs de chantier, avec mission de se raconter les uns aux autres leur expérience et de tirer les leçons des succès et des échecs. Une idée simple se dégagea de la réunion : le succès dépendait finalement de la capacité du chef de chantier à trouver, compte tenu de la spécificité de chaque contexte, la meilleure réponse possible, au moment opportun, à quelques questions fondamentales. L'expérience prouvait en effet que c'était de ces questions-là que dépendait la réussite du projet. Dès lors, il n'y avait plus qu'à mettre à la disposition des chefs de chantier, à les remplacer par un petit livret, une synthèse du savoir-faire de l'entreprise, qui énonçait et commentait ces quelques questions clés, dont la portée était illustrée par un ensemble de cas concrets. Ainsi se révélait le processus par lequel élaborer des « obligations de résultat ».

La généralisation du principe de subsidiarité active

Le rapprochement des deux épisodes, la déclaration de Caracas et le livret de l'entreprise, était un premier indice de la portée générale d'une méthode de recherche de principes communs quand il s'agit de gérer les rapports entre unité et diversité dans un univers complexe. Toutefois le véritable déclic s'est produit quand j'ai réalisé que cette méthode pouvait éclairer d'un jour complètement nouveau la relation entre niveaux de gouvernance. Dans mes expériences professionnelles antérieures, j'avais été frappé par la difficulté des collectivités à organiser de manière efficace, cohérente et sereine les relations, pourtant quotidiennes et nécessaires, entre leurs

différents niveaux. Aux premières loges de la préparation de la loi de décentralisation, en France, au début des années quatre-vingt, quand j'étais sous-directeur à la direction de l'urbanisme, j'avais encore en mémoire les combats que l'on avait menés et perdus contre l'idée de « blocs de compétence » dont le promoteur de la loi, Gaston Deferre, avait fait la cheville ouvrière. Or, l'idée de « bloc de compétence », c'est l'idée de répartir de façon exclusive les compétences entre chaque niveau. A une autre échelle encore, je voyais l'Europeятауger, faute de concepts et de méthodes adaptés pour traiter de façon prospective les relations entre l'Union, les États, les régions et les territoires locaux. C'est alors que j'ai fait le rapprochement entre la déclaration de Caracas et les modalités de coopération entre niveaux de gouvernance. Ne tenions-nous pas là un fil directeur ? Il suffisait pour cela de considérer que les « principes directeurs communs » traduisaient l'unité et les solutions « spécifiques » la diversité.

Dans les années qui suivirent, la portée du principe s'est révélée petit à petit. Tout d'abord, en vérifiant le caractère universel des principes énoncés dans la déclaration de Caracas. Celle-ci, on s'en souvient, avait été élaborée par un nombre restreint de fonctionnaires et de responsables politiques. Ces principes tiendraient-ils la route si l'on élargissait les contextes et les publics ? C'est ce que nous avons expérimenté de 1992 à 2001, d'abord en diffusant le texte de la déclaration puis en organisant une série de réunions du même type mais avec différents publics à Salvador de Bahia (1993), au forum international d'habitants d'Istanbul à l'occasion d'Habitat II (1996), à la rencontre de Dakar (1998), au forum interafricain d'habitants de Windhoek (2000) et à l'Assemblée mondiale des habitants de Mexico (2000). Ces différentes rencontres ont

associé à chaque fois de nouveaux pays et, surtout, elles ont fait dialoguer des organisations d'habitants, des professionnels de la ville, des pouvoirs publics locaux et nationaux. Ces dialogues ont progressivement enrichi la déclaration. Sa forme maintenant la plus achevée est la Charte du partenariat africain élaborée à Windhoek, en Namibie à l'automne 2000. Quelle n'a pas été ma surprise, à l'occasion de l'Assemblée mondiale des habitants de Mexico en Octobre 2000, de voir le Mouvement urbain populaire (MUP) mexicain reprendre à son compte et presque mot à mot la charte africaine !

Ainsi, la déclaration de Caracas débouchait sur des principes de portée très générale, susceptibles d'être adoptés par tous. Notons ici la différence entre « adoptés par tous » et « mis en œuvre par tous ». En effet, on aura certainement remarqué que chacun des six modestes principes de la déclaration de Caracas appelle une véritable révolution des pratiques les plus couramment admises de l'action publique !

Vers la même époque et dans le prolongement de la première rencontre des ministres européens du logement créée au logement des plus démunis, que j'avais eu la tâche d'organiser en 1989 à la demande du ministre de l'Équipement d'alors, Michel Delebarre, nous avions constitué un groupe européen d'organisations représentant soit des grands organismes publics de gestion des logements, soit des fédérations d'habitants, soit encore des professionnels de la ville. La démarche utilisée avait été la même : recueil d'un grand nombre d'expériences, analyse des conditions de réussite et d'échec de ces différentes expériences et élaboration, à partir de cette analyse, des principes directeurs dont la mise en œuvre conditionnait la pertinence de la politique suivie. Cette démarche avait débouché sur la Charte européenne du droit

à habiter. Le processus de travail s'est enlisé par la suite en raison de la crise de la construction européenne mais la contribution méthodologique du processus garde toute son importance. En effet, à l'échelle de l'Europe, la diversité des contextes institutionnels et culturels est considérable. Le logement qui, dans certains pays, relève d'une préoccupation nationale relève dans d'autres de préoccupations régionales voire locales. La place du logement public diffère du tout au tout d'un pays à l'autre de même que les traditions de lutte contre l'exclusion. L'énoncé de principes communs auquel nous parvenons facilement dès lors que l'on acceptait de partir des expériences concrètes des uns et des autres, n'en était que plus frappant.

C'est donc vers 1992, en rapprochant ces différentes découvertes, que j'ai avancé le concept de subsidiarité active. Subsidiarité puisque la responsabilité d'élaborer des réponses concrètes relève du niveau le plus local possible ; active puisqu'il ne s'agit pas pour chaque niveau local d'agir en toute liberté mais au contraire de se conformer à un certain nombre de principes directeurs communs.

La subsidiarité active : un principe en rupture avec les approches classiques de la gouvernance

Au départ, ajouter le qualificatif « active » au substantif « subsidiarité » traduisait dans mon esprit un enrichissement du concept. Or ce n'est pas le cas. L'évolution de la réflexion sur la gouvernance européenne montre même que l'on arrive à des conceptions institutionnelles très différentes selon que l'on se réfère à l'un ou l'autre des principes. La subsidiarité active n'est pas un simple enrichissement du principe de subsidiarité. Elle partage avec lui le souci de respecter et valoriser la diversité, donc les approches locales, mais elle en diffère radicalement dans le traitement des interdépendances.

La subsidiarité active

Au fil des années, j'ai accordé une attention croissante à la nécessité de faire concourir des institutions publiques, situées sur des échelles différentes, à la recherche de politiques adaptées en respectant pour cela le principe que j'ai qualifié de « subsidiarité active ». Ce principe s'inspire sur certains points, mais s'en écarte résolument sur d'autres, du principe de subsidiarité, mis à la mode par l'Union européenne. Ainsi est-il utile d'en rappeler ici la définition et les limites.

Dans le traité de Maastricht de 1992, la notion de subsidiarité est définie en modification du traité de Rome (art. 3 B) de la façon suivante :

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

On peut reconnaître trois sources d'inspiration pour ce concept² :

- la doctrine sociale de l'Église catholique énoncée notamment dans l'encyclopédie « *Quadragesimo Anno* » en 1931 ;
- les conservateurs britanniques inquiets de la perte de souveraineté et qui conçoivent la subsidiarité comme une assurance contre les pouvoirs communautaires et la perte de contrôle national ;
- les *länder* allemands souhaitant ne pas voir la république fédérale empiéter sur leurs compétences propres.

2. Pour approfondir ce sujet, voir P. Pochet, « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, mars 2001.

L'application stricte de ce principe montre ses limites. Au cours des années quatre-vingt-dix, la méthode ouverte de coordination (méthode formalisée au sommet de Lisbonne de 1999 qui copie l'Union monétaire en tant que stratégie de convergence pour l'appliquer à d'autres secteurs) devient une réponse à la question de la subsidiarité dans le discours communautaire.

« La recherche d'une gouvernance globale efficace doit laisser beaucoup de place à l'impératif de subsidiarité : prendre les décisions au niveau le plus décentralisé dès lors que le passage à un niveau supérieur ne s'impose pas. Ce principe a également ici une valeur tactique : même lorsque, à terme, le bon niveau est multilatéral, c'est parfois la démarche régionale ou pluri-latérale qui est le mieux à même de faire avancer l'action collective, car elle est susceptible de s'appuyer sur une certaine affinité des préférences et peut trouver un champ d'expérimentation utile. La mise en œuvre de ce principe suppose aussi de renforcer le cadre multilatéral qui en fournissait l'assise et de veiller à l'articulation entre les différents niveaux de décisions »³.

En effet, « ce principe permet ainsi de limiter les excès de la centralisation en restreignant l'étendue des domaines dans lesquels un échelon a pouvoir de prendre des décisions, d'édicter des règles, vis-à-vis des échelons inférieurs. A ce titre, il est l'un des fondements importants des politiques de décentralisation. Par ailleurs, sa simplicité a l'avantage d'éviter les chevauchements de compétences qui est la source de conflits institutionnels sans fin. Mais la subsidiarité n'évite pas et au contraire renforce la tendance des institutions à exercer leurs compétences selon le principe d'exclusivité mal adapté à la complexité de l'action publique »⁴.

Enfin, « le principe de subsidiarité ne s'applique pas seule-

ment aux rapports entre les collectivités publiques plus larges et les collectivités publiques plus restreintes, mais aussi aux rapports entre les autorités publiques, quelles qu'elles soient, et la société civile. Il demande que l'autorité publique n'intervienne dans le domaine économique et social que s'il est nécessaire de compléter les initiatives provenant de la société civile pour obtenir le Bien commun ; il demande également, de manière générale, que les collectivités publiques dont le ressort est plus large n'interviennent que pour compléter, si nécessaire, l'action des collectivités publiques dont le ressort est plus étroit »⁵.

On peut constater que le principe de subsidiarité suppose l'existence d'un bien commun : si le rôle de l'instance « supérieure » est de compléter, de prolonger ce que fait l'instance « inférieure », c'est que toutes deux doivent aller dans la même direction. « En ce sens, on peut s'interroger sur la compatibilité de ce principe avec la notion moderne de la démocratie, fondée sur l'idée que plusieurs conceptions légitimes du Bien commun peuvent coexister. De même, l'étendue des devoirs de l'instance « supérieure » peut faire problème : s'il est clair que, négativement, elle doit respecter l'autonomie de l'instance « inférieure », a-t-elle également des devoirs positifs, c'est-à-dire l'obligation d'intervenir si l'instance « inférieure » ne remplit pas suffisamment sa tâche ? »⁶.

La subsidiarité et la « République une et indivisible » sont les deux grands concepts à partir desquels semble s'organiser la ligne de fracture entre les traditions européennes de gouvernance, l'une germanique et l'autre française. Mais je me

3. Rapport du Conseil d'analyse économique, *La gouvernance mondiale*, 2002.

4. J. Freyss, cahier du Gemdev, décentralisations et mondialisations, à paraître, 2003.

5. C. de la Malène, « L'application du principe de subsidiarité », Rapport 46 du Sénat, 1997.

6. C. de la Malène, *op.cit.*

suis aperçu sur le terrain que ces principes participaient d'une seule et même tradition de gouvernance, celle qui privilégie l'affectation à chaque niveau de compétences exclusives. Je m'explique. La grande différence entre les deux traditions porte sur le fondement ultime de la légitimité de la gouvernance.

Dans la tradition germanique de la subsidiarité, le fondement ultime est à rechercher dans la communauté locale, héritière d'un système tribal ou rural. Là où est la communauté, là est le principe de libre gestion des affaires communes. L'organisation de la gouvernance à d'autres niveaux, la province, l'État, l'Europe, demain l'humanité toute entière, est en quelque sorte de nature fonctionnelle. Au fur et à mesure que le monde se complexifie et que les interdépendances s'étendent, il faut bien reconnaître que le niveau local est inapproprié pour gérer ces évolutions. La communauté de base consent alors à déléguer à un niveau plus élevé le soin de prendre en charge ces nouvelles fonctions. Toutefois cette délégation est toujours vécue comme une menace. Elle se voudrait toujours sur le papier tout au moins, conditionnelle et provisoire. Les pouvoirs « d'au-dessus » sont soupçonnés, souvent à juste titre, de vouloir empiéter, au nom de la délégation qui leur a été confiée, sur le principe de libre administration des communautés de base. Il faut absolument construire des garde-fous, les communautés doivent être prêtes à taper sur les doigts de tous ces pouvoirs gourmands qui s'approchent de leur assiette pour leur voler les dernières prérogatives de la tribu. Le garde-fou qui est trouvé, c'est en général une liste limitative des compétences déléguées et des secteurs d'activité dans lesquels le pouvoir « supérieur », sans cesse menaçant, est autorisé à exercer un contrôle et à légiférer.

La tradition de la « République une et indivisible » est

diamétralement opposée. Le fondement de toute légitimité se trouve ici dans la nation. Au point que la république se méfie de toute particularité, de tout se qui constitue des grumeaux dans cette pâte nationale qu'elle voudrait lisse et homogène. Son esprit de géométrie, son désir de faire émerger l'homme républicain nouveau sur les décombres des vieux ordres anciens, symbolisés en France par l'enchevêtrement des circonscriptions d'ancien régime, la cohabitation de diverses unités de mesure ou la multiplicité des langues régionales, conduisent la république à unifier, unifier, unifier encore. Bien entendu, cette république idéale a dû, comme la communauté tribale éternelle de la tradition germanique, composer avec la réalité et les nécessités concrètes. Cette communauté nationale de citoyens égaux au point d'en être tous semblables, régie par des règles et des dispositifs homogènes sur tout le territoire devient vite un obstacle à l'expression originale du niveau local comme aux efforts de mettre en cohérence, dans un contexte chaque fois spécifique, les dispositifs et les initiatives. D'où le mouvement général, observable dans tous les systèmes traditionnellement centralisés, soit vers la décentralisation, c'est-à-dire la délégation de responsabilités à des collectivités locales plus petites, soit vers la déconcentration, c'est-à-dire de nouvelles marges d'autonomie et d'initiative données à des échelons locaux des administrations centrales. Comme ce mouvement a coïncidé en Europe avec le renforcement de l'Union européenne, puis avec une certaine montée en puissance des règles internationales, notamment dans le domaine du commerce, les vieux républicains se sentent progressivement dépouillés de leur vision et de leurs prérogatives comme se sentent dépouillées les communautés de base dans le système traditionnel de la subsidiarité.

Il est amusant de constater que pour s'adapter à la réalité du monde, deux systèmes au point de départ si différents l'un de l'autre se ressemblent maintenant plus qu'ils ne le croient eux-mêmes. D'abord parce qu'ils ont dû répartir les pouvoirs entre différents niveaux de gouvernance. Ensuite et surtout, parce qu'ils sont tous deux héritiers de la cité grecque : la communauté unie face au reste du monde, face aux barbares avec lesquels il faut savoir passer des alliances mais qui restent irréductiblement « les autres ». C'est pourquoi les deux systèmes ont les mêmes difficultés à regarder le monde comme un ensemble de niveaux de gouvernance appelés à coopérer. Les solutions qu'ils recherchent aux problèmes contemporains sont élaborées en continuité avec les solutions anciennes. Le principe de subsidiarité active procède, lui, sur le mode du retournement, de l'inversion : ce qui était jusqu'à présent jugé secondaire et de ce fait renvoyé dans l'impensé, la relation local/global, la relation entre niveaux de gouvernance, devient au contraire le cœur de la gouvernance, ce à partir de quoi tout le reste s'agence.

Le principe de subsidiarité relève de la trilogie « compétences, règles, institutions ». Le principe de subsidiarité active de la trilogie « objectifs, critères, dispositifs de travail ». Alors que le principe de subsidiarité conduit, presque obsessionnellement, à lister et délimiter des compétences déléguées au niveau du dessus, le principe de subsidiarité active affirme l'inanité d'une telle délimitation, son caractère contre-performant. Ce qui fonde la nécessité pour les « niveaux d'en haut » d'intervenir, ce ne sont pas les considérations sectorielles, ce sont des défis et des objectifs, intersectoriels et communs par nature.

Dans le principe de subsidiarité active, ce sont les raisons

d'agir qui doivent être explicitées pour justifier les contraintes imposées au niveau local et non les domaines dans lesquels l'autorité s'exerce. Prenons le cas de l'Union européenne. Au cours des quatre dernières décennies, l'objectif d'unification du marché a conduit la Commission à intervenir dans tous les domaines et selon les nécessités. De même, les politiques futures de l'Europe, pour construire la cohésion sociale, pour promouvoir un modèle de civilisation européen, pour développer les territoires ruraux, pour mettre en place un développement durable toucheront nécessairement à tous les domaines de l'activité humaine et de la compétence administrative. Ce sont donc les mécanismes qui régissent les relations entre différents niveaux de gouvernance et non une liste de compétences de l'Europe qui permettront de limiter les empiétements du pouvoir central au-delà de ce qui est reconnu comme nécessaire, en vertu du principe de moindre contrainte.

On peut aussi observer que le principe de subsidiarité active fait éclater l'idée même de communauté « naturelle », tribu ou nation, supposée être la source première de la légitimité. A terme, en vertu du principe d'interdépendance croissante, tous les niveaux de gouvernance auront une valeur philosophiquement comparable même si l'un d'entre eux, l'État, gardera pour des raisons historiques et institutionnelles profondément enracinées une prééminence : par le nombre et l'ancienneté de ses structures, par la force de ses institutions, par l'organisation des acteurs sociaux et politiques à son niveau. En poussant la logique à son point ultime, on en vient à considérer que tous les problèmes de la planète sont des soucis domestiques et que la légitimité finale de la gouvernance se situe au niveau mondial et non au niveau local. Cette légitimité fixe les objectifs. Le critère « maximum d'unité et

maximum de diversité » impose quant à lui le mécanisme de la subsidiarité active.

Les sociétés ont des défis communs mais elles y apportent des solutions spécifiques

Comment expliquer le caractère général du principe de subsidiarité active, le fait que ce soit un mécanisme de portée universelle ? Cela nous ramène à l'assertion initiale d'Einstein : le plus incompréhensible est que le monde soit compréhensible. Transposée à la gouvernance, cela donne : le plus incompréhensible est que l'on puisse énoncer des principes communs malgré des différences innombrables de contexte culturel, social, politique, historique, économique et écologique. Cette double dimension d'universalité des principes et de spécificité des solutions me paraît à la fois d'ordre anthropologique et d'ordre écologique.

Les travaux d'anthropologie du droit ont montré qu'à travers des réponses extrêmement diverses, ce sont des préoccupations communes à toute société humaine qui sont prises en charge. De même, si chaque écosystème est unique, les mécanismes qui régissent les relations entre les parties du système sont constants.

Le regard anthropo-écologique déplace ainsi l'attention de l'unité du genre humain à l'universalité des fonctions à remplir au sein de toute société humaine. On sait les débats qu'à fait naître, notamment en Asie, la question de l'universalité des droits de l'homme. De fait, un universalisme du droit, basé sur l'unité proclamée du genre humain, tend à ignorer l'enracinement socio-historique des pratiques juridiques et

la diversité des formes d'organisation sociale. De fil en aiguille, l'ingérence internationale, toujours dissymétrique et toujours fondée sur des rapports de force, devient l'autre face du « droit de conquête » et du « devoir de civiliser » dont on connaît les conséquences historiques. Déplacer la recherche d'unification à partir du principe d'unité du genre humain, qui justifierait l'uniformité des solutions, à une recherche d'universalité des fonctions à remplir revient à réintroduire dans l'approche de la gouvernance le respect de la diversité.

La subsidiarité active conduit à une redéfinition de la responsabilité des fonctionnaires

La déclaration de Caracas est partie de la question de la pertinence de l'action publique. Nous nous demandions pourquoi cette dernière était si souvent mal adaptée aux objectifs poursuivis. Nous considérions, en d'autres termes, que le premier devoir de la gouvernance est d'être pertinente, de répondre efficacement aux besoins de la société. C'est une exigence apparemment banale, mais se limite-t-elle à la définition des politiques ou s'étend-elle aux conditions concrètes de leur mise en œuvre ? Dès lors que les pouvoirs publics limitent, par leur action, la liberté des différents acteurs de la société, ils doivent aussi veiller, en vertu du principe de moindre contrainte, à mener une action sinon optimale du moins adaptée au type de problème à traiter.

Le principe de subsidiarité active fait de la pertinence la question centrale de la responsabilité des acteurs publics, qu'il s'agisse du personnel politique ou des fonctionnaires. En effet, le principe crée pour ceux-ci de nouveaux espaces

d'initiative, de créativité et de liberté, donc de nouvelles responsabilités.

Dans la tradition administrative, le premier devoir du fonctionnaire est un devoir de conformité : aux règles établies, aux ordres reçus. Au point que sa responsabilité, y compris pénale, n'est engagée que dans la mesure où il n'a pas « respecté les règles ». Le principe de subsidiarité active, en déplaçant philosophiquement la question de la responsabilité de la conformité à la pertinence, peut aussi s'appliquer aux fonctionnaires. S'il est possible d'inventer localement les réponses les plus adaptées en application de principes directeurs reconnus par tous, l'absence de recherche d'une telle adaptation engage la responsabilité des acteurs.

De même que l'attention passe, dans l'organisation des différents niveaux de gouvernance, du partage des responsabilités à l'exercice de la responsabilité partagée, de même, dans l'organisation de la fonction publique, le devoir de conformité se transforme en devoir de pertinence.

La subsidiarité active est à la charnière des autres transformations de la gouvernance

A chaque échelle de la gouvernance, la subsidiarité active ne consiste pas à appliquer des règles uniformes ni, à l'inverse, à agir en toute liberté mais à trouver des solutions à des objectifs communs et selon des principes définis de manière collective. Il est facile de vérifier que son champ d'application est pratiquement infini puis qu'elle couvre aussi l'éducation, la santé, l'urbanisme, la gestion des espaces ruraux, et même la recherche-développement. Nous montrons plus loin que

son application à l'économie et aux échanges ouvrirait des perspectives tout à fait nouvelles. Bien entendu, tout ne peut relever du niveau local. Le principe de subsidiarité active ne consiste pas à opposer une société où tout serait spécifique et contractuel à une autre où tout serait réglementaire. Cependant le fait de définir l'action publique à partir des objectifs poursuivis et du principe du moindre contrainte conduit à inverser la charge de la preuve. La règle générale est celle de l'énoncé d'obligations de résultat et de principes directeurs communs, l'exception est l'imposition de normes uniformes. C'est le contraire de la gouvernance actuelle où la règle est l'uniformité et l'exception le « droit à l'expérimentation », comme on dit en France. Cette dernière expression suffit d'ailleurs à qualifier le caractère exceptionnel, exorbitant du droit commun, de la liberté laissée à l'invention locale. Tandis qu'au contraire, dans le principe de subsidiarité active, c'est l'imposition de la norme uniforme qui doit être dûment justifiée.

Si le principe de subsidiarité active – qui, en apparence, ne gère qu'une des dimensions des relations, la relation entre niveaux de gouvernance – est la clé de voûte d'une révolution de la gouvernance, c'est parce qu'il est aussi au centre de la relation entre acteurs, le cœur du partenariat. Celui-ci est en effet jusqu'à présent entravé par l'absence de marges de manœuvre des acteurs publics et par la définition *a priori* des sphères publique et privée. Or, le partenariat implique une négociation, une convergence de désirs, donc des possibilités d'initiative de la part de chaque partenaire. Quand, par exemple en France, le partenariat cherche à s'instituer dans un cadre où la pratique des fonctionnaires est régie par le devoir de conformité, il tend toujours à se réduire à l'instrumentalisation

des autres acteurs au service de la mise en œuvre de dispositifs uniformes.

Le principe de subsidiarité active est aussi au cœur des relations entre défis. Remplacer le devoir de conformité par le devoir de pertinence signifie pour les représentants des pouvoirs publics qu'ils soient jugés non sur leur conformité aux règles mais sur leur capacité à élaborer avec les autres acteurs une solution satisfaisante. C'est l'objectif poursuivi et les principes directeurs issus de l'expérience commune qui régissent les politiques publiques. Dans ces conditions, la recherche de réponses adaptées va conduire à s'appuyer sur différents secteurs d'activités. Le principe de subsidiarité active enfonce un coin dans la sectorisation des politiques publiques. Nous l'avions déjà constaté à propos de la déclaration de Caracas : les principes qu'elle énonce ont trait au partenariat et à la capacité des services publics à aborder globalement les problèmes auxquels sont confrontés les habitants des quartiers populaires. Tout service public, à travers la mise en œuvre de ce principe, est conduit explicitement à gérer une double cohérence : celle, « verticale » de chaque secteur d'activité et celle, « horizontale » ou relationnelle qui met ces différents secteurs d'activité au service d'objectifs communs.

Cette exigence de double cohérence est bien connue dans l'entreprise et conduit à mettre l'accent sur le management par projet. La plupart des activités économiques et sociales impliquent l'agencement de savoir-faire diversifiés. Tout l'art d'une société est d'assurer à la fois l'acquisition, le développement, la transmission de ces savoir-faire et leur combinaison autour d'objectifs communs. On peut donc regarder aussi la subsidiarité active comme une contribution à l'introduction dans les pouvoirs publics de l'art de gérer la complexité.

Enfin, la subsidiarité active déplace le centre de gravité de la gouvernance et de la démocratie : l'enjeu n'est plus de choisir entre des solutions alternatives mais plutôt d'élaborer de façon partenariale une solution pertinente satisfaisant aux obligations de résultat.

Partenariat, approches intersectorielles, attention aux processus d'élaboration des solutions : ce sont tous les thèmes que nous retrouverons de façon plus détaillée en continuant à passer en revue les principes communs de gouvernance.

La subsidiarité active est un art

D'entrée de jeu, nous avions dit que la gouvernance était un art plutôt que l'application mécanique de principes universels et nous avions souligné que celui-ci consistait à parvenir simultanément au maximum d'unité et au maximum de diversité. Nous en voyons ici l'application. La recherche d'une solution pertinente satisfaisant à des principes directeurs communs est typique de l'exercice d'un art. L'artisan dispose d'une palette d'expériences, de principes et de savoir-faire mais il doit les combiner en fonction de contraintes et de configurations à chaque fois spécifiques. Dans le cadre de la gouvernance, et si l'on reprend la démarche décrite dans la déclaration de Caracas, c'est la confrontation de l'expérience des uns et des autres, de tous ces cas spécifiques, qui permet de dégager les principes directeurs communs et qui offre en même temps l'illustration, par des échecs ou des réussites, de la manière de mettre en œuvre ces principes dans des situations particulières. Il appartient ensuite à l'artisan, à partir de cet ensemble de cas cliniques, de réaliser son

propre chef-d'œuvre. La palette des situations qui ont fait l'objet de l'échange d'expériences constitue un réservoir de solutions possibles et de sources d'inspiration. Il ne s'agit en rien de recettes infaillibles ou de modèles à suivre. Dans une démarche de subsidiarité active, l'insistance est mise sur le processus d'élaboration de solutions et non sur la reproduction automatique de modèles. La mise en œuvre du principe de subsidiarité active est aussi différente du catalogue de « bonnes pratiques » cher aux institutions internationales que l'est la subsidiarité active de la subsidiarité : ce sont des démarches presque opposées. On le constate d'ailleurs dès que l'on travaille sur l'échange d'expériences : la présentation d'une politique mise en œuvre à un endroit donné a peu de signification pour les autres tant qu'elle ne se complète pas d'une description du processus par lequel cette solution a été trouvée. C'est toute la différence entre la gestion d'une société et celle d'un système technique. Un système technique combine des lois universelles et de ce fait peut être répliqué aisément, c'est le principe de passage du prototype à la série. Une société mobilise des relations entre acteurs et combine les différentes caractéristiques d'un système à la fois écologique, social et technique ; c'est la manière d'aborder le problème plus que la solution qui peut être répliquée.

L'autre caractéristique de l'art est de s'intéresser à des solutions satisfaisantes plutôt qu'à l'idée de solution optimale. En redonnant au niveau local une capacité d'initiative, on aide la société à prendre conscience de la diversité des éléments dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une politique ainsi que des incertitudes multiples qui pèsent sur la combinaison de ces éléments. S'il est possible, dans les systèmes techniques ou bien lorsque l'on réduit les acteurs à une

seule de leurs dimensions, par exemple si l'on réduit les êtres humains à leur rationalité économique, de prétendre trouver une solution optimale, cette prétention disparaît lorsque l'on reconnaît que la recherche d'une solution négociée est un processus laborieux. L'objectif n'est plus de trouver la solution optimale mais d'aboutir à une solution convenable, pertinente. On retrouve là-encore la démarche de l'artisan.

Enfin, et c'est là le corollaire du principe de moindre contrainte, le principe de subsidiarité active amène à élargir sans cesse la palette des solutions possibles. Pour toute politique, il existe une solution standard qui résulterait de l'application d'un ensemble de règles uniformes défini pour l'ensemble de la communauté. On peut présenter l'invention de solutions particulières comme autant de moyens de faire mieux que la solution standard, d'explorer d'autres pistes et d'autres modalités de partenariat.

La subsidiarité active dessine le cycle de la gouvernance

Dans la gouvernance, comme dans tout type d'organisation, on ne part jamais de zéro, on n'est jamais en face d'un défi radicalement nouveau. C'est pourquoi, en reprenant une fois encore l'histoire de la déclaration de Caracas, tout, dans la démarche de subsidiarité active, part de l'échange d'expériences. La richesse de l'approche est d'autant plus grande que sont confrontées des expériences vécues dans des contextes extrêmement différents. Prenons l'exemple des politiques de l'emploi, de lutte contre l'exclusion ou de maintien de la cohésion sociale. Si l'on se borne à comparer entre elles des expériences françaises, la palette de solutions que l'on observe,

les réussites et les échecs dont on prétend tirer les enseignements se situent toutes à l'intérieur d'un seul et même contexte, celui de la tradition administrative française. Si déjà, comme ce fut le cas pour la préparation du Sommet européen de Luxembourg en 1998, on se met à comparer les réponses trouvées et les solutions adoptées dans les différents pays européens, le champ de vision va s'élargir et l'énoncé des principes directeurs en sera plus assuré. Si les conditions fondamentales de réussite ou d'échec d'une politique sont les mêmes à Copenhague et à Athènes, on peut leur accorder un certain crédit. Cependant l'enrichissement sera plus grand encore si l'on se met à confronter des expériences venues des antipodes. Des facteurs décisifs restés implicites tant que l'on compare des situations trop voisines vont apparaître au grand jour. Par exemple, la place des échanges non-marchands, l'importance du capital social, la prise en compte des pratiques traditionnelles de médiation, la valorisation des apports de diasporas, la capacité d'auto-organisation de la société en l'absence de pouvoirs publics vont être des facteurs ignorés tant que l'échange d'expériences se fait entre sociétés de niveaux de développement comparables. Ils vont au contraire révéler toute leur importance si l'on compare des contextes radicalement différents. Et la prise de conscience de cette importance va à son tour être porteuse de leçons pour la situation occidentale. Elle va nous rendre vigilants à ne pas laisser se détruire des caractéristiques de nos sociétés dont nous aurions sous-estimé l'intérêt et nous aider à explorer de nouvelles solutions.

Ainsi, tout part de situations concrètes décrites dans l'échange d'expériences aussi diverses que possible. De là, on en vient à dégager des principes directeurs. Dans chaque

contexte local, sous le regard des autres entités, s'appliquent ces principes directeurs comme des obligations de résultat et l'on s'efforce d'y trouver une réponse pertinente. La politique est mise en œuvre. Elle crée à son tour un nouveau vivier d'expériences qu'il importe d'évaluer collectivement. C'est donc une démarche d'apprentissage continu qui fonde la subsidiarité active. On est très loin de cette position d'artilleur que j'ai trop bien connue où les pouvoirs publics décident une politique puis prétendent quelques années après la faire évaluer selon des critères prétendument objectifs afin de « corriger le tir ». Il n'y a en réalité d'évaluation que paritaire, impliquant la confrontation avec les autres acteurs et avec ceux qui mènent des politiques comparables dans des contextes différents. Ce qui compte dans la gouvernance, c'est finalement le cycle temporel qui organise ce processus continu d'apprentissage. A l'échelle d'une organisation, cela s'appelle une « organisation apprenante ». A l'échelle d'une société cela s'appelle le capital social.