



La coopération entre niveaux de gouvernance, un impératif catégorique

Aucun problème ne peut se gérer à un seul niveau. Approche segmentée et approche fonctionnelle, deux dérives mécanistes ; l'histoire des autoroutes de la région parisienne. Retour sur l'éducation : une égalité formelle, une inégalité plus grande que dans les autres pays. La gouvernance à multi-niveaux, là où le pouvoir n'existe que pour autant qu'il soit construit par la collaboration

Je viens de vous raconter comment le *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne, en 2000, avait accouché d'une souris du fait de la résistance des Allemands et des Français à faire évoluer leurs propres systèmes de pensée sur la gouvernance. Le coup – si je peux m'exprimer ainsi – a été en partie récupéré par la publication, au printemps 2009, par le Comité des régions européennes – c'est assez intéressant que cela vienne de ces institutions – du *Livre Blanc sur la gouvernance à multi-niveaux*. Ce *Livre Blanc* est interprété par certains comme une sorte de plaidoyer des régions pour dire « Il n'y a pas que les Etats ou l'intergouvernemental, on existe, on a des choses à dire et on veut que notre pouvoir soit reconnu ». En réalité, le propos va beaucoup plus loin. Je crois que personne ne s'y est trompé puisque j'observe qu'en trois ou quatre ans, cette idée de gouvernance à multi-niveaux, on la retrouve partout. On en entend parler sans arrêt à Bruxelles. L'OCDE a repris le thème. D'ailleurs, tous les gens qui travaillent de manière un peu sérieuse sur la gouvernance, à un moment ou à un autre, débouchent sur cette question. On en entend parler partout sauf en France ! A ma connaissance, le concept même n'a fait l'objet d'aucun débat parlementaire ou d'aucune sorte alors qu'on est en train de préparer des lois de décentralisation. Pour moi, c'est absolument stupéfiant.

Pourquoi c'est stupéfiant ? Parce qu'affirmer la gouvernance à multi-niveaux – pour l'instant, restons au slogan, on n'a encore rien dit quand on a dit cela – c'est tout simplement dire « Assumons que la gouvernance est faite pour gérer la société *réelle* et n'est pas construite au service des dirigeants de la gouvernance ». La première fonction de la gouvernance, sa première légitimité est de prendre en charge les vraies questions de la société. Or est-ce qu'il y a une seule question de la société qui puisse se traiter à une seule échelle ? On est en débat en France sur une loi sur la transition énergétique. Bien sûr, on peut dire que les grands réseaux internationaux sont l'affaire de l'Etat, d'EDF ou de je ne sais qui et qu'ils ne doivent pas être gérés par la collectivité du coin tandis que le bout de production d'énergie renouvelable par éolienne ou par le solaire, bien entendu que cela relève du local. Même une affirmation aussi pseudo-évidente que celle-là ne tient pas le coup. Elle ne tient pas le coup pour une simple raison matérielle. C'est que l'énergie renouvelable est intermittente. On produit de l'énergie éolienne quand il y a du vent. On produit de l'énergie solaire quand il y a du soleil. Il n'y a aucune raison que les pics de consommation coïncident avec les pics de production. C'est un problème que connaissent bien tous les réseaux d'électricité dès lors qu'on se met à développer sérieusement l'énergie renouvelable. Comme c'est une énergie qu'on appelle « intermittente », il faut absolument des systèmes de mutualisation et des systèmes de compensation pour faire face au moment où on ne produit pas d'énergie renouvelable et où on a besoin d'énergie.

Dans le domaine de la santé, il est bien évident que l'action préventive, le travail avec les familles, le travail sur la nourriture, à l'école, à travers l'apprentissage des modes de nutrition qu'on peut apprendre à la cantine scolaire, à travers la nourriture au sein des hôpitaux, à travers les personnes âgées, etc. le travail sur la santé commence au micro-local. Au moment où on parle tellement du trou de la Sécurité sociale, il faudrait quand même se rappeler que l'essentiel des progrès dans le domaine de la santé n'est pas le fait des IRM mais est le fait de l'amélioration des conditions d'hygiène et de nutrition. *L'essentiel de l'action sur la santé est en dehors du champ de la santé* et l'essentiel se joue à une échelle de proximité, celle des familles, celle des territoires. Il est bien entendu qu'en même temps, on a besoin d'une recherche médicale déployée au niveau national et international. On a besoin de grands plateaux techniques hospitaliers, on a besoin de tout cela. Ce ne sont pas deux mondes disjoints. Ce qui serait fondamental dans l'action de santé, c'est leur

articulation. D'ailleurs, on voit que dans d'autres pays – je pense à l'Espagne, par exemple – le travail sur la médecine familiale, sur la prévention au niveau des familles, est beaucoup plus développé et qu'il faut des pays comme les nôtres pour commencer à dire « dès lors qu'on parle de crèches familiales, les sectes vont s'en mêler ! ». Il y a une espèce de volonté de dépossession des familles, de la santé, de l'éducation... enfin, tout ce qui fait la vie. C'est quand même caractéristique de notre pays. Il est bien évident, pour n'importe qui qui réfléchit à une gestion de la santé d'une population et non pas une gestion de systèmes médicamenteux qu'il faut articuler ces différents niveaux.

A propos de l'éducation, j'ai montré que l'essentiel des compétences qu'on attendrait des futurs salariés, des futures personnes engagées dans la vie active, s'acquerrait peut-être plus à travers l'enracinement local d'un enseignement et d'un enseignement de la responsabilité qu'à travers des enseignements disciplinaires. Qu'est-ce qu'on voit en face de cela ? On voit une espèce de juxtaposition qui est poussée jusqu'au ridicule en ce qui concerne la France où, à cause des blocs de compétence, on a réparti les programmes d'un côté, la maintenance de l'équipement de l'autre, la parascolaire d'un troisième etc.

Même sur des questions aussi triviales que le réseau routier... je vais vous raconter une petite histoire d'ingénieur. Quand on a fait les premières autoroutes de sortie de Paris, la première, si j'ai bonne mémoire, était l'autoroute de l'ouest, les ingénieurs des Ponts, mes collègues de l'époque – je devrais plutôt dire mes prédécesseurs – avaient dit qu'ils ne voulaient pas d'échangeurs à moins de tant de kilomètres de Paris. Oui mais pourquoi ? Parce que c'était une autoroute nationale qui était faite pour les grands trajets et qu'on n'allait pas utiliser cela pour des courts trajets à l'intérieur de la région Île de France. C'est poussée à l'extrême, la logique de hiérarchie des réseaux : la voirie nationale, la voirie départementale et la voirie communale. Bien sûr qu'il faut des responsabilités gestionnaires. Mais quand vous commencez à réfléchir à une politique de la mobilité au niveau d'une agglomération, toutes ces questions de la hiérarchie des voies disparaissent au profit de l'inter-maillage, au profit de la gestion de l'ensemble. Si subitement, parce que c'est une voie nationale – c'est une histoire qui m'est arrivée personnellement – on dit que les accès de la proche banlieue doivent perdre la priorité parce que, quand même, c'est une voie nationale, qu'est-ce qu'on produit ? Tout simplement, on reporte l'urbanisation au-delà. On fait donc exactement l'inverse de ce qu'on prétend faire en parlant de villes durables.

Quel que soit le domaine, on est obligé de raisonner sur l'ensemble du problème et la réalité ne se soumet plus, ne se soumet pas à cette espèce de segmentation qu'on a appelé en France les blocs de compétences. Si on parle de l'exclusion sociale, on a vu l'échec, parlons franchement, d'un traitement de l'exclusion sociale telle qu'on l'a menée pendant trente ans, avec identification des handicaps et fabrication d'autant de dispositifs que de handicaps. Processus qui amène à définir les gens exclus « par ce qu'ils n'ont pas » au lieu de les définir « par ce qu'ils sont » et « par ce qu'ils ont ». Or n'importe qui sait que pour aider à se développer un enfant, une famille ou une société, il faut partir de ce qu'ils ont et pas de ce qu'ils n'ont pas. On voit bien qu'une approche segmentée en dispositifs, inévitable quand on pense la chose au niveau national et qu'on délègue aux départements le soin de les mettre en œuvre, passe complètement à côté de la nécessité de *construire territorialement des pactes inter-acteurs* pour lutter contre l'exclusion sous de multiples formes passant par une transformation de l'éducation, passant par des modèles locaux de production, passant par les participations des gens eux-mêmes à des travaux... passant par une approche active des différents acteurs.

Aujourd'hui, la coopération entre les niveaux est devenue un impératif catégorique si on veut que la gouvernance retrouve sa capacité d'action et donc sa légitimité.