



# l'art de la gouvernance

**Parfois il a pu sembler caché, cet art : quand il suffit de mettre bout à bout les services publics ou les fonctions d'une ville ; ou quand on imagine une société mondiale juxtaposant des unités homogènes. Que de Chinois ! M'écriai-je à Macao. Et que de Noirs s'exclame un Chinois débarquant à Paris. L'exemple de la ville : de la Charte d'Athènes à la ville complexe. Quand la conception mécanique a tant de retard sur le fonctionnement des écosystèmes. Des espaces publics multi-fonctionnels à des défis de santé, d'éducation, d'énergie, d'environnement, de développement économique supposant la gestion des relations. Et les services municipaux dans tout ça ? Est-ce la pauvreté qui est multi-dimensionnelle ou les services sociaux qui sont compartimentés ? Le souvenir de Michel Dinet.**

Rentrons un peu dans le détail de cet art de la gouvernance en commençant par l'art de gérer les relations. Notre regretté Michel Dinet, Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, vous le savez, vient de se tuer. Je voudrais ici saluer sa mémoire. Il faisait partie de ces hommes politiques qui avaient une réflexion approfondie sur la gouvernance. Il avait eu la curiosité d'examiner le nombre de dispositifs, que ce soit au sein de son Conseil général, au sein des municipalités ou au sein de l'Etat, qui traitaient de l'enfance en difficulté. Il en avait trouvé près de cinquante. Près de cinquante ! Est-ce qu'on s'imagine ce que cela représente que d'inventer une coordination entre autant de dispositifs ou ce que ça représente au contraire comme dysfonctionnements que l'absence de coordination entre ces dispositifs ? Cette métaphore de l'enfance en difficulté, même si elle est extrême, raconte bien ce qui est aujourd'hui notre problème de gouvernance, raconte bien la manière dont cette gouvernance est faite de strates successives, où chaque fois qu'on rencontre un nouveau problème, on invente un nouveau dispositif.

Au niveau européen, il y a une quinzaine d'années, on est arrivé à une conclusion brillante : la pauvreté est un phénomène multidimensionnel. Bonne nouvelle pour les pauvres, ils sont multidimensionnels ! Je ne sais pas si on se rend compte de ce que ça veut dire. Ça veut dire que ce qui est multidimensionnel, ce ne sont pas les pauvres. Les pauvres sont les pauvres. Evidemment qu'ils rencontrent des difficultés de tous ordres, dans l'éducation, dans la santé, dans l'emploi, dans leurs problèmes familiaux. Bien entendu, mais pour eux tout cela fait système et constitue leur défi de pauvreté lui-même. Par contre, on ne parle de multidimensionnalité que parce que *de multiples services* se trouvent convoqués à leur chevet pour essayer de faire face chacun à ces différents handicaps. Mais ça a des conséquences fondamentales sur notre manière de lutter contre la pauvreté.

Je vais vous raconter une vieille histoire. Il y a vingt ans, on avait déjà la conscience que les dispositifs de lutte contre la pauvreté en France étaient inadéquats. Dans ce cas-là, on s'était dit : il faut s'assurer d'une expertise, et où mieux aller la chercher qu'en Afrique. Puisque si chez nous la pauvreté reste encore des îles -même si ces îles deviennent de sérieux archipels- en Afrique c'est le continent lui-même. Avec le concours du département de l'Yonne, on avait organisé une recherche, menée par des jeunes Africains qui travaillaient sur les questions d'animation sociale, sur nos dispositifs de lutte contre la pauvreté. Ils ont fait deux découvertes. La première, ils ont été estomqués par le fossé entre le luxe des moyens dont on disposait et la faiblesse des résultats. Et la deuxième, que les migrants s'en tiraient mieux que les Français de souche. Vous savez que dans la propagande contre l'émigration, on dit : ah oui, les migrants, des spécialistes de l'utilisation des services sociaux. Bien sûr des spécialistes ! Et pourquoi ? C'est ce que l'étude avait élucidé. Parce que ces migrants certes étaient en situation de pauvreté, mais n'étaient pas en situation de ce qu'on appelle maintenant la désaffiliation. Ils n'étaient pas dans une situation de rupture des liens sociaux et ils pouvaient s'appuyer les uns sur les autres pour disposer d'informations opérationnelles sur la manière de naviguer entre différents services sociaux. On disposait là d'une compétence sociale de maîtrise de la complexité administrative. Quand j'étais en administration territoriale, c'est ce que j'ai cherché à faire. Ce n'est quand même pas aux citoyens eux-mêmes de devenir des experts de la complexité administrative, liée de notre propre cloisonnement ! C'est le devoir du service public de maîtriser cette complexité et cette complexité vient d'une logique

apparemment imparable que nous avons héritée de Descartes, qui est de bien découper, de bien isoler, de bien qualifier la responsabilité de chacun. Nous avons le sentiment, ce faisant, d'être extrêmement opérationnels, d'être extrêmement rigoureux. Je l'ai rappelé à propos de ce que j'ai appelé l'aporie de la démocratie, l'idée que pour que la démocratie fonctionne bien, il fallait qu'on sache exactement qui était en charge de quoi dans chaque strate du millefeuille administratif. Qui était en charge de quoi ? C'était exactement dire : le cloisonnement, la séparation sont la règle, la coopération l'exception.

Si on regarde maintenant du côté de nos villes, il y a très longtemps, il y a une quarantaine d'années, je me souviens avoir écrit un article pour *Le Moniteur des Travaux Publics* sur l'espace public. Mon article était intitulé : espace public, lieu de vie ou résidu. Pourquoi ? Parce que je me rendais compte que souvent ce qu'on appelait les espaces publics étaient l'interstice entre tout ce qui était géré par les différentes administrations cloisonnées. Vous me direz : Monsieur Calame, c'est de la vieille histoire. C'était il y a quarante ans, on a dépassé ça. On a une pensée sur l'urbanisme qui n'est quand même pas restée à cet état. C'est vrai. Il n'empêche que si je regarde à une échelle plus large l'organisation des villes et leur planification, on y voit la trace des différentes fonctions, l'addition de ces fonctions. On en est encore un tout petit peu, excusez-moi, à la Charte d'Athènes, à l'idée qu'on progressera dans la rationalité des villes en la concevant mieux comme une horloge. Après, on se dit : ah oui, mais malgré tout, il faudrait une politique générale de la mobilité. Mais cette politique générale de la mobilité, elle concerne l'ensemble de la ville. Elle ne concerne pas seulement le service des transports publics. Vous voyez à quel point il devient aujourd'hui nécessaire d'inverser le problème. Je dirais d'abord que c'est à la gouvernance publique d'assumer et de gérer sa propre complexité.

Encore un autre exemple. Sur la politique de la ville, je m'étais aperçu que pour aborder un quartier à travers la politique de la ville, il fallait réunir 15, 20 services différents sans se poser la question « Oui, d'accord mais concrètement, au-delà d'une réunion, qu'est-ce qui va faire la cohérence entre tout ça ? Il faut maintenant penser les villes, penser la gouvernance comme un écosystème, et *mettre la question de la gestion des relations au centre de la gouvernance* au lieu de la placer en périphérie.

Même chose sur les rapports unité et diversité. Je reviens à la question de la pauvreté. Elle est très significative parce que je crois que plus on aborde la gouvernance sous l'angle des catégories les plus éloignées du pouvoir et plus on y voit clair. Eh bien dans la gestion de la pauvreté, vous voyez qu'on dit : il y a une diversité de situations de pauvreté. On classe chacun dans différentes catégories. L'unité est placée au niveau de ces catégories et la diversité au niveau des pauvres. En fait, le problème, c'est l'inverse. Il faut traiter chaque individu comme une unité et subordonner la , et la diversité au niveau des catégories de handicap. Il faut inverser le regard entre unité et diversité. D'une manière générale, on le voit bien dans les rapports entre l'administration et la population. Quand on invite à participer, on invite en général à utiliser les catégories mentales de l'administration, pour pouvoir dialoguer avec l'administration. Alors qu'il faut faire exactement l'inverse. Aller vers les gens et utiliser leurs catégories. On aura l'occasion de revenir sur ce point.

Si l'art de la gouvernance n'était pas de produire à *la fois* plus d'unité et plus de diversité, la gouvernance se réduirait à quelque chose de très trivial. Est-ce que je choisis l'ordre au prix de la liberté ou le chaos au nom de la liberté ? A chaque moment de travail sur la gouvernance, nous devons nous poser les questions : où est la diversité ? où est l'unité ? Qu'est-ce qu'on recherche des deux côtés ? Comment on fait un jeu gagnant-gagnant entre les deux ? Et vous verrez que ça se décline dans énormément de domaines.