



# De la démocratie de procédure à la démocratie de processus. La politique comme éthique et comme méthode

**Parallèle avec le management privé. Qui et où remplacé par quand et comment. Différence radicale entre planification et stratégie : l'exemple du « cadre logique » de l'Union européenne. Les dispositifs de travail : parallèle avec les étapes de construction d'un acteur collectif -entrée en intelligibilité, en dialogue et en projet. La démocratie locale peut elle répondre à la crise de la démocratie et de la politique ? Méthodologie des débats locaux.**

Je viens de vous parler du second pilier de ce nouveau trépied qu'étaient les valeurs. Maintenant, je voudrais vous parler du troisième : les dispositifs de travail. Qu'est-ce que ça apporte de nouveau de ne plus parler de procédures, de règles, mais de parler de dispositifs de travail et de processus ? Pour le comprendre, je commencerai par une incursion dans le management privé. Parce qu'autant je suis réticent, voire franchement hostile, à introduire des méthodes de management privé dans l'action publique sans précaution, par défaut de réflexion propre sur ce qu'est la gouvernance et ce qu'est la gestion publique, autant je pense qu'il ne faut pas hésiter à apprendre des autres et à se dire que chaque organisation confrontée à un défi complexe a à apporter des réponses et que ces réponses nous intéressent. Pas forcément pour les copier, en tout cas pour nous aider à y réfléchir. Il se trouve qu'un jour, j'avais une enquête à mener sur la répartition des sièges sociaux en France. Le ministre de l'Équipement de l'époque voulait savoir si la décentralisation de l'économie, qui a été la grande affaire des années 60 et 70, la grande affaire de la DATAR de l'époque avait seulement abouti à répartir sur le territoire des échelons d'exécution, que l'on appelait les usines tournevis, avec une centralisation du pouvoir économique qui continuait gaillardement à se faire sur la capitale ou si, progressivement, cet effort avait abouti à redistribuer le pouvoir économique. J'interviewais des entreprises. Je leur demandais ce qui avait guidé leur choix, quel était leur attachement aux différents territoires et, puisque c'était implicite dans la commande du ministre, je posais la question : où sont les pouvoirs de décision ? En d'autres termes, qui décide dans votre entreprise ? Où réside-t-il ce « décideur » ? à Paris ? À Marseille ou à Pétaouchnock ? Une entreprise particulièrement intelligente m'a répondu : vous savez, cher ami, le problème ne se pose plus comme ça. Autrefois, quand on voulait décrire une décision, on répondait à deux questions -celles précisément que je lui posais -: qui et où ? Maintenant, on répond à deux autres questions : *quand et comment* ? Ça m'a ouvert les yeux. J'ai dit : mais vous entendez quoi par quand et comment ? Il me dit : vous savez, dans un univers complexe, concurrentiel, géant des technologies compliquées, on a besoin de l'intelligence de tous. La prise de décision, ce n'est pas comme dans les films, le chef qui débarque et qui décide. Ça arrive encore dans la vie économique, mais en général ce genre d'exercice se termine très mal. Le vrai boulot d'un chef d'entreprise, c'est de construire, de faire émerger du projet collectif qui incorpore la complexité et ça, ça suppose de dire quand est-ce qu'on va s'y mettre parce que ça va être un processus réparti dans le temps et comment on va s'y prendre. Il ne s'agit pas de dire : on va arriver à un consensus général et le chef d'entreprise ou le maire ne serait plus que l'exécutant de quelque chose qui a émergé tout seul et qui deviendrait un consensus. Tout ça s'organise. Tout ça demande des arbitrages bien entendu. Mais des arbitrages par rapport à tout un processus d'élaboration. Je me suis dit : mais il a complètement raison. Ça m'a rappelé une vieille histoire que j'ai vécue au tout début de ma carrière dans les années 60 où on avait, vous vous en souvenez pour les plus anciens, les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, les SDAU, en train de s'élaborer. On multipliait les scénarios du futur, on les comparait entre eux. On avait demandé au jeune professionnel que j'étais d'examiner les méthodologies possibles pour comparer des alternatives. C'est la grande époque des choix multicritères, de l'application des mathématiques aux choix publics, tout ce qui était rationalisation des choix budgétaires, la RCB comme on disait à l'époque. J'ai commencé à regarder *dans la réalité* comment ça se passait et je me suis aperçu qu'en fait il y avait toujours un schéma directeur et des variantes « repoussoir », mais jamais de schémas directeurs étudiés avec le même soin. C'était évident au fond ! Pour définir le schéma directeur d'une ville, on n'est plus au

temps où un architecte de génie fait juste des dessins sur un plan au 50 millième. Non, ça implique des forces sociales, des forces économiques, des négociations. Tout ça est forcément un processus laborieux d'échanges. Est-ce qu'on imagine qu'on va le faire plusieurs fois ? Non. Du coup, j'ai réalisé que cette histoire que me racontait le chef d'entreprise mettait l'accent sur quelque chose que je sentais depuis très longtemps, qui est que, face à une réalité complexe qui implique l'adhésion de nombreux acteurs et la prise en compte de facteurs contradictoires, qui implique des connaissances toujours imparfaites sur la réalité et *a fortiori* sur l'avenir, ce qui compte au fond, si on veut faire émerger du projet d'agglomération - c'est le grand thème - il faut bâtir un processus collectif. Dans les élections municipales aujourd'hui, je constate la contradiction entre le discours sur la démocratie participative - je vais associer toute la population à la discussion des projets - et le discours politique traditionnel - j'ai un projet pour la ville et il est bien meilleur que le projet de mon concurrent. En d'autres termes, on navigue entre deux représentations contradictoires de la démocratie. La représentation du décideur qui vient avec son projet pour la ville et la représentation du processus d'élaboration, non pas de la meilleure solution, ça n'existe pas dans la réalité, mais d'une *solution convenable*. Je parle toujours à propos de la gouvernance d'une gouvernance convenable. C'est-à-dire une gouvernance qui répond à la culture profonde des gens, qui répond à leurs attentes, qui correspond à leurs valeurs et qui correspond aux défis. Nous ne sommes pas dans un univers d'information parfaite où on ferait le choix optimum. On élabore ensemble par un long processus une solution convenable. A ceci s'ajoute un autre facteur décisif, l'imprévisibilité et l'incertitude. Nous agissons dans un univers incertain. Dans un univers incertain, le fondement de l'action collective, c'est la stratégie. Or, avec notre idée de procédure, avec notre idée de règle, *on confond stratégie et planification*. Confusion tragique ! Qu'est-ce qu'écrivait Sun Tzu dans l'art de la guerre, il y a 2 500 ans ? Le Prince, l'Empereur ou le Duc, peu importe, déclare la guerre, mais c'est le Général qui la conduit sur le terrain. En d'autres termes, les buts généraux doivent être fixés collectivement. Après, il s'agit de s'adapter au quotidien à des réalités imprévues. Or, cette distinction n'est pas faite. Regardez par exemple les procédures d'appel d'offres européennes : le fameux cadre logique ignore tout simplement la notion d'incertitude. Le concept de stratégie est totalement absent. Selon le vague précepte de Boileau, ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, on laisse entendre qu'avec une vision claire, on peut décrire dans le détail ce qui se passera dans trois ans. C'est totalement absurde. Nous avons besoin, et c'est ce que j'entends par dispositif de travail, d'un processus collectif par lequel une communauté s'explique sur les défis qu'elle rencontre, sur sa compréhension, des défis, pour être ensuite capable d'agir dans l'incertitude, avec des principes guidant l'action de la communauté dans un système mondialisé dont elle ne maîtrise que très partiellement l'évolution.

C'est ce qui me fait dire deux choses par rapport à la gouvernance territoriale. La première, c'est qu'elle doit mettre en son cœur *la méthodologie des débats locaux*. Comment est-ce qu'on apprend progressivement à travailler ensemble, à confronter ses points de vue, etc., à élaborer du projet ? Ça ne se réduit pas à un discours sur la démocratie participative : « je vais vous consulter sur n'importe quel projet » ; « ne vous inquiétez pas, je vais faire du budget participatif dans le quartier ». C'est très sympathique tout ça, mais ça n'est qu'un tout petit aspect d'un problème fondamental : *le niveau territorial comme accès à la compréhension du monde et comme accès à la capacité d'agir sur le monde*. Et puis, deuxième chose, débat très actuel, la démocratie locale est-elle en mesure de revivifier la démocratie, de répondre à la crise de la démocratie ? Je dis oui et non. Oui, si à travers le débat local, une communauté arrive à mieux comprendre sa place dans le monde et à être en prise dessus. Non, si sous prétexte qu'on n'a pas de maîtrise sur ce qui se joue dans le monde, la démocratie locale se replie sur les enjeux locaux. C'est ce que j'appelle la démocratie réduite à la réserve d'Indiens : pour oublier que nous n'avons plus de prise sur notre destin commun, nous nous réfugions dans un exercice démocratique poussé jusqu'à l'absurde de discussions du détail des affaires locales.

