



## L'exemple de la France

**L'exemple de la France : un conservatoire des idées reçues sur la gouvernance ; les apories de la démocratie. Exemples : « un dirigeant légalement élu est forcément légitime » ; « pour que la démocratie fonctionne il faut qu'on sache qui est responsable de quoi : les blocs de compétences » ; « pas d'autorité d'une collectivité territoriale sur une autre » ; « veillons à bien distinguer le politique, qui a le monopole du sens, et l'administratif qui a en charge l'exécution » ; « un responsable politique responsable est celui qui se fait élire sur un programme et le met fidèlement en œuvre ». Les racines historiques de ces idées reçues. L'impuissance du monde politique à réformer la gouvernance. L'exemple de l'incapacité à réformer l'Etat ; la loi comme substitut à la réforme.**

« Face à cette nécessité de la révolution de la gouvernance, il faut bien dire que la France en général et ses élites politiques en particulier se sont montrées particulièrement réticentes. Je me souviens encore, quand on parlait de cela il y a dix ans, on avait le droit aux foudres des intellectuels qui disaient « vous jetez aux épines les beaux mots de politique, d'Etat, d'action publique pour adopter ce cheval de Troie du néo-libéralisme anglo-saxon qu'est la gouvernance ». Ces questions méritent quand même attention : j'observe depuis quatre ou cinq ans que la vague de la gouvernance est telle que je ne vois plus les mêmes résistances.

Il faut comprendre la nature de ces résistances : il y a des bonnes raisons, quelques-unes, et il y a de mauvaises raisons, et malheureusement, elles sont nombreuses. Une bonne raison, c'est quand même qu'on dispose d'une fonction publique solide, trop solide, diront beaucoup, étouffante. C'est vrai, que ce soit d'ailleurs l'initiative citoyenne ou l'initiative privée. C'est vrai que c'est devenu un carcan pesant : peut-être que la qualité de notre fonction publique s'est transformée en handicap pour la France, mais il n'empêche qu'on peut parler de sa qualité. Pour moi qui voyage dans tous les pays du monde, je peux dire que « oui, la fonction publique française est respectable et compétente, et encore globalement respectée par la population », ce qui n'est pas le cas d'ailleurs, de son corps politique.

Avant de jeter le bébé avec l'eau du bain, avec d'abandonner l'idée de gestion publique pour adopter le mot « gouvernance », il est raisonnable d'être attentif à ne pas se laisser embarquer dans des effets de mode. C'est la bonne raison. Malheureusement, il y a de nombreuses mauvaises raisons qui sont que nous nous sommes enfermés dans des tas de fausses évidences, dans des tas d'idées reçues qu'on répète sans y penser et je l'ai vécu très personnellement, puisqu'en 1982-1983, j'ai participé à la négociation sur les premières lois de décentralisation et j'ai même décidé de quitter l'administration par désaccord avec ce que je considérais comme une réforme féodale et rurale dans une Europe urbaine. J'ai donc vécu le fait qu'au moment où on engageait quelque chose d'important à mes yeux, la décentralisation, on le faisait avec un carcan d'idées reçues qui allaient bloquer le système. Ça n'a pas manqué.

Simplement, à ce stade, je voudrais l'illustrer par des idées qu'on véhicule tous sans y penser, qu'on prend pour des évidences et qui mériteraient pourtant d'être questionnées, qui se trouvent d'ailleurs questionnées par les faits.

La première idée : dans une démocratie, un gouvernant exerce son pouvoir de façon légitime. Evidemment, vous allez me dire que c'est même la définition de la démocratie. Le peuple choisit lui-même ses gouvernants, il le fait selon des règles légales. Nous avons des gouvernants légalement élus. Comment, dans ces conditions, ne seraient-ils pas légitimes aux yeux de la population ? Cette conviction est tellement ancrée que les mots légalité et légitimité sont utilisés l'un pour l'autre. On dit : « il exerce légitimement son pouvoir » pour dire « il a

été nommé conformément aux règles » Or exercer un pouvoir de façon légitime c'est autre chose, c'est « être reconnu comme l'exerçant effectivement au service du bien public ». A ce moment-là, ça oblige à réfléchir, même au plan sociologique, à ce *qui fait* qu'une population estime que ses dirigeants sont légitimes. Là, vous découvrez qu'il y a très peu de gens qui ont réfléchi, puisque c'était une question qui était censée ne pas se poser en démocratie. Et alors, on se retrouve dans la situation actuelle, mondiale : la démocratie s'impose, mais dans les enquêtes internationales, si vous demandez : en quelles institutions avez-vous confiance ? L'institution politique arrive en dernier, bien derrière les ONG, les scientifiques, les églises, les syndicats... Bigre, il y a quelque part un problème, quand même !

Deuxième exemple : on a fait la décentralisation à la française et on a dit « pour que la décentralisation marche, il faut assigner à chaque niveau de collectivité des blocs de compétences ». Là encore, vous me direz « évidemment, pour que la démocratie marche, il faut savoir qui est responsable de quoi, non d'une pipe ! Et pour savoir qui est responsable de quoi, il faut que chacun ait ses domaines de compétences qui ne soient pas mélangés avec les autres ». D'ailleurs, on voit que régulièrement, dans les débats sur la décentralisation, on dit « ah là, là, ces niveaux de collectivité à compétence générale, c'est terrible, ça crée des conflits permanents entre les différents niveaux, tout le monde s'occupe de tout. Il est bien normal de distinguer des compétences exclusives pour chaque niveau, c'est le seul moyen de clarifier ». D'accord mais... connaissez vous aujourd'hui *un seul problème réel* de la société qui puisse se traiter à un seul niveau ? Moi, je n'en connais pas : l'énergie, l'éducation, la santé, la cohésion sociale... Qu'est-ce qui peut se traiter à un seul niveau ? Si on s'en tient à un seul niveau, ou bien on le traite de trop haut, ou bien on le traite de trop bas. Si on voulait réellement réformer l'éducation, il faudrait se demander comment l'enseignement des enfants, notamment les enfants qui n'ont pas un bagage culturel gigantesque, est enraciné dans le concret, et pas seulement dans la théorie des ensembles pour enseigner les mathématiques, qui passe complètement au-dessus de la tête des gamins. Il faudrait donc enraciner, oui, mais manque de chance, ça, c'est des compétences nationales. Et puis, on pourrait raconter exactement la même histoire partout. Il n'y a donc aucun problème de la société qui puisse se gérer à ce niveau.

A quoi servent les blocs de compétences ? Cela va-t-il permettre de dire qu'untel est responsable de l'Education ? Non, untel est responsable des collèges, et encore, pas de l'enseignement, mais des bâtiments, tandis que la région est responsable des lycées, attention pas de l'enseignement. Nous avons donc réussi à produire exactement l'inverse de ce que nous voulions. Imaginez un maire : une maman vient le voir en disant mon fils galère, il est au chômage, etc... Oui, mais attention, il y a cinquante dispositifs communaux, intercommunaux et nationaux pour traiter de ces problèmes-là. Je vais essayer de discuter avec la maman pour voir ce que je peux faire.

Autre exemple, ça paraît évident qu'il y a d'un côté le politique et de l'autre, l'administratif, que le politique est censé avoir le monopole du sens, c'est lui qui donne la direction, qui porte les valeurs, etc... Et l'administratif est censé exécuter les ordres du politique. Est-ce que ça fonctionne réellement comme ça ? Est-ce qu'on peut demander à des gens de s'engager dans l'action publique sans être eux aussi porteurs de sens ? Est-ce qu'on peut prétendre réformer l'Etat en considérant les fonctionnaires comme des facteurs de résistance à la réforme ? N'importe qui qui a travaillé dans une autre organisation qu'une organisation étatique ou publique va vous dire : pour transformer un système, il faut que les gens soient porteurs de la volonté de transformation. Mais la manière dont on a conduit les réformes de l'Etat en France ne respectent pas ce principe parce qu'il y a 250 ans, on a dit « attention, il y a le politique d'un côté et il y a l'administratif de l'autre » et c'est comme si c'était deux corps sociaux totalement différents. On s'imagine qu'on va réformer une chose aussi complexe, aussi implicite, aussi forte qu'une culture administrative héritée du passé, véhiculée par des millions de personnes, par des lois. La loi est dans ce domaine au mieux le substitut de l'action. Nous avons donc, en France, par ce genre de réforme par le haut, engendré chez

les fonctionnaires une attitude défensive et on a créé, par absence de réflexion, les conditions d'impossibilité de réforme de la gouvernance et de l'action publique.

