



**Françoise Benhamou, Membre du Cercle des économistes
Aix en Seine, session 19**

L'impossible gouvernance sans proximité

Comment concilier le local et le national ? Une décision prise au niveau national a-t-elle des chances d'être comprise et acceptée si elle apparaît aux acteurs locaux comme venue « d'en haut », sans lien avec les préoccupations et les contraintes des populations locales ? Comment inventer de nouvelles façons de gouverner qui ne négligent pas la question de la proximité ? Sans doute faut-il mettre en place une meilleure articulation entre l'Etat central et les collectivités locales, en réduisant la déconcentration au profit de la décentralisation. Mais cela ne saurait suffire, et l'observation de différents modèles nationaux de relation entre l'Etat et les échelons locaux montre que, même dans des situations de forte décentralisation, on ne saurait faire l'économie de la participation des populations à l'élaboration de certaines décisions publiques. Cette participation apparaît comme un élément central d'efficacité car elle permet d'accroître la confiance et la responsabilité des citoyens vis-à-vis de la chose publique.

Du central au local

Comment définir alors ce que pourrait être la bonne échelle locale ? Lors d'un entretien avec Daniel Behar¹, le géographe Jacques Lévy souligne qu'une politique efficace doit être menée de telle sorte que ses utilisateurs se projettent dans de nouvelles spatialités, qui sont des aires locales de solidarité, et dont la taille n'est pas le critère pertinent. Daniel Béhar se réfère quant à lui à la métaphore de l'archipel (employée également Pierre Veltz²) pour désigner la territorialisation des processus socio-économiques. Cela conduit au constat de la « dissociation irréductible entre l'organisation administrative et politique du territoire, par définition fondée sur le périmètre et la continuité, et la réalité d'un territoire en archipel qui se définit par des mobilités et des curiosités qui n'ont rien d'homogène. » Cette pluralité de référents territoriaux complexifie la question de la juste gouvernance.

L'autre source de difficulté, tout particulièrement en France, porte sur l'articulation entre les territoires et l'échelon national. Comme le souligne Jacques Levy lors du même entretien, pour le monde politique français, les collectivités territoriales sont des corps intermédiaires qui défendent les intérêts particuliers à l'échelle nationale, laquelle demeure, in fine, la seule scène politique légitime, à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays tels la Suisse, l'Allemagne ou les Etats-Unis.

Les collectivités veulent aujourd'hui prendre leur part dans la redéfinition des priorités en matière de politique industrielle et de transition énergétique, dans l'identification des priorités en matière d'investissements (transition écologique, éducation, santé) ou de relance (soutien aux entreprises, conditionnalité des aides – investissements écologiquement responsables-, action sociale, aides à l'emploi notamment des jeunes, etc.). C'est là aussi une condition d'efficacité. François Baroin, président de l'association des maires de France, en appelle à « un

¹ *Esprit*, fév. 2015.

² Pierre Veltz, *La France des territoires, défis et promesses*, L'Aube, 2019.



grand texte de libertés locales », avec « des transferts de compétences, de moyens et d'effectifs aux collectivités locales, et une modification de la Constitution, notamment de son article 72, pour consacrer leur autonomie fiscale et financière et leur libre administration » (entretien au *Journal du dimanche*). Sont de même apparues de nouvelles exigences des Régions en matière économique et environnementale, basées sur la recherche d'une contractualisation entre l'Etat et les régions.

Sans doute la pandémie a-t-elle mis à jour ces questions avec plus encore d'acuité. Il faut plus d'agilité, avec des découpages selon les questions posées, reconnaître la nécessité d'une différenciation dans la mise en œuvre des politiques publiques, tenant compte de la diversité des situations territoriales.

Quelle gouvernance pour les établissements publics ?

Ce sont les mêmes interrogations qui se posent au niveau des établissements publics. Qui doit gouverner à l'hôpital ? Les médecins, les directeurs ou les agences régionales de santé ? On avait pu retrouver la même question dans les musées, où le pouvoir devait se partager entre conservateurs et administrateurs ; au Louvre il fut ainsi décidé qu'un conservateur occuperait le poste de Président-directeur mais que le numéro 2 de l'organigramme serait un haut fonctionnaire. Mais ce n'est pas seulement une question d'équilibre des profils des dirigeants. A l'hôpital, c'est l'ensemble des soignants qui entend peser sur les décisions, forts de la capacité qu'ils ont démontrée d'adapter très rapidement le fonctionnement de l'hôpital aux impératifs posés par la crise. Et cela d'autant que la crise aura mis en évidence l'écart entre les acteurs de terrain et ceux qui prennent des décisions, notamment les agences régionales de santé (ARS), au pilotage jugé erratique.

Une démocratie plus participative

On connaît et on méconnaît à la fois l'importance du tissu associatif : on compte 70.000 créations d'association par an en France ; le secteur représente 1,3 millions d'associations, 2 millions de salariés, 13 millions de bénévoles et 80 000 jeunes en service civique ; la moitié des créations d'associations concerne la culture (24 %), le sport (17 %) et les loisirs (12 %) (source : Étude annuelle de l'association Recherches & Solidarités, septembre 2018). C'est là une des formes de l'expression de la citoyenneté, une source d'emploi, un élément du 'mieux vivre ensemble'.

En revanche, ce n'est que tout récemment, à l'automne 2019, que l'expérience de démocratie délibérative sur la crise climatique a été lancée en France. Elle a duré neuf mois durant lesquels 150 citoyens, tirés au sort, ont élaboré puis adopté leurs propositions pour « réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030, dans un esprit de justice sociale ». En réalité, l'expérience n'est guère nouvelle ; selon l'OCDE, entre 1986 et 2019, une vingtaine d'États ont mené des expériences analogues. Cette pratique fait écho à des expériences antérieures lointaines, à Athènes au IV^e siècle av. J-C., au Moyen Age puis à la Renaissance³. Mais l'élection évincera ce mode de sélection. Récemment, le retour de ce mode

³ Samuel Hayat, *Démocratie*, Anamosa, 2020.



Les Rencontres Économiques – Aix-en-Seine
3, 4 et 5 Juillet 2020 – July 3,4 & 5
Agir face aux dérèglements du monde
Dealing with world disorders

de construction de la décision publique a pris diverses formes : expérience de jurys citoyens en Allemagne et aux Etats-Unis dans les années 1970⁴, composition des deux assemblées irlandaises avec deux tiers de citoyens tirés au sort pour la première, et la totalité pour la seconde. Mais dans le cas présent de la France, la décision demeure celle du Parlement qui in fine votera ou non les propositions émanant de la convention citoyenne. Dans d'autres configurations, l'expérience peut s'appuyer sur des savoirs locaux : des cas de co-construction de la décision publique peuvent être pointés, sans doute moins médiatisés.

⁴ Au Texas, un « sondage délibératif » conduit le gouvernement à décider, en 1998, d'accroître la part des énergies renouvelables au détriment du pétrole. Pour plus de détails, cf. l'excellent article de Claire Legros, « Tirage au sort, la démocratie du citoyen ordinaire », publié dans *Le Monde*, 12 juin 2020.