

justice
bonnement
réaction
cherche
université
reprise
opulente
ludarité
lyenneté
vojet
narisme
ditras
vention
onnement
internet
critique
communication
développement
allation
emploi
sommation
influence
ouverture
verture
neutralité
sentite
abitat



n°9

les cahiers Millénaire

trois

La gouvernance



Invitation au débat

La réflexion prospective et stratégique sur le devenir de l'agglomération lyonnaise engagée par le Grand Lyon est par essence collective. Elle concerne et doit impliquer, outre les élus et les services du Grand Lyon, les partenaires de ce dernier, les habitants de l'agglomération et de nombreux acteurs d'horizons divers.

A partir d'une vision des enjeux à long terme, la démarche doit permettre de construire les options stratégiques de développement de l'agglomération pour le début du siècle prochain. Pour ce faire, elle doit favoriser à la fois l'émergence d'une vision partagée des enjeux, et la constitution d'une culture commune sur un ensemble de questions centrales pour la société locale aujourd'hui : l'environnement, le lien social, la citoyenneté, les technologies de l'information, etc.

La réussite d'une telle entreprise passe nécessairement par un véritable partage des informations et des diagnostics des situations, et par une confrontation et une expression des points de vue et des idées, dans leur diversité.

les cahiers Millénaire

Avec les "Cahiers Millénaire 3", diffusés gratuitement, le Grand Lyon s'inscrit dans cette perspective.

Ces cahiers sont le support par lequel :

- sont diffusées les informations fondamentales concernant les différents sujets de la réflexion prospective,
- sont rendues publiques les réflexions et études réalisées par le Grand Lyon dans ses domaines de compétence, intéressantes pour la réflexion prospective,
- est donnée l'actualité de la démarche (comptes-rendus de colloques ou de manifestations...),
- les partenaires et les experts indépendants peuvent exprimer un point de vue, sous leur propre responsabilité.

Les cahiers Millénaire 3 ne sont donc pas des oeuvres définitives et achevées qui concluent des processus de réflexion ; ce sont des documents de travail, qui invitent à la discussion ; des petites pierres mises à la disposition de la construction collective.

Préambule

La gouvernance est « la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire » (Pierre Calame et André Talmant).

Cette capacité est aujourd'hui fortement mise à l'épreuve.

D'une part, la complexification du monde dans lequel nous vivons (fonctionnement des activités en réseau, globalisation de l'économie, accroissement des interdépendances à l'échelle mondiale entre l'écosystème et les activités humaines...) pose la question majeure de l'évolution des niveaux et des modes de régulation des activités humaines.

D'autre part, l'évolution des comportements individuels et sociaux, valorisant la diversité, les valeurs individuelles, mais aussi la recherche de sens et la participation sous de nouvelles formes à la vie collective questionne l'évolution de l'articulation du politique et de l'administratif avec l'économique et le social.

Les textes composant ce Cahier insistent sur l'urgence et l'ampleur des évolutions de nos modes de gouvernance, que ce soit à l'échelle mondiale, nationale, ou à celle des agglomérations.

Ils plaident pour une approche volontariste des problèmes : « cessons de faire semblant de croire que le marché, la science et la technique permettront, presque automatiquement, d'assurer les équilibres que nous aurions renoncé à assurer par la mise en place d'une gouvernance avisée » (Pierre Calame et André Talmant). Kimon Valaskakis note pour sa part que « fondamentalement, dans toute l'histoire de l'humanité le monde n'a jamais eu un potentiel d'épanouissement et de prospérité plus grand », mais qu'à défaut de la construction d'une gouvernance à l'échelle mondiale, l'humanité s'enfoncera dans ses contradictions (dualité entre l'opulence et le sous-développement, le travail et le chômage, l'interdépendance et l'impuissance).

Ils insistent sur l'enjeu d'évoluer vers une gouvernance faisant sens pour les individus, les groupes, la société dans son ensemble, mais aussi pour ceux qui font fonctionner l'administration et les services publics au quotidien. « Il faut donc faire évoluer les modalités de gouvernement, d'administration et d'expertise encore dominantes, vers de nouvelles modalités de prise de décision et d'action, plus partenariales, plus interactives, plus flexibles, plus négociées, qui maximisent et utilisent les potentialités réflexives des divers acteurs et sujets » écrit François Ascher.

Enfin, ils mettent en évidence un renouvellement des modes d'élaboration de la gouvernance. D'après Christian Lefevre, les tentatives actuelles visant à élaborer de nouveaux gouvernements métropolitains « mettent en avant les valeurs de négociation, de partenariat, de volontariat et de souplesse dans la constitution des nouvelles structures, ce qui invite à une conception radicalement nouvelle de l'institution. Celle-ci n'est plus donnée d'emblée, forgée a priori, prête à l'emploi ; elle apparaît comme le résultat d'un processus constitutif ; elle est ce processus, ce qui transforme profondément le modèle métropolitain d'hier. »



Sommaire

L'Etat au cœur (Extraits)

le meccano de la gouvernance

par Pierre Calame & André Talmant

P 5

Mondialisation et gouvernance

Le défi de la régulation publique planétaire

par Kimon Valaskakis

P 29

La République contre la ville (Extraits)

Essai sur l'avenir de la France urbaine

par François Ascher

P 45

Gouvernements métropolitains

et gouvernance dans les pays occidentaux

par Christian Lefèvre

P 53

L'Etat au cœur *

le meccano de la gouvernance (extraits)

par Pierre Calame & André Talmant

1 - De la réforme administrative à la gouvernance

La gouvernance, défi essentiel du prochain siècle

Gouvernance ?

Plutôt que d'administration ou de gouvernement, nous avons choisi de parler de « gouvernance ». Le mot, assurément français, nous revient, ces dernières années, par le truchement de l'anglais. Ce sont les institutions de Bretton Woods - Banque mondiale, Fonds monétaire international - qui l'ont mis à la mode. Ce ne serait pas une raison suffisante pour l'adopter mais il nous convient bien. Il englobe en effet l'ensemble des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'administration, le gouvernement, le Parlement, les tribunaux, les collectivités locales, l'administration d'État, la Commission européenne, le système des Nations unies...

La gouvernance, c'est la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines. C'est un des traits qui les distinguent des autres sociétés d'êtres vivants, animales et végétales.

L'émergence progressive des États, des principes et des modalités de gouvernance pacifique, dans des sociétés de plus en plus peuplées et de plus en plus complexes, est le signe et pour certains la définition même de la civilisation. En dix mille ans - broutilles à l'échelle de

l'humanité - nous sommes passés de tribus de chasseurs cueilleurs, petits groupes humains disposant chacun de leur territoire, à des sociétés composées de millions puis de milliards de personnes interférant de plus en plus les unes avec les autres. Certes, les fourmis et les termites en font autant. Mais nous, nous sommes dotés, par notre intelligence et notre créativité collective, de fabuleux moyens d'agir sur la nature, sur les autres, sur nous-mêmes, en nous-mêmes. De la manipulation génétique à l'exploration des espaces intersidéraux nous nous immisçons de façon de plus en plus fine dans le fonctionnement de la biosphère. **Par l'impact conjugué de notre nombre, de notre appétit de consommation et de nos techniques, nous pesons maintenant - chose impensable il y a encore quelques siècles - sur les grands équilibres écologiques dont notre survie dépend.**

L'un des premiers textes sacrés à parler de la gouvernance est, dans la Bible, celui du songe de Pharaon expliqué par Joseph. Face aux aléas climatiques - sept vaches grasses, sept vaches maigres - le pouvoir royal a la responsabilité de l'anticipation, du prélèvement, du stockage, de la redistribution du grain dans des conditions de légitimité et d'équité qui rendent la contrainte acceptable. Un second texte décisif de philosophie politique est, dans notre tradition judéo-chrétienne, celui où les Hébreux viennent demander à Samuel d'instaurer un roi parmi eux, à l'instar des peuples voisins, préférant l'autorité royale, même pesante, aux exigences du respect de la loi divine.



* © Desclée de Brouwer, 1997



En cette fin de XXe siècle, les nécessités de la gouvernance se situent si l'on peut dire un cran au-dessus. Du fait de sa puissance et de sa maîtrise de la nature, l'humanité se trouve de façon croissante aux commandes de sa propre destinée. En Occident, nous nous étions habitués, depuis quelques siècles, à considérer que chaque société fonctionnait en cycle ouvert, puisant à l'extérieur ses ressources et son énergie, y rejetant ses déchets, envoyant à la conquête de nouveaux espaces son surplus de population. Nous voilà amenés, dans un monde plein, profondément interdépendant, à fonctionner en cycle presque fermé, à gérer la cité planétaire. Ce n'est plus seulement l'aléa climatique des sept vaches maigres qu'il nous faut gérer, c'est aussi l'impact de nos convoitises et de nos imprévoyances sur la planète, sur les sols, sur les océans, sur l'atmosphère, sur la biodiversité, sur les ressources énergétiques, bref sur la vie de nos arrière-petits-enfants. C'est cet impact à long terme qu'il faut prendre en compte dans nos actes quotidiens.

Cessons de faire semblant de croire que le marché, la science et la technique permettront, presque automatiquement, d'assurer les équilibres que nous aurions renoncé à assurer par la mise en place d'une gouvernance avisée. Marché, science et technique sont des outils créés par l'homme. Ils se sont révélés remarquablement efficaces. A condition de leur garder leur statut d'outil.

Le drame de la modernité, telle qu'elle s'est définie en Occident et telle qu'elle s'est progressivement imposée au reste du monde, est que le marché, la science et la technique ont quitté progressivement le statut de moyens pour devenir de véritables finalités (et parfois des fatalités !) s'imposant aux sociétés humaines et provoquant l'accumulation de crises à l'issue incertaine : montée de l'apartheid social, coupure de plus en plus radicale entre riches et pauvres au sein même de nos pays et de nos cités, fossé grandissant entre régions riches et pauvres du monde, déséquilibres écologiques, congestion des métropoles et des mégapoles, débâcles à nos portes (ex-Yougoslavie, ancien Empire soviétique). Regardons aussi les risques de guerre

économique ou de guerre tout court entre les pays anciennement développés et les puissances émergentes (Asie du Sud, Chine, Inde ...) pour le contrôle des ressources énergétiques, les risques de conflits violents pour la maîtrise d'une eau de plus en plus rare au Moyen-Orient ou dans le bassin du Gange, le développement des mafias, les liens entre drogue et violence... Nous ne ferons pas face à ces risques sans une gouvernance avisée, résolue, depuis le niveau mondial jusqu'au niveau local.

Bien des efforts, bien des progrès vont déjà dans ce sens. En Europe occidentale, nous venons de vivre cinquante ans de paix : un événement unique, depuis la chute de l'Empire romain, pour notre petite région du monde. Dans les régions en guerre ou en crise, nous sommes interrogés aujourd'hui sur ce petit miracle, et sur la construction de l'Europe. Comment avez-vous fait, Français et Allemands, nous demande-t-on, vous qui étiez hier encore ennemis héréditaires, pour devenir les piliers de la construction d'un nouvel ensemble politique et économique ? Un des éléments de réponse, c'est que l'unification économique n'a pas été un but en soi, mais le moyen d'un projet politique : l'établissement d'une paix durable, la fin de conflits fratricides et suicidaires, la réintégration dans la communauté des Nations d'une Allemagne traumatisée par le monstre nazi qu'elle avait élevé dans son sein, la réalisation d'un rêve qui hantait depuis des siècles l'imaginaire européen. Pour y parvenir, les Monnet, Schuman, Adenauer, de Gaspari et quelques autres pragmatiques visionnaires, aiguillonnés par la souffrance de leurs peuples, ont su, en profitant de l'abaissement provisoire des souverainetés nationales, mettre en place les conditions d'apprentissage de nouvelles formes de gouvernance, en commençant par une gestion commune des ressources les plus précieuses pour faire la guerre à cette époque - le charbon et l'acier -, et ont eu la sagesse de mettre en place des « effets de cliquet » rendant aisée la marche avant et difficile la marche arrière dans l'édification européenne.

Avec le drame yougoslave nous venons de vivre en apparence un grave échec de la construction européenne. C'est vrai, nous

n'avons pas su nous interposer entre les belligérants, nous n'avons pas d'armée commune, il a fallu que le grand frère américain prenne l'initiative à travers l'OTAN. Mais cet échec dissimule aussi une réussite « en creux » : il y a cinquante ans à peine la guerre en Yougoslavie nous aurait peut-être engagés dans un conflit intraeuropéen aux conséquences imprévisibles.

A l'échelle de la planète, la gouvernance n'est pas totalement inexistante. Le souffle de la création du système des Nations unies n'est pas entièrement perdu. La décolonisation s'est faite et le monde s'est radicalement transformé en cinquante ans. La Troisième Guerre mondiale n'a pas eu lieu¹. Par le truchement des institutions internationales ou par d'autres, plus discrets, les contacts entre ennemis n'ont jamais été complètement rompus. La charte des Nations unies parlait des « peuples de la terre ». On en est plus prosaïquement à des marchandages entre États. Sur la plupart des grands sujets d'intérêt commun - l'alimentation, la santé, le développement, l'environnement, les établissements humains - les agences des Nations unies offrent un cadre, même bien imparfait, de dialogue. Les conventions internationales se sont multipliées, signées même par des États totalitaires. Cela peut prêter à sourire tant on sait qu'elles sont souvent violées, mais on oublie d'imaginer ce qui se passerait si elles n'existaient pas. Les militants de ces pays disent l'usage qu'ils en font pour mettre en difficulté des régimes qui ont signé les conventions du bout de la plume. Ce sont là de timides mais réelles avancées de la gouvernance mondiale.

A l'échelle des États-nations, le libéralisme triomphe dans les discours, mais nul ne peut nier complètement l'importance des politiques publiques, de l'efficacité du secteur public, y compris pour le développement économique stricto sensu. Il y a quelques années, la Banque mondiale avait commandé un rapport sur le développement économique japonais. Elle a tardé à le publier tant il était contraire à ses dogmes : il montrait l'importance décisive de l'État japonais dans les succès économiques de ses

entreprises. Le rapport a finalement été publié et la Banque mondiale a lancé une étude sur l'État en Asie qui aboutit aux mêmes conclusions. La capacité des États asiatiques à se projeter dans le long terme n'est pas pour rien dans leur succès économique. Il fallait que les dogmes libéraux aient la peau bien dure pour qualifier de « miracle » asiatique un processus qui concernait le tiers de la population de la planète!

C'est bien pourquoi les institutions de Bretton Woods ont mis à la mode le concept de « bonne gouvernance ». Si les gouvernements dirigistes et le secteur public tentaculaire des années 60 se sont souvent transformés dans les nouveaux pays indépendants en systèmes rentiers, prédateurs ou simplement en étouffoirs d'initiatives, il n'en est pas moins avéré que sans « bonnes » structures publiques le développement économique lui-même est impossible. A une conférence donnée en marge du Sommet mondial de Copenhague sur l'exclusion sociale, en mars 1995, un vice-président du Fonds monétaire international avouait : « Il nous a fallu reconnaître le rôle majeur des gouvernements dans le développement économique. Et il énonçait ce qu'étaient à ses yeux les critères d'un « bon » gouvernement et de politiques publiques favorables au développement économique : un cadre juridique clair pour les investisseurs; la mobilisation de l'épargne intérieure grâce à un système financier honnête et efficace; des garanties apportées au pouvoir d'achat de l'épargne ; mais aussi des services publics de qualité, l'investissement dans le capital humain et la capacité à réaliser des investissements à long terme. Les dépenses sociales en santé, en éducation, étaient, il y a peu de temps encore, présentées comme des luxes que seuls pouvaient s'offrir des pays ayant connu un décollage économique. Les voilà qui apparaissent, dans des économies où le savoir-faire des hommes compte plus que l'accumulation de capitaux matériels, comme des préalables au développement. L'État se trouve à nouveau au coeur du progrès des sociétés humaines.



1. Titre d'un ouvrage de François de Rose sur l'Alliance atlantique et la paix, Desclée de Brouwer, 1995, coll. « Culture de Paix ».

Les crises de la gouvernance

● Crise de l'action publique

Malgré les avancées de la gouvernance à l'échelle internationale et la réhabilitation récente de l'État au sein même d'institutions internationales traditionnellement peu tendres pour le secteur public, nous avons vécu depuis la fin des années 70, un peu partout dans le monde, une profonde crise de l'action publique.

La crise de l'État, la critique du secteur public, la faillite de l'ONU, l'euroscpticisme sont à la mode. Dans beaucoup de pays on observe, comme une lame de fond, le démantèlement des systèmes étatiques par le triple mouvement de la privatisation des services publics, de la mondialisation des marchés et de la décentralisation. L'implosion des régimes d'économie planifiée en Europe et l'ouverture au marché des régimes communistes d'Asie, la crise financière et morale de l'État providence dans la plupart des démocraties occidentales, la mondialisation rapide des échanges et des marchés financiers ont pu donner dans les années qui ont suivi la chute du mur de Berlin le sentiment d'une victoire sans partage du néolibéralisme et de la « révolution conservatrice ».

La décennie 60 avait été celle de l'État triomphant. L'URSS, avec la conquête de l'espace, semblait montrer sa capacité, au moins technique, à rattraper les États-Unis. Dans le tiers monde, planification et capitalisme public semblaient, en l'absence de traditions industrielles ou entrepreneuriales locales, la voie royale et programmée du développement. Dans les pays développés, les États perfectionnaient leurs outils et leurs politiques pour encadrer les économies nationales, assurer le plein emploi, organiser les transferts sociaux nécessaires, offrir à chacun la protection de l'État providence. Au-delà des sensibilités politiques propres à chaque pays, le compromis social-démocrate, entre entreprises et salariés, entre détenteurs du capital et État, constituait la référence pour assurer à la fois efficacité économique et justice sociale. Les institutions européennes

de leur côté étaient en plein développement. Les partis socialistes, dont certains brocardaient quelques années auparavant l'« Europe vaticane », s'étaient ralliés à l'idée de sa construction.

Vingt ans après, changement complet de discours et de décor. L'État-nation est sur la sellette. Son autonomie et son pouvoir sont grignotés.

Grignotés par le haut avec la mondialisation de l'économie et la globalisation des marchés financiers; avec, pour les pays européens, le rôle croissant de l'Union européenne, des directives de Bruxelles, des critères de convergence de Maastricht, avec le développement des conventions internationales comme le Gatt ; avec la montée en puissance des grandes firmes multinationales de moins en moins liées aux pays où elles sont nées.

Grignotés par le bas, avec la décentralisation, la montée des pouvoirs locaux et des revendications autonomistes, avec l'affaiblissement des grands corps intermédiaires politiques, syndicaux, religieux, sociaux qui assuraient à l'échelle nationale le dialogue entre l'État et la société.

Grignotés, les États sont aussi contestés dans leur monopole de gestion de la société par le renouveau des mouvements associatifs, par la vitalité de « sociétés civiles » qui n'entendent pas voir leur action réduite à un simple droit de vote. Contestés, notamment dans le tiers monde, dans leur capacité à gérer efficacement l'économie avec la montée de la dette externe, le poids de la corruption, les critiques portées contre la gestion des services publics. Les ajustements structurels, imposés par la communauté internationale dont le FMI n'est que le bras séculier (et, partant, le bouc émissaire), viennent rappeler aux États qu'on ne peut durablement dépenser plus qu'on ne gagne. La brutalité du réveil et de la purge impose des révisions déchirantes et, parfois, le démantèlement de structures étatiques encore en cours de mise en place et de rodage.

Grignotés dans leur pouvoir, contestés dans leur efficacité, beaucoup d'États et de



structures publiques connaissent aussi une crise de légitimité. Dans les pays développés, leur légitimité à étendre la sphère publique au détriment de la sphère privée et à incarner le progrès et la raison est contestée par l'affirmation vigoureuse des spécificités culturelles, religieuses et ethniques. Cette crise de légitimité, feutrée dans des pays comme la France, qui jouit d'une tradition nationale et étatique ancienne et bien établie, est violente dans les nombreux pays où la construction d'un État de droit, incarnant un minimum de neutralité et d'efficacité, s'avère infiniment plus longue et problématique qu'on ne l'imaginait il y a seulement trente ans. Comment reconnaître la légitimité d'un pouvoir, même s'il est sorti des urnes, quand la police est aussi redoutable pour les pauvres ou les jeunes que les brigands eux-mêmes, quand les fonctionnaires d'autorité sont déchirés entre l'allégeance au service public et l'allégeance à leur famille, à leur clan et à leur parti, quand les fonctionnaires de base doivent se procurer par des moyens illicites et souvent sur le dos des usagers un revenu que ne leur apporte pas leur salaire officiel, quand les auteurs et les gardiens de la loi sont les premiers à la bafouer ?

● Crise de la démocratie

La crise morale et financière des systèmes publics s'accompagne en apparence d'un triomphe sans partage des idées démocratiques. Pourtant, à y regarder de plus près, le paysage est pour le moins brouillé. Certes, les régimes communistes d'Europe de l'Est nous avaient habitués à associer économie planifiée et régime totalitaire. Certes, l'idéologie libérale a toujours tendu à assimiler liberté d'initiative, libre jeu du marché, libre opinion et démocratie politique. Mais le mouvement qui prive l'État de ses domaines traditionnels d'action en prive, dans le même mouvement, le politique lui-même. **Que devient le pouvoir politique s'il s'exerce à une échelle géographique où ne se joue plus l'essentiel ? Que devient la citoyenneté si les citoyens n'ont plus le sentiment d'avoir prise sur ce qui détermine leur propre**

avenir ? Que devient la démocratie elle-même si le « pouvoir du peuple » s'exerce sur une carcasse vide ? Que devient le droit de vote si l'on explique à droite et à gauche qu'une seule politique est de toute façon possible ? Ainsi, la crise de l'action publique, loin d'être le reflet d'une victoire de la démocratie et de la revanche du citoyen risque d'entraîner la démocratie dans son propre déclin pour la remplacer par la tyrannie du marché.

Cette crise est d'autant plus forte que l'autonomie de l'État-nation se réduit dans de nombreux domaines : monnaie, économie, défense, politique industrielle. Dès lors, le fonctionnement du service public et son évolution deviennent l'objet premier de l'action politique. Or le monde politique se reconnaît de plus en plus impuissant à faire évoluer, du moins en France, un secteur public dont il ne cesse par ailleurs de dénoncer les tares. Cet aveu d'impuissance accule le politique à l'insignifiance. Il fut un temps où l'on osait proclamer « changer la vie ». Puis vint le temps de proclamer « changer l'État ». Si rien ne vient ce sera au peuple de dire - et le murmure enfle de jour en jour - « changer le politique ».

Démocratie et citoyenneté s'étaient, au fil des siècles, construites pour l'essentiel autour de l'État-nation. Sa crise entraîne la leur. Et c'est grave. On observe dans beaucoup de pays d'Europe une désaffection des citoyens à l'égard des jeux politiques. Est-ce de leur part égoïsme, repli sur soi, indifférence au bien commun et à la destinée collective ? Certainement pas. La vitalité de nouvelles formes associatives atteste le contraire. Simplement, la politique, telle qu'elle se pratique aujourd'hui, est souvent décalée par rapport aux réalités et aux préoccupations. Or la politique est une médiation essentielle entre les citoyens et le monde, c'est ce qui permet de construire des représentations et une parole collectives à partir desquelles les citoyens, individuellement impuissants, peuvent avoir prise sur leur destinée collective. Il est vrai que parole collective et représentations se construisent à travers de nouvelles formes de militance et d'expression. Mais ces nouvelles formes n'ont ni



vocation ni possibilité de construire une cohésion sociale globale. En l'absence d'efforts intégrateurs ils contribuent à l'émiettement de la société et à un sentiment diffus mais tenace de perte de sens.

Ni les échelles géographiques, ni les systèmes de représentation, ni les rythmes, ni les méthodes qui caractérisent actuellement le fonctionnement politique ne conviennent bien à la prise en charge des enjeux du monde de demain.

Le parallélisme des crises de l'action publique et du politique montre combien il serait dangereux et illusoire d'espérer qu'on réhabiliterait la politique en abaissant l'État. La conception de la gouvernance, la transformation des formes et des échelles de l'action publique, l'identification et la prise en charge des défis à long terme sont la substance même du politique. Or nous avons été frappés et, disons-le, souvent scandalisés, notamment dans le cas que nous connaissons le mieux, celui de la France, du caractère velléitaire et superficiel des efforts pour transformer l'action

publique, et en particulier l'État. Réformes sans continuité, illusions d'une modernisation purement institutionnelle et instrumentale : l'idée s'insinue progressivement que l'État n'est pas susceptible d'évoluer.

Le monde politique fait porter à l'administration placée sous ses ordres la responsabilité de sa propre impuissance. Cela ne fait qu'aiguiser réactions de défense, corporatismes et amertumes rendant plus difficile l'évolution de l'action publique. Le prophète réalise ainsi sa propre prophétie.

Faute de construire, avec les fonctionnaires eux-mêmes, une nouvelle philosophie et de nouvelles pratiques on s'en tient à des réformes administratives et institutionnelles, à des modernisations techniques, à des modifications de frontières entre le privé et le public, en général pensées d'en haut. Ces réformes ne sont pas toutes inutiles. Simplement elles ne sont pas à l'échelle du défi. Elles ne parlent ni à l'esprit ni au cœur. Elles ne mobilisent pas. Elles ne guident pas.



La réforme introuvable

● La réforme de l'état en France : une histoire de pompier pyromane

Notre expérience n'est pas assez vaste pour nous permettre d'affirmer avec certitude que le fossé entre l'ampleur des enjeux et celle des réponses est le même partout dans le monde. Par contre, nos incursions d'un pays à l'autre, d'une échelle de gouvernance à l'autre nous ont convaincus que les principaux dysfonctionnements de l'action publique étaient étonnamment constants. Ils ne suscitent guère, pourtant, la réflexion politique à laquelle on pourrait s'attendre. Au niveau des institutions internationales comme à celui de l'État, le discours généralisateur est la règle. On se borne à parler de « trop d'État » sans dire de quel État il s'agit et quel État on voudrait construire. Les hommes politiques eux-mêmes n'hésitent pas à dénoncer la technocratie à Paris, à New York ou à Washington en faisant semblant de ne pas voir qu'ils parlent d'organismes sur lesquels ils ont autorité. La bureaucratie française est dénoncée par ses dirigeants, l'Europe par ses chefs d'État,

la Banque mondiale par ses actionnaires : simples jugements à l'emporte-pièce. Or c'est à travers l'analyse des mécanismes très concrets de fonctionnement des institutions publiques, en entrant dans le détail des modes de raisonnement, des logiques institutionnelles, des formes de rapport avec l'extérieur, en se mettant dans la peau de l'acteur administratif de base, en prenant en considération son système de valeurs, ses doutes, ses peurs, ses espérances, que l'on peut véritablement comprendre puis transformer.

La question de l'évolution de l'État a été au cœur des débats des dernières campagnes électorales. C'est le signe de la prise de conscience dont nous parlions : la transformation de l'action publique est bien l'objet central du politique. Mais on reste confondu par le caractère superficiel des jugements assenés. Que Jacques Chirac, par exemple, pourtant particulièrement bien placé pour en juger, présente la prolifération des cabinets ministériels comme le signe le plus tangible de l'asservissement du monde

politique à la technocratie, cela dépasse l'entendement !

Dans sa volonté de faire évoluer l'action publique, le monde politique - de droite comme de gauche -, se comporte plutôt comme un pompier pyromane. Il allume lui-même l'incendie qu'il prétend par ailleurs éteindre. Il rend impossible, par ses actes, des transformations qu'il semble sans cesse appeler de ses vœux, par ses discours. Il y a deux raisons majeures à cette pyromanie.

D'abord, on ne fait pas avancer un service public comme un bourricot. Il faut faire appel au désir de sens des agents du service public. C'est tout le contraire qui se produit. Le politique, à la recherche de sa propre légitimité, tend au contraire à réaffirmer son monopole sur le sens. Les ministres se prennent à rêver d'une administration docile, rapide à répondre à leur volonté, toutes choses contradictoires avec une transformation réelle de l'État.

Ensuite, la volonté politique de transformer l'État n'est pas exercée dans la durée. Trop d'hommes politiques ont le désir secret que la réalité se transforme dans les limites de temps de leur propre présence dans un fauteuil ministériel. A quoi sert un ministre ? Comment peut-il laisser l'empreinte de son passage ? La véritable transformation d'institutions aussi vastes, aussi enracinées dans l'histoire et la société, aussi imprégnées d'idéologies fondatrices que les services publics suppose une lente et patiente évolution culturelle. Cela prend certainement une décennie pour un ministère ordinaire, vingt ou trente ans d'efforts opiniâtres pour des ministères comme l'Éducation nationale ou les Finances. Une transformation en profondeur supposerait un nouveau projet d'ensemble auquel adhèrent les différents partis politiques, le service public et la société française. Mais la plupart des ministres doivent se contenter du plus simple, du plus visible, du plus illusoire : un redécoupage superficiel des compétences, une loi, un plan de relance, etc. Les ordres et contrordres se succèdent. L'administration, comme l'armée d'antan, reste l'arme au pied. La frénésie réformatrice encourage finalement l'immobilisme. L'histoire récente des projets de réforme de l'État en France illustre ce manque de persévérance.

En juin 1993, la Commission du XI^{ème} plan intitulée « État, Administration et service public de l'an 2000 » remet son rapport intitulé « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général ». Il est signé de Christian Blanc. Le 8 novembre 1993, soit moins de six mois plus tard, le Premier ministre de l'époque, Édouard Balladur, envoie à son tour une lettre de mission à monsieur Jean Picq, conseiller maître à la Cour des comptes. « La mission qui vous est confiée, écrit-il, a pour objectif de conduire une réflexion sur les responsabilités que doit exercer l'État et de proposer les voies et moyens d'assurer une meilleure adéquation des structures des administrations centrales et des services extérieurs à leur mission. » Jean Picq doit remettre son rapport avant le 30 avril 1994. Aucune référence au rapport du Plan qui a moins de six mois ! Et dans son discours lors de l'instauration de la commission Picq, le Premier ministre constate que : « Depuis de nombreuses années, l'organisation des structures administratives s'est caractérisée par la multiplication des fonctions et des organes. Chaque réforme complique, ajoute, superpose des structures. » La commission Picq n'a même pas jugé utile d'auditionner Christian Blanc qui venait de remettre un rapport sur le même sujet !

Et les deux rapports officiels, toujours avec le même humour involontaire si caractéristique de notre administration, sont publiés à moins d'un an d'intervalle par la même Documentation française ! Chacun d'eux, malgré les coups de chapeau convenus donnés aux rapports antérieurs, fait comme si c'était la première fois que de telles questions étaient abordées, comme si ce qui manquait pour réformer l'État c'était des idées directrices et non le courage et la continuité de les mettre en œuvre ! L'ironie involontaire est poussée à son comble quand chacun des deux rapports s'accorde sur l'importance de l'évaluation des politiques publiques. Le rapport Picq précise même qu'il faut « prévoir le principe de l'évaluation dès la mise en place d'une politique nouvelle ».

Que n'a-t-il appliqué ce principe d'évaluation à l'usage des rapports sur la réforme de l'action publique !



● **Des réformes vues d'en haut, trop polarisées sur les relations entre le politique et l'administratif**

Malgré tout cela, les deux rapports Blanc et Picq, qui comprennent de nombreux points communs, formulent des propositions utiles sur plusieurs questions importantes qui seront, pour la plupart, discutées dans les prochains chapitres.

Ils mettent par exemple l'accent sur la nécessité de déconcentrer l'État à de bons niveaux, à des niveaux qui correspondent à des interdépendances économiques et sociales effectives. Cette adaptation des niveaux de gouvernance à la réalité sociale est partout un enjeu majeur.

Ils soulignent la sédimentation historique des structures et des dispositifs juridiques et financiers. C'est vrai que beaucoup de politiques publiques, tant nationales que locales, sont de véritables mille-feuilles : il est plus facile, face à un nouveau problème, de créer une nouvelle catégorie de bénéficiaires, une nouvelle réglementation, une nouvelle institution que de procéder à une mise à plat et une révision des dispositifs antérieurs ou à la transformation des institutions existantes.

Ils dénoncent l'irresponsabilité des ministères « dépensiers », évoquent la modernisation du ministère des Finances, déplorent l'annualité budgétaire. Ces problèmes sont bien réels mais les solutions proposées nous paraissent insuffisantes. Vue du terrain, la situation est plus sérieuse encore qu'ils ne le disent. L'habitude prise d'utiliser le rythme des dépenses publiques pour peser sur la conjoncture économique introduit dans la gestion publique des à-coups et des incertitudes perpétuelles peu favorables à un partenariat crédible de l'État avec les autres acteurs sociaux. L'absence d'engagements financiers à moyen terme contredit la volonté de doter l'État de meilleures capacités stratégiques et dissocie les rythmes administratifs et politiques des rythmes sociaux. Le saucissonnage des crédits publics en lignes budgétaires définies en fonction de la nature de l'action plutôt qu'en fonction des finalités renforce les tendances

bureaucratiques. Mais pour pallier ces défauts, c'est une révolution dont nous avons besoin, plus que de réformes à la marge.

Ils plaident pour une plus grande rigueur dans la production législative et réglementaire - on aurait envie de parler de devoir de retenue. Ils soulignent la nécessité de stabiliser l'effectif des ministres et les périmètres de compétence. Nous pensons comme eux que les fluctuations incessantes font disparaître les repères et démolissent les services. Mais cet appel à la continuité ne manque pas de sel, si l'on songe à la succession des deux rapports à un an d'intervalle.

S'ils comprennent tant de propositions sensées, d'où vient le sentiment d'insatisfaction que l'on éprouve en refermant deux documents intelligemment bâtis, écrits agréablement et sans langue de bois excessive, fruits de deux commissions bien menées et ayant bénéficié des lumières de multiples experts et responsables administratifs ? Probablement du fait qu'il s'agit de simples réformes administratives et institutionnelles « vues d'en haut ». Ce regard sur l'État « de haut en bas » est visible dans la forme. Les équipes de rapporteurs sont pour l'essentiel composées d'énarques, appartenant à des corps prestigieux, Conseil d'État, Cour des comptes, inspection des Finances, viviers où le monde politique vient puiser de jeunes et brillants membres de cabinets, mais dont les membres n'exercent pratiquement jamais de fonction d'administrateur de terrain. Les membres auditionnés, quant à eux, appartiennent dans leur grande majorité à des administrations centrales.

Est-il étonnant dès lors que tant d'attention soit portée aux relations entre le monde politique et la haute administration, que la réaffirmation des prérogatives du politique dans la prise de décision soit aussi vigoureuse, que la coordination administrative ne puisse être imaginée autrement que par renforcement de l'autorité hiérarchique ou que la mobilisation des fonctionnaires ne soit envisagée que par une gestion plus individualisée des rémunérations ? Les rapports soulignent aussi l'interpénétration de plus en plus malsaine du politique et de



l'administration. L'envahissement politique de l'administration, symbolisé par la prolifération des cabinets, en est le signe le plus tangible. Nous avons pu à maintes reprises en voir nous-mêmes les effets désastreux. Cet envahissement introduit des considérations non pas politiques - ce qui serait légitime - mais purement politiques au sein de l'administration. Et surtout, il déresponsabilise les responsables administratifs qui absorbent une part de plus en plus grande de leur énergie à répondre à des questions venues d'en haut, parfois au gré de lubies de tel ou tel membre des cabinets. Certains bons esprits ont calculé que dans plusieurs gouvernements, de gauche ou de droite, on comptait deux ou trois fois plus de membres officiels ou officieux des cabinets ministériels que de directeurs d'administration centrale. Quand on sait que l'une des fonctions majeures des cabinets est d'interpeller lesdites administrations centrales et de leur demander du jour au lendemain des notes sur les sujets les plus divers, on comprend qu'une telle pratique désorganise le fonctionnement de l'administration! Au moment même où on déplore la faiblesse des capacités stratégiques de l'État, on soumet ses responsables à des impératifs de régulation à court terme. De tout temps, les interventions de maires ou de députés auprès des ministres ont joué un rôle dans les régulations administratives. Elles ne sont pas critiquables. Elles font au contraire partie des mécanismes de régulation, des instances d'appel dont doit disposer chaque citoyen face au pouvoir administratif sans être dans l'obligation d'aller à tout bout de champ devant le tribunal administratif, ce que la grande majorité de nos concitoyens serait bien incapable de faire. Elles deviennent par contre un problème lorsque la régulation politique se met à structurer le fonctionnement administratif.

L'histoire suivante illustre une telle dérive. Un directeur du personnel du ministère de l'Équipement utilisait l'image de la ligne jaune, du carton jaune ou du carton rouge : il s'agissait des limites à ne pas dépasser. Ces limites n'étaient pas définies en termes d'éthique de la fonction publique.

Non, c'était les limites à ne pas dépasser dans l'émergence de conflits au niveau local. Le critère central c'était le coup de fil d'un maire ou d'un député influent au cabinet du ministre pour se plaindre d'un fonctionnaire qui n'avait pas l'air de bien comprendre de quoi il était question. Pierre se souvient aussi du sentiment étrange qui l'a saisi quand il reçut, vers 1982, l'instruction du cabinet de faire une cession gratuite de terrains de l'État à une commune de la banlieue parisienne. Le président de la République, à l'occasion d'une visite dans cette commune, avait été saisi par le maire des difficultés financières qu'il rencontrait dans la rénovation de son centre-ville. Il était bien légitime que l'État fasse un geste en apportant une subvention complémentaire sous une forme ou sous une autre. Le cabinet avait assez bien raisonné en se disant : nos crédits de subvention à la réhabilitation urbaine sont maigrichons, il faudrait honorer la parole du Président sans puiser dans une bourse aussi peu garnie ; il se trouve que dans le périmètre de la rénovation, l'État dispose de terrains, va pour une cession gratuite! Malheureusement cette cession gratuite était contraire à la loi car le service auquel Pierre appartenait était tenu de céder ce terrain au prix fixé par l'Administration des domaines. Pierre se borna à répondre au cabinet qu'il souhaitait un ordre écrit. Le directeur adjoint de cabinet, un camarade, le convoqua et commença l'entretien en ces termes : « Il faut que je t'engueule. » Et d'expliquer que jusqu'alors il voyait en Pierre un fonctionnaire progressiste, mais que son attitude lui révélait l'inverse. Le cabinet avait cru bien faire. Il avait, dans la solution envisagée, oublié de bonne foi une règle de gestion du patrimoine de l'État. Rien de choquant à cela. La situation devient grave, par contre, quand le rappel de la loi est interprété comme un « franchissement de ligne jaune ».

Pour faire cesser l'interpénétration jugée préjudiciable du politique et de l'administratif, les deux rapports Blanc et Picq préconisent de clarifier les responsabilités respectives. Le rapport Picq écrit par exemple : « Dans toute organisation, il y a un centre qui définit les politiques puis





évalue les résultats et des unités opérationnelles qui les mettent en oeuvre. » Le rapport Blanc, quoique plus nuancé, dit à peu près la même chose en mettant l'accent sur la formation et le recrutement des « décideurs » publics. Ce bon sens n'est qu'apparent. Cette opposition entre décision et action, entre sens et technique, entre le « vers quoi » et le « comment » renvoie à une sorte de dualité entre l'âme et le corps. Elle est ancrée dans une conception de la démocratie selon laquelle seuls les élus du peuple ont la charge de décider au nom du peuple et sont jugés - et réélus ou non - en fonction de la pertinence de leurs décisions. Selon cette conception, l'administration a le devoir d'être transparente, d'être en quelque sorte le pur instrument de la volonté des élus. Toute absence de transparence, toute incapacité des organes d'exécution à formuler des désirs autonomes apparaît comme un déni de démocratie. Mais c'est cette philosophie de l'administration qui, dans un système complexe, donne précisément naissance à la bureaucratie et à la technocratie ! **Qu'est-ce en effet que la bureaucratie ? C'est l'application uniforme de règles générales sans prise en compte des situations particulières. Or, pour que des agents de la fonction publique puissent prendre en compte ces situations particulières, il faut leur reconnaître une faculté de jugement, autrement dit une capacité à s'exprimer sur le sens. Et qu'est-ce que la technocratie ? Un pouvoir qui s'avance masqué, d'autant plus puissant qu'il nie être un pouvoir. La technocratie est précisément le produit d'une idéologie selon laquelle doit s'établir un partage clair entre des élus qui ont le monopole du sens et des techniciens qui ont, par leur technicité même, le monopole de la maîtrise des réponses à apporter.** Il s'agit là d'une idéologie au mauvais sens du terme, en ce sens que c'est une déformation évidente de la réalité au profit des intérêts des acteurs. Pour éviter les conflits de compétence, on réduit au minimum les interférences possibles entre le rôle des élus et celui des services. Ce même souci d'éviter les conflits de territoire conduit à délimiter des compétences territoriales ou thématiques

juxtaposées, à valoriser les organisations hiérarchiques, qui minimisent les risques de conflits entre égaux. Malheureusement c'est au détriment de la pertinence de l'action publique qui suppose avant tout la coopération entre acteurs, le couple élus-services administratifs formant un tout qui produit à la fois du sens et de l'action.

Dans les deux rapports Blanc et Picq, la question épineuse de la cohérence de l'action publique se trouve réduite à un problème de coordination interministérielle. Chacun sent bien que, face à une réalité systémique où les relations entre les éléments comptent autant que ces éléments eux-mêmes, le saucissonnage de la réalité à partir de l'organisation sectorielle de l'action publique induit un appauvrissement considérable du fonctionnement social et compromet la pertinence de l'action. Chaque institution sectorielle crée le monde à son image, projette l'ombre de son organisation sur la réalité qu'elle prétend traiter. Il faut alors recombinaison sur le terrain des actions sectorielles, pré définies par le découpage administratif. A la complexité du réel s'ajoute ainsi la complication de la coordination interadministrative. Le spectacle des incohérences de l'action publique ou celui des conflits de territoire et de compétences entre administrations publiques nuit certes à leur crédibilité. Pourtant l'essentiel aujourd'hui n'est pas la cohérence de l'action publique mais bel et bien sa pertinence et celle-ci se mesure à la qualité des dialogues noués entre les institutions publiques et avec la société, à l'adaptation des réponses publiques à la demande sociale plus qu'à la qualité de la coordination interadministrative.

Privilégier la cohérence revient souvent, en pratique, à renforcer les structures hiérarchiques. Par exemple, on renforcera l'autorité des préfets sur les services de l'État dans l'espoir qu'ils feront taire les susceptibilités de coq de village des chefs de service ; mais cette logique somme toute militaire - je ne veux voir qu'une seule tête - nuit à la recherche patiente, locale, de la pertinence de l'action administrative. Là où il faudrait encourager la recherche de sens, donc la liberté intérieure des agents, on répond par le renforcement du contrôle

et de la tutelle. Notre expérience personnelle nous a montré les limites de la coordination interministérielle. C'est rarement à « la conférence administrative », où le préfet réunit ses chefs de service, et pas davantage au Conseil des ministres que de véritables arbitrages se rendent. L'essentiel se joue bien en amont, au moment où des solutions commencent à se concevoir et où se forment des représentations, ou bien en aval, en fonction du véritable désir des acteurs de terrain de travailler ensemble ou au contraire de s'enfermer dans leur territoire administratif comme dans une citadelle.

Pour des raisons analogues, la réflexion menée dans les deux rapports sur la faiblesse des capacités stratégiques actuelles de l'État manque, nous semble-t-il, de consistance. Qui dit capacité stratégique dit certes vision à long terme et capacité à aller à l'essentiel, mais dit aussi et surtout capacité à relier un système d'action avec des finalités, donc lien intime entre sens et technique. L'évaluation des politiques publiques, par exemple, peut être un moteur important de nouvelles formes de gouvernance, mais pas n'importe quelle évaluation. Si l'évaluation est fondée sur une distinction stricte entre « décideurs » et « exécutants », elle n'est pas un facteur positif d'évolution. Elle perpétue une représentation du fonctionnement des systèmes publics selon laquelle des responsables politiques décident d'orientations que des exécutants doivent mettre en oeuvre. Périodiquement, une évaluation vient apprécier les résultats de cette mise en oeuvre. C'est une logique d'artilleur : on pointe, on tire, on va au résultat, on corrige le tir. Ce n'est pas ainsi que fonctionne une société.

Enfin, la « mobilisation des fonctionnaires » n'est conçue dans les rapports Blanc et Picq que comme un système de reconnaissance du mérite, comme le maniement de la carotte et du bâton. C'est cohérent avec ce qui précède. Nous ne contestons pas l'importance de la reconnaissance du mérite mais cela nous paraît presque secondaire à côté des méthodes de direction des services publics et du « curriculum caché » des fonctionnaires, c'est-à-dire des

véritables critères à l'aune desquels ils se sentent évalués. Dans notre carrière nous avons rarement eu affaire à des fonctionnaires paresseux et incompetents. Combien de somnolents se réveillent quand on leur propose un projet collectif qui parle à leur coeur ! Combien de « bras cassés » deviennent actifs quand ils découvrent que leur expérience n'est pas ignorée ou méprisée ! Il faut séduire et intéresser, proposer du sens, faire appel à la passion et pas seulement à l'intérêt. C'est évidemment plus difficile que de diriger des gens en maniant la carotte de la prime et le bâton de la mauvaise note.

● Les limites de la modernisation instrumentale

Périodiquement, le thème de la modernisation de la société et de l'État revient à la mode. Ce fut notamment le cas au milieu des années 80 où la « modernisation » devint, au temps du gouvernement Fabius, un programme politique à elle toute seule. Qui pourrait nier l'importance d'une adaptation de nos structures publiques aux besoins d'une société en mouvement ? Mais moderniser pourquoi ? Au service de qui ? L'affirmation de la nécessité de changer ne dit rien sur la direction et les modalités du changement.

Faute d'un réel contenu mobilisateur, d'un renouvellement profond de la philosophie de l'action publique, la modernisation prit ces années-là un sens presque exclusivement instrumental : modernisation des outils techniques et introduction - ou parfois simple placage - de méthodes de management inspirées directement de l'entreprise privée.

Le ministère de l'Équipement a été l'un des fleurons de cette politique, et il a souvent été donné en exemple aux autres pour son zèle modernisateur. Nous avons donc pu en observer d'assez près la portée et les limites.

Dans une société éprise de nouveauté, fascinée parfois par le gadget ou l'exploit technique, où rien n'est pire que de se retrouver obsolète, il n'est pas indifférent bien entendu que les salariés du secteur public ne se sentent pas humiliés de travailler et de recevoir leurs visiteurs dans



des locaux vétustes, de circuler dans des véhicules déglingués, d'utiliser un matériel d'un autre âge, de fonctionner dans des structures inchangées depuis des décennies. Le « look » fait partie d'une image d'ensemble de l'action publique. (...)

Mais le contenant ne suffit pas. Ce ne peut pas être seulement un somptueux paquet cadeau dissimulant un vide de sens. Nous avons vu se multiplier les « projets de service », les journaux internes, et s'introduire en force les « méthodes modernes de gestion ». On multiplia les formations au management. On fit appel massivement à des consultants extérieurs. Tout cela se passait dans les années qui suivirent la décentralisation. Celle-ci, en retirant aux services du ministère de l'Équipement beaucoup de leur autorité locale, provoquait un choc culturel. Jusqu'alors, l'appui des services de l'État aux collectivités locales était subtilement associé aux fonctions tutélaires de l'État. Ce mélange des genres choquait, et la décentralisation, en principe, permettait d'y mettre fin. Sous cette double poussée de la décentralisation (qui amenait les services à « se vendre » aux collectivités locales) et de la mode du management privé, on vit les services adopter - ou faire semblant d'adopter - une approche de marketing : les collectivités locales n'étaient plus des pupilles sous tutelle mais des clients. Cette modernisation instrumentale a servi de cache-misère à une forme lente de suicide collectif : à quoi bon des outils modernes de gestion si le sens de l'action est lui-même perdu ? (...)

● **Affronter le décalage entre évolution de la société et évolution de la gouvernance**

Les dysfonctionnements constatés dans beaucoup de pays dans les administrations et les services publics ne suffisent pas à expliquer pourquoi l'action publique est en crise sous toutes les latitudes. Nous sommes convaincus que cette crise résulte, plus fondamentalement, de décalages qui se sont progressivement introduits entre l'évolution de nos sociétés et l'évolution des systèmes de gouvernance. Nous vivons dans un monde où les techniques et l'économie évoluent à toute vitesse, créant

des situations radicalement nouvelles, où les mœurs et les mentalités s'adaptent mais où les idées et les idéologies évoluent plus lentement, où les institutions publiques et la gouvernance restent marquées par des édifices juridiques et institutionnels élaborés au fil des siècles. Les exemples de ces décalages sont multiples. Nous en prenons ici trois tirés du cas français.

Premier exemple, la décentralisation. Le début des années 80 a connu un grand mouvement de décentralisation, répondant à une aspiration forte à plus d'autonomie et plus de diversité. Mais la décentralisation a privilégié les échelons traditionnels de la démocratie en France, la commune et le département. Au nom de la clarté des rôles, le législateur a voulu répartir précisément les compétences entre ces différents échelons. Mais, en pratique, l'essentiel des solidarités sociales et économiques réelles s'organise à l'échelle d'agglomérations pluricommunales et de régions. Et chaque échelon de collectivité locale se trouve confronté aux mêmes défis sociaux, cherche à intervenir sur ces défis. Résultat : pas de pouvoir politique, de solidarité fiscale et de capacités stratégiques à l'échelle des agglomérations ; un renforcement des féodalités locales ; un souci de clarification des responsabilités qui aboutit finalement à la superposition des interventions des uns et des autres sur les mêmes questions.

Second exemple : les politiques agricoles. Les vingt années qui ont suivi la fin de la guerre ont vu s'élaborer un nouveau projet pour l'agriculture française. Pendant la première moitié du siècle, les politiques françaises avaient vu dans un paysannat abondant - donc faiblement productif - une garantie de stabilité sociale. Après-guerre au contraire s'esquisse, besoins de main-d'œuvre industrielle aidant, un vaste projet de modernisation du monde agricole et rural. Il est porté avec conviction par la jeune génération d'agriculteurs formée par la JAC (Jeunesse agricole chrétienne), qui se retrouve au sein du CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs). Il trouve un écho au sein de l'État et se traduira, au



plan des politiques publiques, par le développement de nouvelles structures de recherche et de vulgarisation, notamment l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) et les CTA (Centres techniques agricoles), par la loi d'orientation agricole et, au niveau européen, par la négociation de la PAC (politique agricole commune). Les figures emblématiques de cette mutation sont Edgard Pisani du côté de l'État et Michel Debatisse du côté du monde agricole. Trente ans après, changement de décor. La politique a abouti au-delà de toute espérance : la croissance de la productivité agricole a été, pendant toute la période, plus de deux fois celle de l'ensemble de l'économie ; les campagnes se sont vidées et les agriculteurs ne représentent plus que 5 % de la population active ; sciences et techniques agricoles se sont massivement consacrées à l'augmentation de productivité ; l'Europe n'a pas seulement assuré son autosuffisance alimentaire, elle est devenue massivement exportatrice, taillant même des croupières aux États-Unis d'Amérique sur les marchés internationaux. De ce fait les défis à venir pour le monde rural et les politiques agricoles ont radicalement changé de nature. Développement durable, protection de l'environnement et du patrimoine, lutte contre l'exclusion, animation du monde rural, arrêt des politiques de dumping qui contribuent à la déstructuration des agricultures du tiers monde, produits de qualité, autant de nouveaux enjeux. Comme le souligne Edgard Pisani dans le rapport du groupe de Seillac qu'il a animé, « c'est quand une politique réussit qu'il faut la changer puisqu'elle a transformé les conditions qui lui ont donné naissance ». Mais nous avons hérité de la période précédente d'institutions, d'acteurs, de démarches de pensée qui résistent à ce nouveau changement de cap et la cogestion de la politique agricole, par la profession et l'État, perpétue des orientations aussi dangereuses que coûteuses. Troisième exemple, la lutte contre l'exclusion sociale. Pendant les « trente glorieuses », de 1945 à 1975, la société française était davantage préoccupée de

pénurie de main-d'oeuvre que de chômage. Le travail professionnel, notamment le travail salarié, est devenu la norme culturelle de l'intégration à la société. Les politiques sociales ont visé à redistribuer les fruits de la croissance économique, à compenser des handicaps sociaux provisoires, à mutualiser les risques. Elles ont de ce fait consisté en des transferts sociaux fondés sur des catégories d'« ayants droit ». C'est, en quelque sorte, le handicap qui fonde le droit à la solidarité nationale. Depuis 1975, la situation est toute différente. Le chômage s'aggrave de jour en jour et devient structurel. Les politiques massives de substitution du capital au travail, particulièrement marquées dans les grandes entreprises, donnent naissance à une croissance particulièrement « pauvre en emplois » : le taux de croissance nécessaire pour que le nombre d'emplois se maintienne est élevé. Mais les modes de raisonnement de la période précédente se perpétuent. Les catégories d'« ayants droit » forment autant de lieux de résistance au changement. La philosophie des politiques sociales ne fait l'objet d'aucune mise à plat. On continue à faire comme si le maintien de la cohésion sociale était de la seule responsabilité de l'État. Les dispositifs catégoriels continuent à s'empiler dans une sorte de fuite en avant.

On observe des décalages de même nature dans la construction de l'Europe. La montée de l'euroscpticisme est intéressante à cet égard car elle réunit deux critiques contradictoires. Pour les uns, il n'y a « pas assez d'Europe » : l'Europe qui se construit autour d'un marché et d'une monnaie unique n'est pas véritablement porteuse d'un projet de civilisation, ne saurait mobiliser les enthousiasmes et justifier les abandons de souveraineté. Il faut d'urgence rééquilibrer l'Europe économique par une Europe sociale, culturelle et politique. Pour les autres, au contraire, il y a « trop d'Europe » : les directives de Bruxelles foisonnent, viennent régenter les moindres actes de la vie quotidienne et vident progressivement de son sens le débat politique au sein de chaque pays. L'Europe devient alors un cancer bureau-





cratique envahissant, privant chaque peuple de la capacité et du droit à orienter son destin.

En fait, cette crise de la construction européenne tient en partie à l'évolution des données mondiales. La construction d'un marché unique européen était, au départ, un acte politique. Dans un monde segmenté par des barrières douanières qui incarnaient les égoïsmes nationaux, la disparition de ces barrières au sein de l'Europe occidentale exprimait la volonté d'en finir avec les égoïsmes et de bâtir un destin commun. Mais depuis les actes fondateurs de la Communauté européenne, les barrières douanières se sont abaissées un peu partout dans le monde. Dès lors, l'idée de marché unique se banalise, n'est que l'expression avancée d'une situation appelée à devenir mondiale et présentée comme inéluctable. En même temps, le marché unique suppose des conditions égales de concurrence. D'où la nécessité de mettre en place un très grand nombre de directives garantissant cette égalité, depuis le transport des animaux jusqu'à l'assurance construction en passant par les normes de qualité de produits alimentaires : autant de remises en cause des dispositifs publics mis en place par les États au cours des décennies précédentes en matière d'orientation de l'épargne ou en matière de relance économique par exemple ; autant de contestations des prérogatives traditionnelles du service public. Ainsi, la poursuite d'un objectif économique, alors même qu'il a perdu une bonne partie de ses finalités politiques initiales, donne naissance à un style de gouvernance qui n'est plus perçu comme dynamique, qui n'arrive plus à concilier de manière visible la poursuite d'un destin européen commun et la liberté de chaque peuple à disposer de lui-même. (...)

Sur le fond, il est clair que dans un système mondial interdépendant la notion de souveraineté nationale a perdu beaucoup de son sens. C'est évident pour les petits pays, notamment en Afrique, où la souveraineté est de plus en plus nominale. Mais ce devrait l'être aussi pour les grands pays. En 1989, à l'initiative des Premiers ministres norvégien et français, Gro Bruntland et

Michel Rocard, un sommet de chefs d'État et de gouvernement a été convoqué à La Haye. Il s'est conclu par la déclaration de La Haye où vingt-quatre chefs d'État et de gouvernement ont, pour la première fois, reconnu clairement la nécessité de renoncer à une partie de leur souveraineté nationale au profit d'une meilleure gestion de la planète. Ni les États-Unis ni l'URSS n'étaient représentés à cette conférence, ce qui en réduit sérieusement l'intérêt. C'est néanmoins le signe d'une prise de conscience. Malheureusement cette hirondelle n'a pas fait le printemps. Les États-nations ne sont guère prêts actuellement à inventer les conditions d'une nouvelle gouvernance planétaire, à chercher comment les traditions des différentes civilisations peuvent se marier pour définir les principes et les modalités de cette gouvernance ; car ils savent que cela les amènerait à redéfinir le rôle de l'État-nation. C'est pourquoi les commissions qui se sont réunies ces dernières années pour réfléchir à la révision du système des Nations unies ne sont pas parvenues à proposer une réforme susceptible de combler le fossé entre la réalité du monde d'aujourd'hui et le mode actuel de gestion de la planète.

● Repenser la gouvernance plutôt que réorganiser l'administration

Ces décalages entre la société réelle et les systèmes institutionnels mis en place à toutes les échelles géographiques, de la commune à la planète, reflètent le retard pris par la théorie et la pratique de la gouvernance dans une société mondiale complexe, à la fois profondément interdépendante et infiniment diverse.

Les institutions et concepts sur lesquels repose l'action quotidienne de l'État sont pour la plupart vieux de plus d'un siècle : ils ont été élaborés avant que l'État-nation ne soit plus qu'un des éléments d'un système planétaire interdépendant ; avant la révolution de l'information ; avant l'émergence des grandes entreprises ; avant la crise des systèmes intégrateurs (Églises, syndicats, partis politiques ...). Mais les modes de fonctionnement des appareils publics nous sont si familiers, ils font si intimement partie

de notre quotidien que nous ne les voyons plus ou que nous ne nous en étonnons plus. C'est pourtant chacun d'eux qu'il nous faut interroger maintenant, pour essayer de comprendre en quoi les modes actuels de gouvernance, en particulier les pratiques administratives, se trouvent décalés par rapport à la réalité de nos sociétés et par rapport aux aspirations des citoyens. Chemin faisant, nous allons découvrir deux fils directeurs :

- Le premier est celui du partenariat. Nos sociétés sont à la fois interdépendantes et infiniment diverses et la gouvernance doit

valoriser la diversité tout en assurant l'interdépendance. Pour que la démocratie garde un sens il faut que les citoyens aient prise sur leur destinée, aussi bien au niveau local qu'au niveau planétaire, et puissent donc être partenaires des grandes machines publiques. Or la pratique partenariale est, dans les faits, peu familière pour l'État.

- Le second est celui de l'articulation des espaces et des temps, de l'intégration de la toute petite échelle dans l'échelle plus vaste, du court terme et du long terme. (...)

2 - Gouverner un monde complexe

Le monde de demain : un vaste système interdépendant

Si le besoin de gouvernance est aussi vieux que le monde, il s'est nettement accru depuis deux ou trois siècles. Cela résulte, de façon presque mécanique, du poids croissant de l'humanité dans la biosphère. Dix mille ans, pour passer de tribus de chasseurs cueilleurs à une société mondialisée. Et sur ces dix mille ans, neuf mille huit cents pour construire des sociétés organisées sur des territoires locaux, et deux cents ans pour déboucher sur une société mondiale profondément interdépendante. Dix milliards d'habitants dans un proche avenir, tributaires de l'eau, de l'air, de la biomasse, de l'énergie en quantité finie. Dix milliards reliés par une circulation incessante et rapide d'informations, de biens, de services, de personnes. Dix milliards d'habitants dont les techniques, les modes de production et de consommation modifient profondément le milieu - le patrimoine vivant, l'environnement, la haute atmosphère, les océans jusqu'à risquer de compromettre, de façon irréversible, les conditions de la vie sur terre.

Pour exprimer que, de plus en plus, « tout se tient », que ce qui se passe à un bout de la terre a des répercussions à l'autre extrémité, les Anglo-Saxons ont un seul mot : la « globalisation ». La globalisation recouvre pêle-mêle le trou de la couche d'ozone, le fonctionnement des marchés financiers, la

révolution de l'information, l'internationalisation des grandes entreprises et la promotion d'un marché unique à l'échelle mondiale. Nous préférons pour notre part utiliser deux mots différents : la « mondialisation » d'un côté et la « globalisation économique » de l'autre.

Dans le mot « mondialisation » il y a à la fois l'idée d'être ensemble, dans le même monde, et l'idée de mouvement indiqué par le suffixe « ation ». La mondialisation c'est être engagé dans un mouvement par lequel nous sommes de plus en plus « ensemble ». Ce mouvement induit des crises et des opportunités. Nous devons, en tant que citoyens de la Terre, affronter ces crises et saisir ces opportunités.

Loin de voir dans la mondialisation un phénomène négatif nous y voyons quelque chose d'inéluctable et de profondément positif.

D'inéluctable parce que résultant de transformations technologiques irréversibles qui ont rétréci l'espace, annulé pratiquement la distance et le temps dans les échanges entre les hommes. Inéluctable aussi parce que l'impact de l'homme sur la planète, son emprise sur le vivant sont devenus tels que nous n'échappons pas à la nécessité de gérer à l'échelle planétaire l'espace, les mers, le commerce, les activités de production et de consommation, l'impact des hommes sur la biosphère. Et nous devons,





en tant que citoyens, nous saisir de cette question.

De positif ensuite parce que cela veut dire que nous sommes tous interdépendants. Au forum des habitants d'Istanbul ce fut exprimé avec beaucoup de force : nous sommes tous sur le même bateau. Nous allons devoir construire et gérer l'univers.

La globalisation entendue comme globalisation économique peut se définir comme la mondialisation réduite à l'idée de commerce international libre. C'est un peu la version moderne de la politique de la canonnière : l'utilisation de rapports de forces politiques pour imposer l'ouverture des marchés. Il s'agit là d'une perversion historique. Quand l'Europe a commencé à se faire par l'unification d'un marché commun, l'objectif n'était pas économique mais politique : en abaissant les barrières douanières, en accoutumant les Européens à gérer ensemble les ressources essentielles pour faire la guerre - le charbon, l'acier - on voulait garantir la paix durable. Cinquante ans après, le discours libéral est manipulé dans une stratégie de guerre économique. Américains et Européens subventionnent lourdement, par exemple, leur agriculture et n'hésitent pas en même temps à démanteler, par la pression à l'ouverture des marchés, l'agriculture d'autres pays, aggravant la dépendance alimentaire de ceux-ci et préparant ainsi une arme politique formidable.

Les enjeux de la gouvernance, pour le siècle qui vient, découlent directement de la mondialisation et non de la globalisation. Dans une optique de simple globalisation la gouvernance est peu utile puisque le libre marché pourvoit à tout. Nous devons gérer le monde comme un vaste système interdépendant, où interagit une multitude d'acteurs, dans une dynamique hautement imprévisible, certains enchaînements d'action et de réaction conduisant à rétablir des équilibres menacés, d'autres au contraire aggravant cumulativement ces déséquilibres jusqu'à la catastrophe.

Ces défis, d'une nouvelle ampleur, remettent en question simultanément nos systèmes de pensée et nos modes d'organisation. **Nous avons pris l'habitude de**

penser l'homme dans la nature comme dans un système ouvert où il puiserait ce qui lui convient et y rejetterait ce qui est devenu inutile et nuisible. Cela nous conduisait à définir en permanence l'intérieur et l'extérieur de chaque système : l'individu et la collectivité ; la nation et l'étranger; l'entreprise et son environnement; l'homme et la nature; l'ami et l'ennemi. Ces oppositions sont de moins en moins pertinentes. Le fonctionnement du système lui-même, donc le lien entre les parties, l'emporte sur le fonctionnement de chaque partie.

La philosophie traditionnelle de la gouvernance reflète l'ancien système de pensée. L'attention est portée presque exclusivement sur une communauté humaine particulière et un territoire particulier qu'il faut gérer, défendre, étendre, en général au détriment du reste. La cohésion n'est jamais si bien assurée que face à la menace. L'histoire montre que la Nation n'existe jamais autant que quand la patrie est en danger, et que la paix n'est jamais que locale. La conquête est une gloire qui rejette un peu plus loin la menace du barbare et assure le contrôle sur de nouvelles terres et de nouvelles ressources, au service de l'expansion de la population. De la tribu à la ville et à l'empire il semble y avoir toujours une échelle privilégiée de la gouvernance, celle de la mère patrie, dont les autres découlent par extension des territoires d'influence ou par découpage interne en échelons de gestion.

De même que cette communauté primordiale se donne pour une évidence, les découpages fonctionnels des savoirs, des pouvoirs, des champs d'action s'imposent comme des évidences d'autant moins questionnables qu'elles sont soutenues par des institutions et des intérêts puissants. N'est-il pas « évident » que le savoir se découpe en « disciplines », en branches scientifiques clairement identifiées dont la classification date de plus d'un siècle ? Qu'une municipalité, une région, un État ont besoin de services et de ministères compartimentés, ayant chacun en charge un « domaine » clairement identifié de la vie collective, un « besoin » fonctionnel des

personnes ou des communautés : la sécurité intérieure et extérieure, les transports, l'éducation, la santé, la culture, le logement... ? On admet certes une certaine dose d'interaction entre les savoirs spécialisés, entre les actions sectorielles, mais on espère maîtriser ces interactions sans toucher pour l'essentiel à l'échafaudage : un peu d'interdisciplinaire pour les savoirs, un peu d'interministériel ou de territorialisation de l'action publique, un coup de chapeau à l'importance d'approches intégrées et on peut revenir à des préoccupations sérieuses, celles qui conditionnent les carrières et structurent les institutions et les savoir-faire : l'approche sectorielle.

Et si nous étions à la veille d'une révolution copernicienne ? D'un retournement de perspective où l'accessoire (la cohérence, l'approche systémique, l'interrelation) deviendrait l'essentiel et l'essentiel (les disciplines scientifiques, les services secto-

riels) deviendrait l'accessoire, c'est-à-dire un ensemble d'instruments où puiser en fonction des besoins ?

Les institutions et les corps réagiraient sans doute devant une telle perspective, et plus violemment encore, les hiérarchies. Car un système hiérarchique pyramidal simple est assez bien adapté quand il s'agit de fournir des services sectoriels et normalisés ; mais il se révèle inadapté dès lors qu'il s'agit au contraire d'inventer à chaque niveau des réponses globales adaptées impliquant le partenariat créatif avec un grand nombre d'acteurs. Et que dire du désarroi prévisible d'une hiérarchie ainsi confrontée à un renversement des règles du jeu : oui, mais alors, qui va noter les fonctionnaires ? Pas de panique : on peut noter sur la capacité d'initiative, sur l'intelligence des situations, le devoir de pertinence, de dialogue et de projet.

Un impératif catégorique de la gouvernance : concilier l'unité et la diversité

Si la gouvernance du XXI^{ème} siècle est, comme nous l'espérons, systémique, devons-nous aussi espérer que ce vaste système interdépendant planétaire soit unifié ? Que Chinois et Européens oublient leurs différences ? Qu'à l'échelle d'un pays tous les habitants et toutes les régions se ressemblent ? Évidemment non. Le « sommet de la terre » de Rio, en juin 1992, a bien montré les risques d'un discours trop simplificateur sur l'interdépendance. Les scientifiques et les mouvements écologistes des pays riches avaient sorti de leur chapeau l'effet de serre et le trou d'ozone. Message : tout le monde est concerné par le changement climatique; tout le monde en est coupable et les rizières asiatiques contribuent à l'effet de serre comme les pétarades de nos voitures, la débauche de nos consommations énergétiques ou la destruction de la forêt amazonienne sous la pression de la « hamburger connexion » qui pousse à l'implantation d'élevages extensifs sur des terres conquises sur la forêt ; et que les pays en développement ne commettent pas la folie d'utiliser des CFC

(les chloro-fluoro-carbones) pour leurs réfrigérateurs, nous allons les interdire ; et puis ces pays pauvres qui se reproduisent comme des lapins, quelle menace mortelle pour la terre! Pas étonnant que bien des pays du Sud aient vu dans ce nouveau prêche sur l'interdépendance un piège. D'accord, disent-ils, on est dans le même bateau, on est tous égaux face à la destinée de l'humanité mais il y en a quand même qui sont drôlement plus égaux que d'autres ! Et leur protestation fut d'autant plus convaincante que les pays riches, les États-Unis en tête, montrèrent qu'ils n'étaient pas prêts à changer quoi que ce soit de substantiel dans leur mode de vie et dans leur idéologie. L'interdépendance, bravo, mais cela concerne les autres.

Cette histoire de la conférence de Rio n'est pas qu'une caricature. Elle nous révèle ce qui est la question centrale - et éternelle - de la gouvernance : concilier l'interdépendance qui nous unit et la diversité qui nous enrichit. C'est aussi la question centrale, éternelle de la démocratie : des citoyens épris de liberté de conscience, d'opinion et



d'initiative, en un mot de leur diversité, qui acceptent volontairement, au nom de l'interdépendance qui les unit, de « faire société », d'accepter des règles communes, d'aliéner une part de leur liberté au nom du bien et de la survie de la communauté.

La dialectique de l'unité et de la diversité se retrouve à toutes les échelles et dans tous les domaines; au-delà même de la gouvernance c'est un des « carrefours » philosophiques que l'on retrouve le plus constamment dans toutes les civilisations. La question est commune à toutes, même si chaque civilisation et chaque époque n'a pas apporté la même réponse, n'a pas établi la même pondération entre l'importance de l'individu et l'importance de la communauté.

Dans tout le fonctionnement de la gouvernance on va voir s'exprimer simultanément ce double impératif de l'unité et de la diversité. Du côté de l'unité on trouvera l'affirmation de l'interdépendance, le besoin d'un leadership capable d'incarner la communauté de destin, la nécessité d'une vision commune, le rôle de l'identité collective - symbole que ce qui unit est plus important que ce qui divise -, l'exaltation de l'être ensemble, l'accent mis sur la gestion intégrée. Du côté de la diversité, on insistera sur la particularité des situations, des contextes et des cultures, sur l'importance de l'autonomie, de la créativité, sur la capacité de chaque individu à être maître de sa destinée et à faire prévaloir ses propres valeurs et ses propres préférences. Parfois, ceux qui défendent le plus vigoureusement la diversité lorsqu'il s'agit de préserver leur autonomie sont les premiers à l'oublier en leur propre sein.

L'enjeu et l'art de la gouvernance nous paraissent moins aujourd'hui de trouver le juste équilibre entre unité et diversité que de trouver des modes de gestion de la communauté qui concilient au mieux la double nécessité de l'unité et de la diversité ; et qui répondent au mieux à la double aspiration des êtres humains d'un côté à faire société, à s'unir à d'autres, à inscrire leur propre et éphémère histoire dans un souffle plus vaste et, de l'autre, à être reconnus pour eux-mêmes et respectés

dans leur irréductible différence.

Or nous assistons parfois, au nom de l'interdépendance, à un véritable acharnement thérapeutique, conduit avec les meilleures volontés du monde : à multiplier les mesures inadaptées on en arrive à une efficacité marginale nulle ou même négative. A l'initiative de la Commission européenne un séminaire s'est tenu en octobre 1996 à Odense, au Danemark. Il portait sur la « gestion du risque ». Les représentants d'Europe du Nord, de pays comme le Danemark et la Suède, réputés pour leur civisme et leur sensibilité à l'environnement et à l'écologie, soulignèrent un phénomène nouveau chez eux : la multiplication de normes en tous sens, chacune justifiée et parfaitement intentionnée, débouche sur un mouvement de désobéissance civile, de « ras le bol » qui risque de se généraliser, sans même parler de l'incapacité de l'administration à les faire respecter toutes. On est un peu dans la situation de ces conducteurs qui, confrontés sur la route à des panneaux d'injonction trop abondants, finissent par n'en plus voir aucun.

Le sentiment de submersion sous les normes, règles, dispositifs et interdits administratifs, qui se fait chaque jour plus accablant, explique en partie, on l'a dit, la montée de l'euro-scepticisme. Mais que signifie cet envahissement bureaucratique sinon la difficulté de traduire autrement que par un faisceau de contraintes, chaque jour plus nombreuses, les deux nobles ambitions de l'interdépendance et de l'égalité des citoyens devant la loi ?

D'où le risque, symbolisé par les révolutions conservatrices, d'un rejet global de la réglementation, de l'État, de l'impôt, débouchant sur un éloge passablement irresponsable de la dérégulation à tout crin.

Si l'on ne parvient pas à inventer des formes nouvelles de conciliation entre l'unité et la diversité, le balancier repartira vers un éloge excessif de la diversité, du repli communautaire au laisser-faire... mais l'interdépendance objective nous rattrapera au tournant.

Pour tenter de trouver des références à ce que pourrait être une gouvernance conciliant unité et diversité, nous nous sommes demandés si la gestion des entreprises, en



particulier des plus grandes d'entre elles, pouvait constituer une source d'inspiration. La réponse est contrastée.

Au plan technique, les grandes entreprises sont confrontées à des problèmes assez voisins de ceux qu'affronte la puissance publique. Ce sont des systèmes techniques et humains de grande taille. La plupart d'entre elles ont quitté l'époque fordienne où il s'agissait, à travers des chaînes hiérarchiques longues, de plier chaque salarié aux disciplines imposées par des techniques et des produits standardisés. Elles ont maintenant une approche beaucoup plus systémique. Elles ont à combiner de multiples savoir-faire, à établir des ponts entre recherche-développement, services de production, marketing et services commerciaux. Elles ont pris conscience de la nécessité de faire contribuer des cercles plus ou moins larges de professionnels à la définition de la stratégie. Elles connaissent l'importance du partage d'une même vision des métiers et des atouts, l'importance de valeurs partagées par tous.

Plus encore, beaucoup d'entreprises internationales ont à concilier unité et diversité : unité au moins relative des produits, des techniques et des métiers ; diversité des contextes culturels, économiques, institutionnels dans lesquels les produits se vendent, les techniques et les métiers se mettent en oeuvre. Beaucoup ont compris que l'énergie et la créativité de salariés maniant davantage qu'autrefois de l'immatériel - des savoirs, des informations, des symboles - suppose une bonne dose de décentralisation, d'autonomie à l'échelle d'ensembles « à taille humaine ». Diversité des métiers, des techniques, des motivations, des contextes - conscience de l'imprévisibilité relative de bien des évolutions : les grands chefs d'entreprise ont

appris à maîtriser la complexité. « Manager dans la complexité », « gouverner dans la complexité », ces titres sont devenus familiers dans le monde du management.

Il y a probablement beaucoup à tirer de ces analogies entre la gestion des entreprises et la gouvernance. Les investissements dans le domaine du management des entreprises se comptent par milliards ; en quelques décennies outils de gestion, sociétés de conseil, formations en management, recettes miracles pour parvenir à l'excellence se sont multipliés, pour le meilleur et parfois pour le pire. Par contraste, le sous-investissement intellectuel dans le renouvellement de la gouvernance n'en est que plus frappant. Mais il serait dangereux, en raison même du vide doctrinal dans le champ de l'action publique, de surévaluer les analogies. Faut-il le rappeler, un électeur n'est pas seulement un consommateur d'action publique, un vote n'est pas une cotation en bourse, l'habitant d'une ville n'est pas seulement un « usager » des services publics. On peut rencontrer des problèmes techniquement comparables à ceux de l'entreprise, mais ils s'appliquent à des champs différents.

Ces services publics illustrent bien les risques de transposition hâtive. Les mots « client », « usager », « habitant », « citoyen » sont souvent mis l'un pour l'autre. La démocratie n'a rien à y gagner. (...)

Face à ce type de dérive inconsciente il est toujours imprudent de partir de l'idée de transposition de la gestion de l'entreprise à la gouvernance. Il est préférable de partir des défis de la gouvernance, quitte à s'apercevoir, chemin faisant, que des problèmes analogues à ceux de l'entreprise peuvent se résoudre par les mêmes moyens. (...)



La gouvernance des systèmes complexes

Gouverner la planète, adopter une approche systémique, concilier unité et diversité, adopter une démarche, éviter la multiplication des normes, nous avons peut-être semblé jusqu'ici « charger la barque » de la gouvernance jusqu'à en faire une tâche insurmontable. Il n'en est rien. Il faut simplement trouver quelques fils rouges pour cheminer dans cette complexité. Le premier de ces fils rouges consiste à qualifier le système, à en identifier les principales facettes, qui lui confèrent ses propriétés les plus remarquables. Les sociétés humaines forment à notre sens des « systèmes complexes bio-socio-techniques ». L'expression peut paraître bien savante, et pourtant elle repose sur des idées de base toutes simples: nous voulons simplement souligner que, pour gouverner demain, on ne peut pas regarder les sociétés d'un seul point de vue.

- Ce sont des systèmes parce que les interactions entre les parties du système sont aussi importantes ou plus importantes que ces parties elles-mêmes : la science et la technique interagissent avec l'économie, ce qui se passe à un bout du monde interagit avec l'autre bout du monde, les structures sociales influencent les structures politiques, l'homme a un impact massif sur son environnement. Ce sont aussi des systèmes parce que ces interactions ne s'expriment pas sous forme de causalité linéaire, de déterminismes. Des systèmes enfin qui ont, on l'a dit, des temps de réponse très variés, d'une partie du système à l'autre de sorte que l'histoire, les états passés du système influencent fortement les états présents et futurs.

- Ce sont des systèmes complexes, parce qu'ils font intervenir une multitude d'acteurs ayant une autonomie de pensée et de conduite, parce qu'ils ne peuvent pas être assimilés à des machines, aussi compliquées soient-elles. Nous avons longuement décrit, à partir de notre expérience très locale, les conditions de construction d'un partenariat entre quelques-uns de ces acteurs, montré que la manière dont chacun construit sa représen-

tation du «réel» et des autres joue un rôle essentiel dans les stratégies. De sorte que l'avenir n'est pas déterminé à l'avance, il se construit. C'est là que se situe tout l'enjeu de la gouvernance. Nous avons souligné de même, dans le fonctionnement des institutions publiques, l'importance de faire appel au désir de sens des acteurs de base et pas seulement à leur loyalisme ou au devoir d'obéissance. Voilà ce que signifie la « complexité ». Et c'est pourquoi ce mot a pour nous une connotation si positive. La complexité n'est pas ce qui nous « écrase » par sa difficulté ; ce n'est que l'expression même de la liberté et de la créativité que recèle chaque être humain. La complexité est une fête.

- Les sociétés humaines, enfin, sont des systèmes bio-socio-techniques. C'est-à-dire qu'il faut les considérer simultanément comme des systèmes bio-écologiques, comme des systèmes sociaux, culturels, économiques et politiques, et comme des systèmes techniques. Attardons-nous quelques instants sur ces trois aspects.

● Les sociétés humaines : des systèmes bio-écologiques

Les sociétés humaines sont, tout d'abord, des systèmes bioécologiques parce qu'elles participent au fonctionnement d'ensemble de la biosphère et s'inscrivent dans ses grands cycles. C'était une évidence pour les sociétés traditionnelles et bien des traits culturels, bien des principes religieux, bien des régulations sociales et politiques reflétaient et reflètent les nécessités vitales de cette inscription. La gestion de l'eau, par exemple, est à la source de bien des règles de vie collective et à l'origine de certaines constructions étatiques, à commencer par l'Égypte.

L'accès aux ressources naturelles, l'entretien de la fertilité des sols, la production et la communication de l'énergie, l'évacuation des déchets dès lors que les sociétés deviennent urbaines, sont eux aussi à la base de bien des régulations sociales. Dans toute la période de croissance industrielle rapide connue depuis deux siècles, la société a pu se donner à elle-même l'illu-



sion d'une indépendance de plus en plus poussée à l'égard des contraintes écologiques. Le développement des systèmes de transport, joint aux conquêtes coloniales et à l'évolution des techniques, a permis de s'affranchir des ressources locales en énergie. Les techniques modernes de production agricole ont permis de modifier artificiellement la fertilité naturelle des sols, voire de se dispenser du support des sols lui-même et d'introduire des variétés génétiquement plus productives. La production industrielle a permis de s'affranchir des ressources locales et l'habitat des conditions climatiques. Le traitement industriel des eaux et des déchets, la capacité à maîtriser par des grands équipements les fluctuations du régime hydraulique, le remplacement des anciennes régulations et des contraintes sociales par des systèmes techniques, réseaux d'eau et d'assainissement par exemple, ont fait perdre de vue les liens étroits entre gouvernance et gestion du système écologique.

Ces liens s'imposent à nouveau à nous par l'impact immense des activités humaines sur l'environnement, depuis le voisinage immédiat jusqu'à la planète.

En cette fin de XXème siècle, l'insertion des sociétés humaines dans la biosphère, tant au niveau local qu'au niveau planétaire, redevient une question centrale de la gouvernance.

De tout temps et dans toutes les civilisations, l'homme s'est pensé à la fois comme partie intégrante de la biosphère et comme extérieur à elle. Ce « double jeu » du dedans et du dehors se retrouve dans tous les aspects de la vie humaine ; nous nous sentons en permanence « faire partie de » et « dotés d'une liberté vis-à-vis de ». Après une phase historique, d'ailleurs courte, où nous avons tendu à ne percevoir la biosphère que comme un réservoir de « ressources » naturelles plus ou moins gratuites à soumettre à nos désirs et à gaspiller avec frénésie, nous devons retrouver plus de sagesse : à l'échelle locale en trouvant des formes de gestion intégrée des territoires, à l'échelle régionale et planétaire en négociant un accès équitable de tous aux différentes compo-

santes de la biosphère et en trouvant des règles admises par tous pour leur préservation. La gestion de l'accès à la terre, à l'eau, à l'énergie fossile, à la biodiversité et à la biomasse va devenir une source de tensions internationales croissantes. Chacun sait, pour l'avoir entendu répéter à l'envi depuis la conférence de Rio, que 20 % de la population mondiale s'approprient à l'heure actuelle 80 % des ressources de la planète. Cela ne durera pas.

Dans le passé, la prudence et la précaution constituaient les modalités principales de l'insertion des sociétés humaines dans la biosphère : on avait à gérer l'environnement proche, la distribution et la régulation de l'eau, l'accès à la terre et au bois de feu, la reproduction de la fertilité du jardin mais, pour le reste, on subissait les aléas climatiques et les lois physiques d'un monde infiniment plus vaste et puissant que les sociétés humaines. Demain, avec une humanité nombreuse et dotée de techniques sophistiquées, nous aurons à assumer les conséquences de notre puissance en devenant ensemble jardiniers de la terre.

Ce changement impliquera aussi pour la gouvernance un changement de sens de la durée. On a coutume de dire depuis Rio : « Nous ne recevons pas la Terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants. » Ce n'est pas seulement un joli slogan, facile à retenir, c'est le signe d'un changement de regard sur le temps.

● Les sociétés humaines : des systèmes socioculturels

Les sociétés humaines, en second lieu, sont des systèmes socioculturels. La gouvernance est un des aspects du fonctionnement socioculturel des sociétés humaines et l'ensemble des sciences humaines, y compris les sciences administratives et politiques, ont pour vocation de rendre compte de leur complexité.

Mais il nous semble à ce stade nécessaire de distinguer deux facettes de la gouvernance : celle qui permet de faire fonctionner la société au quotidien et celle qui permet l'adaptation d'une société à un monde en changement.





Dans tout système complexe il faut distinguer les lois de reproduction et de conservation à court terme, qui gouvernent le fonctionnement du système, et les lois d'évolution qui gouvernent à plus long terme son développement, son évolution, son adaptation à un univers en constante transformation. Dans les sociétés contemporaines, le fonctionnement quotidien des sociétés est relativement bien huilé : en régime permanent les routines se sont adaptées au fil du temps et les politiques sectorielles, sans être parfaites, donnent des résultats peu exaltants mais satisfaisants ; le respect de la tradition, même lorsqu'il s'agit de règles dont on a fini par oublier la raison d'être, fait partie de la reproduction du système.

Mais nous sommes dans une situation historique où ce bon fonctionnement ne suffit plus, où il faut que la société invente de nouvelles réponses à des défis nouveaux. Il faut changer de management car il faut manager le changement, pourrait-on dire.

Et c'est bien le défi de l'évolution des systèmes culturels et sociaux qui est au coeur de la gouvernance aujourd'hui, qui - au coeur de ces « décalages » entre les réalités, les idéologies et les institutions - est à la source des crises de l'action publique. Comment concevoir dans la gouvernance cette conduite du changement ?

Nous avons évoqué à propos des systèmes bio-écologiques le « double jeu » des hommes, à la fois parties prenantes de la biosphère et extérieurs à elle. Cette même donnée doit être prise en compte pour la gouvernance, à l'égard des systèmes sociaux et culturels : il faut alternativement la considérer comme induite par eux, sommée de s'adapter à leurs transformations, puis extérieure à eux et en charge d'anticiper et de conduire ces transformations.

En septembre 1996, un important séminaire s'est tenu à Fontevault. Il a réuni plusieurs centaines de scientifiques français et étrangers spécialistes de l'environnement autour d'un thème éloquent : « démocratie et environnement à long terme » : la démocratie est-elle compatible avec la préservation de l'environnement à long terme ? Vaste question en effet ! Et

une partie du séminaire était consacrée à l'état actuel des modèles prospectifs.

Leur usage illustre bien la nécessité de ce double jeu. Les premiers modèles prospectifs du club de Rome, popularisés par le rapport « Halte à la croissance », reposaient sur des analyses « tendanciennes », en réalité des projections « dans l'hypothèse où rien ne changerait dans les techniques et dans les comportements ». De tels scénarios sont par vocation des « scénarios de l'inacceptable » qui prédisent que l'on va à la catastrophe si les techniques et les comportements ne changent pas. Ils n'ont pas la prétention de prédire l'avenir mais, au contraire, faire prendre conscience de la nécessité de changer pour que cet avenir ne se réalise pas.

Mais tant que ce sont des modèles physiques, la gouvernance est placée à l'extérieur du modèle. Les gouvernants sont alors sommés « d'avoir le courage » de changer de cap, comme s'ils étaient eux-mêmes soustraits aux pesanteurs sociologiques et culturelles de la société qu'ils sont chargés de gérer.

Depuis les années 80, les modèles se sont beaucoup affinés. Ils cherchent à intégrer les évolutions socioculturelles elles-mêmes, les transitions démographiques, l'évolution des techniques, le changement des valeurs, les modalités de prise de décision politique au sein des démocraties. Progressivement, les règles de la gouvernance sont intégrées dans la simulation elle-même, jusqu'à faire des êtres humains les spectateurs passifs du film de leur avenir, construit en fonction de l'optimisme ou du pessimisme viscéral du modélisateur lui-même qui a « tripoté » les paramètres du modèle à partir d'une question centrale : l'humanité aura-t-elle assez de sagesse et de lucidité, les responsables politiques assez de courage pour que les virages nécessaires soient pris avant d'aller dans le mur ?

Gouverner, aujourd'hui, ce n'est plus prévoir, comme le dit le vieil adage, c'est vouloir. Mais vouloir avec lucidité, comprendre la nécessité des bifurcations et les repérer. Faire de la conduite des transitions l'objet d'une vision et d'une volonté partagées. Derrière les crises écologiques,

les tensions internationales et la montée de l'apartheid social qui se profilent nous voyons en effet apparaître l'un des débats idéologiques majeurs du XXI^{ème} siècle : sommes-nous porteurs d'une utopie de la civilité mondiale, de la possibilité pour dix milliards d'hommes et de femmes de coexister pacifiquement et de se partager équitablement des ressources rares, ou nous réfugierons-nous sans nous l'avouer dans une nouvelle utopie de « pilgrim fathers », capables un jour de quitter un univers corrompu, détruit, ensanglanté faute d'avoir su se transformer à temps, pour aller vers d'autres cieux ou pour se replier dans un cocon protégé ? On devine assez où vont nos préférences.

● Les sociétés humaines : des systèmes techniques

Les sociétés humaines, enfin, doivent aussi être regardées comme des systèmes techniques. Chaque grande période de l'humanité peut être caractérisée grossièrement par son « système technique », c'est-à-dire par l'ensemble articulé des techniques de gestion du temps, de la matière, de l'énergie, de l'information. L'évolution des systèmes socioculturels d'un côté et celle des systèmes techniques de l'autre ont toujours été mutuellement interdépendantes, mais aujourd'hui, la mondialisation ne s'étant pas accompagnée de la mise en place d'une régulation politique substantielle à l'échelle planétaire, tout se passe comme si l'évolution des systèmes scientifiques et techniques était devenue de plus en plus autonome, au moins à l'égard de la puissance publique. Certes, une bonne part de la recherche-développement est financée par les États et une bonne part des priorités de la recherche en physique, par exemple, s'explique par la volonté de puissance ou la crainte de la domination étrangère. Il est vrai également que l'introduction et la généralisation de nouvelles techniques - de l'avion supersonique au pot catalytique, de l'énergie nucléaire civile aux manipulations génétiques, des substituts des chloro-fluoro-carbones (CFC) aux protéines animales pour nourrir le bétail - font toujours l'objet de batailles et de

controverses scientifico-juridiques sur fond d'intérêts économiques. Pourtant, grosso modo, aucun pays ou aucune firme, pris isolément, ne peut durablement empêcher une innovation technique et chacun, après des luttes à retardement (le temps éventuellement de rattraper le retard), tend à s'aligner.

Le développement des systèmes techniques a plusieurs conséquences importantes pour la gouvernance. Il modifiera tout d'abord les conditions d'exercice de la gouvernance elle-même. Nous nous souvenons, il y a dix ans, du moment où le développement du fax a commencé à court-circuiter la chaîne hiérarchique pour la circulation du courrier administratif. C'est maintenant le développement d'Internet et du courrier électronique qui va dans les décennies à venir transformer profondément le fonctionnement de la démocratie. Déjà des modes de concertation en réseau se mettent en place au niveau international, tant dans le monde économique que dans celui des ONG et cela modifiera radicalement les modalités de prise de décision.

Déjà le Forum économique mondial, plus connu sous le nom de Forum de Davos, envisage un système de vidéoconférence sur Internet reliant les grands chefs d'entreprise aux chefs de gouvernement. On imagine aisément la transformation des formes de négociation internationale que cela peut induire !

L'évolution des systèmes techniques transforme en second lieu les échelles de la gouvernance. Elle modifie en effet les relations entre économie et territoire, les échelles des interdépendances économiques et sociales à gérer, transforme le champ d'intervention des services publics, rendant inopérants les moyens traditionnels de contrôle et de régulation des États. L'exemple de la dérégulation des marchés financiers en est une illustration.

L'évolution des systèmes techniques, enfin, transforme les objets mêmes de la gouvernance. Si la démocratie veut retrouver une signification il faudra que les sociétés inventent les moyens d'une maîtrise sociale des développements scientifiques et technologiques, faute de quoi des



principes de faux bon sens tels que « si je ne le fais pas, de toute façon un autre le fera » feront de la science et de la technique une forme particulièrement pernicieuse de la

fatalité et contribueront à vider de son sens l'idée même de démocratie, c'est-à-dire de maîtrise collective, par les hommes, de leur devenir.



Mondialisation et gouvernance

Le défi de la régulation publique planétaire

par *Kimon Valaskakis*¹

Cet article est paru en avril 1998 dans la revue *Futurible*, N° 230

La mondialisation est-elle « heureuse », comme le prétend Alain Minc, ou la cause de tous nos malheurs ? Pourra-t-on éviter la fracture sociale et la dualité croissante entre « inclus et exclus » ? L'innovation technologique est-elle, en dernière analyse, une panacée ou un mirage ? Enfin et surtout le système mondial lui-même est-il à la dérive ou fonctionne-t-il efficacement et équitablement ? « Who's in charge » comme on dirait en anglais : qui est responsable ? Y a-t-il un timonier pour le vaisseau spatial que l'on appelle la planète Terre ou devons-nous mettre tous nos espoirs dans la fameuse « main invisible » d'Adam Smith ?

Dans cet article, nous abordons la question de la mondialisation dans l'optique de la crise de « gouvernance » qui l'accompagne. Le mot « gouvernance » est

importé de l'anglais et n'a pas encore bénéficié d'une meilleure traduction française que la littérale. Cependant le terme est encore plus éloquent en français qu'en anglais car il permet d'opposer « gouvernance » qui signifie « l'art de gouverner » à « intendance » qui se réfère plutôt aux recettes de cuisine des gouvernements dans leur cadre opérationnel et concret.

À partir du point d'observation du château de la Muette, siège social de l'OCDE, qui est l'un des observatoires les plus privilégiés concernant tous les aspects de la mondialisation, nous proposons une nouvelle définition, large, de cette tendance lourde et examinons trois scénarios de gouvernance mondiale susceptibles d'en résulter, ainsi que leurs conséquences.



Asymétries et dualités dans la mondialisation

Le sens profond de la mondialisation

Le terme mondialisation rappelle le sermon sur la manne dans le désert cité par Oscar Wilde dans « L'importance d'être constant² » car il peut être invoqué dans tous les contextes, heureux ou malheureux. Dans les baptêmes et mariages, on soulignera le positif et on pourra évoquer l'image des enfants du monde chantant en harmonie. Dans les enterrements et circonstances tristes, on s'attardera au contraire sur le négatif, en imaginant ces mêmes enfants travaillant comme esclaves dans certains pays du tiers-monde.

Le mot lui-même a été tellement perverti par son usage abusif dans les médias et par les politiciens qu'une nouvelle mode se dessine chez certains prospectivistes : celle de nier son existence ! La mondialisation serait un mirage ou, au moins, ne représenterait rien de nouveau dans l'histoire du monde. Certains rappelleront, à juste titre, que l'économie mondiale était déjà intégrée, sur le plan commercial, en 1900 et d'autres iront plus loin en prétendant que l'empire d'Alexandre, au quatrième siècle avant Jésus-Christ, était déjà une forme de

1. Kimon Valaskakis est ambassadeur du Canada auprès de l'OCDE, ancien professeur titulaire de sciences économiques à l'université de Montréal et président en congé de l'Institut de prospective GAMMA. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur et ne sont pas des positions officielles du gouvernement du Canada ou de l'OCDE.

2. WILDE Oscar. L'importance d'être constant. Paris : L'Avant-scène, 1996, 86 p. (Coll. L'avant-scène théâtre).

mondialisation. Bien qu'il y ait du vrai dans ces affirmations, l'ampleur du phénomène actuel n'a rien à voir avec ce que l'on a connu dans le passé car aujourd'hui la mondialisation touche la grande majorité des activités humaines. Il ne s'agit pas seulement de mondialisation des marchés, mais de mondialisation de la production avec une très forte mobilité transnationale des facteurs qui y participent.

On se rappellera que la théorie pure du commerce international supposait explicitement une immobilité des facteurs de production pour expliquer les avantages comparés. Or, aujourd'hui, la délocalisation des entreprises et des cadres ainsi que les transferts de technologie engendrent une nouvelle donne qui bouleverse tous les anciens schémas et remettent en cause la validité de la théorie des avantages comparés elle-même - car ceux-ci peuvent changer du jour au lendemain à la faveur de mouvements de facteurs.

Par ailleurs, la mondialisation est aussi financière par le fonctionnement en réseau des bourses de tous les continents. Elle est culturelle par la diffusion des idées et des façons de penser. Elle est également environnementale par les déséquilibres écologiques qu'elle peut occasionner, et épidémiologique par l'internationalisation des virus due à l'augmentation du trafic aérien. Elle est enfin militaire car l'absence de sécurité collective engendre des guerres sub-nationales et régionales : trop souvent, le monde reste à la fois impuissant et témoin de la pire barbarie, comme l'illustrent les massacres bosniaques, rwandais, algériens, etc. À cet égard, le terrorisme international tend à devenir une menace très sérieuse, dans la mesure où il peut adopter les moyens technologiques disponibles commercialement depuis l'effondre-

ment du bloc soviétique (armes chimiques, nucléaires, bactériologiques).

Cependant, bien que présente dans plusieurs secteurs, la mondialisation n'est pas encore universelle. Au contraire, une de ses particularités importantes est qu'elle est asymétrique et non homogène car toutes les activités humaines ne se mondialisent pas au même rythme. Certaines, telles que la finance, et les entreprises, comme nous l'avons indiqué, sont déjà mondialisées, alors que d'autres, telles que l'équité sociale, la lutte contre le terrorisme, la collaboration institutionnelle et l'action des gouvernements restent, au contraire, encore enfermées dans des frontières géographiques bien définies.

Si toutes les activités humaines s'étaient mondialisées à la même vitesse, le phénomène se banaliserait rapidement. C'est un peu comme dans le cas de l'inflation : si tous les prix sans exception augmentent du même pourcentage (y compris salaires, pensions, etc.), on ajoute un ou deux zéros et tout rentre dans l'ordre. L'inflation fait mal seulement quand ses effets sont différenciés et que certains prix restent inchangés. Il en est de même pour la mondialisation : si elle était universelle, elle serait absorbée facilement. Par contre, si elle se déroule à plusieurs vitesses, les chocs asymétriques se multiplient.

À leur tour, les asymétries engendrent des dualités graves. Nous en identifions au moins trois : (1) la fracture sociale entre riches et pauvres (2) le fossé grandissant entre inclus et exclus (chômage structurel) et (3) « l'impuissance dans l'interdépendance » : les gouvernements, malgré les meilleures intentions du monde, n'arrivent pas à gérer l'interdépendance planétaire.

Première dualité : buffets / soupes populaires

Malgré le fait qu'on parle constamment de « crise » économique (en Europe on parle de crise depuis le début des années soixante-dix), force est de constater que les pays de l'OCDE sont entre trois et quatre fois plus riches, aujourd'hui, qu'à l'époque des trente glorieuses, à un moment où

l'État providence était omniprésent et nullement contesté. On notera d'ailleurs que les statistiques officielles sous-estiment considérablement l'abondance dont nous bénéficions à présent car les améliorations qualitatives dans les produits ne sont pas prises en compte. Par exemple, un ordina-

teur de 10 000 francs d'aujourd'hui est beaucoup plus performant que celui qui coûtait 50 000 francs il y a quelques années, mais, comme la production se mesure en unités monétaires, on a l'impression que l'on produit moins. Le fameux ralentissement dans la productivité ne serait, de l'avis de certains experts, rien de plus qu'une distorsion statistique.

Ainsi, s'il y a une crise économique contemporaine, c'est plus une crise d'abondance que de rareté. Dans la grande majorité des secteurs de l'économie mondiale, il y a une surproduction. Le secteur extractif affiche de grands surplus. Il n'y a plus d'insuffisances alimentaires : si la famine persiste encore dans plusieurs parties du monde, ce n'est pas par manque de denrées alimentaires. Les métaux et l'énergie sont aussi, grosso modo, en surproduction.

À moins d'une crise géopolitique toujours possible ou d'un désastre écologique, l'abondance de l'offre du secteur primaire semble durable à moyen terme. De même, le secteur secondaire regorge de stocks invendus : automobiles, articles ménagers, vêtements, produits chimiques, etc. sont disponibles partout en quantités énormes. Quant au secteur téléinformatique, sa capacité de production dépasse de loin la capacité ou le désir de consommation de son public. Les constructeurs se font une guerre des prix acharnée et les performances augmentent exponentiellement alors que les prix diminuent à vue d'oeil. Même un secteur jadis marqué par la grande rareté, l'immobilier, est maintenant caractérisé par un excédent du côté de l'offre : la crise de logements dans les grandes capitales a laissé place à la difficulté de vendre des appartements.

Un indicateur éloquent de cette nouvelle abondance est la baisse de l'inflation dans la plupart des pays avancés. Le fléau des années soixante-dix avait pratiquement disparu à la fin de 1997, pour être remplacé par une autre menace : celle de la déflation (chute involontaire des prix). On nous offre, dans les centres d'achats d'aujourd'hui, une véritable montagne de biens de consommation à des prix déri-

soires. Certes, nul n'est garant de l'avenir, pas même les prospectivistes, et l'inflation pourrait bien revenir : on pourrait même voir coexister une hyperinflation dans une partie du monde et une grave déflation dans l'autre, comme ont coexisté, dans les années soixante-dix, deux tendances contradictoires, la stagnation et l'inflation. Toutefois, une nouvelle flambée inflationniste serait plus probablement déclenchée par une crise géopolitique ou financière que par une insuffisance de l'économie réelle, à moins d'un désastre écologique de grande envergure (changements de climat, Tchernobyl, guerres, etc.).

Qui est responsable de cette opulence ? Clairement : cette même mondialisation qui, alliée à un essor technologique exponentiel, nous a permis collectivement de faire plus avec moins. Le monde de la consommation ressemble à un énorme buffet où l'on peut se servir à volonté, à condition d'avoir un billet d'entrée valable. L'image est appropriée car si l'on faisait l'analyse économique des buffets, on relèverait deux caractéristiques principales. D'abord, le coût marginal pour le consommateur est nul car, une fois admis au buffet, il peut se resservir autant de fois qu'il le souhaite. En second lieu, un bon buffet est « inépuisable » : même les plus gourmands seront satisfaits car il y a assez pour tout le monde. Le buffet c'est l'anti-rareté par excellence.

Hélas, tout n'est pas rose car l'économie des buffets coexiste aujourd'hui avec son antithèse, celle des « soupes populaires. » Ces dernières symbolisent la grande pauvreté et l'économie de subsistance qui affligent une grande partie de la planète. Si on faisait le bilan statistique approximatif de la mondialisation à la fin de 1997, on arriverait à la conclusion que, dans l'ensemble, elle a enrichi environ 30 % de l'humanité. Les 70 % restant n'ont pas encore été conviés au banquet et se trouvent marginalisés et exclus. La mondialisation s'est donc avérée un excellent moteur de croissance, mais un assez mauvais instrument de distribution de ses fruits.



La dualité entre l'économie des « buffets » et celle des soupes populaires n'est pourtant pas le résultat d'une conspiration quelconque de la part des nantis. Elle serait plutôt la conséquence imprévue d'une dynamique de marchés « darwiniste » et discriminatoire, qui privilégie la survie des plus forts, récompense généreusement les gagnants et n'a rien pour les perdants. Avant la mondialisation, la solidarité sociale au sein des États-nations permettait à l'État de jouer un rôle redistributif, dans le but d'atténuer la montée des inégalités et les menaces de fracture sociale. L'impôt progressif et les politiques de lutte contre la pauvreté diminuaient quelque peu le

butin des gagnants pour en donner une partie aux perdants. Depuis la mondialisation, cette marge de manoeuvre est sévèrement réduite car toute politique redistributive pourrait avoir des conséquences néfastes sur la compétitivité en augmentant les charges des entreprises qui, maintenant, ont l'option de s'établir ailleurs. D'où la tendance au nivellement par le bas et le renforcement de la dualité riches/pauvres dans les sociétés de plein emploi, telles que les États-Unis où les classes inférieures ont vu leur revenu réel baisser substantiellement depuis deux décennies.

Seconde dualité : travail / chômage



La seconde dualité qu'on peut associer à la mondialisation est le chômage structurel qui creuse un fossé croissant entre « inclus » (ceux qui ont un travail bien rémunéré) et « exclus ». Cette dualité ne devrait pas être assimilée à la première sous peine de fausser la problématique. Paradoxalement, le chômage structurel qui afflige nos sociétés est un indicateur d'abondance plutôt que de rareté. C'est le reflet de la victoire de la technologie.

Il y avait, à la fin de 1997, 36 millions de chômeurs dans les pays de l'OCDE, soit 7,1 % de la main-d'oeuvre. Ces chiffres sont d'ailleurs trompeurs car il y a plusieurs catégories de chômeurs qu'on ne retrouve pas dans les statistiques (les chômeurs découragés qui ne cherchent plus d'emploi, ceux qui n'ont jamais eu d'emploi et qui ne sont pas sur les listes, les étudiants et retraités « involontaires », etc.). Ceci étant, les pays de l'OCDE se scindent en deux groupes (européen et outre-Atlantique). Du côté européen, les inclus, protégés par leurs syndicats, ont encore de bons salaires et de généreuses prestations sociales, le prix à payer étant l'existence quasi-permanente d'un nombre important de chômeurs de longue durée. Outre-Atlantique, en particulier aux États-Unis, la formule est différente : presque tout le monde travaille, mais à des salaires assez bas et sans aucune garantie d'emploi. Les prestations sociales, pour ceux qui n'ont pas d'assurance privée,

restent maigres, et la dualité inclus/exclus est remplacée par la dualité riches/pauvres.

Si le seul objectif de la société est de créer le plein emploi à n'importe quel prix, le système américain est certainement l'un des plus performants, mais on notera que ces performances en matière de création d'emplois sont intimement liées aux salaires relativement bas qui sont pratiqués dans cette économie. À la question « quel est le moindre mal : être pauvre aux États-Unis ou chômeur en France ? », plusieurs choisiront la seconde alternative, surtout si elle permet le maintien de la protection sociale.

Il est clair qu'il existe un arbitrage entre d'une part la flexibilité des conditions de travail et d'autre part, du salaire et le taux de chômage. Plus la main-d'oeuvre, dans un pays donné, est prête à travailler pour des salaires réduits et à des conditions moins avantageuses, plus il y aura d'emplois. Symétriquement, toute pratique de normes élevées de protection sociale ou de salaires généreux apportera des handicaps concurrentiels dans un système ouvert.

Ainsi, en ne retenant que le plein emploi comme seule finalité, sans prendre en considération les niveaux de salaires et les conditions de travail, il faudra opter pour une flexibilité maximale. En revanche, si

L'on attache une grande importance au « social » par rapport à l'économique, d'autres solutions seront choisies.

L'histoire a connu au moins deux systèmes de plein emploi garanti, qui sont néanmoins jugés comme totalement inacceptables : il s'agit de l'esclavage du Monde antique et du servage du Moyen Âge. Dans les deux cas, le travailleur avait un emploi garanti à vie. Il ne faut pas oublier que le chômage, tel qu'on le connaît aujourd'hui, date de la révolution industrielle et, surtout, des fluc-

tuations de l'activité économique qui militaient en faveur d'un allègement de la masse salariale par la mise à pied périodique. Au contraire, à l'époque féodale, le capital humain faisait partie du patrimoine du seigneur qui n'entendait pas le gaspiller en le laissant oisif. Le plein emploi était la norme, mais à des salaires de subsistance et rien de plus. Aussi, la flexibilité à outrance que l'on demande de la main-d'oeuvre pourrait finir par l'appauvrir dangereusement.

Troisième dualité : l'impuissance dans l'interdépendance

La troisième dualité émanant de la mondialisation est la montée des interdépendances sans augmentation symétrique des moyens pour les gérer. À titre d'exemple, on peut identifier au moins deux dossiers d'interdépendance mondiale qui exigent des réponses mondiales (plutôt que locales) difficiles à obtenir.

Le premier dossier est environnemental. L'année 1997 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée par les météorologues ainsi que l'une des plus perturbées, avec inondations, tempêtes de verglas, hivers doux dans certains endroits et étés froids dans d'autres. On identifie deux causes : El Niño 1997 et l'effet de serre. Or, plusieurs scientifiques pensent que les deux causes sont indépendantes, l'émission de gaz toxiques provoquant l'effet de serre et le réchauffement planétaire, ainsi qu'un cycle El Niño beaucoup plus court.

Le changement climatique n'est manifestement gérable qu'à l'échelle mondiale car il ne respecte aucune souveraineté nationale. L'action doit donc être collective et universelle pour être efficace. Mais si l'interdépendance est évidente, les moyens de cette gestion le sont beaucoup moins. Certes un accord comme celui de Kyoto en 1997 est un pas dans la bonne direction, mais l'absence de sanctions contre les pays délinquants réduit la portée de cette

convention. Il s'agit d'une série de bonnes intentions et rien de plus.

Un second exemple touche à la nouvelle technologie du moment, l'Internet. Les experts de l'OCDE estiment que dans moins de 5 ans les quatre technologies de télédiffusion, informatique, téléphonie et cablo-distribution vont se fondre dans un seul instrument tout-puissant, à la fois téléviseur, ordinateur et téléphone. Le commerce électronique représentera plus de la moitié du commerce total dans les pays avancés pour finalement atteindre 80 %.

Devant la montée en flèche de ce réseau mondial qui crée d'énormes interdépendances, l'action individuelle des gouvernements pour le régler est sans effet puisque l'on peut contourner les juridictions. Pour contrôler l'Internet, seule une action concertée des grands acteurs pourra être efficace. Une conférence ministérielle des pays de l'OCDE est prévue à Ottawa en octobre 1998 pour commencer à traiter de cette question, mais les solutions ne sont pas évidentes car le contrôle technique et institutionnel de l'Internet est extrêmement difficile. Pourtant, sans surveillance, l'Internet pourrait s'avérer une boîte de Pandore dont les conséquences (bonnes et mauvaises) seraient incalculables.



Trois scénarios de régulation

Devant les asymétries et déséquilibres de la mondialisation et des changements technologiques, que peuvent faire les gouvernements de la planète ? Nous examinons trois scénarios qui nous apparaissent plausibles à moyen terme.

Le premier décrit la victoire totale des forces du marché et le retrait progressif de l'État pour finir par une situation où tout se décide à partir de l'offre et la demande. Le second privilégie une gouvernance de plus

en plus mondiale où les organisations inter-gouvernementales, (telles que l'OMC Organisation Mondiale du Commerce - l'OCDE, les Nations Unies, etc.) assument des fonctions régulatrices importantes à l'échelle planétaire. Enfin, le troisième scénario examine une situation intermédiaire où des groupements régionaux, tels que l'Union européenne ou l'ALENA, adoptent des règlements et imposent la loi dans leurs juridictions.

Scénario 1 : le marché décide tout

L'État dépassé par les événements

Devant l'avancée de la mondialisation, les gouvernements des États-nations vivent une crise grave. Leur juridiction est de plus en plus limitée par la possibilité d'émigration des facteurs de production dynamiques (entreprises et entrepreneurs, cadres, scientifiques, innovateurs). Cette menace permanente de délocalisation contraint l'État-nation contemporain à courtiser les entreprises et à redoubler d'efforts pour offrir des conditions de travail et un environnement macro-économique qui leur soient extrêmement favorables.

Un déséquilibre croissant se dessine entre gouvernements et entreprises car deux tendances contradictoires se manifestent. D'une part, le secteur privé se consolide par alliances stratégiques, fusions, acquisitions et cartels. Les entreprises deviennent plus grandes et plus puissantes en chiffres d'affaires et en parts du marché. Elles s'internationalisent et deviennent apatrides, sans loyauté particulière pour leur pays d'origine. Leurs actionnaires sont souvent des holdings elles-mêmes apatrides. La plupart des secteurs d'activité commencent à être dominés par des oligopoles où les acteurs sont des géants qui se livrent une concurrence acharnée, souvent elle-même suivie d'une fusion ou d'une alliance stratégique alimentant encore plus le gigantisme.

D'autre part, à l'encontre de cette tendance au gigantisme dans le secteur privé, le secteur gouvernemental continue

à s'affaiblir et à se fragmenter. L'État subit une sévère cure d'amaigrissement. La vague de privatisations enlève aux gouvernements leurs anciens instruments de politique industrielle, les compagnies d'État. En outre, la déréglementation réduit la marge de manoeuvre des gouvernements en place. Enfin, les coupures budgétaires et la réduction des dépenses sociales, dictées par la concurrence internationale et les traités internationaux tels que Maastricht, réduisent également considérablement leur marge de manoeuvre effective.

En même temps, aidés par une idéologie de subsidiarité et de décentralisation, les pouvoirs publics se fragmentent et se font concurrence à tous les niveaux, offrant aux facteurs de production nomades (entreprises et entrepreneurs) l'embaras du choix en ce qui concerne les options de localisation. Contraints d'adopter des politiques d'attraction pour le capital mobile, les gouvernements font de la surenchère, y compris à l'échelle municipale : dégrèvements fiscaux, subventions, exemptions, tout est utilisé pour attirer les investissements.

Combien de gouvernements se font concurrence aujourd'hui ? Il y a près de deux cents gouvernements nationaux dans le monde dont la plupart (mais pas tous) sont membres des Nations Unies. Si l'on passe aux niveaux subnational, régional et

municipal, on arrive très vite à des chiffres astronomiques. Dans la seule Amérique du Nord, on compte un nombre incroyable de « gouvernements », chacun ayant sa propre stratégie industrielle. Ainsi, aux États-Unis, on ajoutera aux 51 gouvernements visibles (50 États plus le niveau fédéral) des dizaines de milliers de gouvernements territoriaux pour un total général de 84 000. Le Canada en possède 6 000, le Mexique environ 10 000, de sorte que,

dans la seule Amérique du Nord, 100 000 « gouvernements » se disputent les faveurs des entreprises nomades. On peut faire le même calcul pour l'Europe et les autres continents avec la conclusion suivante : des centaines de milliers de « gouvernements », avec le pouvoir d'inciter par des mesures fiscales ou de subventionner la localisation industrielle, se disputent le privilège d'attirer quelques douzaines de grandes multinationales.

Vers le moins disant public

Une récente étude de L'Expansion a établi un classement des principaux pays de l'OCDE selon la place tenue par l'État dans l'économie (à partir des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires, du déficit public et du nombre d'emplois publics). Il en ressort que les États-Unis constituent le pays où l'État est le moins interventionniste tandis que les pays nordiques, à l'exception de la Norvège, en font l'acteur économique numéro un, la France les talonnant de près.

Les pays où la dépense publique est la plus faible						
Rang	Pays	Dépenses publiques (en % du PIB en 1997)	Prélèvements obligatoires (en % du PIB en 1996)	Déficit public ¹ (en % du PIB en 1997)	Croissance 1997 (taux en %)	Chômage (en % de la population active en 1997)
1	États-Unis	32,0%	27,9%	0,0 %	3,8 %	5,0 %
2	Japon	35,9%	28,5%	- 2,8 %	0,5 %	3,4 %
3	Australie	36,1%	30,9%	- 0,8 %	2,9 %	8,7 %
4	Irlande	37,6%	33,6%	-0,2 %	7,5 %	10,3%
5	Royaume-Uni	40,0%	35,3%	- 2,3 %	3,4 %	6,9 %
6	Canada	42,4%	37,2%	0,4 %	3,6 %	9,2 %
7	Espagne	42,4%	33,7%	- 2,9 %	3,2 %	21,0%
8	Grèce	42,7%	NC	- 5,0 %	3,4 %	10,5%
9	Norvège	42,9%	41,5%	7,3 %	4,0 %	3,9 %
10	Portugal	45,3%	33,4%	- 2,9 %	3,4 %	6,8 %
11	Nouvelle-Zélande	47,2%	38,2%	1,7 %	1,9 %	6,7 %
12	Allemagne	47,9%	38,2%	- 3,0 %	2,4 %	11,4%
13	Pays-Bas	49,0%	43,9%	-2,0 %	3,2 %	5,8 %
14	Italie	50,9%	43,5%	- 3,0 %	1,3 %	12,3%
15	Autriche	50,9%	42,4%	-2,9 %	2,1 %	6,1 %
16	Belgique	52,0%	46,6%	- 2,5 %	2,4 %	12,7 %
17	France	54,0%	45,7%	- 3,1 %	2,3 %	12,4%
18	Danemark	54,5%	51,9%	0,5 %	3,4 %	7,9 %
19	Finlande	55,3%	46,5%	- 1,3 %	4,6 %	14,6%
20	Suède	62,5%	51,9%	-1,5% %	1,8 %	8,1 %

1. Les chiffres du déficit comprennent le déficit du budget de l'Etat ainsi que celui des administrations et régimes sociaux publics. Un chiffre positif indique un excédent.

Source : OCDE, perspectives économiques



Cette étude constate que ce sont les pays où l'État est le plus léger qui connaissent actuellement les meilleures performances économiques, et, inversement, c'est là où il est le plus présent que faible croissance et difficultés à réformer s'enchaînent régulièrement. Sans pour autant établir un lien de causalité direct, l'auteur remarque qu'au-delà d'un certain niveau, les dépenses publiques deviennent contreproductives (ce niveau n'est pas précisé, mais le cas de la Suède est avancé : les dépenses publiques y représentent 62,5 % du PIB mais la croissance n'est que de 1,8 %). En analysant, par exemple, la part de l'emploi public dans l'économie, il apparaît qu'à trop vouloir employer, l'État entrave le dynamisme économique et ponctionne sur les ressources productives, aux dépens du secteur privé, sans pour autant améliorer la situation de l'emploi.

Selon cette étude, même les économistes keynésiens s'accordent sur l'idée qu'il faut actuellement réduire la part des dépenses publiques et les assainir pour conserver une marge de manoeuvre future. D'ores et déjà 17 pays de l'OCDE sur les 20 étudiés se sont engagés dans cette voie. Parmi eux, les plus audacieux en la matière (à l'image de la Norvège) connaissent une très forte croissance : en réduisant le poids de l'État des ressources financières sont libérées au profit des entreprises, les incitant ainsi à investir et embaucher, et les ménages dépensent davantage car ils anticipent des allègements d'impôts. Dans ce mouvement quasi-général de repli de l'État, la France fait pâle figure puisqu'elle est, avec l'Autriche et le Japon, le seul pays à avoir augmenté ses dépenses publiques entre 1992 et 1997, sans pour autant avoir amélioré sa situation économique, ce qui amène Laurence Ville à conclure que seul un désengagement étatique marqué permettra un retour de la croissance.

Les champions de la baisse des dépenses publiques...			
Rang	Pays	Baisse des dépenses publiques* (en points de PIB)	Croissance moyenne *en%
1	Norvège	-9,1 %	4,1%
2	Canada	-7,8 %	2,4 %
3	Nouvelle-Zélande	- 7,2 %	3,0 %
4	Pays-Bas	-6,1 %	2,5 %
5	Suède	-4,7 %	1,1 %
6	Finlande	-3,8 %	2,1 %
7	Grèce	-3,8 %	1,4 %
8	Belgique	- 3,2 %	1,4 %
9	Idande	- 3,1 %	6,4 %
10	Royaume-Uni	-3,1 %	2,4 %
11	Italie	-2,9 %	1,1 %
12	États-Unis	-2,4 %	3,5 %
13	Danemark	-2,1 %	2,7 %
14	Espagne	- 2,0 %	2,2 %
15	Australie	-1,6 %	3,7 %
16	Allemagne	-0,6 %	1,5 %
17	Portugal	0,0 %	1,8 %
... et ceux qui les ont augmentées			
1	Japon	+ 4,2 %	1,2 %
2	France	+ 1,7 %	1,4 %
3	Autriche	+ 0,7 %	1,7 %

* Sur la période 1992-1997 Sources : OCDE, Perspectives économiques

Peut-être est-ce oublier un peu vite que d'un pays à l'autre, les domaines d'intervention de l'Etat diffèrent parfois considérablement, et que si un pays comme les États-Unis enregistre des résultats économiques mirobolants, cela n'empêche qu'un nombre considérable de personnes vit au-dessous du seuil de pauvreté et n'a pas sa place dans les statistiques économiques nationales.

Une réduction de l'interventionnisme public est peut-être nécessaire, en particulier en France ; mais il faut agir avec mesure, sans courir le risque de délaissier une partie de la population qui se trouve d'ores et déjà en situation précaire. L'avertissement lancé par l'économiste libéral Stephen Roach¹ aux milieux financiers vaut d'être rappelé : les gens sont las de voir l'économie croître sans en recevoir les fruits, ils ont déjà fait part de leur mécontentement à leurs dirigeants (grèves, choix de l'alternance politique) et l'on peut s'attendre à une réaction plus vive si la situation ne s'améliore pas. Il est peu probable que le choix du moins-disant public les incite à l'apaisement.

1. Voir ROACH Stephen. « Angst in the Global Village ». Challenge, septembre-octobre 1997.

Source : VILLE Laurence, « Les pays où l'État est le plus léger ». L'Expansion, n° 565, 22 janvier - 4 février 1998.

L'hyperconcurrence

Un des effets de ce déséquilibre important entre gouvernements et entreprises consiste en l'émergence d'un phénomène que nous appellerons l'hyperconcurrence, c'est-à-dire la concurrence sans règles ou modération, qui apporte nécessairement un nivellement par le bas et l'accroissement du fossé entre inclus et exclus. Plusieurs facteurs entrent en jeu. Dans le livre *Winner-take-all Society*, les économistes américains Robert Frank et Philip Cook³ proposent une analyse intéressante de ce phénomène d'intensification de la concurrence.

Tout d'abord, la dynamique de la mondialisation élargit l'arène de la compétition à l'échelle planétaire et réduit constamment le nombre de concours « locaux ». Pour illustrer, supposons que quelques amis souhaitent organiser un petit tournoi dans un club de tennis afin de désigner un champion local, mais, avant de pouvoir jouir de sa victoire, ce dernier est confronté au champion du monde qui exige une partie. Dans un tel cas, il n'y a plus de véritable championnat local : il faut toujours se battre contre les meilleurs du monde. De même, la mondialisation élimine les chasses gardées : les championnats sont de plus en plus « pour la coupe du monde. » Il en résulte deux conséquences. D'abord la récompense associée à cette coupe du monde est énorme et le gagnant devient extrêmement riche, alors que les perdants rentrent bredouilles, un peu comme dans une partie de poker où un seul joueur rafle tout. On notera que, comme au poker, la différence de performances entre le gagnant et les perdants peut être minime (une paire de trois contre une paire de deux au poker), mais suffire à créer le winner-take-all.

Par ailleurs, l'hyperconcurrence est aussi la concurrence anarchique, sans règles, qui est nuisible à tous. Pour prouver cette affirmation, Frank et Cook utilisent un exemple tiré de la dissuasion nucléaire. Si, en pleine guerre froide, les Russes et les Américains ont chacun 50 000 fusées nucléaires, un système dissuasif s'instaure apportant avec lui une certaine stabilité de la terreur

(« mutually assured destruction »). En l'absence de traités de limitation d'armes nucléaires (SALT, strategic arms limitations agreements), les Russes pourraient être tentés d'augmenter leur nombre de fusées à 100 000, les Américains les suivraient et le même équilibre de la terreur s'établirait alors au double du prix pour les deux rivaux !

En revanche, l'introduction d'un traité limitatif (SALT) réduisant le nombre de fusées à 10 000 chacun, apporterait la même stabilité à moindre coût. Aussi, en ce qui nous concerne, un accord limitant la concurrence est bon pour tous les concurrents, alors que l'absence d'un tel accord pourrait entraîner de lourdes charges pour tous les concurrents, sans un quelconque avantage pour l'un ou l'autre. Le jeu qui commence par être à somme nulle (un gagnant, un perdant) devient un jeu à somme négative (tout le monde perd), alors qu'avec un accord limitant la concurrence, il pourrait être à somme positive (tout le monde gagne).

En appliquant cette analyse au débat français sur les 35 heures payées³⁹, on aboutit aux observations suivantes. Si tous les concurrents de la France adoptent la même politique, personne ne perd : les entreprises feront un peu moins de bénéfices, mais ce sera probablement compensé par une concurrence moins lourde et moins intense, et les travailleurs de tous les pays concurrents vivront mieux. Par contre, en l'absence d'accords internationaux, les 35 heures payées³⁹ inciteront les entreprises établies en France, qu'elles soient françaises ou étrangères, à émigrer, ce qui nous mène à la conclusion absurde suivante : pour être compétitif, il faut travailler 39 heures payées 35 ou 20 heures payées 20 ou 50 heures payées 10, etc.

Plus on travaille et moins on gagne, plus on est compétitif, à condition qu'il n'y ait pas de représailles symétriques de la part des concurrents. Dans ce dernier cas (si les concurrents suivaient la même voie), on se retrouverait dans un cycle infernal où tous les travailleurs seraient appelés à travailler davantage et à gagner moins, sans aucun



3. FRANK Robert, COOK Philip. *Winner-take-all Society*. New York : Free Press, 1996.

avantage concurrentiel pour qui que ce soit. À l'inverse, un accord international de limitation de la concurrence, relèverait le niveau de vie des travailleurs sans affecter la position concurrentielle des entreprises. Mais cet accord demanderait la signature de conventions internationales et la mise en place de mécanismes de sanctions exigeant une certaine forme de gouvernance mondiale.

Perte de confiance dans les gouvernements

Dans ce scénario, les tentatives des gouvernements nationaux de rétablir l'équilibre et d'imposer des lois compatibles avec les choix de société de leurs électeurs s'avèrent vouées à l'échec. Il en résulte une colère grandissante de ces derniers contre les gouvernements en place, quelle que soit leur orientation politique, ces mêmes électeurs manifestant leur mécontentement par une réduction encore plus grande des pouvoirs de l'État (perçu comme corrompu et incompetent) et par le choix de l'alternance (on congédie systématiquement les gouvernements en place). Les élections se succèdent, les programmes électoraux se ressemblent (l'emploi est partout la priorité des prio-

rités, du moins dans les campagnes électorales), mais peu de gouvernements respectent leurs engagements. Ils sont alors punis par un électorat de plus en plus « régicide ». On remarquera d'ailleurs la ressemblance de cet aspect du scénario avec la situation présente où l'alternance semble être la règle dans la plupart des pays, et où la méfiance vis-à-vis de la classe politique atteint des sommets probablement historiques.

Dans le Scénario 1, une boucle de rétroaction positive s'installe, qui amplifie, au lieu de l'atténuer le problème de base qui est le déséquilibre grandissant entre les pouvoirs public et privé - déséquilibre qui remet en question la structure de la société mondiale telle qu'on la connaît. Nous verrons plus tard comment évaluer ce scénario, mais pour l'instant retenons l'essentiel : sa caractéristique de fond est qu'à force de privatisations successives, de dérèglementations et de coupures budgétaires, l'État abdique pratiquement tout en faveur des forces du marché qui sont appelées à décider de tout par l'interaction de l'offre et de la demande. Certains se féliciteront de cette situation, d'autres la déploreront, mais en tout cas c'est l'ultra-libéralisme poussé à l'extrême.



Scénario 2 : vers une gouvernance mondiale ?

La reconnaissance des dangers possibles associés à une abdication progressive de l'État dans tous les domaines de l'activité économique pourrait entraîner un certain mouvement de riposte des gouvernements et la recherche d'une meilleure gouvernance mondiale. Puisque l'action individuelle des gouvernements n'est plus efficace, il faut alors penser à l'action collective. Cette approche a d'ailleurs été explorée dans ses diverses formes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour éviter de replonger la planète dans un nouveau conflit, les grandes puissances victorieuses ont mis en place un réseau d'organisations inter-gouvernementales (OIG) dont le but explicite est de mettre de l'ordre dans le système mondial. Ces OIG s'inscrivent dans plusieurs catégories.

La première catégorie est associée au système de Bretton Woods qui a créé des institutions internationales comme le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale, chargées d'assurer le bon fonctionnement de l'économie mondiale. À l'origine, le système monétaire international du FMI était basé sur l'étalon change-or (gold exchange standard) avec le dollar américain comme monnaie clé et une convertibilité fixe par rapport à l'or. Le 15 août 1971, le président Nixon a modifié le système en retirant la convertibilité du dollar américain par rapport à l'or, et un système de taux de changes flottants l'a remplacé. C'était une première grande victoire des forces du marché, de la main invisible sur la main visible. Parallèlement, la libéralisation

progressive du commerce mondial par le GATT a débouché sur la mise en place de l'OMC avec ses fonctions de surveillance et d'arbitrage des flux commerciaux.

La seconde catégorie d'OIG émanant de l'après-guerre comprend celles qui sont « multilatérales » sans être universelles. A titre d'exemple, l'OCDE, créée en 1960, avait pour objet de promouvoir l'idéologie libérale occidentale, d'opposer une vitrine capitaliste au monde communiste, d'accélérer la croissance par l'harmonisation des règles de concurrence entre États membres et de dialoguer avec le tiers-monde. L'OCDE n'est pas régionale car tous les continents sont ou peuvent être représentés, mais elle n'est pas non plus universelle car elle n'est pas ouverte à tous les pays. On inclura dans ce second groupe les OIG dont la finalité est militaire, comme l'OTAN, et qui, comme l'OCDE, sont multilatérales sans être universelles.

Enfin, la troisième catégorie regroupe les organisations à ambition universelle, telles que les Nations Unies et ses organes subsidiaires (UNESCO, etc). L'ONU pourrait prétendre à une certaine légitimité comme quasi gouvernement mondial, mais ses méthodes de fonctionnement et de financement ainsi que ses règles de prise de décision restent controversées, de même que son efficacité en tant qu'instrument d'ordre international est à parfaire.

Aujourd'hui, la mosaïque d'OIG est devenue un peu chaotique et souffre de l'absence de principes directeurs. On observe d'une part plusieurs duplications, chevauchements et double emplois, et de l'autre, des lacunes graves où des questions brûlantes ne sont pas traitées. La fin de la guerre froide et la victoire par défaut des États-Unis, seule superpuissance mondiale, ont contribué au désordre, dans

la mesure où ce pays, en mesure d'imposer une pax americana acceptable par le reste du monde (si elle est cohérente et réfléchie), se trouve dans la position du gendarme involontaire, mais sans corpus de lois internationales claires à faire respecter. En lieu et place, quelques actions unilatérales sont entreprises ici et là, qui finissent par être plus perturbatrices que régulatrices. Il en résulte un désordre institutionnel, la fonction de prévention de crise restant absente et les surprises stratégiques se multipliant.

Une autre faiblesse des OIG réside dans leurs règles de prise de décision interne. Aujourd'hui deux doctrines s'affrontent : la première favorise la prise de décision par consensus ou même unanimité, alors que la seconde préconise les votes majoritaires. Dans l'école favorisant le vote majoritaire, il y a deux sous-groupes. Le premier invoque le principe « d'égalité des souverainetés » pour justifier la règle d'un vote par pays (par exemple le Luxembourg et les États-Unis ont le même poids à l'OCDE). Le second se fait l'avocat de votes pondérés liés ou bien à la taille des intervenants (gouvernance démocratique), ou bien au barème des contributions budgétaires, surtout dans les organisations intergouvernementales à vocation économique (un modèle qui s'inspirerait de la gouvernance d'entreprises où le poids décisionnel dépend du nombre d'actions détenues dans l'entreprise). Il y a évidemment du pour et du contre dans chacune de ces options, mais sans principes directeurs sous-jacents, on tâtonne dans le noir. Pour faire avancer les choses en direction d'une véritable gouvernance efficace et équitable, une refonte complète du système des OIG ou, du moins, une mise à jour de leurs structures devient nécessaire.



Scénario 3 : vers une gouvernance régionale ?

Entre l'État-nation, neutralisé par la mondialisation, et les ambitions de gouvernance planétaire il existe un palier intermédiaire de gouvernance régionale. Il s'agit des grands ensembles continentaux ou transocéaniques comme l'Union européenne, l'ALENA, le MERCOSUR et l'APEC (Asia Pacific Economic Community), etc.

Les finalités de ces OIG régionales varient. Certaines ont des objectifs purement économiques de libéralisation commerciale, comme l'ALENA. D'autres, comme l'Union européenne, ont des finalités politiques et sociales (passeport commun, citoyenneté commune, défense commune, harmonisation des politiques étrangères, charte sociale, etc.). Ces groupements intermédiaires pourraient constituer les éléments structurants d'un nouvel ordre mondial, qui nuanceraient et limiteraient la mondialisation immédiate et inéluctable, pure et dure. Il s'agirait d'une mondialisation par étapes, où la souveraineté serait graduellement transférée des États-nations à ces organisations régionales qui ensuite négocieraient des accords intercontinentaux à l'échelle du monde. Au lieu de négocier à 200 États-nations, on réduirait le nombre des intervenants à une dizaine de groupements régionaux avec, d'après certains, beaucoup plus de chances de succès qu'à 200 !

Le scénario d'une gouvernance régionale s'appuie sur une nouvelle théorie émergente de zones commerciales optimales, s'inspirant de la théorie des zones monétaires optimales. En ce qui concerne ces dernières, on sait qu'il n'y a pas actuellement de monnaie unique dans le monde et qu'on ne propose pas d'en créer une. Au contraire, la science économique identifie une zone monétaire « optimale » comme un espace géographique suffisamment homogène pour permettre des flux migratoires des facteurs de production et surtout de la main-d'oeuvre.

Si cette condition existe, les déséquilibres régionaux seront absorbés par le mouvement des travailleurs des zones

défavorisées en direction des zones où les emplois sont abondants. Sans cette mobilité, les régions pauvres devraient se réserver d'autres instruments d'ajustement, comme la politique monétaire, et dévaluer leurs monnaies dans le but d'accroître leur compétitivité. L'immobilité des facteurs pourra alors être compensée par l'ajustement monétaire, à condition évidemment que la région défavorisée possède sa propre monnaie.

Appliquant un raisonnement semblable à la construction d'une théorie de zones commerciales optimales, on pourrait aussi identifier une série de critères d'optimalité. En premier lieu, il faudrait que le bilan des gains et pertes économiques émanant d'un élargissement des marchés soit positif. Or, les gains provenant de l'élargissement des marchés sont soumis à des rendements décroissants alors que les coûts deviennent eux de plus en plus onéreux. Le passage d'une économie de 20 millions de consommateurs à 100 millions entraîne des économies de spécialisation et d'échelle appréciables, mais le passage de 100 millions à 500 millions ou à un milliard d'habitants est moins intéressant car on dépasse les plafonds d'efficacité, qui se situent, selon les experts, entre 100 et 300 millions de consommateurs.

Par rapport à la situation présente, un libre-échange planétaire apporterait, selon cette thèse, quelques petits gains d'efficacité supplémentaires accompagnés, par contre, de coûts considérables en termes de pertes de souveraineté et de réduction de la marge de manoeuvre des gouvernements (qui ne pourraient plus promouvoir les projets de société que leurs électeurs demandent). Les politiques sociales (heures de travail, conditions, salaires, congés, retraites, etc.) ont, comme on le sait, un impact très palpable sur la compétitivité, surtout en raison de la menace de délocalisation d'entreprises.

La marge de manoeuvre se rétrécit avec l'élargissement des marchés, surtout lorsque l'on fait entrer dans l'arène des concurrents appartenant à des espaces



culturels très différents. Si tel n'est pas le cas, certains diront que l'élargissement des marchés devrait se limiter à des zones relativement homogènes sur le plan des politiques sociales pour que la concurrence soit équitable. On ne devrait pas plus commercer avec des pays à culture sociale différente que jouer au tennis avec des adversaires qui n'acceptent pas les mêmes règles que nous. Sans accords préalables explicites ou implicites entre concurrents, c'est la convergence vers le bas qui deviendrait inéluctable et tous les concurrents devraient accepter les règles de protection sociale (ou plus précisément l'absence de telles règles) du moins généreux des concurrents. Il s'agit donc d'une hypothèse classique d'appauvrissement général engendré par l'hyperconcurrence, alors que dans une zone plus homogène en termes de système de valeurs, l'intensité de la concurrence est atténuée.

L'Union européenne qui prétend incarner un projet de société européen autour de volets économiques, politiques et socio-culturels serait, selon cette philosophie, une zone commerciale optimale, assez grande pour bénéficier d'économies d'échelle et assez homogène sur le plan des valeurs partagées pour ne pas fausser la concurrence. Mais la question qui se pose est la suivante : dans quelle mesure ce projet de société régional peut-il être réalisé dans le contexte d'une économie ouverte ?

Aujourd'hui les barrières douanières extérieures communes de l'Union européenne sont insignifiantes et, mises à part les

barrières non tarifaires, le continent européen est exposé à toutes les vagues mondiales, bonnes et mauvaises. Devant cette réalité, la construction d'une Europe sociale qui ne rencontrerait pas les conditions de compétitivité imposées par les autres continents deviendrait très difficile.

Par conséquent, il faudra prévoir que, corollairement à la gouvernance régionale, un certain degré de fermeture de ces blocs continentaux est inévitable car le même raisonnement s'applique aux autres continents. Parle-t-on de protectionnisme ? Le mot a aujourd'hui un sens péjoratif alors que, dans sa racine, la notion de « protection » évoque au contraire des réactions favorables. Il est vrai que le protectionnisme, poussé à outrance au niveau national, finit par provoquer une spirale de déclin économique. Cependant, si la thèse des zones commerciales optimales (prônées aujourd'hui sous différentes appellations par plusieurs mouvances politiques de gauche et de droite, en Amérique du Nord comme en Europe) reçoit une approbation, la mondialisation par étapes qu'elle suppose nuancera le débat. Sur ce point, tous les regards doivent se porter sur l'Union européenne. Si la construction européenne réussit à maintenir un équilibre entre l'économie et le social en adoptant des politiques communes supranationales, la voie de la gouvernance régionale sera ouverte et ce continent deviendra un modèle pour les autres. Si, au contraire, l'entreprise échoue pour des raisons internes ou externes, cette voie sera fermée et le scénario sera jugé non performant.



Conclusion : comparaison des scénarios

Notre analyse nous porte à conclure que la « mondialisation », cliché et slogan politique, doit aussi être reconnue comme une tendance très lourde qui est en train de transformer nos vies pour le meilleur ou pour le pire et qu'il faut donc la prendre très au sérieux. Nous nous séparons donc des prospectivistes sceptiques qui prétendent qu'il n'y a là rien de sérieux. Gaston Berger disait que la prospective ressemble à un jeu d'échecs où les règles changent

constamment. La mondialisation avec l'action amplificatrice de l'innovation technologique apporte un changement encore plus grand. Il ne s'agit pas seulement de nouvelles règles du jeu mais aussi d'un changement de joueurs. Depuis la paix de Westphalie et la fin des guerres de religion, le système mondial s'est structuré autour d'États-nations souverains, dialoguant ou se faisant la guerre de gouvernement à gouvernement. Aujourd'hui la mondialisation

marginalise ces anciennes vedettes, qui voient leur pouvoir d'intervention disparaître au profit d'agents privés et non gouvernementaux. En raison de cette tendance, le scénario 1 de gouvernance par les marchés, où le jeu de l'offre et de la demande décide de tout, nous apparaît comme tendanciel et donc plus probable. Néanmoins, est-il souhaitable et viable à long terme ?

Examinons d'abord ses assises idéologiques. Le mode d'opération du système des marchés est très simple. Tout se décide par l'offre et la demande donc par le vote-dollar. Un dollar égal un vote, mille dollars, mille votes, un million de dollars un million de votes. Le mode d'opération de la démocratie politique est basé sur la règle de décision, une personne un vote. Avant la mondialisation le libéralisme commercial coexistait et renforçait la démocratie politique. Aujourd'hui, certains perçoivent un affrontement de plus en plus évident entre les deux piliers de l'idéologie occidentale : le marché seul décideur serait anti-démocratique. Quand les décisions qui affectent nos vies, pour le bien ou pour le mal, sont prises par les PDG de grands conglomérats apatrides, il y a déficit démocratique car ces PDG ne sont responsables que devant leurs actionnaires et n'ont aucun mandat pour promouvoir l'intérêt public ou l'équité mondiale. Si on estime que le vote-dollar doit tout décider, il faut logiquement répudier l'idéal démocratique : on voit mal pourquoi on continuerait à élire des parlements nationaux si leurs lois sont contournables par la mondialisation. Si les gouvernements deviennent inutiles, pourquoi en avoir ? Va-t-on revenir aux débuts du système mercantiliste où les grandes compagnies (compagnie des Indes orientales, compagnie de la baie de Hudson) faisaient la loi et assuraient la gouvernance dans les territoires qu'elles exploitaient ? Bill Gates accepte-t-il le mandat de gérer le monde ? Est-il en état pour le faire ?

Ceci étant, même si l'on conclut que les marchés doivent tout décider, on peut se poser la question de la viabilité à long terme d'un tel système. Le triomphe du système capitaliste en Occident s'est fait

dans des conditions d'encadrement par les gouvernements des États-nations. Dans un premier temps, le marché libre avait provoqué de fortes inégalités dans la distribution des revenus, surtout au début de la révolution industrielle, mais, dans un second temps, ces inégalités ont été réduites par la législation sociale, limitant les heures de travail, instaurant des salaires minimums et l'assurance chômage, etc. Le concept d'État protecteur est né à la fin du XIX^{ème} siècle pour atteindre son apogée dans les années soixante et soixante-dix du XX^e. Mais, depuis deux décennies, le processus de mondialisation a réduit et est à la veille d'éliminer un État protecteur enseveli sous l'impératif de compétitivité.

On doit donc se poser la question : est-ce que l'État du XXI^{ème} siècle doit conserver une fonction redistributive ? La réponse du présent est encore oui au niveau national (par les politiques sociales qui subsistent) et au niveau international (par l'existence de l'aide officielle au développement). Mais si la réponse de l'avenir est non, il faudra en accepter les conséquences. Sans aucune redistribution par l'État, il sera difficile de faire face aux chocs asymétriques de la mondialisation. La création d'emplois semble aujourd'hui être le seul monopole des PME. Les grandes entreprises n'embauchent plus, et quand les petites deviennent grandes elles cessent d'embaucher et font du downsizing. L'État lui aussi n'embauche plus dans la plupart des pays riches, à l'exception de la France. Rappelons encore une fois que ce chômage technologique est le résultat du succès et non de l'échec de l'économie car on arrive à faire plus avec moins. L'économie des buffets est appelée à s'épanouir, mais il faut élargir l'accès à ces buffets. Les mécanismes d'autorégulation du marché mondial pour créer de l'emploi pour tous ou pour réduire les inégalités ne semblent pas fonctionner - du moins pas en temps opportun. L'ajustement final pourrait prendre une ou deux décennies, s'il y a ajustement. Si on croit à la thèse du winner-take-all, la dynamique monopolistique (qui n'est pas le résultat d'une conspiration mais de facteurs techniques



liés à la mondialisation) va augmenter les écarts entre riches et pauvres et aggraver la fracture sociale. Mais si l'on accepte que l'État doit continuer à redistribuer, le phénomène de mondialisation exige que cette redistribution se fasse dans le cadre d'une gouvernance régionale ou mondiale car elle ne peut plus se faire au niveau national sans être contreproductive (par la perte de compétitivité et les départs d'entreprises).

Pour finir, même si on rejette la fonction redistributrice de l'État, on ne pourra pas rejeter aussi facilement sa fonction d'arbitrage et de garant de l'ordre public. Le système des marchés ne peut fonctionner qu'à l'intérieur d'un État de droit où l'ordre règne, où la loi est appliquée et où les malfaiteurs sont punis, sans quoi il y a dérapage inévitable vers des systèmes mafieux. En d'autres termes, un système où tout se décide par l'offre et la demande n'est pas viable. Il faut au minimum garantir la propriété privée et les profits des entreprises sinon le capitalisme est impossible. Seul un organisme hors système peut le faire, tout comme un arbitre impartial ne peut être en même temps un joueur actif. L'État de droit exige une gouvernance hors marchés pour mieux garantir leur bon fonctionnement. Et la mondialisation exige l'instauration d'un État de droit mondial ou, tout au moins, régional.

La partie se jouera donc entre la vision mondialiste et la vision régionaliste. La première est a priori plus attrayante car elle équilibrerait de façon symétrique la mondialisation. Si l'on ne peut pas enrayer le phénomène, il faudra le compléter. Mais pour y arriver, il faudra reconfigurer le système des OIG. Les ONG (organisation non gouvernementales, qu'il s'agisse de Greenpeace, Médecins sans frontières ou d'associations industrielles) ne peuvent pas, à elles seules, faire contrepoids aux entreprises géantes du secteur privé. Les associations professionnelles peuvent censurer une compagnie qui se met dans l'illégalité mais n'ont aucun moyen physique d'imposer des sanctions contre celle-ci sans le concours du pouvoir

étatique. Il faudra donc mettre en place des arbitres mondiaux, qui établiront les règles et veilleront à leur application. C'est dans ce contexte que les OMC, les OCDE et les FMI de ce monde ont un rôle à jouer. Toutefois, si la vision multilatérale de la gouvernance ne se réalise pas, les choses seront prises en main au niveau régional et on peut imaginer une plus grande autonomie des blocs européen et nord-américain autour de tentatives de recoupler les espaces économiques et politiques qui ont été séparés par la mondialisation.

Ces trois scénarios ne sont évidemment pas exhaustifs dans la mesure où il existe de nombreux sous-scénarios de réaction à la mondialisation. La plupart de ceux-ci entraîneraient des conséquences néfastes et ne sont pas particulièrement stables ou viables. Notons-les quand même :

(1) Retour des nationalismes. Face aux tumultes de la mondialisation, on essaie de se réfugier dans un État-nation débordé par les événements et on cherche dans la « souveraineté nationale » la protection contre ses intempéries. Certaines nations se fragmentent et se divisent avec la montée de mouvements séparatistes. Ce scénario ne ferait qu'accentuer les déséquilibres actuels et réduirait encore plus la marge de manoeuvre des gouvernements.

(2) Retour aux régimes totalitaires. L'échec de la libéralisation surtout dans les pays de l'ancien bloc soviétique entraîne un retour aux systèmes totalitaires de droite ou de gauche.

(3) Lutte de classes. La fracture entre inclus et exclus atteint des proportions inacceptables, et la violence s'instaure sous forme de lutte de classes. Les nantis doivent consacrer une proportion de plus en plus importante de leur patrimoine à la répression et à la sécurité. La qualité de la vie de tous le diminue considérablement.

(4) Montée des intégrismes. Dans son livre *Jihad vs McWorld*, l'auteur américain Benjamin Barber, nous met en garde contre les intégrismes religieux (musulmans, chrétiens ou autres) qui s'opposent à McWorld le symbole de Mac Donald, de l'Internet et de toute la société de consommation moderne. On reviendrait aux guerres de religion.



(5) Guerres civiles / guerres internationales.

Les frustrations provoquées par les dualités de la mondialisation provoquent des guerres civiles ou ethniques et/ou des guerres internationales entre voisins, peut-être même à la limite une guerre généralisée.

Ces cinq sous-scénarios sont tous « pathologiques » et repoussants mais demeurent possibles si l'on ne corrige pas les déséquilibres et tensions émanant de la mondialisation.

En définitive, sommes-nous pessimistes ou optimistes ? L'énorme opulence de l'économie mondiale qui permet l'économie des buffets milite en faveur d'un optimisme de base car il s'agit de très bonnes nouvelles. Même le fait que cette opulence demande moins d'efforts humains est aussi une bonne nouvelle, à condition de mettre en place des systèmes de distribution

adéquats, qui continueront à motiver les entrepreneurs et innovateurs mais dédommageront aussi les perdants. Fondamentalement, dans toute l'histoire de l'humanité le monde n'a jamais eu un potentiel d'épanouissement et de prospérité plus grand. Mais pour tirer les marrons du feu, il faudra rétablir les équilibres. On ne peut pas répudier ou résilier la mondialisation par un simple décret ou un ukase mais on peut essayer de gérer ses effets. Reste à savoir si cette gestion sera plus efficace par la voie globalisante et mondialiste d'une gouvernance progressivement planétaire ou par l'étapisme d'une approche régionaliste, qui harmoniserait au sein d'un projet de société commun les volets économiques et non-économiques afin de maximiser la qualité de la vie de tous.



La République contre la ville *

Essai sur l'avenir de la France urbaine

par François Ascher

Pour une république avancée (conclusion de l'ouvrage)

La République française est un produit assez direct de cette modernité qui a germé à partir du XVIIIème siècle, dont l'apport a été décisif dans les progrès de l'humanité, mais qui a aussi montré ses limites, voire ses effets pervers, à plusieurs reprises et particulièrement au XXème siècle. Considérant ses difficultés actuelles d'adaptation aux changements sociétaux comme des symptômes de son obsolescence et de son déclin, certains prônent, sous des formes variées, une société plus communautaire, moins universaliste, moins rationalisante aussi, mais plus enchantresse : ils appellent en quelque sorte à une post-République qui appliquerait à l'Etat et

à la Nation les projets de la postmodernité. Celle-ci exalte l'abandon de la croyance en un fondement assuré du savoir, le renoncement à la foi dans le progrès technologique de l'humanité, et la reconnaissance d'une pluralité de savoirs hétérogènes dans lesquels la science n'occuperait plus la première place. On peut définir sur le même mode la post-République comme impliquant l'abandon de la croyance en un fondement assuré de l'intérêt général, le renoncement à la foi dans le progrès démocratique de l'humanité, et la reconnaissance d'une pluralité de communautés différentes, aux règles et aux droits variés.



La modernité est loin d'être achevée

Je ne sais si cette conception postdémocratique est adaptée à d'autres nations, mais j'ai la conviction qu'elle ne l'est pas pour la société française qui s'est construite sur l'ambition d'une relation des individus à la collectivité nationale, directe, égale et identique en tous points du territoire. Une conception néocommunautaire risquerait de réintroduire des barrières aux libertés individuelles, d'entraver encore plus les mobilités sociales et géographiques et de fait, de reconstituer des obligations de conformité à des groupes qui se veulent homogènes. Dans le contexte de la construction européenne, elle risquerait de renforcer le réveil déjà inquiétant des nationalismes et des régionalismes dont on a parfois tendance à oublier les terribles dégâts. De plus, j'ai le sentiment que, comme l'expriment clairement des auteurs comme

Antony Giddens ou Alain Touraine, nous sommes loin de sortir de la modernité. Nous en connaissons plutôt une « phase aiguë », alors que nous passons du stade d'une modernité, archaïque à celui d'une « modernité avancée », que l'on pourrait qualifier également de basse modernité ou de troisième modernité, qui succéderait à une seconde (issue de la révolution industrielle) et à une première ou haute modernité (caractérisée par les Lumières). La société contemporaine est en effet loin de prendre ses distances avec la réflexivité, c'est-à-dire avec la capacité à transformer ses pratiques par la connaissance qu'elle en acquiert, qui est un des caractères essentiels de la modernité ; au contraire, elle est de plus en plus réflexive. Jamais la science et la recherche n'ont occupé une telle place dans la société, qu'il s'agisse des sciences « dures » ou des sciences

* © Editions de l'Aube, 1998



sociales dont les statuts et les fonctions collectives et individuelles ont significativement changé. Il y a certes une rupture entre cette modernité avancée et la modernité précédente : la raison n'y produit plus des certitudes, mais des doutes. Comme l'expose Bruno Latour, nous n'assistons pas à la « fin du progrès », mais seulement à la fin d'une certaine idée du progrès, qui nous oblige à la prudence, au choix sélectif, à un triage minutieux des possibles, au principe de précaution. Ainsi, la reconnaissance actuelle de la complexité n'est pas synonyme de démission d'un projet rationnel et scientifique ; au contraire, elle est relégation des approches trop simplificatrices qui croyaient pouvoir modéliser la société en simplifiant ses complications. Ainsi, la problématique du chaos, très « à la mode » actuellement, n'est pas un abandon rationnel mais un projet hyperrationnel qui cherche dans la physique et dans les mathématiques de nouveaux instruments et de nouvelles métaphores. La réflexivité ne prétend donc plus définir un avenir qui serait assuré, mais aider à identifier et à gérer des incertitudes. Parallèlement, les relations sociales ne s'inscrivent plus dans des règles fixes et incontestables, mais exigent un contexte nouveau de confiance, qui transforme les relations entre les individus et la société. Nous entrons, comme l'écrit Giddens, plus que jamais dans une phase de radicalisation et d'universalisation des conséquences de la modernité.

Replacé dans cette perspective plus surmoderne que postmoderne, l'avenir à moyen terme de la République n'est pas dans son dépassement prématuré, mais plutôt dans son avancement. **L'enjeu est alors de favoriser dans le renouvellement des liens sociaux simultanément l'autonomie des individus et leur agrégation, et de rendre**

possibles, par de nouvelles régulations collectives, l'individualisation des relations sociales, l'affirmation des singularités et les compatibilités d'ensemble. Ces dernières ne sont pas spontanées, et le rejet d'un néocommunautarisme comme l'affirmation d'un individualisme républicain ne doivent pas nous laisser emporter par les naïvetés, les illusions et les pièges des idéologies libérales, toutes prêtes à profiter de la crise des « grands récits » socialistes et communistes, pour se présenter en sauveurs du progrès. Car livrer la modernité et la République au seul jeu des régulations individuelles, des intérêts purement privés, des lois du marché, serait tomber de Charybde en Scylla, de communautés contraignantes en inégalités insupportables. Il faut ainsi sortir de l'alternative qui nous obligerait à choisir entre une globalisation qui américaniserait les villes européennes, et un repli réactionnaire porteur de reculs et d'exclusions de toutes sortes. Des contraintes collectives et des actions publiques sont et restent indispensables. Mais elle ne peuvent plus se concevoir, se construire et se mettre en oeuvre comme précédemment, comme si la société ne changeait pas profondément.

L'issue se dessine plutôt dans l'avancée même des réflexivités individuelles et collectives : non parce que la raison aurait des vertus sociales en soi, mais parce que la connaissance est une contribution potentielle à la transformation tant des comportements individuels que des actions publiques, un outil de leur maîtrise et de leur mise en perspective réciproque ; il s'agit de faire en sorte, comme l'écrit Alain Touraine, que « les individus transforment leurs expériences vécues en construction d'eux-mêmes comme acteurs », et que les pouvoirs publics apprennent à agir avec ces nouveaux « sujets ».

Le renouvellement des régulations sociales exige plus de réflexivité

La question de la mobilité, à laquelle nous avons accordé beaucoup d'importance dans la deuxième partie de notre ouvrage, offre une illustration stimulante de ce que pourrait être cette nouvelle relation

réflexive entre individus et collectivité. Les embouteillages automobiles montrent en effet quotidiennement que les régulations purement individuelles sont incapables de réguler les flux circulatoires.

Pourtant, une meilleure répartition dans le temps et dans l'espace d'une petite proportion des automobilistes suffirait à fluidifier considérablement le trafic. Mais malgré leurs efforts, les pouvoirs publics ne parviennent pas à agir sur les déplacements domicile-travail car les contraintes horaires restent trop fortes. En revanche, les déplacements de loisirs et de vacances sont un peu plus flexibles. **C'est pourquoi le ministère des Transports a imaginé il y a quelques années d'influencer les comportements des automobilistes lors des week-ends et des grandes migrations vacancières, en créant le dispositif « Bison futé », qui annonce les lieux et les moments des embouteillages probables, et qui propose des horaires plus « creux » et des « itinéraires bis » moins chargés.** Le succès de ce dispositif est intéressant. Peu à peu en effet, les automobilistes ont développé un comportement plus rationnel, décalant départs et arrivées de façon à ne pas perdre leur temps, leur argent, leur énergie et leur santé dans des bouchons interminables. Ils ont finalement compris lorsqu'ils étaient bloqués par un bouchon le dimanche soir, qu'ils n'étaient pas dans un embouteillage, mais qu'ils étaient eux-mêmes l'embouteillage ! Les pouvoirs publics ont ensuite complété ce type d'action par d'autres mesures incitant au décalage des départs et des retours.

Bison futé est un dispositif fondé doublement sur l'information : celle des pouvoirs publics qui ont dû, à l'origine de cette opération, développer un système d'enquête très élaboré capable de traiter rapidement des données recueillies suffisamment tard, c'est-à-dire assez proches du départ projeté pour pouvoir être fiables ; celle des automobilistes dont on a fait l'hypothèse que, pour un certain nombre d'entre eux, elle modifierait leur choix. Le comble est que cette action publique est réussie quand elle arrive à donner tort à ses propres prévisions, à se démentir elle-même en modifiant les comportements et les décisions des automobilistes. Il ne s'agit plus des prophéties créatrices ou autoréalisatrices évoquées notamment par Robert Merton (self-fulfilling prophecy), mais de prévisions autodestructrices comme les appelle Jean-Daniel

Reynaud, ou de prédictions auto-infirmantes. **Cette modalité de régulation collective est très intéressante car elle est fondée à la fois sur la capacité réflexive des pouvoirs publics et sur celle des individus. Les premiers synthétisent les projets des seconds ; les seconds intègrent dans leurs comportements l'image collective produite par les premiers et modifient éventuellement leurs choix.** La production, la gestion et l'usage de l'information sont au cœur de ce dispositif. En développant la notion d'autorégulation réflexive utilisée par Giddens, on peut qualifier cette régulation de biréflexive, dans la mesure où, pour les individus comme pour la collectivité, la pensée et l'action se réfractent constamment l'une sur l'autre. Certes, il reste à savoir combien d'automobilistes vont modifier leurs comportements et si tous ne vont pas le faire de la même manière, auquel cas on retrouverait une situation d'encombrement voisine de celle que l'on voulait éviter et on ôterait toute crédibilité au dispositif. En fait celui-ci fonctionne, car il agit sur le champ des possibles qu'il ouvre : il annonce plusieurs horaires et itinéraires utilisables. La diversité des choix individuels fait le reste. La régulation biréflexive est donc efficace ici, également parce qu'elle donne à la variété des comportements la possibilité de s'exprimer et de compenser la rigidité des horaires de travail et des vacances scolaires.

Cette régulation collective représente un modèle distinct des formes d'intervention classiques comme la réglementation, la programmation et la planification, qui sont des modes d'action dont les principes sont réducteurs : ils s'efforcent, au nom d'un intérêt général qui n'est pas spontané, de transcender ou de limiter les intérêts individuels, pour rendre possible le fonctionnement collectif de la société et pour circonscrire les incertitudes sur l'avenir.

La régulation biréflexive diffère aussi du modèle du marché qui part du principe que l'intérêt collectif résulte essentiellement des ajustements individuels. Car les pouvoirs publics ne sont pas, dans le cas qui nous intéresse, un acteur extérieur qui simplement transformerait le trafic automobile en un vaste marché dont il faciliterait la



transparence. Ils restent en effet les acteurs principaux de ce système : ils se fixent des objectifs à atteindre, définissent les règles de conduite, décident des infrastructures, imposent des taxes.

Les pouvoirs publics peuvent aussi exploiter plus complètement ce système d'information biréflexive car plus ils ouvrent les choix possibles pour les individus, plus ils rendent efficace ce mode d'action. Ils peuvent ainsi compléter l'information des automobilistes par l'annonce des mesures qu'eux-mêmes prendront et dont le pouvoir incitateur sera amplifié. Le péage autoroutier peut alors devenir un véritable outil de régulation. Les entreprises de transports collectifs utilisent aussi de plus en plus des incitations par les prix pour répartir les flux et minorer les phénomènes de pointe qui les obligent à des investissements difficilement rentabilisables. Certaines compagnies aériennes vont assez loin dans le time-pricing, faisant varier leurs prix en temps réel en fonction de la demande. Électricité de France a également mis au point le dispositif « Tempo » de régulation par le péage : il s'agit d'un petit boîtier installé chez le consommateur sur une simple prise électrique, qui comporte des diodes de couleurs différentes indiquant en permanence le tarif en vigueur, celui-ci changeant

en fonction de la consommation générale d'électricité. Plus la demande régionale est forte, plus le tarif est élevé, encourageant les usagers à économiser leur électricité, à différer la mise en route de leur machine à laver, ou à cuisiner au four à micro-ondes plutôt qu'au four classique.

La régulation biréflexive peut être développée dans presque tous les champs des actions publiques urbaines et notamment dans le domaine des transports, du logement, de la prévention des nuisances. Elle peut aussi être combinée avec des formes de régulation plus classiques. C'est un type de management public stratégique et tactique, qui passe moins par la fixation d'un cadre et de limites aux règles du marché, ou par des dispositifs qui suppléent à ses insuffisances et à ses défaillances. Mais il exige des pouvoirs publics qu'ils soient capables de jouer avec les dynamiques individuelles et privées. Ce type de régulation nécessite des compétences plus fines, la production et la gestion d'informations très élaborées, des outillages d'intervention diversifiés. Cette rénovation de l'intervention publique ne va donc pas du tout dans le sens d'un État plus modeste, mais au contraire nécessite des pouvoirs publics plus ambitieux quant à leur capacité de réguler un système de plus en plus complexe.



La gouvernance : du concept à la réforme des modalités de l'action publique

Proposer plus d'ambition pour l'action publique ne signifie certainement pas accorder des pouvoirs plus grands aux organismes actuels. Renforcer tels quels les exécutifs nationaux et territoriaux risquerait de conduire à l'effet inverse de ce qui est nécessaire : être capable de jouer avec la complexité mouvante de la société contemporaine et avec la diversité de ses acteurs, pour élaborer et mettre en oeuvre les indispensables projets collectifs. Il faut donc faire évoluer les modalités de gouvernement, d'administration et d'expertise encore dominantes, vers de nouvelles modalités de prise de décision et d'action, plus

partenariales, plus interactives, plus flexibles, plus négociées, qui maximisent et utilisent les potentialités réflexives des divers acteurs et sujets. Il faut passer de l'action publique classique à la « gouvernance territoriale », c'est-à-dire à un système de gouvernement local qui privilégie les coordinations verticales et horizontales. Cela nécessite en premier lieu de promouvoir des dispositifs et une culture qui articulent et associent des institutions publiques variées (territoriales et nationales), des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en pratique des

choix collectifs, et qui donnent aux pouvoirs publics les moyens d'interagir avec les décisions des individus, des groupes constitués et des agents socio-économiques, voire de provoquer leur adhésion active.

Ce principe de gouvernance ne remet pas en cause les fondements de la démocratie représentative, les législateurs et les responsables des exécutifs publics restant choisis démocratiquement par le peuple et devant lui rendre périodiquement des comptes globaux. **Mais les exigences d'interactions, de « biréflexivité », nécessitent aussi des liens permanents et pas seulement périodiques ou épisodiques, transparents et pas seulement officiels, orientés vers les compromis et pas seulement vers la conviction, avec les électeurs comme avec l'ensemble des acteurs impliqués par les décisions publiques.** Il ne fait pas de doute que beaucoup d'élus locaux ont le sentiment de fonctionner déjà sur ce mode. Cela est probable, mais on est bien en deçà de ce qui est nécessaire. Il s'agit d'aller au-delà des partenariats public/privé développés aujourd'hui dans l'aménagement et les services publics, d'autant que ceux-ci ne se caractérisent généralement pas par une très grande transparence. Il faut aussi aller au-delà des jeux actuels plus ou moins consensuels ou conflictuels avec les associations locales, et repenser les conditions de l'élaboration et de la gestion des politiques publiques, les formes de la concertation, de la consultation, voire les domaines possibles pour la codécision ou la cogestion.

Pour ce faire, une évolution profonde des cultures politiques et administratives est nécessaire, et des réformes institutionnelles assez radicales doivent également être engagées. L'organisation centralisée du pouvoir municipal, les pouvoirs exorbitants des maires qui ne sont pas véritablement responsables devant leur conseil, le peu de pouvoir laissé aux oppositions, l'absence dans les conseils de représentants de certains quartiers (en particulier des grands ensembles) et de groupes de population (notamment étrangère), le quasi-monopole de l'expertise

technique soumettent en effet de façon excessive les enjeux locaux à des jeux politiques qui tendent à les dissoudre ou à les rendre trop dépendants des rythmes électoraux. La souplesse et la flexibilité du management public exigent des réflexions, des choix stratégiques, des continuités d'action, des implications des habitants et des acteurs économiques que la vie politique locale favorise trop peu actuellement. Des mesures ponctuelles sont prises çà et là pour améliorer le fonctionnement et la démocratie de l'action publique. Elles sont encore insuffisantes et la décentralisation reste inachevée, tant du point de vue de la modernisation de notre démocratie républicaine, que de celui de la démocratisation de notre modernité. La complexité des enjeux urbains et des moyens à mettre en oeuvre appelle aussi des compétences, des spécialisations et des technicités dont la plupart des collectivités locales ne peuvent se doter vu leur extrême fragmentation.

Au niveau national, une mutation est aussi nécessaire. Certes, chaque ministère, voire chaque direction ministérielle, essaie d'améliorer ou de réformer ses dispositifs. Mais ils le font en suivant leurs propres logiques, ce qui aboutit à compliquer de plus en plus l'ensemble. L'entreprise de modernisation de l'Etat, qui en soi est un bon projet, tend ainsi à produire de redoutables effets pervers lorsqu'elle se développe sur les modalités actuelles de fonctionnement des pouvoirs publics. Les ministères se réorganisent pour améliorer leurs compétences et leurs performances traditionnelles et cherchent bien sûr à le faire de façon à préserver leur pouvoir. Paradoxalement, certaines réformes renforcent donc la capacité de résistance à des changements et à des mises en cause plus radicales ; de plus, elles sont très peu interministérielles, ce qui rend nécessaires ensuite des dispositifs de coordination et d'arbitrage qui alourdissent de nouveau l'ensemble et hypothèquent les résultats. Enfin, la notion de gouvernance ne progressant que lentement, les autres acteurs publics et privés impliqués par l'activité de ces ministères sont très rarement associés à la conception même de la



modernisation de l'État central ; au mieux recueille-t-on leur avis en fin de parcours, et encore cela est très rare car les pouvoirs publics considèrent que leur propre réforme leur appartient.

Peut-être donc devrait-on imaginer de modifier les conditions mêmes du renouvellement de l'action publique, de telle façon que l'on sorte d'une modernisation qui, en perfectionnant des dispositifs de plus en plus inadaptés, aboutit précisément à en pérenniser les principes et les modalités essentielles ? Peut-être aussi devrait-on limiter la production de textes législatifs sectoriels et monofonctionnels et la multiplication des réformettes qui figent plutôt qu'ils ne rénovent ? Peut-être, dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, ne devrait-on autoriser que des textes qui suppriment plus de règles qu'ils n'en instituent, voire mettre en chantier un grand texte législatif qui « remettrait un maximum de compteurs à zéro » ? L'activité

permanente et généralisée de modernisation ayant tendance à rendre impossibles des réformes profondes et stratégiques, ne pourrait-on par exemple imaginer une « loi d'orientation urbaine » qui traiterait de l'aménagement, de l'urbanisme, des transports urbains et régionaux, du logement, des services locaux, des indispensables réformes de l'économie mixte et des établissements publics, de la pluriannualité de l'action publique, des conditions de l'expérimentation locale, de la réforme des dispositifs gouvernementaux centraux et déconcentrés agissant sur les territoires, etc. ? **D'une certaine manière, ne doit-on donc pas d'abord réformer les façons de réformer ? La question mérite en tout cas d'être posée, car la réhabilitation de l'État, et plus largement celle des pouvoirs publics, apparaissent de plus en plus indispensables pour préserver le projet républicain et pour l'aider à franchir le seuil de la troisième modernité.**



L'urgente nécessité d'une nouvelle organisation territoriale de la démocratie

La modernisation de la République passe inévitablement par la réforme de l'organisation territoriale de notre démocratie.

Le caractère obsolète des découpages géographiques communaux et départementaux est certes un thème ancien qui depuis longtemps motive des propositions de réforme. Mais la France a conservé pour l'essentiel un système de communes et de départements conçu pour un pays rural dans lequel on se déplaçait à cheval. Ces dispositifs sont gravement inadaptés à un pays urbanisé, mécanisé, télécommunicant et inscrit dans la dynamique européenne. Pourtant, les partisans d'une véritable modernisation de l'organisation territoriale de la République ont toujours été battus. Ainsi le localisme communal et le ruralisme départemental constituent-ils des obstacles de plus en plus redoutables pour une gestion efficace et démocratique des villes contemporaines : ils ne cessent d'être dénoncés par tous ceux qui s'efforcent d'organiser les transports urbains, de

promouvoir des politiques sociales de l'habitat, de développer la qualité de l'environnement, d'animer le développement local. L'absence de structures d'agglomération légitimes disposant de compétences étendues se fait cruellement sentir. Mais tous ceux qui ont essayé d'imposer l'intercommunalité ont échoué.

De toutes les tentatives de réforme, il reste un fouillis de lois et de dispositifs qui tentent d'encourager la mise en commun par les communes de quelques compétences et moyens, et de compenser les inégalités par des mécanismes redistributifs dont la multiplication finit par engendrer bien des effets pervers. L'intercommunalité progresse certes un peu. Toutefois, la plupart des communes urbaines choisissent les formules minimales, tandis que les conseils généraux mobilisent des soutiens politiques très diversifiés pour s'opposer à toute réforme plus profonde. Tout montre que la plupart des élus locaux font de l'intercommunalité a minima, rarement de l'intercommunalité

de projet, et ne lâchent sur la solidarité territoriale que lorsqu'ils ne peuvent plus faire autrement. Pourtant, dans les agglomérations urbaines, des élus de plus en plus nombreux, de gauche comme de droite, dénoncent les méfaits du système actuel et admettent peu à peu la nécessité, non plus seulement d'une obligation d'intercommunalité, mais, pour certaines compétences, d'une véritable supracommunalité.

De fait, il ne s'agit plus simplement de moderniser le découpage territorial pour tenir compte de l'urbanisation et relancer l'aménagement du territoire, ni de développer de l'intercommunalité pour faire face aux besoins fonctionnels des agglomérations urbaines et mieux gérer l'environnement. L'enjeu contemporain est bien plus grave. L'immobilisme de nos institutions territoriales devient une menace pour notre démocratie républicaine. Si nous ne sommes pas capables de développer des instances territoriales pour formuler et gérer localement les enjeux de notre société, représenter de façon républicaine les citoyens, concrétiser politiquement les interdépendances

locales, mobiliser les acteurs et les destinataires des actions collectives, mettre en oeuvre les solidarités économiques, sociales et identitaires à l'échelle où elles s'imposent, alors c'est la République elle-même qui sera menacée.

Nous ne pouvons plus tergiverser avec l'urgence de la création d'instances d'agglomérations urbaines élues au suffrage universel disposant de larges compétences. Les diverses formules intercommunales et de groupements de communes, et la taxe professionnelle d'agglomérations ne sont que des soins palliatifs. La crise de la citoyenneté est devenue un élément décisif pour l'avenir de la citoyenneté elle-même. Nous ne pourrions ni construire l'Europe, ni réformer la République française, si nous ne parvenons pas à renouveler et moderniser les points d'appui locaux de notre système démocratique. La question du pouvoir urbain n'est plus seulement une question technocratique et fonctionnelle; et elle est devenue plus qu'un problème d'égalité et d'équité territoriale : c'est un enjeu politique décisif pour l'avenir de notre société, qui ne peut plus laisser beaucoup de temps au temps...



Le projet urbain : un enjeu politique majeur

Les politiques urbaines ne peuvent se résumer à la « politique de la ville » et au « développement durable », comme elles ont trop tendance à le faire.

Certes, la situation dans les quartiers très pauvres est préoccupante, notamment dans les grands ensembles d'habitat social à la périphérie des villes. Se concentrent en effet dans ces quartiers des populations de plus en plus durablement exclues du marché du travail, dont les enfants cumulent les handicaps et tendent à glisser dans une marginalité angoissante. Il importe de multiplier les actions visant à sortir ces populations de leur « relégation » et à les réinsérer dans les villes, dans les écoles, sur les marchés du travail. Il faut améliorer quantitativement et qualitativement les moyens mis en oeuvre dans cette perspective car ce sont des lieux qui pâtissent encore de réel sous-équipement. Il y a là pour la collectivité un véritable devoir

social. Mais les politiques menées jusqu'à présent n'ont eu que des résultats partiels. Il faut donc les faire évoluer.

La situation de l'environnement naturel est également inquiétante. Si la qualité locale de l'eau et de l'air devrait être assez rapidement maîtrisable grâce aux politiques plus résolues qui s'ébauchent dans les pays développés, il n'en va pas de même à l'échelle planétaire, où la prolongation des tendances actuelles fait craindre des modifications climatiques dont on mesure encore mal toutes les conséquences possibles. Aussi la collectivité a-t-elle un véritable devoir de précaution qui appelle des mesures spécifiques.

Toutefois, la capacité à élaborer, à financer et à mettre en oeuvre des politiques efficaces, tant socialement qu'environnementalement, passe par le développement d'agglomérations urbaines modernes,

performantes, solidaires, maîtrisant leurs territoires, capables de déployer des capacités d'adaptation accrues. Malheureusement, la convergence entre les nécessités sociales, économiques et environnementales n'est ni immédiate, ni même toujours possible. Certes, comme le proposent divers courants alternatifs, l'économie urbaine devrait et pourrait s'appuyer plus sur le développement des services de proximité dans les grands ensembles et sur les écomarchés en émergence. Mais ces dynamiques ne constituent pas une solution de rechange à l'échelle de la globalisation qui impose, qu'on le veuille ou non, des contraintes très fortes et qui rend primordiale l'insertion économique des métropoles dans les réseaux internationaux.

Répondre aux enjeux sociaux des quartiers en difficulté et aux enjeux environnementaux suppose donc un développement d'ensemble des villes qui ne se limite ni à la réparation sociale et spatiale des quartiers, ni à la protection contre les risques naturels et urbains. **Pour cela, chaque agglomération urbaine doit disposer d'un projet politique unitaire, capable d'impliquer et de mobiliser solidairement la métropole tout entière.** C'est ce projet urbain qui fait trop souvent défaut actuellement au niveau local, en particulier pour faire de la politique dans les quartiers en difficulté une responsabilité d'agglomération.

Mais l'État peine aussi, depuis la décentralisation et dans le contexte de la construction européenne, à trouver ses nouvelles marques, à redéfinir ses propres responsabilités, à se donner des objectifs spécifiques. Non seulement plusieurs responsabilités ne lui appartiennent plus, mais il ne peut plus prétendre institutionnellement et technique-

ment mettre en oeuvre lui-même localement bon nombre de ses politiques nationales. Dans cette perspective, la conception et les outils d'une politique nationale de la ville doivent être profondément revus. Mais l'État doit pourtant avoir lui aussi son propre projet urbain pour la République : non pas un projet dans lequel il dirait ce qu'il faut faire dans chaque agglomération et comment il faut le faire ; mais un projet urbain qui préciserait les enjeux de la nécessaire modernisation républicaine, qui dessinerait des perspectives pour les villes du point de vue de la Nation, et qui ferait des choix politiques conformes aux majorités issues des scrutins législatifs. L'État doit se réformer dans cette optique, d'abord pour penser et agir au niveau national, ensuite pour déléguer ce qu'il ne peut faire ou maîtriser directement, aux échelles européennes, régionales et urbaines lorsqu'elles sont pertinentes pour l'action.

À ces conditions, le projet républicain pourra aborder la nouvelle modernité à laquelle est confrontée la société française, et tirer parti de ses potentialités. Mais cette modernité comporte aussi en germe des menaces réelles, notamment pour l'égalité des droits et pour les spécificités nationales et européennes qu'il importe de préserver et de promouvoir. Ces dangers seraient accrus par l'incapacité d'actualiser les principes républicains voire par leur abandon au profit d'une hypothétique postmodernité. Nous risquons d'être entraînés alors, soit dans un conservatisme nationaliste et régressif, soit dans une internationalisation réductrice et dominée par l'économie. Aussi hâtons-nous d'urbaniser la République et de remettre à l'ordre du jour et surtout en pratique un véritable « droit à la ville » !



Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux

par *Christian Lefèvre**

Article paru dans la revue « politique et management public », vol.16, n° 2, 1998

La question du gouvernement des grandes villes est de nouveau à l'ordre du jour dans les pays occidentaux avec la remise en chantier de nombreuses expériences de constitution d'institutions d'agglomération depuis la fin des années 1980. Cette question pour autant ne semble pas devoir être prise en compte de la même manière que dans les années 1960 et 1970, autre période faste des gouvernements métropolitains. L'extension spatiale des villes, le développement des nouvelles technologies d'information et de communication, la crise de l'Etat-providence, financière certes mais aussi intellectuelle par l'incapacité à produire des politiques pertinentes face aux problèmes rencontrés, l'intégration européenne et la «globalisation» posent de manière nouvelle la question du gouvernement métropolitain. D'une part, ces éléments établissent la recherche d'autorités métropolitaines comme des outils nécessaires pour certains territoires qui disposeraient ainsi de structures de gouvernement qui les rendraient à terme mieux armés que d'autres pour affronter et tirer avantage de ces évolutions. D'autre part, les changements mentionnés obligent à introduire de nouveaux acteurs (certaines collectivités locales, le secteur associatif, le monde de l'entreprise par exemple) qu'il convient de mobiliser afin de mettre en oeuvre des institutions d'agglomération.

Ces évolutions se traduisent par des systèmes d'acteurs plus complexes et par des modalités d'action, de faire, différentes fondées sur la souplesse, le partenariat et le volontariat. Le terme de «gouvernance» fait aujourd'hui recette

aussi bien dans la littérature académique que dans les médias pour désigner à la fois ces systèmes d'acteurs (Harding, 1994; Le Galès, 1995) et ces nouvelles modalités de l'action publique (Dente, 1990). Dans cet article, nous utiliserons le terme de gouvernance en référence aux modalités nouvelles de l'action publique, présentées par les tenants des gouvernements métropolitains comme les ingrédients pertinents pour la réussite des expériences actuelles. Pour autant, si nous nous intéressons au «renouveau» des gouvernements métropolitains à travers les modalités de leur constitution, nous n'oublions pas que ces dernières demeurent intimement liées aux systèmes d'acteurs du simple fait qu'il y a production concomitante de l'acteur et de l'action. En outre, ce sont les acteurs qui produisent les discours présentant les expériences en cours comme des succès parce que ces dernières sont menées avec des démarches radicalement différentes de par le passé. Ainsi, l'approche de type «top down» caractéristique de bon nombre de tentatives antérieures est délaissée au profit d'une conception nouvelle de l'institution considérée comme le résultat d'un processus faisant intervenir les ingrédients d'une «bonne gouvernance» orientée vers la constitution d'un consensus entre les principaux acteurs sur des objectifs «communs». Ces discours sur le succès des démarches récentes doivent cependant être renvoyés à la réalité ce qui implique notamment de porter un regard critique sur ces démarches en mettant l'accent sur la dimension idéologique du processus de constitution des gouvernements métropolitains et par conséquent sur les conflits et obstacles potentiels qui ne sauraient être



* Maître de Conférence, Institut d'Urbanisme de Paris, Chercheur au LATTIS, UPVM-ENPC.

résolus comme par magie par la gouvernance métropolitaine. A ce titre, cet article se veut dans une certaine mesure une critique de la notion de gouvernance souvent présentée de manière normative et a-conflictuelle.

Nous aborderons cette question en deux temps. Dans une première partie nous présenterons les arguments théoriques

ayant présidé aux expériences de gouvernements métropolitains dans les années 1960 et 1970 et nous les confronterons à la pratique dans les différents pays. Dans une seconde partie, nous nous pencherons sur les expériences actuelles en présentant les plus innovantes dans leur démarche et en portant un regard critique sur les discours de légitimation qui les accompagnent.

I. Le gouvernement métropolitain : arguments théoriques et expériences

L'expression «gouvernement métropolitain» renvoie généralement à une structure ou des arrangements institutionnels de gouvernement des aires métropolitaines. Dans sa conception la plus pure, que l'on peut ranger sous le terme de « modèle métropolitain » (Sharpe, 1995) cette structure possède quatre caractères principaux: 1) une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants

politiques, 2) une autonomie significative vis à vis aussi bien des «gouvernements seniors» que des collectivités locales de base, acquise grâce à des ressources financières et humaines adéquates, 3) des compétences importantes, et 4) une assise territoriale «pertinente», comprenant grosso modo l'aire urbaine fonctionnelle. Mais sur quoi repose la constitution d'un tel modèle et comment a-t-on fait pour y parvenir ?



1. Les gouvernements métropolitains : pourquoi et comment ?

1.1. Pourquoi faut-il un gouvernement métropolitain? un choix politique

L'argument majeur de la constitution de telles structures a longtemps reposé sur la nécessité de faire correspondre le système institutionnel urbain avec le développement économique et social des territoires. Une partie significative de la littérature sur la question affirme que les grandes unités de gouvernement sont plus efficaces dans la production d'un certain nombre de services parce qu'elles peuvent tirer partie des économies d'échelle qu'un territoire vaste et une population plus importante leur assurent. Ceci n'est pas le cas des collectivités locales de base, usuellement de plus petite dimension. En outre, pour de nombreux auteurs il apparaît souhaitable que les services ainsi fournis à la population soient financés par cette population même. Par ailleurs, disent-ils, les grandes structures permettent une meilleure distribution des ressources à l'intérieur du territoire et par leur capacité de planification facilitent une

localisation plus harmonieuse des équipements, des activités et des résidences.

Les arguments politiques et sociaux semblent en retrait dans la justification de la constitution de gouvernements métropolitains. Ainsi si la notion d'une communauté sociale métropolitaine (metropolitan community) fait son apparition dès la fin des années 1960 aux Etats-Unis (Wood, 1958), cet argument au nom duquel l'existence d'une telle communauté devrait se refléter dans le système institutionnel est rarement repris. En revanche, plus souvent sont mis en avant, l'argument selon lequel les grandes structures sont plus démocratiques parce qu'elles offrent moins de prise au contrôle d'un petit groupe, étant plus ouvertes au jeu politique, et celui selon lequel la participation politique s'accroît en fonction de la puissance du gouvernement local (Sharpe, 1988).

Toutes ces affirmations qui s'appuient sur des réflexions théoriques ont, semble-t-il (Keating, 1994; Newton, 1982), peu de vérifications empiriques. Les tenants des choix publics ne se sont pas privés de rappeler cet état de fait aux supporters du «modèle métropolitain». Ils ont ainsi mis en avant les difficultés de mesurabilité des économies d'échelle après la mise en place de structures d'agglomération; ils ont montré la possibilité de profiter de celles existantes sans recourir à des structures institutionnelles aussi lourdes et ont insisté sur la coopération horizontale entre collectivités locales comme substitut aux gouvernements métropolitains. Certains ont critiqué le caractère non-démocratique de ces dernières en arguant de la trop grande distance du pouvoir local vis à vis des citoyens qui perdraient ainsi le contrôle sur leurs élus. Dès les années 1960, l'école des choix publics a répondu aux réformateurs américains quant aux principaux arguments de nature économique et philosophique en faveur du «modèle métropolitain» (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Ils ont dénoncé le monopole des gouvernements métropolitains dans de nombreux services parce qu'une telle situation ne favorise ni l'innovation ni une réduction des coûts de production. Par ailleurs, se basant sur le modèle de Tiebout (1956), ils ont reproché au «modèle métropolitain», de ne pas permettre le libre choix de localisation des individus. Dans un système où n'existe qu'une seule unité de gouvernement, les habitants ne peuvent «voter avec leurs pieds». Mécontents du «panier de services» qui leur est offert, ils ne peuvent trouver résidence dans une autre structure de gouvernement. Pour les tenants des choix publics, la fragmentation politico-institutionnelle et la petite taille sont des éléments essentiels pour maintenir la concurrence, seule à même de permettre le libre choix individuel. L'organisation du territoire américain, en particulier de ses villes, est le reflet de cette préférence et à ce titre doit être maintenue. En conséquence, ils proposent une autre organisation politico-institutionnelle des villes, fondée sur un grand nombre

d'unités de gouvernement, à vocation unique pour les services; pour répondre à la fourniture de biens publics justifiant d'économies d'échelle ils proposent de séparer production (production) et contrôle (provision), la première pouvant être effectuée selon les cas par l'autorité locale, d'autres structures de gouvernement ou des entreprises privées. Enfin, ils comptent sur la coopération volontaire entre collectivités publiques pour répondre aux besoins légitimes des populations qu'une commune ne peut assurer seule.

Il serait vain de rechercher une quelconque objectivité dans les deux modèles proposés car ils dérivent fondamentalement de valeurs et de principes différents quant au rôle et aux fonctions que doit remplir une unité de gouvernement. Si certains supporters du «modèle métropolitain» mettent en avant la nécessité d'une vue d'ensemble de l'aire urbaine et du rejet de formes institutionnelles favorisant la différenciation, voire la ségrégation sociale (Wood, 1958; Williams, 1971, Lyons et Lowery, 1989, DeHoog et al, 1991) et insistent sur des valeurs comme la solidarité et l'égalité sociale, l'école des choix publics défend la liberté individuelle de choisir, la proximité et la redevabilité du pouvoir politique, la compétition. Arguments économiques et politiques se mêlent ici à partir des deux fonctions traditionnelles d'un gouvernement local: le rôle fonctionnel de fournisseur de services et celui plus social et politique de représentation d'une communauté (Sharpe, 1988). Le débat anglo-saxon, principalement américain, trouve à cette époque des échos dans plusieurs pays d'Europe dont la France où des réflexions sont menées dans le cadre de groupes de travail ministériels ou de «clubs». Le plus célèbre en la matière demeure le Club Jean Moulin qui publie durant cette période un ouvrage intitulé «Les citoyens au pouvoir», véritable proposition de réforme de l'organisation institutionnelle du territoire français centrée autour de 12 régions et de 2000 communes au nom de la nécessité d'une participation plus grande des citoyens.



Dans les années 1960 et 1970, la question des réformes des gouvernements urbains a été présentée comme la recherche d'une adéquation entre le territoire fonctionnel (la ville) et le territoire institutionnel (la ou les collectivités existantes). Les tenants des choix publics ont souligné la vanité d'une telle adéquation, notamment parce qu'il n'existe pas un territoire fonctionnel unique mais au contraire une multiplicité de territoires fonctionnels selon le bien public considéré. Selon eux, il n'y a pas de territoire fonctionnel de référence auquel devrait s'adapter l'organisation institutionnelle. Cet argument pour pertinent qu'il soit demeure trop dans la sphère économique et nie en partie les éléments plus politiques et sociaux avancés par les réformateurs. S'il est vrai que dans les années 1960 et 1970 la notion de territoire(s) fonctionnel(s) se référait essentiellement à des aspects économiques (l'efficacité dans la fourniture de services était l'un des éléments qui rendait nécessaire la réorga-

nisation institutionnelle des villes), progressivement cette notion prend aujourd'hui un sens différent. Certes, il est difficile de circonscrire l'espace urbain, de fixer les limites de la ville (Pumain, 1993); il n'en demeure pas moins vrai qu'il existe un territoire que l'on peut baptiser «fonctionnel» mais qui n'est pas celui des services et des activités économiques. Il s'apparente à la communauté identifiée par R. Wood avec un ciment social qui aujourd'hui s'effrite dangereusement. S'il apparaît délicat de réduire la métropole au territoire des migrations pendulaires, il semble aussi critiquable d'affirmer qu'il n'existe plus de territoire métropolitain. Simplement aujourd'hui, le territoire métropolitain apparaît plus qu'hier comme un construit social, certes dépendant en partie de facteurs économiques et technologiques, mais ne s'y réduisant pas. Et c'est à ce territoire là que s'adressent aussi les expériences actuelles qui renouvellent le «modèle métropolitain».



1.2. Les éléments du gouvernement métropolitain : taille, autonomie, compétences et légitimité

Si dans sa conception le «modèle métropolitain» apparaît relativement simple, sa mise en oeuvre s'avère plus délicate. Pour les réformateurs américains et par la suite pour les tenants de la modernisation de l'organisation institutionnelle du territoire, la fragmentation des collectivités locales est le problème-clé. Qui dit alors fragmentation implique que le nombre de structures locales de gouvernement est trop important. Il importe alors de le réduire, soit par une fusion, soit par consolidation. La réduction du nombre de collectivités locales concerne tout d'abord leur taille, se fondant sans véritable analyse empirique sur un optimum dimensionnel dont il faut se rapprocher. Ainsi, la Commission Royale Redcliffe-Maud «prescrit» un seuil de 250.000 habitants en deçà duquel les collectivités locales ne seraient pas viables. Partout dans les pays occidentaux, des réformes recherchant l'optimum dimensionnel sont mises en oeuvre. La plupart du temps la fusion est difficile à réaliser et l'on procède plutôt par recombinaison des structures, soit sur l'ensemble du

territoire national, soit dans les plus grandes villes uniquement. En France les projets de refonte sont nombreux, qu'ils proviennent de l'Etat ou de clubs de réflexions. Ils proposent tous une importante réduction du nombre de communes, généralement par voie autoritaire. L'échec de la loi de 1971 sur la fusion de communes sonne pour quelques temps le glas des réformes autoritaires mais très vite de nouvelles propositions de restructuration se font jour, comme celles préconisées par le rapport Guichard en 1976.

La question du nombre de collectivités locales marche en général de paire avec la fragmentation du pouvoir politico-institutionnel due au mono-fonctionnalisme d'un certain nombre de gouvernements locaux. Les cas français et américain sont pleinement illustratifs de ce problème avec l'existence de plusieurs milliers de syndicats de communes en France et aux Etats-Unis avec la prolifération à cette période des special districts, structures de coopération qui du

fait de leur vocation unique contribuent fortement à la multiplication des collectivités publiques sur un même territoire. Mais dans la pratique tout au moins, la réduction du nombre de collectivités locales ne va pas jusqu'à la suppression de l'ensemble des structures de base composant la ville et leur remplacement par une autorité d'agglomération. Si dans certains cas les collectivités de base demeurent intactes, la plupart du temps elles sont réorganisées et vient alors s'ajouter au dessus d'elle une institution d'agglomération couvrant l'aire urbaine.

Réduire le nombre de collectivités locales n'est cependant pas suffisant pour que le «modèle métropolitain» devienne réalité. D'autres transformations doivent être appliquées. Les nouvelles structures doivent être puissantes, autonomes et légitimes, ces trois caractères du «modèle» étant intimement liés. La puissance dépend des compétences dont disposent les structures métropolitaines ainsi que des moyens financiers qui leur sont attribués. En matière de ressources financières aucune règle ne prévaut sauf la nécessité reconnue qu'elles disposent de ressources spécifiques. Au niveau des compétences, la règle, explicite ou implicite, accorde aux institutions d'agglomération

compétence sur les affaires métropolitaines. Pêle-mêle sont généralement considérées comme telles la planification territoriale stratégique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, parfois la culture. L'autonomie dépend de la capacité des gouvernements métropolitains à mettre en oeuvre des politiques relatives à leurs domaines de compétence sur les territoires qu'ils contrôlent. Si pour cela des ressources financières spécifiques sont nécessaires, doivent s'y ajouter des ressources humaines et techniques importantes. Enfin, les gouvernements métropolitains ont besoin de légitimité politique pour que les actions menées soient admises et s'imposent à tous et d'abord aux collectivités locales de base. L'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est alors considérée comme l'élément essentiel de cette légitimité. Ce faisant, se pose une question fondamentale pour la réussite ou non des expériences de gouvernement métropolitain: quelle institution, quel niveau de collectivité détient le pouvoir dans la métropole? A cet égard, les pays ont privilégié des approches différentes sans jamais véritablement trancher ce problème épineux.



2. La mise en oeuvre des gouvernements métropolitains : une longue suite d'expériences décevantes

On peut ranger en deux catégories les arrangements institutionnels constituant les gouvernements métropolitains mis en place jusqu'à présent: les formes supra-communales et les formes inter-communales. Ces catégories correspondent à des prin-

cipes et des modalités fort différentes quant à la force donnée au «modèle métropolitain» sans pour autant qu'elles soient déterminantes dans les échecs ou défailances qui s'en sont suivis. (...)

II. Gouvernements métropolitains et gouvernance métropolitaine : une «success story» en trompe l'oeil?

La renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 le doit pour beaucoup à la nouveauté des démarches mises en oeuvre. Si le contexte urbain et international a changé, ce sont aussi les conceptions de la mise en place des autorités d'agglomération qui sont maintenant profondément renouvelées notamment

parce qu'elles ont tiré les leçons des échecs passés. Pour autant l'avenir des expériences en cours n'est pas assuré car la gouvernance métropolitaine ne saurait être suffisante pour répondre aux problèmes anciens et nouveaux qui jalonnent l'action collective dans ce domaine.

1. La renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 une «success story» liée aux nouvelles formes de l'action publique.

Alors que la décennie 1980-1990 confirme dans certains pays l'enlisement ou le déclin du modèle métropolitain, les années qui suivent voient au contraire reflourir les expé-

riences ou les projets d'institutions d'agglomération dont le destin semble meilleur qu'auparavant par les modalités nouvelles de leur conception et de leur mise en oeuvre.



1.1. La renaissance des gouvernements métropolitains

En Italie tout d'abord, les cités métropolitaines, issues de la loi 142 de 1990 et qui depuis cette date n'avaient pas progressé, retrouvent une nouvelle jeunesse avec l'expérience bolognaise - notamment l'accord signé en 1994 entre les communes de la province de Bologne - qui sert de modèle pour les agglomérations de Rome, Turin, Gênes ou Venise. En France, la loi de 1992 sur l'administration du territoire de la république et celle de 1995 sur l'aménagement du territoire, remettent au goût du jour les gouvernements métropolitains par les communautés de villes et de communes et posent directement la question de l'élection au suffrage universel direct des conseils des structures d'agglomération. Aux Pays-bas, 7 régions métropolitaines sont invitées par le gouvernement central à réfléchir sur une réorganisation de leur système institutionnel. La région de Rotterdam est la plus avancée puisqu'à l'issue de la constitution en 1990 de l'OOR (Overlegorgaan Rijnmondgemeenten), structure de coordination locale, un projet de loi est aujourd'hui en cours de

discussion visant à constituer une véritable institution d'agglomération pour le Grand Rotterdam (Toonen, 1996). En Allemagne, est constituée en 1994 la Communauté régionale de Stuttgart (Verband region Stuttgart) qui comprend 179 communes et 5 kreise regroupant plus de deux millions d'habitants ; cette structure dispose d'élus au suffrage universel direct ayant en charge un certain nombre de services importants (planification stratégique, transports publics, traitement des déchets, développement économique ; Hoffman-Martinot, 1994). En Espagne, on assiste selon des géométries diverses au développement de structures couvrant le Grand Barcelone, le Grand Madrid ou le Grand Valence, structures se limitant à des associations de communes (mancomunitat) ou placées directement sous le contrôle des communautés autonomes (Provincia di Bologna, 1994). Au Portugal, les débats lancés à la fin des années 1980 (Van den Berg et al, 1994) pour les aires urbaines de Lisbonne et de Porto sont toujours d'actualité.

La situation apparaît tout aussi favorable de l'autre côté de l'Atlantique. Au Canada, à Toronto, même si un débat est en cours aujourd'hui sur le futur de l'autorité métropolitaine, Metro, cette dernière a vu son développement confirmé dès 1988 par l'élection au suffrage universel direct de son conseil, les réflexions sur la planification régionale repartir de plus belle avec la création au niveau provincial d'une structure technique couvrant le Grand Toronto et l'approbation en 1991 du plan stratégique de l'aire métropolitaine (Feldman, 1995). Aux Etats-Unis, les lois de 1990 sur la qualité de l'air et de 1991 sur le transport intermodal remettent en selle les Metropolitan Planning Organizations (MPO) constituées quelques décennies auparavant à l'incitation de l'Etat fédéral.

Bien entendu, toutes ces expériences ne sont pas équivalentes. Certaines (les communautés de communes françaises, les MPO américaines) ne sont que des timides avancées vers un gouvernement métropolitain alors que d'autres (Bologne, Stuttgart, Toronto) apparaissent comme plus fondamentales. Par ailleurs certaines métropoles (Montréal, Milan, les agglomérations britanniques ou suisses) demeurent encore rétives à pousser plus loin leurs expériences antérieures ou à en redémarrer de nouvelles. Néanmoins il n'est pas excessif de parler de renouveau ou de renaissance de l'idée métropolitaine au plan institutionnel dans les pays occidentaux, d'autant plus qu'à bien des égards ces expériences, tirant les leçons des problèmes antérieurs, apparaissent prometteuses notamment par leur conception de l'institution et les méthodes mises en oeuvre.

1.2. La gouvernance métropolitaine ou les nouvelles formes de l'action publique dans les politiques institutionnelles

Les nouvelles formes de l'action publique que l'on voit se dessiner dans la plupart des pays occidentaux (Gaudin, 1993) se caractérisent par des systèmes d'acteurs plus complexes. Cette complexité est due, au delà des facteurs déjà soulignés précédemment, à la disparition de l'Etat central comme détenteur de la légitimité suprême et capable à lui seul d'imposer ou tout au moins à façonner une conception particulière de l'action publique. Aujourd'hui cette faiblesse de l'Etat trouve son corollaire dans l'émergence de nouveaux acteurs qui apparaissent tout aussi légitimes que celui-ci et qui interviennent en tant qu'égaux. C'est pourquoi les nouvelles formes de l'action publique s'élaborent sous le registre du partenariat et de la négociation entre les collectivités territoriales (de l'Etat aux structures locales), le secteur privé, le monde associatif, les groupes d'intérêt, les populations elles mêmes. Les exemples de ces formes d'action sont nombreuses et on peut citer pêle mêle les accords de programme italiens (Seassaro, 1993), les programmes de State Growth Management américains (Stein, 1993), l'éla-

laboration des nouveaux schémas directeurs français (Padioleau et Demeestere, 1991).

Les politiques institutionnelles n'ont pas été à l'écart de ces évolutions. Tout d'abord, les processus de décentralisation qui se sont produits au tournant des années 1980 dans certains pays (Espagne, France) et qui se poursuivent aujourd'hui ont remis en selle les collectivités locales. Cette remise en selle s'est traduite par le renoncement à des réformes institutionnelles autoritaires et par l'accent mis sur le volontariat local et la souplesse de l'approche. Désormais le caractère national des politiques institutionnelles ne va plus de soi. En France, pays de forte tradition centralisatrice s'il en est, le changement est sensible dans la remise en cause de la conception «républicaine» du territoire. Les lois d'amélioration de la décentralisation réduisent fortement les contraintes des coopérations antérieures par l'établissement de structures de coopération «à la carte», à géométrie variable. Le territoire local compte et à ce titre les politiques institutionnelles se doivent de refléter cette diversité (Lefèvre, 1996).





L'histoire actuelle des gouvernements métropolitains est une bonne illustration de l'évolution des politiques institutionnelles. **La gouvernance métropolitaine met en effet en avant les valeurs de négociation, de partenariat, de volontariat et de souplesse dans la constitution des nouvelles structures. Ce faisant, elle nous invite à une conception radicalement nouvelle de l'institution. Celle-ci n'est plus donnée d'emblée, forgée a priori, prête à l'emploi; elle apparaît comme le résultat d'un processus constitutif; elle est ce processus, ce qui transforme profondément le modèle métropolitain d'hier.** La gouvernance métropolitaine ne considère pas l'institution comme établie, au contraire. L'objectif à atteindre (grosso modo la forme et le contenu de l'autorité d'agglomération) n'est pas fixé à l'avance mais devient le produit du système d'acteurs au fur et à mesure que le processus se déroule. Ce processus possède ainsi son propre dynamisme, alimenté par les acteurs eux mêmes. Mais cette alimentation n'est pas laissé au hasard; elle passe par des formes spécifiques, des procédures négociées qui encadrent et rythment le processus. **A l'encontre du modèle métropolitain classique où le processus d'instauration était généralement court mais où la mise en oeuvre s'avérait comme nous l'avons vu défailtante, ici le processus est long, peut constamment s'arrêter ou ralentir mais le résultat semble moins incertain car la légitimité de l'institution est produite par l'ensemble des acteurs pendant le processus de constitution du gouvernement métropolitain.**

Toutes les expériences engagées aujourd'hui ne suivent pas ces «recettes» mais toutes en sont teintées à des degrés divers et les plus «avancées» sont présentées comme étant celles qui savent le mieux les intégrer. C'est pourquoi, afin de donner un peu de substance à la gouvernance métropolitaine, nous allons développer le cas de la cité métropolitaine de Bologne, considérée aussi bien en Italie qu'ailleurs (Conferenza Metropolitana, 1995) comme l'une des métropoles les mieux engagées dans cette voie en Europe.

En février 1994 est signé à Bologne un accord baptisé *Accordo per la Città Metropolitana (ACM)*, entre 48 communes et la province de Bologne. Cet accord repose sur une conception nouvelle de la construction institutionnelle. Ainsi, il ne s'agit pas d'instituer une structure de coopération ex ante et de lui attribuer certaines compétences pré-définies lui permettant de produire des politiques publiques sur un territoire pré-délimité. Tout au contraire, c'est la constitution de l'institution (la Cité Métropolitaine) qui est posée comme l'objectif à atteindre. L'institution apparaît alors comme un processus issu de la mise en oeuvre de politiques publiques (Jouve et Lefèvre, 1996). Il y a là un retournement de la logique de la loi 142 qui prévoyait la constitution de cités métropolitaines sur le modèle des comtés métropolitains britanniques et qui avait fixé un calendrier de mise en oeuvre jamais appliqué. Face à la faillite de cette loi que l'on peut assimiler au déclin du modèle métropolitain, le territoire bolognais a repris les rênes en considérant qu'il valait mieux «fare da sé» (faire soi-même).

L'ACM fonctionne sur une base volontaire (n'adhèrent que les communes le souhaitant, qui peuvent se retirer lorsqu'elles le désirent) et souple (les communes peuvent adhérer soit à l'ensemble des actions prévues par l'ACM soit à une partie seulement de ces actions), l'ensemble des actions reposant sur un partenariat entre les acteurs institutionnels. L'ACM crée des structures spécifiques au niveau métropolitain: une structure politique, la Conférence Métropolitaine, composée des maires des communes adhérentes et présidée par le président de la province, une structure administrative légère, le Secrétariat de la Conférence Métropolitaine, chargé de gérer l'ACM et trois structures techniques dans les domaines «économico-territorial» (transport, environnement, planification), administratif et financier et sanitaire et social. La Conférence Métropolitaine n'est pas un organe décisionnel car elle ne se substitue pas aux conseils municipaux et au conseil provincial; elle établit les priorités du secrétariat et des comités techniques qu'elle approuve à l'unanimité. Elle sert surtout de forum où les questions métropolitaines

peuvent être abordées, y compris avec les quelques communes non adhérentes à l'ACM invitées en tant qu'observateurs. Les comités techniques fonctionnent par projets précis (diagnostic et résolution de problèmes spécifiques sur l'agenda depuis longtemps) et réunissent les techniciens des divers partenaires qui se déclarent concernés par le projet. Sur un plan plus général, l'ACM crée des observatoires (Observatoire sur les investissements métropolitains, observatoire sur l'économie et l'emploi) et prévoit l'élaboration de projets plus globaux (plan stratégique métropolitain, programme d'assistance administrative et de formation des personnels communaux, etc.)

Le partenariat s'établit concrètement à l'intérieur des 3 comités techniques réunissant les fonctionnaires des différentes communes et de la province concernés par un même projet. Les règles de l'échange politique qui prévalent à l'intérieur de la Conférence Métropolitaine - c'est à dire la libre coopération entre les communes signataires sur des dossiers précis - favorisent ainsi le découpage des politiques publiques en une multitude de micro-projets permettant de satisfaire les intérêts de chacune des parties prenantes. Les techniciens se saisissent de dossiers très ponctuels comme par exemple l'élargissement d'un pont, l'harmonisation du recrutement dans les collectivités locales, la mise en place d'une City-card permettant de simplifier les démarches des usagers auprès des administrations communales de l'aire métropolitaine. Chaque projet collectif peut ainsi potentiellement mettre en présence des communes différentes.

La méthode bolognaise trouve aujourd'hui des échos dans d'autres métropoles italiennes. Elle s'apparente aussi aux expériences en cours aux Pays-Bas, notamment avec la relance de l'idée métropolitaine à Rotterdam (Hendricks et Toonen, 1994; Toonen, 1996). L'expérience récente autour de la Région Urbaine de Lyon n'y est pas non plus étrangère. Ces expériences modifient donc profondément le modèle métropolitain. Si nous avons affaire à une méthode négociée fondée sur le partenariat, le volontariat et la flexibilité, deux

innovations importantes sont à mettre en exergue car sur le fond elles tirent les leçons des expériences antérieures en abordant de front la question de la légitimité du gouvernement métropolitain. Cette dernière est déjà abordée par la mise en oeuvre des autorités métropolitaines mais celle-ci ne peut suffire à elle seule car la légitimité ne dépend pas uniquement de la méthode de constitution des institutions métropolitaines; elle repose également sur la reconnaissance politique de l'institution par les acteurs concernés, au premier rang desquels les collectivités territoriales et les populations. En ce sens, trois éléments de ce que l'on peut appeler «le nouveau modèle métropolitain» sont fondamentaux. Le premier concerne la légitimité populaire jusque là grandement sous-estimée. La loi 142 italienne et ses applications locales (sanctionnées parfois par des lois régionales) tout comme les projets de loi néerlandais sur Rotterdam et Amsterdam contiennent toutes des dispositions visant à soumettre à référendum les formes et contenus des institutions métropolitaines. En second lieu, ces structures ne sauraient devenir des échelons institutionnels supplémentaires mais devraient au contraire se substituer aux provinces existantes, ce qui élimine en partie la question du conflit d'autorité avec ces collectivités locales là. Ainsi, dans les cas de Bologne et de Rotterdam, les futures institutions d'agglomération auraient rang de province. Enfin, la cassure des villes-centre (leur fragmentation en plusieurs nouvelles municipalités) et la recomposition territoriale de certaines communes est juridiquement prévue afin d'éviter un conflit de légitimité et d'autorité avec l'institution métropolitaine (il ne saurait y avoir deux collectivités fortes sur le même territoire).

Il semble donc y avoir dans ces expériences tous les ingrédients de la réussite. La gouvernance métropolitaine est-elle la pierre philosophale qui permettrait de réduire et d'annihiler les conflits précédents? Ou avons nous affaire à une énième tentative de constitution de gouvernements métropolitains destinés malgré les innovations «gouvernancielles» à subir le même sort que leurs prédécesseurs?



2. Gouvernance et gouvernement métropolitain : l'envers du décor

2. 1. La persistance des obstacles

Les supporters des expériences actuelles de gouvernements métropolitains ne nient pas les difficultés qui demeurent encore à surmonter. Aucune des expériences en cours ne peut être assurée d'une poursuite automatique vers l'objectif même si celui-ci n'est défini que de manière très générale. D'une part les obstacles traditionnels comme la fragmentation politico-institutionnelle demeurent présents, auxquels viennent s'ajouter de nouveaux liés au contexte économique et social contemporain; d'autre part, la légitimité du gouvernement métropolitain qui se lit notamment par son acceptation par l'ensemble des forces politiques, sociales et économiques peut être remise en cause puisque derrière cette institution l'enjeu n'est pas moins que l'organisation et le futur du territoire dans lequel les acteurs souhaitent vivre et se développer; à cet égard, la question demeure de la raison d'être du renouveau métropolitain.

Tout d'abord, la gouvernance métropolitaine ne fait pas recette partout. Certaines villes sont aptes et prêtes à s'engager dans les nouvelles formes de l'action publique et à en faire les instruments des nouvelles structures d'agglomération. En revanche, d'autres sont toujours rétives. Ainsi, la métropole milanaise s'avère incapable de produire un système d'acteurs qui soit à même de produire des politiques et une vision de l'avenir de son territoire (AIM, 1995; Gruppo CLAS, 1993). Le PIM (Piano Intercomunale Milanese Centro Studi) sorte d'agence d'urbanisme métropolitaine pilotée par la commune et la Province de Milan ne fonctionne quasi plus et l'OETTAM (l'observatoire économique et d'aménagement de l'aire métropolitaine) qui comprenait la plupart des collectivités locales de l'aire urbaine a cessé ses études. La Région Urbaine de Lyon, longtemps présentée comme le futur produit d'un territoire où la cohérence de l'action publique s'associait avec la construction d'un système d'acteurs locaux mis en évidence au moment de l'élaboration du nouveau schéma directeur (Padioleau, 1991), n'en finit pas de

démarrer, empêtrée entre la volonté de l'Etat de voir déboucher une telle structure et les réticences des collectivités locales.

Ce genre de situation menace toujours les expériences «à succès» comme Bologne ou Rotterdam pour la simple raison que l'heure des conflits n'a peut-être pas encore sonné. En effet, dans un cas comme dans l'autre, la question demeure du passage d'une structure technique (l'OOR à Rotterdam, l'ACM à Bologne) à une structure politique. Pour le moment les expériences ne sont pas suffisamment engagées pour que les conflits politiques éclatent, mais ces derniers sont sous-jacents. A Bologne, si le succès de l'expérience est souvent présenté comme le résultat d'une domination sans partage du Parti Communiste Italien (PCI) aussi bien dans la province que dans l'ensemble de la région, cette domination s'effrite aujourd'hui par la disparition de ce parti et son remplacement par deux nouveaux groupements, le PDS (Partito della Sinistra) et Rifondazione Comunista (les communistes orthodoxes) qui n'ont probablement pas la même vision de l'avenir de la métropole bolognaise ni du sens à donner au futur gouvernement métropolitain (Jouve et Lefèvre, 1996). Nul doute que cette question se posera prochainement lorsque l'aspect purement politique de l'ACM (l'élection du futur maire de la Cité Métropolitaine et du conseil métropolitain) sera d'actualité d'ici un ou deux ans. Pour le moment tous ces processus fonctionnent au consensus; en effet, ce dernier est recherché par dessus tout et les moindres points de conflit sont soit minorés soit soigneusement évités. Mais jusqu'à quand et au nom de quoi la gouvernance métropolitaine s'avèrerait capable de résoudre ce problème?

Il en est de même des rapports centre-périphérie. A Bologne, Imola, seconde ville de la Province a souhaité faire «sécession» car elle réclame un statut à part, une relative autonomie dans la future cité métropolitaine. Comment se règlera cette question? A Rotterdam, comme à Bologne, la cassure des



viles centre en plusieurs municipalités nouvelles (6 à Bologne et 7 à Rotterdam) a été proposée afin de s'assurer le soutien des communes périphériques au processus de constitution des gouvernements métropolitains. C'était compter sans les populations qui à Rotterdam se sont largement prononcées par référendum contre ce démantèlement de collectivités ancestrales qui font toujours sens pour les habitants. A Bologne où la perspective d'un tel référendum est prévue par la loi 142, la question demeure de la date de cette consultation. Certains pensent qu'il faut dès maintenant porter le projet de cité métropolitaine devant les électeurs afin d'accélérer le processus; d'autres en revanche estiment cette consultation comme prématurée; ils jugent le risque trop grand et craignent l'arrêt du processus

en cas de vote négatif. Ils préfèrent compter sur les succès de l'action de la Conférence Métropolitaine pour que les populations en saisissent bien les avantages avant de se prononcer. Pour eux, ce n'est que lorsque la Conférence métropolitaine aura fait la preuve de son utilité (sa légitimité se déduisant de sa capacité à mener des politiques effectives mais nous avons vu que l'argument fonctionnel était insuffisant à asseoir cette légitimité) qu'il sera opportun de lancer la procédure de référendum. Cette question devra être tranchée à brève échéance mais il semble d'ores et déjà que la cassure des villes-centre ne soit pas la panacée escomptée par les tenants des structures d'agglomération car elle se heurte à une légitimité encore aujourd'hui plus forte, celle des communes.

2.2. Des projets technocratiques dominés par les villes-centre

Au risque d'une généralisation peut-être un peu hâtive et qu'il faudrait contrôler par des études de cas empiriques systématiques, les expériences qui semblent bien engagées, le sont parce qu'elles sont pilotées ou fortement soutenues par les villes-centre. Tel est le cas à Bologne, où l'ACM a été lancé à l'initiative de la commune de Bologne et de la Province et ce sont ces deux collectivités (dont la ville de Bologne est la plus puissante par son budget et ses ressources techniques et humaines) qui s'avèrent leaders du processus de constitution de la cité métropolitaine. A Rotterdam, c'est la ville-centre qui préside aujourd'hui au renouveau de l'autorité métropolitaine comme dans l'expérience antérieure (Hendricks et Toonen, 1994). A Stuttgart, le maire de la commune s'est toujours montré favorable à la solution la plus radicale, celle d'une ville-région, qui ferait disparaître la municipalité par une fusion générale avec les kreise existants et un redécoupage en arrondissements. A l'inverse, lorsque les communes-centre sont peu mobilisées, les projets capotent ou traînent en longueur. A Milan, l'arrivée d'un exécutif municipal léguiste, peu favorable à la coopération au niveau métropolitain, a porté un coup d'arrêt aux tentatives déjà cahotantes de réflexion sur

La gouvernance

la cité métropolitaine. En France, la Région Urbaine de Lyon tarde à prendre ses marques parce que la ville-centre hésite à s'engager plus avant dans un processus qu'elle craint de ne pas maîtriser.

Pour s'associer le soutien des périphéries, les villes-centre ont compris qu'elles devaient lâcher du lest. Une première stratégie consiste ni plus ni moins dans leur disparition par leur morcellement en plusieurs municipalités, même si les difficultés rencontrées et les hésitations observées appellent la plus grande réserve. La seconde stratégie est plus pragmatique mais lourdement chargée de symbole. Les villes-centre acceptent d'entrer dans des structures de coopération ou de concertation sans la représentation que leur accorderait leur poids démographique; dans certains cas elles acceptent même de ne pas y prendre la majorité, laissant celle-ci aux communes de banlieue.

Si les villes-centre acceptent d'entrer dans ce jeu là, c'est parce qu'elles sont désormais conscientes qu'elles ont besoin des périphéries pour se développer ou tout simplement pour maintenir leur place dans le concert des villes mondiales. La hiérarchie urbaine se veut aujourd'hui internationale; la globalisation de l'éco-



nomie fait de nouveau entrer l'économique et le fonctionnel dans les facteurs nécessitant l'instauration de gouvernements métropolitains, non plus sous la forme de la fourniture de services urbains mais sous celle des infrastructures et des équipements qu'une métropole « mondiale », qu'une « ville européenne » se doit de posséder si elle entend continuer à jouer un rôle international important. Qu'il s'agisse de terrains où localiser les équipements et les logements, de ressources financières pour bâtir, d'accords politiques pour mener à bien une politique d'agglomération, les villes-centre ont besoin de leurs périphéries pour tenir leur rang dans la compétition internationale. En ce sens, le territoire métropolitain devient l'espace pertinent dans lequel les villes-centre raisonnent. Pour ce faire, elles doivent s'affranchir, dépasser leurs propres limites administratives; le gouvernement métropolitain leur apparaît à la fois comme un instrument nécessaire et un atout pour parvenir à leur objectif.

Dès lors se pose la question des fondements idéologiques du renouveau des gouvernements métropolitains. Un certain type de développement économique et social poussé par certains acteurs préside à la gouvernance métropolitaine. La métropole est considérée comme un acteur collectif qu'il faut mobiliser si l'on veut maintenir et développer sa place au soleil dans l'univers de compétition mondiale. Même si l'on ne peut suivre complètement Padioleau et Demestee (1991) lorsqu'ils affirment que « les démarches stratégiques ne s'enquièrent guère d'objectifs de redistribution ou de justice sociale » (p 138), ce qu'infirmes largement l'expérience bolognaise, il demeure que les tenants des gouvernements métropolitains produisent une vision plutôt utilitariste et fonctionnelle de la ville. Il n'est donc pas surprenant que les populations ne se retrouvent pas forcément dans cette vision même imparfaite, même encore floue du futur de leur ville et qui se reflète largement dans les documents de planification stratégique (SEPAL, 1990; Conferenza Metropolitana, 1995). Les référendums négatifs de Rotterdam et

d'Amsterdam témoignent de cette méfiance ou de ce désintéressement des populations. A Bologne, les « responsables » de l'ACM en sont pleinement conscients (Conferenza Metropolitana, 1995) et cherchent à compenser cet état de fait en tentant de remobiliser la « subculture politique rouge » (Jouve et Lefèvre, 1996) par un recours au territoire intégrateur fondé sur une histoire et des valeurs communes. L'existence d'une « communauté métropolitaine » est ainsi une nouvelle fois invoquée mais il ne s'agit pas de celle qu'entendait les réformateurs américains des années 1960, fondée sur « la diffusion d'un ethos culturel de la métropole qui vient recouvrir des communautés autrefois indépendantes ainsi que les hinterlands avec un ensemble commun de valeurs » (Wood, 1958) et qui exigerait alors une seule unité de gouvernement. Il s'agit au contraire d'une communauté qu'il faut construire en utilisant les ressources antérieures, tâche ô combien ardue et qui ne semble pas suffisamment engagée pour que la légitimité des institutions métropolitaines puisse à terme être considérée comme résolue.

Le renouveau métropolitain apparaît alors porté par de nouvelles élites politiques locales dont la légitimité - mais il s'agit là simplement d'une hypothèse - dépendrait de leur capacité à mêler deux registres de légitimation qui dans certains cas sont apparemment contradictoires: la réponse à la compétition internationale et les valeurs propres à leur territoire (la solidarité à Bologne par exemple). De leur capacité à assurer une telle synthèse dépend le succès de leur action. Cela exige du temps - et probablement beaucoup plus que les courtes durées « programmées » par les lois ou par les « accords » formalisés - et une ouverture des processus de constitution des institutions métropolitaines aux acteurs jusque là négligés ou esquivés (le monde associatif, les habitants, voire dans certains cas le monde de l'entreprise). Pour ces nouvelles élites politiques il s'agit là d'un risque supplémentaire car cette ouverture permet la mise en place de contre-pouvoirs potentiels, mais il semble que la légitimité -



et donc le succès - des gouvernements métropolitains est à ce prix. Mais il ne faudrait pas croire que l'action de ces élites soit uniquement analysable en termes de comportements stratégiques (voire à partir

de la «théorie» du complot). Nos travaux spécifiques sur le cas bolognais (Jouve et Lefèvre, 1996) montrent que leur action est conditionnée en grande partie par leur processus de socialisation.

