

Soirée libre expression

Pour une Bonne Gouvernance des Territoires

26 OCTOBRE 2007

Intervenant : Patrick Le Galès

Martine Lignières-Cassou présente Patrick Le Galès sociologue et politiste qui a développé en France la notion de « gouvernance », notion qui recouvre le concept « des autres modes de pilotage politique ».

Patrick Le Galès

La structuration de l'Etat moderne dans les pays européens date des années 1870, la configuration actuelle de l'Etat n'est donc pas très ancienne.

En France, pendant ces 100 ans, l'Etat s'est développé de façon très forte :

- En 1870, l'Etat (gouvernement + politiques publiques) absorbait en moyenne 10% du PIB – Produit Intérieur Brut -
- En 1970, c'était 45% du PIB

L'augmentation a été la même dans les autres pays européens. Depuis 30 ans, ce coût est constant.

Pendant 100 ans, il y a eu de plus en plus de fonctionnaires, de recherche, d'hôpitaux, d'écoles, de routes ..., donc plus d'organisation de la société par le National. Cette organisation était pilotée par les hauts fonctionnaires et les énarques.

Les Etats européens étaient alors un mélange de relations sociales et de construction de leurs économies, ils s'appuyaient sur une identité forte d'Etat-Nation.

Ce monde-là est remis en question depuis 20 ans.

L'Etat n'a pas disparu, mais ce n'est plus le même :

L'Etat n'est plus en croissance régulière,

De nombreuses caractéristiques sont remises en cause. L'Etat-Nation se confronte à de nouvelles réalités, ainsi nos frontières ne sont plus des frontières étanches. De plus en plus de flux d'argent, de marchandises, de personnes vont d'un pays à l'autre. Une des capacités importantes des Etats était aussi celle de lever des impôts. Aujourd'hui, si un Etat augmente trop les impôts, les habitants les plus riches s'en vont et les entreprises utilisent les opportunités financières mondiales pour y échapper. L'Etat ne peut pas faire abstraction des politiques mises en œuvre par les autres pays.

L'Etat avait la capacité à organiser l'ordre social. L'Etat a encore du poids, mais la société bouge dans tous les sens.

1 - Les responsables français dans les multinationales sont en concurrence avec des dirigeants formés dans d'autres pays. Les élèves des grandes écoles françaises comme les étudiants européens pensent maintenant leurs carrières non plus en terme de carrière nationale « dans l'entre-soi » mais de carrière internationale rémunératrice. Cette concurrence est devenue également plus exigeante en terme de compétences.

Les normes des réussites ont évolué elles aussi : qui a « le mieux réussi » ? Le polytechnicien qui est cadre dans une entreprise française ou son condisciple qui a créé une start-up à Singapour ? Le grand médecin dans un grand hôpital français ou celui qui a accepté un poste à l'étranger ?

Aujourd'hui, dans les élites, les jeunes partent. Que peut faire l'Etat ? Comment gérer ces

nouvelles stratégies et ces nouvelles valeurs ?

2 - sur le plan de l'Economie, les grands groupes, les multinationales sont en négociation permanente avec l'Etat. Ces groupes ont la capacité à menacer de quitter le pays. Quelle marge de manœuvre a l'Etat ?

3 - Une des compétences de l'Etat est la compétence législative, mais de plus en plus souvent, c'est l'Union Européenne qui est à l'origine des lois.

Au départ l'Etat avait la maîtrise des impôts, des lois et des politiques publiques. Le système hiérarchique descendant, du « national au local » était opérationnel. Ce modèle ne fonctionne plus.

Quand on regarde la situation actuelle en France :

- 70% de l'investissement public est fait par les collectivités locales ou régionales,
- les fonctionnaires de l'Etat ont de moins en moins souvent des compétences

différentes de celles des autres fonctionnaires,

Et la légitimité de faire des politiques publiques est mise en doute.

Le risque est que les citoyens s'aperçoivent que l'Etat n'a pas la capacité à résoudre tous les problèmes.

D'où les questions : comment mobiliser sans imposer ? Comment créer de l'action collective sans passer par les hiérarchies traditionnelles ? Comment agréger l'intérêt local, régional, national ? Comment convaincre ? Comment mobiliser pour mettre en oeuvre les politiques ?

Ce sont les allemands qui confrontés au blocage de leurs systèmes d'organisations traditionnels, se sont posés les premiers ces questions du « comment gouverner » et qui ont parlé de « gouvernance ».

Maintenant tous les pays européens sont confrontés à de telles questions et font des expérimentations selon leur histoire et leur organisation.

3 façons de répondre :

La gouvernance enchantée : réponse de l'Union Européenne, on est tous égaux, on trouve une solution collective, c'est la démocratie participative,

La régulation : réponse des USA, de la Grande Bretagne, et de l'Italie ; on n'a plus un rôle d'intervenant mais un rôle d'arbitre. On définit les règles du jeu et on regarde ce qui se passe, on crée des « hautes autorités »,

On renforce la centralisation par de nouveaux moyens : pour gouverner il faut influencer les individus. Pour cela on découpe les infrastructures en petites unités avec des budgets et des objectifs. Le micro-management est de plus en plus performant avec des objectifs précis et chiffrés, des sanctions et des récompenses et pour les individus et les services. Cf. : les hôpitaux. On agit sur les individus par le biais de la pression du groupe pour obtenir de « bons » résultats.

L'informatique facilite le suivi des indicateurs de performances.

C'est ce dernier modèle parti de la Grande Bretagne lors du gouvernement Thatcher qui se diffuse dans de nombreux pays. En France le modèle classique tend à céder la place aux modèles de la régulation ou de la gouvernance par indicateurs.

Réponses aux questions

Le politique n'a pas toutes les clés. L'économie n'est plus du champ du politique, il y a des dynamiques puissantes et beaucoup d'interdépendances, il faut connaître **les marges**

de manœuvre.

Dans les nouveaux modèles de gouvernance comme dans tous les systèmes, il existe des risques pour **la démocratie. Il ne faut pas exagérer le mythe de la France démocratique. L'Union Européenne a fait plein d'avancées démocratiques que la France peine à mettre en œuvre par exemple l'accès pour les handicapés.**

Une des transformations majeures est que le **local** a de plus en plus d'importance. Il monte en puissance pour faire de la régulation entre les différents groupes. Et le local a besoin de s'articuler à d'autres niveaux.

Tous les pays européens ont essayé de **simplifier l'organisation nationale**. Il n'apparaît pas de réussite totale en ce domaine. En France on a choisi la décentralisation. En fait on a ajouté des niveaux sans mettre de la hiérarchie d'où des problèmes de coûts et de performances. Il faudrait sortir du modèle jacobin et ne pas imposer de réponses homogènes, mais partir des réussites locales dans les régions, départements ou intercommunalités.

Pour changer, il faut un pouvoir politique stable, de la légitimité, et du temps.