

Le territoire comme base d'innovation et de réactivation économique, sociale et environnementale

Joan Subirats

26 mai 2021

V^e Forum Mondial
sur le Développement
Économique Local
Córdoba, Argentine



Joan Subirats

Doctorat en sciences économiques. Professeur et chercheur à l'Institut de gouvernement et de politique publique de l'Université autonome de Barcelone. Spécialiste de l'analyse et de la gestion des politiques publiques, de l'innovation démocratique et du municipalisme. Auteur de livres et d'articles sur ces sujets.

Consultez le site <https://uab.academia.edu/joansubirats>

Ce document a été élaboré dans le cadre du Ve Forum mondial sur le développement économique local, qui s'est tenu en format hybride à Córdoba, en Argentine, en 2021.

Plus précisément, il s'agit d'un travail lié à la première des trois lignes thématiques de ce forum, dont l'organisation a été dirigée par le réseau mondial Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'Organisation des Régions Unies (ORU FOGAR) et le Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI).



Les situations dans lesquelles chaque pays, chaque territoire, a fait face à la pandémie et comment ils tentent d'en sortir nous montrent des chemins et des stratégies très diversifiés. La pandémie, comme le processus de mondialisation qui bat son plein, présente un panorama apparemment homogène, mais derrière cette similitude initiale, tout le reste est clairement différent. Ce n'est pas un hasard si l'acronyme VICA, qui regroupe quatre caractéristiques de l'époque actuelle : Volatilité, Incertitude, Complexité et Ambiguïté, a été largement utilisé. La combinaison de ces facteurs et les effets de la pandémie soulèvent de nombreuses questions, et les autorités publiques en général doivent apporter des réponses significatives dans leurs différentes sphères de gouvernance.

Dans cette contribution, nous souhaitons souligner l'importance du territoire et des sphères de gouvernement les plus proches du citoyen comme leviers d'innovation et en même temps de protection, postulant en ce sens le renforcement de leurs capacités d'action et la refonte des rôles des différentes sphères de gouvernement.





Repenser les modèles de gouvernance et de protection

À une époque comme la nôtre, où tout ce qui nous entoure change et se modifie de manière souvent irréversible, il est dans notre intérêt de repenser si les modèles de gouvernance que nous avons utilisés sont les plus appropriés. La combinaison de l'évolution technologique profonde, de la mondialisation économique et de l'intensification des signes de risques écologiques et sanitaires laisse peu de place à la lucidité ou à la simple rhétorique sur la nécessité de transformer nos systèmes de gouvernance. Madeleine Albright (ancienne secrétaire d'État de l'administration Clinton) avait l'habitude de dire que nous faisons face aux problèmes du XXI^e siècle avec des idées du XX^e siècle en utilisant des instruments du XIX^e siècle. Au-delà de la simplification qu'entraîne toute synthèse de ce type, ce qui est certain c'est qu'il existe un décalage entre l'incertitude et la complexité dont nous souffrons et l'insuffisance notable des idées ou l'obsolescence évidente des instruments de décision et de mise en œuvre utilisés par les différentes sphères de gouvernement.

L'une des inadéquations les plus visibles est celle qui existe entre l'hétérogénéité sociale croissante et la traditionnelle «® efficacité indifférente®» qui caractérise le mode de fonctionnement des administrations publiques. De plus en plus, la diversification des identités, des choix de vie et la forte demande de reconnaissance de chaque personne dans sa manière d'être différente sont un signe des temps que nous vivons. La qualité des services auxquels toute personne a accès se mesure désormais à leur personnalisation, et non plus à l'homogénéité avec laquelle ils sont conçus et exécutés. Si, aux XIX^e et XX^e siècles, la grande tension entre les valeurs était le conflit entre l'égalité et la liberté, au XXI^e siècle, l'idée que l'égalité ne peut impliquer une stricte homogénéité de traitement s'est consolidée. Le contraire de l'égalité est l'inégalité, et le contraire de l'homogénéité est la diversité. Aujourd'hui, la tension se situe donc plutôt entre la valeur de l'autonomie personnelle, la demande d'égalité et la reconnaissance de la diversité.

C'est précisément dans ce contexte que la valeur de la proximité prend tout son sens. Il est vrai que lorsqu'un sentiment de risque et d'incertitude prévaut, et que le marché n'offre pas de garanties suffisantes à une grande majorité de la population, les gens cherchent à se protéger. Comme le disait Karl Polanyi dans son livre *La Grande Transformation* (1944), face au mouvement de marchandisation de la vie et à l'effacement des liens communautaires surgit le besoin de protection, qui a toujours été présent, et qui se tourne alors vers l'État comme instrument de sauvegarde de la survie. C'est la base de l'intervention croissante des pouvoirs publics depuis le milieu du XX^e siècle, qui se trouve aujourd'hui confrontée à de nouveaux défis d'une profondeur inconnue.

En effet, l'État est progressivement devenu un instrument de protection collective. Et si son rôle et l'ampleur de son intervention ont été largement débattus à la fin du siècle dernier et au début de celui-ci, aujourd'hui, en période de pandémie, il assume à nouveau ce rôle, avec toutes les différences et particularités de chaque scénario national. Cependant, la sphère étatique finit inévitablement par exercer cette tâche de protection nécessaire de loin, de manière hiérarchique et patriarcale (c'est-à-dire avec des formes de prescription non empathiques et non partagées). En outre, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'instrument d'action essentiel de l'État est l'administration publique, qui agit selon des critères d'efficacité et de non-discrimination, tombant souvent dans la confusion entre égalité et homogénéité.

La valeur de la proximité et les lacunes à combler

Dans ce scénario, le rôle des gouvernements territoriaux, locaux et régionaux prend une importance particulière, car ils intègrent la proximité comme une valeur ajoutée, c'est-à-dire la capacité de s'adapter aux différentes réalités, groupes et situations personnelles. Ils permettent également d'exercer de manière articulée et coopérative l'articulation nécessaire des ressources issues de logiques juridictionnelles différentes. De loin, la transversalité et l'intégralité, si nécessaires pour apporter une réponse protectrice aux situations et problèmes complexes, sont très compliquées. Et c'est précisément la grande valeur différentielle des gouvernements territoriaux qui sont les plus proches des citoyens.

Il semble clair que, d'une part, nous assistons à la combinaison d'un processus d'urbanisation rapide et d'une augmentation de l'importance des villes, mais que, d'autre part, les compétences locales sont encore en deçà de leurs responsabilités et de leurs besoins. Dans le même temps, les mécanismes de représentation et de prise de décision qui ont été utilisés dans la gouvernance des collectivités locales ou des grandes agglomérations deviennent de plus en plus obsolètes par rapport aux défis existants. D'une part, on suppose qu'il est nécessaire de mieux articuler la volonté des différents acteurs (public, privé et tiers secteur) dans la recherche de scénarios de plus grande capacité gouvernementale et d'efficacité décisionnelle afin de faire face aux défis et aux déficits de coordination, de dispersion et aux problèmes de gestion auxquels sont confrontés les territoires en pleine mutation.

D'autre part, il est clair que la dispersion des pouvoirs, le chevauchement des compétences, l'absence de nouvelles dynamiques institutionnelles permettant d'aborder la complexité des problèmes urbains à partir de la fragmentation des gouvernements locaux, nécessiteraient de progresser rapidement dans la configuration de véritables gouvernements territoriaux (et, le cas échéant, métropolitains) capables d'articuler ce qui, dans de nombreux cas, constitue des systèmes de villes.

En effet, les déficits que cette absence de gouvernement ou de gouvernance territoriale génère sont importants. Certaines ont une signification plus politique ou ont trait à l'équité du territoire considéré dans son ensemble. Ainsi, par exemple, il existe des déficits notables dans la capacité de participation et de représentation politique du système politique dans son ensemble, qui soit n'existe pas formellement, soit, s'il dispose d'un certain cadre institutionnel, la logique est presque toujours technique et indirectement représentative. En outre, la différence de statut et de budget entre les différentes composantes de l'espace territorial ou de l'agglomération métropolitaine génère de profonds déséquilibres dans les niveaux de revenus, d'éducation ou d'accès à la sphère numérique, pour ne citer que quelques exemples. La réalité sociale de chaque territoire montre généralement cette inégalité, qui nécessiterait une approche stratégique de nature redistributive pour l'ensemble du territoire, mais celle-ci est en contradiction avec la dispersion et l'hétérogénéité des ressources et des capacités dont disposent les différents gouvernements locaux qui composent cette réalité.



La nécessité de l'intergouvernementalisme

Dans des moments exceptionnels, comme celui généré par la pandémie de COVID-19, cette dissonance entre des problèmes communs et la fragmentation des compétences et des institutions devient clairement évidente. La nature même du problème exige une coordination et une coopération intergouvernementales pour obtenir des réponses réellement efficaces. Nous serions confrontés à ce que l'on a appelé un problème intergouvernemental complexe. Un type de situation que les institutions ne peuvent guère aborder en essayant de résoudre le problème, mais plutôt en gérant ses conséquences. Il existe un continuum dans les urgences dérivées de la crise sanitaire dans n'importe quel coin d'une réalité territoriale et, d'autre part, la contingence est généralement traitée avec les instruments disponibles, c'est-à-dire la division institutionnelle, la fragmentation sectorielle et la présence sur le même territoire d'autres sphères de gouvernement avec leurs propres logiques et compétences.

Ce type de problèmes ne se pose pas seulement dans des situations d'urgence comme celles vécues avec la pandémie, mais aussi dans la nécessité de générer des dynamiques d'innovation et de créativité face à des défis et des situations pour lesquels, comme nous l'avons dit, les mécanismes et les instruments habituels ne fonctionnent pas. La base actuelle de l'innovation est la connaissance et il s'agit d'un type d'actif qui ne présente pas les caractéristiques de la rivalité et n'est pas facilement délocalisable. Investir dans la connaissance exige de comprendre la valeur de la proximité, d'associer la connaissance à son emplacement, de mettre en relation étroite les valeurs spécifiques du territoire avec les possibilités de démultiplier la dynamique de la créativité à partir de cette base spécifique.



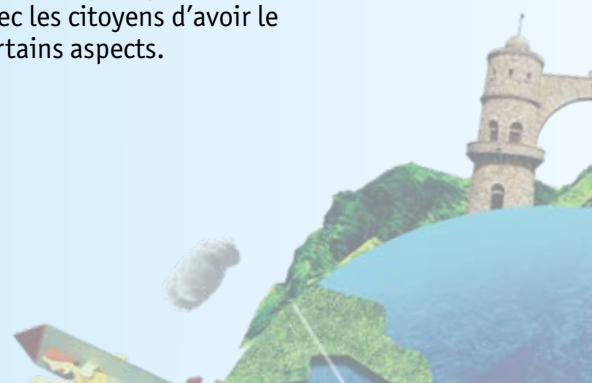
Décentraliser ? Avantages et inconvénients

Tout ceci suggère que nous devrions renforcer les sphères de gouvernement les plus proches des citoyens, étant donné la complexité croissante des problèmes qui les affectent. Mais nous ne pouvons pas agir mécaniquement en supposant que toute question sera mieux traitée par la sphère de gouvernement la plus proche du citoyen. Ce qu'il convient de faire, c'est d'analyser la spécificité de chaque problème et de le placer à l'échelle de gouvernement qui peut le mieux le traiter. Les États restent absolument nécessaires pour la planification et l'évaluation, et pour cela ils doivent disposer de systèmes d'information qui leur permettent non seulement un suivi constant des questions, mais aussi la capacité de déléguer des sphères territoriales de gouvernement sans perdre le contrôle à leur niveau national-territorial. Les sphères de gouvernement sous-étatiques, en particulier les gouvernements locaux, s'ils ont la dimension territoriale appropriée, peuvent être la clé pour assurer ce mélange spécifique de protection, capable d'une part de reconnaître la diversité et, d'autre part, de générer des réponses transversales et partagées.

Les nouvelles formes de gouvernance dépassent les frontières physiques et mettent l'accent sur les flux entre les sphères gouvernementales. Le gouvernement multiniveau et le gouvernement en réseau impliquent la disparition de l'interne et de l'externe, l'abolition des frontières entre le public et le privé et entre les différents niveaux de la sphère publique. En même temps, la disparition des spécialisations signifie que l'accent dans les tâches de gouvernement se déplace des acteurs vers le contenu. En d'autres termes, l'important n'est pas l'attribution de fonctions et de responsabilités à un certain niveau de gouvernement ou à une certaine entité publique ou privée, mais plutôt la politique à promouvoir et les objectifs qu'elle poursuit. Autour de cette politique, les différents acteurs et organes gouvernementaux partagent les responsabilités et les fonctions, et finissent par façonner les capacités gouvernementales collectives.

La forme d'organisation et de gestion en réseau peut être interprétée comme un processus de décentralisation très intense. Mais, en même temps, il est commode de penser à des dynamiques de centralisation complémentaires et simultanées sous certains aspects. Nous ne devons pas perdre les capacités de contrôle et la cohérence interne lors de la mise en œuvre des décisions. Nous parlons ici de deux aspects indispensables à l'élaboration de toute politique publique. La construction d'objectifs partagés est fondamentale, car la cohérence en dépend, et cela nécessite un contrôle. De cette façon, la logique de décentralisation peut être développée au maximum, ce qui permet une adaptation flexible à des conditions spécifiques changeantes.

Voyons ce que nous gagnons et ce que nous perdons avec la décentralisation et ce que nous gagnons et ce que nous perdons avec la centralisation. Rappelons que lorsque nous parlons de décentralisation, nous nous référons à des processus réels de distribution du pouvoir, de génération d'un système pluriel de centres de décision. Il ne s'agit donc pas de sous-estimer les effets politiques de la décentralisation, puisque la décentralisation implique de modifier des systèmes de pouvoir généralement bien établis et de modifier des traditions et des processus bien ancrés. En effet, dans la tradition bureaucratique wébérienne, l'important est d'éviter les situations de discrétion et donc de ne pas permettre d'altérer les processus préalablement conçus qui garantissent l'homogénéité du traitement et des services à fournir. La déconcentration des fonctions ne modifie pas cette logique traditionnelle, puisqu'elle assure l'unité des procédures et ne fait que rapprocher l'espace d'interaction des personnes concernées sans modifier les centres de pouvoir et de décision. La décentralisation modifie cette logique et peut augmenter les chances de produire des résultats différents en appliquant les mêmes réglementations, puisque la décentralisation implique de permettre à ceux qui sont les plus proches de l'espace d'interaction avec les citoyens d'avoir le pouvoir de décider de certains aspects.



La décentralisation augmente la quantité et la qualité des informations disponibles. De cette manière, et comme nous l'avons mentionné précédemment, la capacité d'adaptation aux différentes circonstances augmente. Cela n'est pas sans importance, car des questions telles que l'espace public, la gestion des «effets de zone» (c'est-à-dire que l'éventail des possibilités de vie est inégal selon l'endroit où l'on vit), ou la capacité à adapter la configuration urbaine à différents groupes (en termes d'âge ou d'origine), sont plus faciles. Cette plus grande proximité semble présupposer une meilleure capacité à tirer parti et à affiner l'allocation des ressources, ce qui devrait se traduire par des politiques plus efficaces, plus à même d'adapter les décisions prises de manière plus générique et indifférenciée aux circonstances changeantes. D'autre part, la proximité entre les décideurs et les bénéficiaires devrait rendre les espaces de participation et de codécision plus possibles et avoir des effets plus clairs. En même temps, cette même proximité permet une plus grande transparence dans la gestion et un plus grand contrôle par les personnes concernées et par la société dans son ensemble. Enfin, dans cette revue schématique des avantages de la décentralisation, nous ajouterons qu'il est généralement entendu que si l'on part des problèmes tels qu'on les trouve dans la réalité, la nécessité et la pression pour trouver des réponses plus globales ou transversales seront plus grandes. La structure hiérarchique et juridictionnelle fonctionne de manière plus rigide lorsque la décision et la mise en œuvre sont éloignées, mais lorsque ce n'est pas le cas, la complexité intrinsèque de nombreux problèmes sociaux et politiques tend à exiger des dynamiques plus holistiques qui mélangent les ressources et les compétences, ce qui favorise la mise en réseau plus que les dynamiques traditionnelles de concurrence et de sectorisation.

Que perd-on avec la décentralisation ? De l'autre côté de l'équation centralisation-décentralisation, les possibilités de rencontrer des problèmes existent également. D'une part, en fragmentant les centres de décision, on risque de perdre la direction générale d'une politique ou d'un programme donné. Il existe également des risques accrus que la même politique soit mise en œuvre différemment selon les endroits, et que cette différenciation aille au-delà de ce qui serait une stricte adaptation à l'évolution des circonstances ou des situations. Il est également souvent souligné dans la littérature que la décentralisation augmente les possibilités de pression et d'influence des intérêts présents dans la sphère sectorielle dans laquelle la politique est insérée, mais aussi dans les différents groupes de pression qui, dans chaque territoire, peuvent essayer d'utiliser cette décentralisation à leur propre avantage. C'est probablement la raison pour laquelle il est d'usage d'attribuer à la décentralisation des risques accrus de clientélisme. On attribue également à la décentralisation une plus grande propension à augmenter les dépenses publiques, car elle tend à privilégier l'urgence de ce qui est à portée de main, sans tenir compte de la situation globale. En général, l'idée de la fragmentation des objectifs et les dangers de l'inégalité sont les aspects les plus répétés.

Si nous passons des aspects généraux aux effets sur les groupes et les personnes concernés, nous pourrions nous demander à nouveau qui sont les gagnants et qui sont les perdants dans ce dilemme décentralisation-centralisation. En général, nous dirions qu'avec la décentralisation, les plus proches gagnent, et qu'avec la centralisation, les plus puissants gagnent. La centralisation génère une logique d'application universelle, plus indifférenciée, qui permet peut-être de protéger de manière plus généralisée, alors qu'avec la décentralisation, la possibilité de «particulariser», de se rapprocher de chaque personne dans sa diversité est plus grande, mais il est aussi possible que ceux qui disposent de plus de moyens de gestion et de pression en profitent.



Combiner le proche et le lointain. Systèmes d'information et exigences en matière de redistribution et d'évaluation

En général, la combinaison des deux logiques est prometteuse, car elle peut permettre de profiter des avantages de la décentralisation mentionnés ci-dessus, tout en essayant d'éviter ses aspects négatifs. Fondamentalement, il s'agirait d'éviter l'inégalité qui peut être générée par un processus de mise en œuvre décentralisée des politiques, en maintenant des capacités de redistribution entre les espaces ou territoires où la politique est appliquée. En effet, il a été largement étudié que si cet aspect de la redistribution n'est pas abordé pour compenser la différence de points de départ et de ressources de toutes sortes que chaque territoire contient de manière inégale, le soi-disant «effet Matthieu®» peut facilement se produire. Cette expression fait allusion à la citation biblique qui dit : «®Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a®» (Matthieu 13-12).

Le maintien de bons systèmes d'information qui nous permettent de disposer (de manière centralisée), à partir d'un même processus d'action, de données sur les différents effets qui se produisent dans la mise en œuvre décentralisée d'une politique nous permettra de compenser les différentes positions de départ, de ne pas comparer des réalités différentes, et de détecter d'éventuels échecs ou biais en faveur ou contre certains groupes ou personnes. Ce processus doit nous permettre de savoir sans interférer. En d'autres termes, elle ne doit pas envahir la capacité d'intervention différenciée et globale que permet la décentralisation, qui est finalement l'un des plus grands avantages que nous avons mentionnés. Cela peut être complété par des processus de benchmarking, d'apprentissage croisé et des mécanismes de construction conjointe (avec tous les centres de décision décentralisés) des problèmes, des processus et des mécanismes d'évaluation.



Considérations finales

Nous avons présenté ici quelques réflexions qui, si elles postulent un renforcement des pouvoirs publics plus proches du citoyen, ne le font pas de manière mécanique. Nous devons de plus en plus nous pencher sur les logiques de l'intergouvernementalisme face à des situations de complexité. Une complexité que nous devons comprendre comme étant plus caractéristique de la normalité que de l'exceptionnalité. À cette fin, il est utile d'intégrer des dynamiques qui dépassent le cadre strictement local. La recherche d'espaces de gouvernement territorial supra-local pouvant nous permettre d'aborder des situations qui peuvent être beaucoup plus difficiles à aborder avec les logiques conjointes de centralisation et de décentralisation dans la perspective de la fragmentation locale.

Nous n'avons pas essayé d'argumenter sur les avantages intrinsèques d'un plus grand protagonisme d'une sphère gouvernementale par rapport aux autres. Nous avons plutôt essayé de comprendre que nous sommes de plus en plus confrontés à des problèmes qui, exceptionnellement, ne peuvent être abordés et éventuellement résolus ou contenus que par une sphère particulière du gouvernement. Nous ne pensons pas pouvoir argumenter à ce sujet à partir de logiques fondamentalement propres à l'efficacité économique, alors que nous devons presque toujours prendre en compte d'autres perspectives propres à l'équité ou à l'attention à la diversité. Il est clair que la perspective juridique peut aider en essayant de trouver les arrangements institutionnels nécessaires pour que cette complexité, si souvent mentionnée, puisse être gérable. Mais, surtout, nous avons voulu intégrer une approche politique.

Nous sommes préoccupés par les questions de légitimité, d'implication des citoyens et de capacité à résoudre les problèmes. Il ne s'agit pas seulement de savoir quelle est l'échelle la plus appropriée pour s'attaquer aux problèmes, mais quelle est la combinaison d'échelle, d'identité, d'espace et de pouvoir qui génère la plus grande faisabilité et légitimité. À cette fin, nous avons voulu consacrer un espace aux aspects positifs et négatifs liés aux logiques de décentralisation et de centralisation. En fin de compte, nous nous retrouvons avec une question qui reste politique.





Les partenaires :



Avec le soutien financier de :



Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document est de la responsabilité de CGLU et sous aucun prétexte il ne peut être interprété comme le reflet du positionnement de l'Union européenne.



Ce document a été financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, Asdi. Asdi ne partage pas nécessairement les opinions exprimées dans ce document. La responsabilité de son contenu incombe entièrement à l'auteur.