

## Fiche Bip n°14 – Cycle de conférences sur la gouvernance territoriale du CNFPT - Année 2014

---

### *Résumé*

---

#### **Présentation du cycle de conférences sur la gouvernance territoriale**

La gouvernance territoriale se trouve au carrefour de deux mutations, toutes les deux décisives pour réconcilier les citoyens avec la politique, pour répondre aux exigences d'un monde de plus en plus complexe, pour conduire la transition vers des sociétés durables.

La première de ces mutations est celle de la gouvernance. La seconde est celle des territoires. Une formation à la gouvernance territoriale ne peut, dès lors, se contenter de promouvoir des techniques de management inspirées du secteur privé. Elle doit se fonder sur la compréhension des deux mutations, sur leurs conséquences au niveau des collectivités territoriales, et déboucher sur des modes d'approche opérationnels, des guides pour l'action. La série des douze conférences suit cette progression de la réflexion prospective à des outils concrets de gestion. Je commence par une réflexion générale sur les conditions d'émergence du concept de gouvernance et montre qu'au-delà de l'effet de mode c'est bien d'une révolution intellectuelle qu'il s'agit (1). Puis j'explique la « revanche des territoires », les raisons pour lesquelles après s'être effacés devant l'Etat les territoires redeviennent des acteurs centraux de la gouvernance et de la transition (2). Les conférences suivantes sont consacrées au changement de perspective de la gouvernance (3), au nouveau rôle des territoires dans l'économie (4 et 5) puis à l'application au territoire de la théorie de la gouvernance (6, 7, 8 et 9). Dans la conférence 10 j'aborde la question des stratégies de changement : comment passer de l'état actuel à cette nouvelle approche de la gouvernance. La conférence 11 expose le rôle actuel et futur des réseaux de villes, lien privilégié entre le local et le global. Enfin, dans la dernière conférence (12) j'aborde sans pour l'instant approfondir la question de la gestion concrète de la complexité : comment un responsable territorial peut-il « naviguer » dans cette complexité sans s'y perdre et comment gérer les relations ?

*Pierre Calame*

*22 mai 2014*



- *Mots clés géographiques* : France
- *Mots clés thématiques* : gouvernance des territoires
- *Mots-clés acteurs* : État ; Collectivité territoriale
- *Auteurs* : Pierre Calame
- *Publié le* : 22 mai 2014

## **1. Vous avez dit gouvernance ?**

Gouvernance : un concept qui semble évident mais qui implique au contraire de profondes ruptures dans le mode de pensée. Les conditions historiques de réapparition du concept. Les impasses de la « bonne gouvernance ». Le bêtisier des idées reçues. Stabilité et capacités d'adaptation : le paradoxe central de la gouvernance. La gouvernance, des objectifs éternels mais des formes éminemment variables d'une culture à l'autre, d'une époque à l'autre.

### *1.1 Gouvernance, un vieux concept remis au goût du jour : effet de mode ou mouvement de fond ?*

Une mise en perspective historique. De l'Etat triomphant (années soixante) à la crise de l'Etat (année quatre vingt). La révolution conservatrice, l'émergence et le triomphe du néo-libéralisme, la chute du mur de Berlin, la fin de l'histoire : du pouvoir des technstructures (Galbraith) à la valeur d'actionnaire ; de l'Etat symbole de la rationalité à l'Etat incompetent et parasitaire.

### *1.2 La fabrication d'un faux concept : la bonne gouvernance.*

Le modèle de l'entreprise comme référence pour l'action publique. Le citoyen transformé en simple « client » des services publics. Le rôle missionnaire de la Banque mondiale dans la diffusion de la bonne gouvernance. Le rôle des think tanks néo-conservateurs : l'exemple des indicateurs de la Banque mondiale. Le contre exemple chinois et le remplacement du consensus de Washington par le consensus de Pékin. Les mouvements de résistance en France : étatismes et valorisation de la « politique », pourtant deux secteurs en crise. A partir du vingt et unième siècle, le discours de la Banque mondiale se fait plus discret. Une conception élargie de la gouvernance s'impose.

### *1.3 La théorie des décalages, fondement de l'approche de la gouvernance.*

Un exemple territorial : les territoires identitaires (évolution lente) et les territoires pertinents ou territoires de projet (évolution rapide). L'Etat, la démocratie représentative et l'économie de marché : des fondements vieux de plus de deux cents ans, appliqués à des réalités qui n'ont plus rien à voir. La gouvernance, « une question éternelle appelant à chaque époque et dans chaque contexte des réponses spécifiques ». La tâche du vingt et unième siècle : une « révolution de la gouvernance » sortant des fausses évidences pour inventer des réponses nouvelles.

### *1.4 L'exemple de la France : un conservatoire des idées reçues sur la gouvernance*

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

### *1.5 Les objectifs de la série annuelle de conférences et la présentation du sommaire d'ensemble .*

Définir ensemble ce que peut être la gouvernance territoriale au vingt et unième siècle ; examiner les fondements de la gouvernance et ses applications au niveau local. La gouvernance territoriale au carrefour de deux réflexions : la nature de la gouvernance ; la nature du territoire. Au croisement des deux, comprendre pourquoi ce qui se joue au niveau local est devenu bien plus que la gestion des affaires locales. Examiner comment les collectivités territoriales pourraient assumer les nouvelles et immenses responsabilités qui leur incombent dans la transition mondiale vers es société durables.

## 2. Vous avez dit territoire ?

Pourquoi l'importance croissante du territoire dans un système mondialisé qui aurait dû achever sa marginalisation ? La « revanche des territoires. Comment définir le territoire et ne pas le réduire à des circonscriptions politiques et administratives : le territoire comme système de relations. Territoires identitaires et territoires de projet. La vaine quête du « territoire pertinent. L'enracinement territorial de la production de connaissances et de l'éducation. L'économie de la connaissance, une réalité avant tout territoriale.

### 2.1 *La revanche des territoires. Une mise en perspective historique .*

Du mouvement de marginalisation du local du 18ème au 20ème siècle à son renouveau. Premier épisode : « territoires, le déclin », le mouvement de marginalisation du territoire : l'Etat incarnation de la raison contre la tradition ; la perte d'autonomie des systèmes politico-économiques locaux et la centralisation progressive des pouvoirs de décision (voir : « le dialogue des entreprises et du territoire ») ; l'utopie de la République une et indivisible et du marché parfait : une société sans grumeau. La revanche des territoires : un mouvement universel de décentralisation associé à la crise de l'Etat.

### 2.2 *La revanche des territoires, deuxième épisode : territoires, le retour.*

Les Etats, pris en sandwich entre des villes devenant de plus en plus puissantes et une mondialisation qui s'affirme. La crise de l'Etat et le mouvement général de décentralisation. Les systèmes autrefois très contrastés, fédéral d'un côté, centralisé de l'autre tendent à se rapprocher dans les faits. L'économie du vingt et unième siècle ressemble plus à celle du dix huitième qu'à celle du dix-neuvième. Réémergence des villes endormies, crise des villes nées de l'industrialisation. Le développement économique est polarisé autour de pôles de production, de compétences et d'innovation. Evolution contrastée des régions européennes. Polarisation du développement dans les grands pays émergents.

### 2.3 *Mais au fond, un territoire, c'est quoi ?*

La définition traditionnelle du territoire : une portion de pays délimitée par des frontières socio-politiques et administratives. Rappel sur l'utopie révolutionnaire de la conception des départements, par carroyage uniforme du territoire français, dans l'ignorance volontaire des réalités économiques et historiques. La réalité urbaine déborde de toute frontière administrative et politique. Les grandes aires urbaines françaises. Les « effets de bord » des délimitations administratives, exemple du report de l'urbanisation au delà des limites des communautés urbaines (voir la ville post carbone) L'exemple du Luxembourg avec son bassin d'emploi à cheval sur quatre pays ou de la métropole genevoise, à cheval sur deux cantons suisses et sur la France et la Suisse. La confusion qui demeure entre économie d'un territoire et la politique économique d'une collectivité territoriale.

### 2.4 *Redéfinir le territoire : une communauté humaine et un nœud dans un système de relations mondialisé.*

Le monde est devenu « glocal » : le local impacte le global et vice versa. Le local comme acteur collectif en émergence. Les étapes de la construction d'un acteur collectif. Le local comme accès à la compréhension d'un système mondialisé complexe : nouveau rôle des collectivités territoriales dans la reconstruction du politique et de la démocratie. Un point d'application : le rôle du territoire dans l'éducation ; vers une co-responsabilité des collectivités territoriales dans le système éducatif pour préparer les jeunes à l'exercice de leurs futures responsabilités.

### 2.5 *Annonce des réflexions à venir qui découlent du nouveau rôle des territoires.*

Les clusters et pôles d'innovation. La nature de la nouvelle économie et la transition vers l'oeconomie. L'inadéquation des outils actuels d'analyse et d'action. Les approches de la transition vers des sociétés durables et les initiatives émergentes. La conception et la gestion des villes, du modèle mécanique au modèle éco-systémique. De la Ligue Hanséatique aux réseaux de villes et de régions.

### **3. Le « changement de pied » de la gouvernance**

Du trépied statique au trépied dynamique. Objectifs partagés, éthique commune et processus de travail collectif, les trois pieds de la nouvelle gouvernance. La politique vue comme une éthique et une méthode. Sortir des approches strictement institutionnelles. D'une communauté de vie à un acteur collectif. Ethique, co-responsabilité et contrat social, les nouvelles figures de la politique. L'exemple de la construction du débat local.

#### *3.1 Le défi central de la gouvernance : concilier stabilité et capacité d'adaptation*

La gouvernance, socle et quille de la société. Stabilité des rapports au pouvoir. Exemple de la France : de la royauté à la monarchie républicaine. Le défi d'adaptation à de nouvelles circonstances : ex de la Chine ou de l'Egypte. Le placage de modèles importés en décalage avec la société : ex de l'Afrique. Les modèles d'ajustement lent : le parallèle avec l'architecture et l'émergence de « savoirs constitués » par adaptation entre techniques, modes de vie, et conditions économiques ; « l'art de bien bâtir pour toutes sortes de revenus ».

#### *3.2 Le trépied de la gouvernance dans une société stable :*

Des institutions ; des compétences dévolues à ces institutions ; des règles légales ou professionnelles comme guides de l'action quotidienne. La tendance à identifier gouvernance et institutions. La « réforme institutionnelle » comme modèle dominant de la réforme. Exemples de la création des Ministères de l'Equipement et de l'environnement. Exemple des lois de décentralisation : création de nouveaux périmètres, de nouvelles institutions ; nouvelle répartition des compétences et de l'argent. La course de vitesse entre la réalité et les institutions et règles qui l'encadrent

#### *3.3 Le trépied de la gouvernance dans une société en évolution :*

Des objectifs partagés ; des valeurs communes ; des dispositifs de travail. Rappel de la différence entre institution et acteur collectif. Enjeu de la gouvernance démocratique : produire un acteur collectif capable d'agir dans un système mondialisé et de se réguler en associant tout le monde à la définition des buts à atteindre. L'enjeu préalable de la construction d'une communauté de destin justifiant les limites à la liberté de chacun : l'exemple de la construction européenne, les limites d'une construction par les institutions et par les règles.

#### *3.4 L'éthique partagée : le concept central de co-responsabilité*

Un détour par la communauté mondiale : les deux piliers des Etats souverains et des droits de l'homme. Insuffisance de ces piliers dans un monde interdépendant. La responsabilité au centre de toute construction d'une communauté : le principe de réciprocité. La traduction juridique. Identité du périmètre d'une communauté et du champ d'application de la responsabilité. Impasses actuelles du droit international : exemple du Bangladesh et de la finance. Le contrat social implicite. Les trois niveaux de l'éthique (individuel, socio-professionnel, juridique). Application à la gouvernance territoriale. Exemple de la responsabilité des cadres des collectivités locales.

#### *3.5 De la démocratie de procédure à la démocratie de processus. La politique comme éthique et comme méthode*

Parallèle avec le management privé. Qui et où remplacé par quand et comment. Différence radicale entre planification et stratégie : l'exemple du « cadre logique » de l'Union européenne. Les dispositifs de travail : parallèle avec les étapes de construction d'un acteur collectif -entrée en intelligibilité, en dialogue et en projet. La démocratie locale peut elle répondre à la crise de la démocratie et de la politique ? Méthodologie des débats locaux.

#### **4. Le territoire, acteur majeur de la transition de l'économie à l'oeconomie**

Les capitaux d'un territoire, essai de typologie. La place du capital immatériel. Capital immatériel et résilience. Le territoire, acteur central de la transition vers des sociétés durables : de l'économie à l'oeconomie. Nouvelles figures de l'économie locale : écologie industrielle et territoriale, systèmes productifs locaux et districts industriels, monnaies locales et régionales. Pourquoi territoires et filières seront à la place des Etats et des entreprises les acteurs pivots de la future oeconomie.

##### *4.1 Les différents capitaux d'un territoire*

Stocks et flux, des notions qui dépassent le seul cas de l'entreprise. L'accumulation temporelle aussi bien en positif qu'en négatif. Le territoire, lieu de construction des capitaux à long terme. Exemple des structures urbaines, des grands paysages, du parc de logement. Les capitaux apparents : capital matériel, capital naturel, capital humain. Des chasseurs cueilleurs aux agriculteurs et aux urbains : l'anthropocène. Une société devenue responsable de l'évolution des grands équilibres planétaires.

##### *4.2 Capital caché : le capital immatériel*

Définition du capital immatériel : l'art de s'organiser pour résoudre des problèmes en commun. De la cité grecque à la colonisation, de la Pologne à l'Albanie après la chute du mur de Berlin : la force des modèles. Capital immatériel et capacité à dépasser les conflits d'intérêt : la diversité des situations en France même. Le débat sur les « communs » : l'art de gérer ensemble le bien public. L'application au niveau international : la politique du ressentiment. Exemple de l'Asie : le Confucianisme, obstacle ou atout dans le développement chinois. Capital immatériel et résilience : la capacité à réinvestir des modèles d'action dans de nouveaux défis.

##### *4.3 Le territoire acteur central de la transition vers des sociétés durables : de l'économie à l'oeconomie*

Les crises de la modernité, crises des relations : entre les hommes, entre les sociétés, entre humanité et biosphère. Une définition technique de la complexité : quand les relations entre les parties prennent plus d'importance que la gestion séparée de chaque partie ; les institutions au défi de la complexité. Place de la réponse territoriale aux trois crises. « Le grand retour en avant » : modernité du concept d'oeconomie.

##### *4.4 Les formes émergentes de résistance et d'alternative à une approche « classique » de l'économie de marché*

Les systèmes de coopération territoriale. Partenariats entreprises associations ; portée et limites ; les alliances hybrides et la réforme de l'aide au développement. Pôles de coopération économique territoriale : l'ESS du statut à l'esprit de coopération. Partenariats entre entreprises, districts industriels. Clôture des cycles de matière, l'écologie industrielle et territoriale. Substitution du service aux biens, l'économie de la fonctionnalité. Circuits courts et regain d'intérêt pour la valeur sociale de l'échange. Les monnaies locales et régionales : de l'expédient artisanal à une nouvelle approche de l'échange et de la monnaie

##### *4.5 Territoires et filières, les acteurs pivot de l'oeconomie au vingt et unième siècle*

Notion d'acteur pivot. Une approche matricielle de la société. Les acteurs pivot du 20ème siècle, la grande entreprise et l'Etat. Dans le cadre juridique actuelle, la grande entreprise peut elle se

comporter de façon effectivement responsable ? Limites de la RSE et des placements éthiques. Acteurs pivot du vingt et unième siècle : le territoire et la filière. Exemples de croisement entre territoires et filières. Les capitaux d'un territoire, essai de typologie. La place du capital immatériel. Capital immatériel et résilience. Le territoire, acteur central de la transition vers des sociétés durables : de l'économie à l'oeconomie. Nouvelles figures de l'économie locale : écologie industrielle et territoriale, systèmes productifs locaux et districts industriels, monnaies locales et régionales. Pourquoi territoires et filières seront à la place des Etats et des entreprises les acteurs pivots de la future oeconomie.

## **5. Les outils de connaissance et de gestion des écosystèmes territoriaux**

Le modèle des systèmes vivants comme référence de base pour les villes et les territoires (les conclusions du congrès Ecocity sur les villes durables). L'ignorance actuelle des territoires sur leur propre métabolisme et ses causes. Se doter de nouveaux outils de gouvernance territoriale : comment créer une membrane et non des frontières. L'enjeu de la création d'agences oeconomiques territoriales au service des nouvelles responsabilités des territoires. Peut-on concevoir une démocratie économique à l'échelle des territoires ?

### *5.1 Des agendas 21 locaux à une approche systémique de la transition*

Les premiers agendas locaux, un simple verdissement des politiques déjà existantes. Le risque des effets de démonstration : une vitrine pour oublier le reste. Le risque de reporter sur « les autres » la responsabilité et les impacts d'un mode de vie non durable, de l'exportation de la pollution et du recyclage à la croissance de l'énergie grise. La conduite de la transition comme moyen de repenser en profondeur la conception des villes et de la gouvernance : un mouvement de pensée qui s'autonomise de plus en plus par rapport à l'Etat. D'un processus « de haut en bas » à une co-production de l'urbain ; d'une politique de l'environnement à une politique globale

### *5.2 La modernité, créatrice d'ignorance*

Plus on dispose de moyens technologiques et plus on est savant ? Le parallèle avec l'agriculture. Le village chinois : la connaissance du métabolisme territorial comme condition de survie. La triple rupture entre les communautés et leur territoire : l'appel aux ressources naturelles et énergétiques du reste du monde ; une économie monétarisée qui ne permet plus de suivre les flux ; l'information, sous produit de l'activité des institutions, se structure en fonction de logiques institutionnelles. Parallèle avec l'entreprise qui ignore le devenir de la matière qu'elle ne valorise pas.

### *5.3 Membranes et frontières : la gestion des écosystèmes territoriaux dans une économie monde*

Parallèle avec la cellule, capable de réguler les flux entre l'intérieur et l'extérieur. Parallèle avec les écosystèmes et leur fractalité. Remarque sur l'absence de comptabilité consolidée au niveau des agglomérations. L'oeconomie rurale, un modèle sophistiqué de fermeture des cycles avant la révolution industrielle. L'anthropocène et ses moteurs. Notion d'exergie modèle mental d'une économie durable. Tirer tout le parti que l'on pourra des ressources qui entrent

### *5.4 Doter les territoires d'outils adaptés de connaissance et d'action: le concept d'Agence oeconomique territoriale*

Notion d'agencement institutionnel et de logique institutionnelle. Co-production des connaissances avec les citoyens ; rôle des jeunes et du troisième âge. Des AOT emboîtées fonctionnant selon le principe de subsidiarité active. Organiser le système de relations, développer le capital immatériel. Utiliser le modèle des CIC anglaises, francisé en EIG (entreprise d'intérêt général) : adaptation au tissu institutionnel local. Prise de capital des différents acteurs. Pouvoir de proposition pour la gestion des différentes catégories de biens. Montée des « communs ». Ingénierie des échanges. Organisation du lien entre territoire et filière.

### *5.5 De la schizophrénie à la cohérence : du socialisme municipal à une démocratie économique locale*

Le caractère secondaire du statut juridique des services publics. Le cercle vicieux de choix individuels contradictoires avec les convictions. L'exploration collective des alternatives. La métaphore des villes algériennes. Le foisonnement d'initiatives locales, fablab, pôles de coopération territoriaux. Les normes et l'économie de la fonctionnalité. Les flux de matière et d'énergie. La gestion des personnes âgées. Des paniers bio à l'exploration de préférences collectives. Exemple des labels volontaires.

## **6. L'art de la gouvernance appliqué à la gouvernance territoriale**

Les deux aspects de l'art de la gouvernance : savoir gérer les relations ; concilier la double exigence d'unité et de diversité. Cinq principes généraux de gouvernance : légitimité ; citoyenneté et démocratie ; adéquation des dispositifs aux objectifs poursuivis ; partenariat entre acteurs ; articulation des échelles de gouvernance. Les obstacles actuels à cet art de la gouvernance.

### *6.1 : 1, 2, 3, 4, 5 : la gouvernance pour les nuls*

Un bon moyen mnémotechnique : un trépied, deux composantes de l'art de la gouvernance, trois objectifs éternels, quatre échelles, cinq principes. Décidément, la gouvernance est bien « une question éternelle et universelle qui doit trouver des réponses spécifique dans chaque contexte et à chaque époque ».

### *6.2 l'art de la gouvernance*

Parfois il a pu sembler caché, cet art : quand il suffit de mettre bout à bout les services publics ou les fonctions d'une ville ; ou quand on imagine une société mondiale juxtaposant des unités homogènes. Que de Chinois ! M'écriai-je à Macao. Et que de Noirs s'exclame un Chinois débarquant à Paris. L'exemple de la ville : de la Charte d'Athènes à la ville complexe. Quand la conception mécanique a tant de retard sur le fonctionnement des écosystèmes. Des espaces publics multi-fonctionnels à des défis de santé, d'éducation, d'énergie, d'environnement, de développement économique supposant la gestion des relations. Et les services municipaux dans tout ça ? Est-ce la pauvreté qui est multi-dimensionnelle ou les services sociaux qui sont compartimentés ? Le souvenir de Michel Dinot.

### *6.3 Les objectifs éternels de la gouvernance*

Se maintenir dans son domaine de viabilité. Les multiples manières pour une société de se suicider : l'implosion sociale ; le choc externe ; la ruine de l'environnement, des bases matérielles de la société. Bonne nouvelle, les causes se renforcent mutuellement. Malraux et se souvenir que les civilisations et les empires sont mortels. Une approche thermodynamique de Rome ou des Etats unis. Jared Diamond et l'incapacité des élites à faire front avec le peuple. L'anthropocène et le risque létal. 4 degrés de plus ? Personne n'a idée de ce qu'il peut advenir. La grenouille et l'effet de digue. D'où les trois objectifs : cohésion sociale ; capacité à résister à l'agression extérieure ; préservation à long terme de l'équilibre entre la société et son environnement.

### *6.4 Les quatre échelles de la gouvernance*

Et encore, quatre c'est modeste ! L'Etat, du monopole au sandwich, entre les villes et régions d'un côté, l'Europe et le monde de l'autre. Comprendre les défis de la gouvernance mondiale, le rôle des régions du monde.

### *6.5 Les cinq principes généraux de la gouvernance*

- La légitimité. Le principe de moindre contrainte. Le préalable instituant. Le contrat social.

- La démocratie substantielle et une citoyenneté fondée sur droits et co-responsabilités
- L'adéquation des dispositifs aux buts poursuivis. Le marteau et le tournevis. L'ingénierie institutionnelle. L'exemple de la disjonction entre les rythmes sociaux et les rythmes administratifs et politiques : la politique de la ville. Les régimes de gouvernance. La démocratie de processus, retour sur les méthodes
- Le partenariat entre acteurs
- Le partenariat entre échelles de gouvernance.

## **7. La gestion territoriale des relations entre acteurs**

La co-production du bien public et les changements culturels et institutionnels que cela implique. Illustration par les conditions de pertinence des services publics telles qu'elles ressortent de l'analyse comparative européenne et mondiale. La co-responsabilité : application au cas de l'éducation. Les différentes formes d'implication des organisations de citoyens à la gouvernance territoriale : construction des diagnostics partagés, contrôle citoyen de l'action et des dépenses publiques ; association des habitants à la gestion de quartiers et des services publics ; budgets participatifs. Portées, obstacles et limites à la démocratie participative.

### *7.1 La tradition républicaine du monopole public sur le bien public*

Un monopole qui remonte loin et a la vie dure. Une sacralisation du politique, seule expression de la volonté populaire. L'hésitation sur la formation des élus, expression d'une « compétence » qui découle comme le saint esprit de l'huile sainte de l'élection. La suspicion à l'égard de toute autre forme de bien public. L'exemple des fondations. Le parallèle entre les SCIC et les CIC britanniques.

Les contestations émergentes : le monde associatif ; les très grandes entreprises. Du monopole à la co-production.

### *7.2 Les services d'intérêt général en Europe, une palette de modèles possibles*

La résistance à l'intégrisme du marché. L'introduction des services d'intérêt général dans le protocole additionnel du traité de Lisbonne. Les associations de service social, première ligne de résistance. Le service public « à la française », une des hypothèses possibles seulement. Des débats théologiques sur la gestion de l'eau aux approches partenariales. L'évaluation de la qualité des services : le rapport Gold. Trois nouveaux critères de pertinence pour les services : le régime de gouvernance (premier exemple, la tarification de l'eau) ; la co-production ; l'implication des usagers. Les biens communs et leur gestion : la nouvelle vie de Madame Ostrom. Entre le public et le privé, le commun.

### *7.3 L'éducation à la responsabilité, un prototype de co-production du bien public ?*

Les impasses d'un système éducatif à la française. Le reflux de l'éducation populaire. La dérive de la formation des enseignants. De l'enseignement de « lois universelles » à l'approche clinique. Retrouver le lien entre la réalité concrète et des enseignements disciplinaires. De la « main à la pâte » au rapport GUNI sur l'enseignement supérieur : l'enracinement dans des contextes concrets, la coproduction des connaissances et l'implication citoyenne. Les conclusions de Ecocity. L'exemple du mouvement « nous allons prendre soin de la planète ». L'enjeu du partenariat entre les jeunes, le système éducatif et les collectivités territoriales : des chartes de co-responsabilité. La nature des qualités développées par ce mode de formation correspond, cerise sur le gâteau, à ce qui est recherché sur le marché du travail.

### *7.4 L'implication des citoyens dans la conception de la cité*

Une implication à la fois désirée et crainte. L'éternelle question de qui représente qui. Accepter la pluralité des représentations. La question de l'expertise dans un système d'informations de plus en plus ouvert : l'habitant » et « l'utilisateur » deux figures symboliques du savoir, ni détenteur d'un savoir suprême parce que « sur le terrain », ni limité au micro local. L'exemple des panels de citoyens : l'importance de la base d'informations, pour passer du basisme (je sais parce que je suis élu d'un côté, je sais parce que je suis habitant, de l'autre) à un savoir construit et nourri d'expériences multiples. CITEGO, le paradigme de la connaissance partagée. Les leçons des capitales vertes de l'Europe : un processus à long terme déconstruction d'un diagnostic partagé ; une variante de l'entrée en intelligibilité. Les nouveaux retraités, un gisement d'énergie à ne pas rater.

### *7.5 L'implication des citoyens dans la gestion de la cité*

L'économie solidaire, renouveau de l'économie sociale et lien avec la vogue des « commons ». Le mouvement du contrôle citoyen sur les dépenses publiques. Intérêt potentiel d'une comptabilité analytique partagée. Le budget participatif : comme la microfinance, une solution très intéressante mais pas un remède miracle. Monnaies locales, fablab, régies de quartier, les multiples exemples d'implication des habitants dans la gestion. Les parkings des grands ensembles ou le travail réapproprié. L'enjeu de la réhabilitation thermique de logements anciens.

## **8. La gestion des relations entre échelles de gouvernance et le principe de subsidiarité active**

Le partage des compétences et l'aporie de la démocratie. Convergences et impasses des systèmes fédéraux et centralisés. Du partage des compétences à l'exercice de la responsabilité partagée. Illustrations thématiques. De l'obligation de moyens aux obligations de résultats : le principe de subsidiarité active comme mode de conciliation de l'unité et de la diversité. Le processus continu d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. Rôle de l'échange international d'expériences dans l'élaboration des obligations de résultats. Méthodologie de l'échange d'expériences et rôle des sites web ressources ; illustration avec le wiki territorial et le site Cités, territoires, gouvernance (Citego). Exemples concrets de la mise en œuvre du principe de subsidiarité active.

### *8.1 Le partage des compétences et l'aporie de la démocratie*

L'exemple des lois de décentralisation en France : les blocs de compétences ; le choix des niveaux identitaires, commune, département, l'absence de pouvoir législatif des régions, le refus de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Les tentatives de correction qui compliquent encore le dispositif. Paris Métropole : compétences, ressources fiscales et chaises musicales. Segmentation des compétences et conception patrimoniale du pouvoir. Illusions de l'expérimentation. Territoires identitaires et territoires de projet et de gestion des interdépendances : l'inévitable disjonction.

### *8.2 Systèmes jacobins et systèmes fédéraux : des discours opposés, des pratiques qui convergent*

La nécessité de prendre en compte les réalités. Exemple de la loi suisse d'aménagement des territoires. Impasses de la subsidiarité. Le livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux la France campée dans ses schémas mentaux étatistes et monarchistes ne s'est pas encore saisie du concept. L'échec du livre blanc sur la gouvernance européenne et l'illusion de la guerre aux « compétences générales ». Europe : « être grand sur les grandes choses, petit sur les petites » ; un Etat unitaire pour le marché, un non Etat pour le reste . La gouvernance, opportunité (pour l'instant) manquée de l'Europe.

### *8.3 La coopération entre niveaux de gouvernance ,un impératif catégorique*

Aucun problème ne peut se gérer à un seul niveau. Approche segmentée et approche fonctionnelle, deux dérives mécanistes ; l'histoire des autoroutes de la région parisienne. Retour sur l'éducation :

une égalité formelle, une inégalité plus grande que dans les autres pays. La gouvernance à multi-niveaux, là où le pouvoir n'existe que pour autant qu'il soit construit par la collaboration

#### *8.4 Unité et diversité : des obligations de moyens aux obligations de résultats*

Concevoir les procédures concrètes par lesquelles on peut ainsi passer des obligations de moyens à des obligations de résultats.

#### *8.5 Richesse de l'échange d'expériences : le principe de subsidiarité active*

D'où viennent ces « principes généraux » à respecter ? Certainement pas du fertile cerveau des législateurs ou de la sagesse immanente du monde politique. Ils ne peuvent naître que de l'expérience et de l'expérience comparative. De là, le concept de subsidiarité active . subsidiarité, parce que c'est au niveau « le plus bas possible » que l'on cherche des solutions aux problèmes, par une démarche collective de création et d'innovation ; active parce que l'enjeu n'est pas d'improviser chacun pour soi sans égard à l'intérêt général mais de mettre en œuvre de façon créative, adaptée à chaque réalité, des principes généraux définis en commun.

La déclaration de Caracas.

### **9. Du service public aux régimes de gouvernance applicables à différents biens et services**

Le champ de légitimité du marché. Sortir d'oppositions simplistes entre biens publics et biens de marché. Le test du partage et les différentes catégories de biens et services. Définition des régimes de gouvernance et application aux différents types de biens et services territorialisés. Application à l'énergie, à l'eau, au sol, à l'air et aux éco-systèmes locaux.

#### *9.1 Le retour des communs*

Le modèle des semences pour se faire comprendre. L'enjeu des réseaux paysans de sélection des semences. L'histoire politique des semences en France ("Semences~: une histoire politique" 2012 [www.eclm.fr/ouvrage-357.html](http://www.eclm.fr/ouvrage-357.html))

Amélioration des plantes, agriculture et alimentation en France depuis la Seconde Guerre mondiale

*Droit de jouissance collectif et gestion collective.*

Les avatars du droit de propriété. Revisiter le droit romain. Le « res communis omnium » dont personne -simple particulier ou Etat- ne pouvait être propriétaire (Anna Di Robilant. Propriété et délibération : une nouvelle forme de propriété commune. In : «protéger les générations futures par les biens communs ». Tendances de la cohésion sociale n°26. Conseil de l'Europe. 214)

Commun ne veut pas dire public

L'»exemple du droit foncier africain. Diversité des droits d'usage et gestion collective (Etienne Le Roy ( La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière. Ed LGDJ. Coll « droit et société. Paris 2011)

La dimension de gestion collective. On voit que la notion de commun se réfère à plusieurs dimensions différentes :

- la nature d'un bien qui appelle une régulation collective mais pas pour autant publique ;
- un besoin à satisfaire qui justifie que l'on s'attache à en assurer la jouissance à tous les membres d'une communauté ;

- une communauté intéressée à bénéficier de ce bien, communauté souvent distincte d'une institution telle qu'une collectivité territoriale et que l'on pourrait qualifier de communauté des usagers ;
- un mode de relation au sein de cette communauté permettant de répartir équitablement les coûts d'entretien et les droits d'usage (un problème bien connu de la gestion de l'eau dans les zones semi-arides et les oasis avec les fogharas) ;
- une gouvernance du système

A ce sens très large les communs recouvrent un champ si vaste que la richesse du concept est aussi sa limite, allant de la crèche communautaire aux logiciels libres ;

Le point commun à tous est de sortir de la dualité bien de marché/ bien public et à ce sens c'est une entrée très importante pour la gouvernance territoriale, rejoignant aussi les notions déjà évoquées de co-responsabilité et de co-construction du bien public. Nous allons l'explorer par une entrée privilégiée : la nature du bien et service et le test du partage. Cela nous introduira à la notion de régime de gouvernance, qui inclut la plupart des dimensions qui précèdent. En se rappelant de la notion de légitimité de la gouvernance : des modes de gestion réellement adaptés au problème à résoudre. La question renvoie donc aux deux suivantes : **quel est le champ de légitimité du marché ? et là où le marché n'est pas légitime, quelles sont les alternatives, qui ne se résument pas à bien public.**

### *9.2 Les biens qui se détruisent en se partageant*

Le jugement de Salomon

### *9.3 Les biens qui se divisent en se partageant mais sont en quantité finie*

La plupart des ressources naturelles.

Justice et efficacité. Les quotas négociables, un des régimes intéressants.

Un champ d'application privilégié du principe de subsidiarité active.

### *9.4 Les biens qui se divisent en se partageant mais sont en quantité illimitée*

Domaine par excellence de la légitimité du marché, mais cela n'exclut pas pour autant d'autres formes de gestion mutualisée.

### *9.5 Les biens qui se multiplient en se partageant*

Le domaine par excellence de la mutualisation.

Trois exemples : les semences ; l'échange d'expérience ; le capital immatériel.

### *9.6 Diversité des caractéristiques des biens et services*

Propriété émergente du système; diffus ou territorialisé ; coïncidence ou disjonction du bénéficiaire ou du gestionnaire.

La discussion des régimes possibles de gouvernance, un champ important du capital immatériel à construire.

## **10. La conduite des stratégies de changement à l'échelle territoriale**

Défis et principes des stratégies de changement dans les systèmes complexes : mobilisation de différents types d'acteurs ; action à différentes échelles ; succession des étapes ; Principales causes d'échec aux conduites du changement dans le domaine de la gouvernance ; illustrations avec le cas

français. Comment rendre compatibles alternance politique et conduite de changements à long terme ; illustrations avec la transition vers des villes et territoires durables. Interactions entre innovation technique, innovation institutionnelle, innovation conceptuelle.

### *10.1 Les stratégies de changement dans les systèmes complexes*

Complexe, ce n'est pas « compliqué » ; la complexité est une fête : agir dans la complexité implique à la fois d'accorder la priorité au chemin et à la pertinence par rapport à la procédure et au résultat, de confronter ses représentations avec d'autres pour construire des visions communes et d'agir selon une stratégie frontale, autrement dit de s'inscrire dans des réseaux, et de partir de l'expérience vécue au niveau local (Rencontre ISERIS : La complexité est une fête. fiche n° 368 – 13 juil. 2000).

### *10.2 Des innovations techniques, conceptuelles, comportementales, institutionnelles liées entre elles*

Une ville intelligente est une ville dont les citoyens sont intelligents.

Les motivations des citoyens à agir : l'importance du plaisir. La session « former les prochaines générations » utilise même une formule frappante : « **ne pas rendre ennuyeuses des choses extraordinaires** ». Le plaisir d'être acteur l'emporte sur la conscience du devoir à accomplir.

### *10.3 Changement des comportements, changement des systèmes, une histoire de poule et d'oeuf ?*

La conduite des enfants à l'école. La « consommation responsable ». Sortir de la schizophrénie entre convictions individuelles et préférences collectives.

### *10.4 Les systèmes publics sont-ils impossibles à réformer comme on l'entend dire si souvent ?*

Alternance politique et conduite du changement à long terme : enraciner le changement par un consensus entre acteurs.

Il n'y a pas d'un côté la volonté de changer et de l'autre la résistance au changement.

Maire de Vitoria Gateiz à Rio+20 : 1- La mutation vers des villes durables prend du temps ; c'est au moins une stratégie décennale ; 2- l'objectif a mobilisé tous les partis politiques qui ont travaillé ensemble, qui ont poursuivi ce même objectif. La transition vers les sociétés durables, ce n'est pas une affaire de gauche ou de droite, toutes doivent travailler ensemble ; 3- ce n'est pas avant tout l'affaire des responsables politiques. Il faut une forte équipe technique capable de proposer une stratégie technique d'ensemble avant son adoption politique : la transition vers des sociétés durables, ce n'est pas issue du cerveau d'un maire ; 4- le résultat obtenu n'est pas celui d'un « gouvernement vert » : il a reposé sur les efforts de tous les citoyens. (Quand les villes respirent, la société progresse fiche n° 4 420 | 29 juin 2012).

### *10.5 Portées et limites des méthodes managériales. Stratégie et planification*

Les dégâts de la RCB.

Attention aux indicateurs bidon comme leviers du changement.

### *10.6 Innovateurs, théoriciens, généralisateurs, régulateurs : les agents indispensables du changement*

10.7 Les étapes d'une stratégie de changement : la prise de conscience ; une vision à long terme ; la recherche des alliés du changement (sortir des catégories d'ami et d'ennemi) ; les premiers pas pour prendre confiance dans l'art de la marche.

L'enjeu des traditions de débat local

La résilience et l'habitude de conduire le changement : l'enjeu du capital immatériel

Les cycles de révision des orientations et les cycles instituants.

## **11. Territoires et mondialisation : l'enjeu des réseaux internationaux de villes et territoires**

Les différents réseaux de villes et territoires au niveau européen et mondial. De la coopération décentralisée à la mondialisation horizontale. Portée et limites des réseaux actuels de villes. Rôle croissant des villes et territoires dans la gouvernance mondiale. Les suites de l'échec des négociations inter-étatiques à Rio+20. Rôle des villes dans le dialogue entre les sociétés. Application concrète avec la préparation de la COP 21 (conférence des parties sur le changement climatique) de Paris en 2015.

### *11.1 L'origine des réseaux de villes : démocratie des peuples et désir de représentation*

Les réseaux de villes sont une réalité très ancienne. Ligue Hanséatique, foires du moyen âge, réseau européen des universités, sans même remonter à l'antiquité rappellent que les relations internationales, notamment commerciales et universitaires, et les échanges entre les peuples ont été de tout temps structurés par des échanges entre villes plutôt qu'entre Etats.

#### Démocratie des peuples

Après la seconde guerre mondiale, une autre génération de relations entre villes est apparue, pour recréer des relations pacifiques entre les peuples : le mouvement des villes jumelées. Selon son fondateur, il s'agissait d'opposer la « diplomatie des peuples », pacifique par nature et fondée sur la compréhension mutuelle, à la diplomatie des Etats, fondée sur la confrontation entre intérêts et puissances jusqu'à faire de la guerre, pour reprendre Clausewitz, le prolongement (presque normal) de la politique.

C'est Lucien Tharradin [fr.wikipedia.org/wiki/Lucien\\_Tharradin](http://fr.wikipedia.org/wiki/Lucien_Tharradin), maire de Montbéliard [fr.wikipedia.org/wiki/Montb%C3%A9liard](http://fr.wikipedia.org/wiki/Montb%C3%A9liard), ancien résistant et rescapé de Buchenwald [fr.wikipedia.org/wiki/Buchenwald](http://fr.wikipedia.org/wiki/Buchenwald) qui pose les premières bases d'un jumelage avec Ludwigsbourg [fr.wikipedia.org/wiki/Ludwigsbourg](http://fr.wikipedia.org/wiki/Ludwigsbourg) dans le Bade-Wurtemberg [fr.wikipedia.org/wiki/Bade-Wurtemberg](http://fr.wikipedia.org/wiki/Bade-Wurtemberg).

Il apparaît alors que le seul moyen de progresser sur le plan des relations internationales et d'apaiser les haines et les rancœurs, est de tisser des liens au niveau le plus élémentaire, la commune, et ainsi, d'établir des relations d'échanges étroits avec ses voisins. L'objectif initial consiste à échanger des connaissances, des expériences, du savoir-faire dans tous les domaines de la vie locale. En 1957 [fr.wikipedia.org/wiki/1957](http://fr.wikipedia.org/wiki/1957), Jean-Marie Bressand [fr.wikipedia.org/wiki/Jean-Marie\\_Bressand](http://fr.wikipedia.org/wiki/Jean-Marie_Bressand), connu pour avoir créé l'association internationale Le Monde Bilingue en 1951 [fr.wikipedia.org/wiki/1951](http://fr.wikipedia.org/wiki/1951), crée La Fédération mondiale des villes jumelées à Aix-les-Bains [fr.wikipedia.org/wiki/Aix-les-Bains](http://fr.wikipedia.org/wiki/Aix-les-Bains) (wikipedia)

#### Représentation des autorités locales

A une époque plus récente on voit apparaître une autre génération de réseau, cette fois de collectivités territoriales. Ce sont d'abord des associations nationales de collectivités territoriales, de villes et de régions, dont le propos principal est de défendre le rôle et l'autonomie de ces échelons de gouvernance en dessous de l'Etat,

Au delà de la France, l'exemple significatif du Comité des Régions. Pendant longtemps, les collectivités locales sur la scène internationale n'est qu'un acteur « nonétatique » parmi d'autres. Voir les « major groups » de l'ONU.

Il reste dans les réseaux de villes des relents de cette attitude défensive face à l'Etat.

Une sérieuse limite, la défense des intérêts corporatifs ; voir la décentralisation à la française et l'art du millefeuille.

### *11.2 la multiplication des réseaux au cours des dernières décennies*

Villes apprenantes, villes pour la paix, métropolises, ICLEI, energy cities, fusion de IULA et de FMCU, Ecocity

### *11.3 du jumelage à la mondialisation horizontale*

Ce n'est plus une alternative à un ordre international fondé sur l'équilibre des puissances mais une forme d'humanisation de la mondialisation. Exemple du Forum China Europa.

### *11.4 vers un système international d'échange d'expériences*

CITEGO

La construction d'une expérience commune et la conscience d'une communauté de destin.

De « on mange le couscous et on signe le contrat » à la construction d'une pensée commune.

### *11.5 le nouvel horizon : les villes et territoires acteurs majeurs de la transition vers des sociétés durables*

### *11.6 de réseaux de collectivités locales à des réseaux d'échange entre sociétés*

L'utopie d'une assemblée de villes et de citoyens : La force des villes et des régions est de constituer une société en modèle réduit, où tous les acteurs sont représentés et ont un visage, qu'il s'agisse de la vie sociale ou de la vie économique. Il y est beaucoup plus aisé qu'au niveau national et a fortiori international d'identifier au sein de chaque catégorie de la population et de l'économie des organisations et personnalités effectivement représentatives de leur groupe, engagées dans la vie de la cité. ( Une Assemblée Mondiale de Citoyens, convoquée par les villes ; fiche bip PIC n° 7)

## **12. Panorama d'ensemble de la gouvernance territoriale : apprendre ensemble à gérer et transformer un système complexe**

**Apprendre à gérer un système complexe.** Complexe par les interactions constantes entre la biosphère et les sociétés humaines. Complexe par l'importance des effets rebond, des feed backs qui condamnent toute approche linéaire. Complexe parce que l'espace et la société ne se réduisent pas à des individus ou des lieux isolés mais se structurent en quartiers, en communautés, qui forment autant de réalités vécues. Complexe parce qu'il faut toujours en revenir aux résultats attendus et produits sans s'en tenir à des moyens matériels mobilisés pour espérer les atteindre. Complexe parce qu'il faut à la fois assumer les interdépendances globales et reconnaître la diversité des réalités locales et microlocales. (Synthèse à chaud d'Ecocity ; fiche n° 4 757 – 29 oct. 2013).

La diversité des « angles d'approche » ; apprendre à se mouvoir dans la complexité.

