



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

Dernière étape, comment construire ces obligations de résultats dont on a dit qu'ils étaient au cœur de la gouvernance à multi-niveaux ? La réponse concrète est ce qu'on appelle le principe de subsidiarité active.

Pourquoi « subsidiarité » et pourquoi « active » ? *Subsidiarité* parce qu'il s'agit, effectivement, de trouver des solutions au plus bas niveau possible. Mais *subsidiarité active* parce que cette nécessité de rechercher la solution au plus bas niveau possible n'est pas assimilée à « Charbonnier est maître chez lui. J'ai ma compétence, elle est fermée sur elle-même, pour le reste, je vous embête... pour ne pas dire un mot plus vulgaire... ». Non, la subsidiarité active veut dire « J'exerce ma liberté à l'intérieur d'un certain nombre de principes dont nous avons convenu ensemble et qui sont nécessaires pour respecter la cohésion et l'unité ». D'où la question « D'accord, mais d'où sortent ces principes généraux ? Est-ce qu'ils sortent du fertile cerveau du législateur ou est-ce qu'ils sont le résultat d'un processus d'apprentissage ? ».

L'exemple de l'Europe nous en fournit déjà une illustration très concrète. J'ai parlé de l'intérêt, pour les villes françaises, de tirer le meilleur parti possible de ce formidable vivier d'expériences qu'étaient les différentes modalités de délivrance des services d'intérêt général au niveau européen. Rappelez-vous que j'ai dit que ce n'était pas le statut juridique d'un service qui compte, c'est la capacité à coopérer avec les usagers. J'en ai même fait un exemple de partenariat entre acteurs.

Plus largement, quelle que soit la politique, on voit que l'Union Européenne est devenue un espace humainement riche d'échange d'expériences dans tous les domaines. C'est vrai qu'après toutes les enquêtes internationales sur l'éducation qui ont été un peu un choc, il faut bien le dire, pour la société française, on s'est mis à dire qu'il faudrait peut-être aller voir du côté des premiers, de la Finlande en l'occurrence, pour voir comment ils font. Comme en matière de panel de citoyens, on se dit qu'il serait peut-être intéressant de voir du côté du Danemark. Du côté de la santé préventive, il faudrait peut-être voir du côté de l'Espagne, etc...

On voit donc, spontanément, la réponse : les obligations de résultat qui fondent la subsidiarité active sont le fruit d'un processus d'apprentissage fondé sur la confrontation des expériences. D'ailleurs, c'est tellement vrai qu'un peu partout, se créent, dans les réseaux de ville, dans les réseaux de collectivités territoriales, des efforts d'échange d'expériences. La première idée, toute triviale qu'elle soit, c'est qu'on a à apprendre des autres. Mais quoique triviale, elle est, d'une certaine manière, toute nouvelle dans un processus d'ordre législatif. Ce que j'ai appris de mon expérience internationale – c'est d'ailleurs comme cela que j'en suis venu aux principes généraux de gouvernance qui, d'une certaine manière sont, en soi, des obligations de résultats – c'est que quand je dis « légitimité, démocratie, adaptation des dispositifs, partenariats entre acteurs, partenariats entre échelles », je décris déjà ce que j'appellerais volontiers « Les grandes obligations de résultats ». C'est-à-dire : voilà ce à quoi doit viser la gouvernance. Quand je dis que pour qu'une gouvernance soit légitime, il faut respecter le principe de moindre contrainte, c'est le fruit d'une expérience internationale qui montre effectivement qu'il faut chercher à s'attacher à rechercher ce principe de moindre contrainte si on veut construire une gouvernance légitime.

Derrière, il y a une idée fondamentale, qu'on pourrait presque qualifier d'hypothèse anthropologique : comme la gouvernance est l'effort de toute société de répondre à quelques objectifs fondamentaux que je vous ai rappelés, il y a des constantes qui se dégagent de la pratique. Plus on va chercher loin ces expériences, plus ces expériences sont puisées de contextes divers, plus les constantes mise en évidence seront probantes .

Vous voyez déjà que cela met au cœur du dispositif, un principe de recherche de comparaisons et un principe d'apprentissage. La subsidiarité active énonce que les obligations de résultat ne tombent pas du ciel, ne valent pas une fois pour toutes mais sont des principes qu'on aura élaborés ensemble à partir de l'expérience, qu'on enrichira d'expériences nouvelles, en revenant sans cesse sur l'ouvrage. Là, on est typiquement dans une gouvernance de processus, une gouvernance d'apprentissage. Ces idées se sont imposées à moi, avec une évidence aveuglante, il y a plus de vingt ans. J'avais organisé, avec le gouvernement vénézuélien, une réflexion internationale sur ce qui fait que les pouvoirs publics ont tant de mal à mener une politique pertinente dans les quartiers d'habitat très populaires, que ce soit ce que nous appelons chez nous, les quartiers sensibles ou que ce soit la ville informelle, les favelas, les bidonvilles en Afrique ou ailleurs. On avait à cette rencontre des gens de tous les continents et je m'étais borné à leur dire « Racontez-moi les difficultés que vous rencontrez à rendre l'action des pouvoirs publics pertinente ». J'ai été stupéfait de voir que finalement, ils racontaient tous la même histoire. Pour terminer, je vais m'attarder un peu sur cette histoire qu'on a appelée « *La déclaration de Caracas* » parce que je la crois emblématique de toute démarche de subsidiarité active. Pourquoi emblématique ? Parce que vous allez voir que *les principes qui ressortent sont extrêmement simples à énoncer et que chacun d'eux est une véritable bombe par rapport aux pratiques habituelles*. On avait trouvé six principes :

Le premier principe : il faut que les pouvoirs publics soient capable de reconnaître les dynamiques existantes dans un quartier. On va me dire « Evidemment ! La belle affaire ! ». Si vous regardez de près, vous verrez que les institutions ne sont capables d'identifier que ce qui est de l'action formelle, de l'association enregistrée. Un petit exemple : il y a une thèse très jolie qui a été primée par *Le Monde*, il y a trois ans, qui portait sur les parkings des grands ensembles. Cela ne paraît pas être de la haute sociologie, à première vue, les parkings de grands ensembles. Qu'est-ce que racontait cette thèse ? C'est que le week-end, les parkings des grands ensembles étaient le lieu d'une activité fébrile de réparation de bagnoles, etc. C'était donc un lieu de travail réapproprié par les gens. Cela fait partie des dynamiques. Une autre thèse à laquelle je pense parce que c'est amusant, portait sur le petit trafic auquel on se livre beaucoup dans les quartiers pauvres. Il était dit que quand on analyse de près, c'est un apprentissage de l'entrepreneuriat tout à fait comparable à une école populaire de commerce. Tant qu'on voit cela uniquement comme une entrave à la légalité, comment voulez-vous qu'on perçoive les dynamiques en cours ?

Deuxième principe : reconnaître que dans un même quartier pauvre, les intérêts des différents groupes sociaux peuvent être différents. Au lieu de dire « le quartier sensible », « la population des quartiers sensibles », de nouveau identifier la diversité des aspirations et être capables de traiter de cela.

Troisième principe : on ne peut coopérer avec les gens que s'ils ont un minimum de stabilité dans le statut. Cela se pose très fortement dans la ville informelle, dans les pays du sud, par ce qu'on appelle « la question de sécurité du statut foncier » notamment pour les femmes qui, souvent, sont dénuées de tout droit foncier. C'est dire que pour qu'il y ait investissement, il faut bien qu'il y ait enracinement. Cela veut dire que parfois, au rebours de l'idée « Quelle l'horreur, ce sont des ghettos. Il faut absolument disperser cette population » comme je l'ai connu il y a 40 ans à propos du relogement des cités de transit des immigrés de la région parisienne... il faut permettre à une population de s'enraciner. Oui, mais s'enraciner, cela peut vouloir dire aussi des réseaux d'influence, des clans, des obscurités par rapport à la collectivité territoriale, par rapport à la vision panoptique qu'auraient les institutions publiques sur l'ensemble de la société. C'est vrai mais reconnaissons que sans cette sécurité, sans cette possibilité d'enracinement, il n'y aura pas de transformation positive.

Quatrième principe. Il faudrait qu'en face de la population, on ait des gens qui soient porteurs de

la parole publique. Oui mais je l'ai rappelé dans les politiques de la ville, personne n'est prêt à parler au nom de personne. Pour parler au nom de la puissance publique, il faut ramener 40 personnes ! Cela ne peut pas marcher. Il faut donc repenser le service public pour qu'il y ait un interlocuteur unique, capable de traiter de l'ensemble des problèmes. On en est juste, maintenant, à se dire que les bureaux de poste pourraient avoir d'autres fonctions et qu'il y a des lieux de proximité comme celui-là dont il faut étendre les fonctions. Vous voyez tout ce que ce quatrième principe implique en France comme transformations.

Cinquième principe : les rythmes sociaux d'un côté et les rythmes administratifs et politiques de l'autre doivent pouvoir au moins en partie coïncider. Pour qu'il y ait coopération, il faut qu'on travaille dans les mêmes échelles de temps. Or ces échelles de temps sont aujourd'hui totalement disjointes. D'un côté, celui des rythmes sociaux, c'est l'urgence et le long terme : l'urgence des choses à résoudre aujourd'hui parce qu'on vit dans le quotidien et les choses qui se projettent dans l'avenir d'une génération, de la famille, de son intégration dans la ville, dans la société. Tandis que le rythme politique et administratif c'est l'annualité budgétaire et ce sont les mandatures. Juste l'entre-deux. Tant qu'on ne répond pas en termes de gouvernance en disant qu'on est capables de mettre en place des dispositifs qui répondent au court terme et au long terme, oublions la question de la pertinence de l'action publique.

Sixième principe, les gens dans les quartiers les plus pauvres ont des ressources. Des ressources financières, du temps, des savoir faire. Comment sommes-nous capables de combiner de la ressource publique et de la ressource privée ? En règle générale, nous ne savons pas le faire. J'ai vécu cela historiquement, dans la réhabilitation du logement. On sera confrontés exactement à la même question dans la réhabilitation thermique des logements. On dit « Concurrence, travail au noir... les artisans ne voudront pas, c'est très compliqué... qui sera responsable ? ». Bien sûr que toutes ces questions se posent. Si on ne les résout pas, oublions la question de la réhabilitation des quartiers pauvres des villes.

Vous voyez comment un échange international peut produire petit à petit, ce que j'appelle des obligations de résultat : des principes assez généraux mais qui sont des condensés de l'expérience. C'est de cela dont on a besoin : des condensés d'expérience. Bien entendu, supposons qu'on tente de mettre en œuvre ces principes dans une ville, dans une région de France et qu'on veuille sur ces bases construire une charte partenariale avec les habitants, il va falloir réfléchir : qui sont les habitants ? comment sont-ils représentés ? qui parle en leur nom ? Cela pose des tas de questions. Construire le dialogue collectif à l'échelle d'une agglomération ou à l'échelle d'une région à partir de ces principes, c'est inventer sur place l'adaptation concrète de principes généraux qui tirent leur force et leur pertinence de la diversité et de l'expérience internationale dont ils sont issus.

Voilà un exemple parmi d'autres qui fait comprendre le *modus operandi*, la manière de faire pour passer d'une gouvernance administrée à une gouvernance d'apprentissage et de construction des acteurs collectifs de demain.