

# La gouvernance à multi-niveaux

Pierre Calame\*

*\*Ingénieur en chef  
des Ponts et chaussées,  
président de la  
Fondation Charles  
Léopold Mayer*

Depuis que le Comité des régions de l'Union européenne a publié au printemps 2009 le *Livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux*, le concept s'est rapidement répandu et est même repris par l'OCDE. Une telle rapidité tient au fait que jusqu'alors, les approches classiques de la gouvernance résistaient à d'évidentes contradictions. Le fait qu'une des quatre institutions européennes, et assurément celle qui avait le plus d'intérêt à le faire, brise un tabou a libéré les esprits et ouvre enfin la voie à des approches nouvelles et nécessaires de la gouvernance.

Cette innovation n'est pas isolée, elle participe à une révolution plus large. Mais encore faut-il que le terme ne soit pas galvaudé, vidé de son sens, avant même d'avoir prouvé son utilité et de s'être traduit dans de nouvelles pratiques, auquel cas il perdrait vite sa force révolutionnaire et même son crédit, à force d'être cité sans même avoir réellement servi.

Comme souvent en matière de gouvernance, la France campée dans ses schémas mentaux étatistes et monarchistes ne s'est pas encore saisie du concept. Alors qu'il devrait être au cœur des nouvelles lois sur la décentralisation, il ne semble même pas avoir fait réellement l'objet d'un débat politique ou intellectuel.



Observatoire  
**action  
publique**

L'Observatoire de l'action publique mène un travail de réflexion autour de la modernisation et de l'efficacité de l'action publique. En croisant les regards et en mutualisant les bénéfices des expériences fructueuses, l'Observatoire souhaite faire analyses et propositions pour améliorer la qualité du service, simplifier les procédures, évaluer les mesures, optimiser les dépenses, afin de remettre l'utilisateur au cœur des politiques publiques. L'Observatoire est co-dirigé par l'universitaire Pierre Bauby et la députée européenne Françoise Castex.

## La gouvernance à multi-niveaux

Pour reprendre ces différentes considérations, je redirai successivement d'où vient la nécessité du concept, pourquoi il suscite tant de réticences ou d'ignorance en France, comment le mettre en œuvre de façon pratique et, enfin, comment il se relie à d'autres innovations pour former ensemble une révolution tranquille de la gouvernance.

### *L'ÉMERGENCE DU CONCEPT, AU CARREFOUR DE PLUSIEURS NÉCESSITÉS*

La nécessité d'aller vers une gouvernance à multi-niveaux résulte de plusieurs facteurs. C'est sa richesse, mais il en résulte aussi parfois une difficulté à en saisir les contours et toutes les implications. Le concept répond à trois nécessités qui ne sont pas tout à fait réductibles l'une à l'autre.

La première nécessité vient de *l'évolution rapide de la nature des territoires*. En France, par exemple, la grande majorité des communes dites rurales se situe maintenant dans l'orbite de villes. Le développement périurbain a été rapide, les frontières entre villes et campagnes s'estompent, les bassins d'habitat et d'emploi se dilatent. De 1950 à 2010, pour ne citer qu'un exemple, la population urbaine française a doublé mais la superficie du territoire urbanisé a triplé. De plus en plus d'aires urbaines chevauchent maintenant plusieurs départements, plusieurs régions, voire plusieurs pays, comme aux frontières de la France avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse.

Il est nécessaire de trouver des modalités de régulation à l'échelle de ces interdépendances effectives. Mais on a bien le sentiment que *les institutions courent après la réalité sans jamais la rattraper*. Or, le propre de la gouvernance est d'avoir à résoudre une contradiction : d'un côté, comme on le voit avec les communes, une société a besoin d'un cadre institutionnel stable, pour ainsi dire identitaire, permettant à chacun de se repérer. Mais, d'un autre côté, la gouvernance, outil de gestion de la société, doit se placer à l'échelle des réelles interdépendances qui, elles, sont mouvantes. Éternel défi des sociétés et des cultures : s'adapter pour mieux se pérenniser. Avec les approches traditionnelles de la gouvernance, dont le principe est d'associer à chaque institution des compétences et une base fiscale, le problème devient insoluble. On multiplie les niveaux de régulation, ils finissent par se télescoper mutuellement, les départements avec les grandes aires urbaines d'un côté et les régions de l'autre. On essaie de distinguer les « territoires de projet » des « territoires identitaires », mais sans jamais penser à nouveaux frais les rapports

## La gouvernance à multi-niveaux

entre les uns et les autres. On s'efforce de définir pour chaque question un « territoire pertinent ». C'est louable, mais outre le fait que sauf dans le cas de données physiques, comme les bassins versants, ces territoires pertinents fluctuent, ils ne coïncident pas l'un l'autre et on risque de recréer la situation de l'Ancien régime, avec des découpages administratifs, militaires et religieux qui s'interpénètrent et se chevauchent.

La seconde nécessité résulte du fait qu'*aucun problème sérieux de nos sociétés ne peut se traiter à un seul niveau*. Pensez à l'éducation, à la santé, à l'habitat, à la gestion de l'énergie. Dans tous les cas, il faut, pour mener une politique efficace, raisonnablement cohérente et globale, faire travailler ensemble ces différents niveaux.

Or les modalités de cette collaboration sont renvoyées aujourd'hui dans l'impensé. On fait comme si, à l'instar des réseaux routiers, il était simple d'établir une hiérarchie des infrastructures, permettant d'attribuer la construction et la gestion des autoroutes et des grandes routes nationales à l'État, les routes plus petites aux départements, et les liaisons de proximité aux communes, en passant par toutes les variantes de communautés de communes.

Mais même dans ce cas le plus simple, une gestion séparée de ces trois niveaux aboutirait vite à des absurdités dès que l'on se trouve dans un milieu urbain où le réseau est beaucoup plus maillé. *A fortiori* si l'on veut adopter une gestion multimodale de la mobilité, il est illusoire d'assigner les types de trafic à des types de voirie. Il faut se souvenir, pour la petite histoire, que les premiers réseaux d'autoroutes centrés sur Paris ne devaient disposer d'aucun échangeur en banlieue puisque leur « vocation », au double sens physique et administratif, était de relier rapidement des villes entre elles ! Ainsi, au nom de la pureté de la hiérarchie des réseaux, on en venait à priver les banlieusards des bénéfices de l'événement de leur propre milieu de vie, un peu comme aujourd'hui les campagnes voient défiler à grande vitesse des TGV qui les ignorent superbement.

Cette segmentation des compétences, *a fortiori* au service d'une conception patrimoniale et, osons le mot, féodale du pouvoir, si répandue encore dans notre pays, est totalement absurde dans d'autres domaines. Dans le cas de l'éducation, si l'on veut former des enfants et des jeunes à l'approche de la complexité, il faudrait que les programmes se nourrissent d'illustrations contextualisées. Malheureusement, lesdits programmes sont nationaux. Le travail périscolaire

## La gouvernance à multi-niveaux

se juxtapose au travail scolaire. Une collectivité est en charge de la construction quand l'autre est en charge de la maintenance. La gestion des ressources humaines est faite sur une base nationale et fait éclater en permanence les équipes pédagogiques, etc. Les mêmes remarques pourraient être faites dans tous les domaines.

En d'autres termes, ce qui est au cœur de la gouvernance, si l'on souhaite qu'elle réponde aux attentes de la société et pas seulement à celles des élus, devrait être de *définir les règles de coopération entre niveaux*, bref mettre la gouvernance à multi-niveaux au centre de la réflexion et de la pratique.

La troisième nécessité est de nature un peu différente. Si l'on devait caractériser « l'art de la gouvernance » en deux phrases – la gouvernance, comme la guerre, est un art d'exécution de sorte qu'il faut avoir de solides points de repère théoriques, mais ensuite les mettre en application dans une grande diversité de contextes – je dirais :

- la gouvernance, c'est l'art de gérer les relations ;
- la gouvernance, c'est l'art de produire à la fois plus d'unité et plus de diversité.

Ce qui précède a déjà été une première illustration de l'art de gérer les relations. J'insisterai ici sur le second volet. Une société a besoin d'unité, de cohésion, donc de régulations qui permettent de les assurer. Mais la société est diverse et se déploie dans des contextes infiniment divers. Comment alors, dans un pays aussi attaché à l'égalité formelle que le nôtre, combiner ces deux exigences ?

Notons d'abord l'importance de la notion d'égalité formelle : comme le montrent, encore récemment, les enquêtes internationales sur l'éducation, notre pays si égalitaire est l'un de ceux où les élites sont les mieux formées et où la majorité est moins bien formée que la moyenne internationale. Cherchez l'erreur !

On voit bien que l'égalité formelle, comme par exemple la gratuité de l'accès à l'enseignement public, combinée avec un caractère national des programmes, difficilement adaptables en fonction des publics, et avec une gestion nationale des ressources humaines, conduit – malgré tous les discours, voire les gesticulations comme le transfert de ressources des professeurs de classes préparatoires aux Zones d'éducation prioritaire (ZEP) – à mettre dans les collèges difficiles des



## La gouvernance à multi-niveaux

jeunes professeurs inexpérimentés et dans les établissements dans lesquels les enfants bénéficient du capital culturel des parents des professeurs plus qualifiés ou plus chevronnés.

Il est donc clair que des règles formelles d'unité peuvent en réalité, par leur uniformité stérile, produire exactement l'inverse de l'effet escompté. *Une gouvernance est d'autant meilleure qu'elle sait assurer la cohésion non seulement en n'empêchant pas mais même en encourageant la créativité locale et l'adaptation de principes généraux à chaque réalité concrète.* Ce principe d'adaptation demande à être descendu le plus bas possible, pas seulement au niveau de la communauté de communes mais au niveau de chaque école, de chaque pâté de maisons. Il est tout à fait fascinant, quand on sait qu'une communauté, aussi petite soit-elle, s'institue en se dotant de ses propres règles, de voir que l'on en est encore, de loi de décentralisation en loi de décentralisation, à mendier « le droit à l'expérimentation ». Le terme lui-même trahit l'intention et il est dramatique. Expérimentation veut dire une suspension *provisoire* des contraintes d'uniformité en vue d'inventer « expérimentalement » de nouvelles pratiques qui ont vocation à se généraliser. Et, attention, non pas se généraliser par contagion, d'autres communautés dans d'autres contextes trouvant utile de s'en inspirer, mais *par la volonté régaliennne, centralisatrice, de généraliser sans égard à la diversité des contextes*, une pratique nouvelle qui a fait ses preuves. On reste mentalement dans un univers hiérarchisé et normalisé.

Cela tient tout simplement au fait que nous ne concevons pas d'autres modes de cohésion que d'imposer aux collectivités de niveau inférieur (en termes de taille géographique j'entends) *des obligations de moyens*. On conçoit bien que ces obligations uniformes de moyens, appliquées à une diversité de contextes et à des communautés elles-mêmes douées de réflexion et de créativité, constituent une forme d'émasculatation de la société et, en tout cas, nous placent très loin de l'optimum.

La gouvernance à multi-niveaux va alors mettre en évidence non plus seulement l'exigence de coopération entre les niveaux mais aussi concevoir les procédures concrètes par lesquelles on peut ainsi passer des obligations de moyens à des obligations de résultats.



## La gouvernance à multi-niveaux

### LA FRANCE, VILLAGE D'ASTERIX FACE À L'INVASION DE LA GOUVERNANCE À MULTI-NIVEAUX

Pourquoi, si tant de considérations de natures différentes orientent vers une gouvernance à multi-niveaux, a-t-il été si difficile au niveau européen et reste-t-il toujours aussi difficile au niveau français d'en voir adopter le principe ? Pour avoir participé en 1982-1983, en tant que sous-directeur de la Direction de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'Équipement, à la négociation des premières lois de cette décentralisation, j'en donnerais la raison suivante : *elle heurte de plein fouet tant la conception patrimoniale du pouvoir que la stricte séparation entre pouvoirs politiques et pouvoirs administratifs et, au delà, la conception française et républicaine de la démocratie.*

Conception patrimoniale du pouvoir qui en fait un gâteau à partager, existant en quantité finie, là où le pouvoir devrait être associé mentalement à l'idée de créativité et de « faire ensemble » et étant à ce titre en quantité indéfinie. Une telle conception ne saurait se reconnaître dans la gouvernance à multi-niveaux, là où le pouvoir n'existe *que pour autant* qu'il soit construit par la collaboration. Pour des féodaux, cette idée d'un gâteau que l'on place « entre les deux » ne peut être que source de guerre.

En second lieu, l'idée, héritée de la Révolution, que le corps politique et le corps administratif sont deux entités radicalement différentes – le premier incarne la volonté du peuple sacralisée par les urnes tandis que le second est aux ordres du peuple et aussi transparent que possible (d'où par exemple la rapide rotation des cadres territoriaux de peur qu'ils n'en viennent à faire obstacle à la volonté populaire) – prive dans la théorie – la pratique étant évidemment radicalement différente – le corps administratif d'initiative. On le voit bien quand il s'agit de renforcer les relations horizontales entre les services pour sortir de la segmentation de l'action publique et adopter des approches plus cohérentes ; ou encore lorsqu'on cherche une approche plus participative dans les relations entre les fonctionnaires et les citoyens : c'est le corps politique qui se rebelle, par exemple les adjoints au maire qui voient se créer sous leurs pieds de nouveaux espaces de liberté pour « leurs » services.

Cette conception exacerbée de la politique en France, que l'on retrouve au niveau national dans les prétentions de chaque candidat à la magistrature suprême à changer la société en cinq ans,



## La gouvernance à multi-niveaux

avait conduit par exemple Gaston Defferre, grand féodal s'il en était, à poser le curieux principe qu'*aucune collectivité territoriale ne devait avoir d'autorité hiérarchique sur aucune autre*. Étrange conception politique qui en venait à considérer *in petto* que seule la bureaucratie d'État était capable de défendre l'intérêt général sans être aveuglée par des passions partisans.

Enfin, troisième volet de la construction idéologique, l'idée, séduisante en principe, selon laquelle, *pour qu'il y ait véritablement démocratie, il faut que les citoyens sachent qui est responsable de quoi*. Son corollaire en est évidemment qu'il faut du haut en bas de la pyramide institutionnelle définir et allouer à chaque niveau territorial des compétences exclusives. Ce genre de principe d'apparent bon sens est le fondement du millefeuilles administratif et politique. Mais il y a là véritablement une aporie de la démocratie : comment expliquer par exemple, comme le montrent au plan international toutes les enquêtes d'opinion, que dans les démocraties où le peuple choisit ses dirigeants, l'institution politique est une de celle dans laquelle on a le moins confiance ? La résistance est d'autant plus forte que l'on est là véritablement dans l'impensé. Il resurgit périodiquement. Par exemple, à chaque loi de décentralisation, on envisage de revenir sur des principes de compétences universelles de certains niveaux de collectivités territoriales, cette compétence universelle selon le législateur ne pouvant déboucher que sur un cafarnaüm généralisé dans lequel tout le monde s'occupe de tout. En d'autres termes, au lieu de chercher de l'ordre dans le mode de coopération entre niveaux de gouvernance, on s'imagine le créer par des règles universelles énoncées *a priori*. Comme la crédibilité du corps politique ou comme l'égalité des citoyens, on aboutit exactement à l'inverse du résultat souhaité.

Ce problème n'est pas spécifique à la France. Le cas de l'Europe est particulièrement intéressant. Voilà une entité politique qui met la relation unité/diversité au cœur même de sa définition. Et pourtant, la gouvernance européenne s'appuie fondamentalement sur des directives uniformes visant à assurer les conditions d'une parfaite concurrence. Même pour la Politique agricole commune, traitant d'un sujet qui doit par nature s'adapter à une diversité de contextes, il faut la réforme en cours pour que l'on admette des marges de manœuvre au niveau national.

A l'opposé de ces règles uniformes, l'Union européenne se caractérise par la méthode de « coordination ouverte » qui est, comme on le verra, très proche du principe de subsidiarité active, principal mode de mise en œuvre de la gouvernance à multi-niveaux. Mais, pour beaucoup de



## La gouvernance à multi-niveaux

fonctionnaires européens, il ne s'agit là que d'une gouvernance de seconde zone, d'une gouvernance « molle », où l'on ne sait pas vouloir mais seulement préconiser.

En 2000, Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, a lancé un Livre blanc sur la gouvernance. Les spécialistes de l'Europe, titulaires des chaires Jean Monnet dans différents pays européens, ont mis en avant les principes d'une gouvernance à multi-niveaux. Mais celle-ci fut balayée par une coalition franco-allemande : les Français y voyaient un Cheval de Troie conçu pour renverser la « République unie et indivisible » ; les Allemands interprétaient cette nouvelle forme de gouvernance à la lumière des conflits permanents entre l'État fédéral et les Länder. Une opportunité a ainsi été perdue, que le Livre blanc du Comité des régions de l'Union européenne tente de faire renaître. L'alliance de circonstance entre Français et Allemands pour bloquer cette innovation est significative : un État centralisé d'un côté, un État fédéral de l'autre ont finalement en commun la même conception de la démocratie et de la nécessité, pour la faire vivre, de tenter de répartir des compétences exclusives entre les différents niveaux de gouvernance.

### *LA GOUVERNANCE À MULTI-NIVEAUX NÉCESSITE UNE NOUVELLE PRATIQUE DE LA GOUVERNANCE*

Comment, concrètement, concilier unité et diversité ? Dans les rapports entre collectivités de rangs différents, celles de rang supérieur sont en charge de l'unité, celles de rang inférieur incarnant l'exigence de diversité. Il faut remplacer les « obligations de moyens » édictées pour assurer l'unité – des règles uniformes – par des « obligations de résultat » – la nécessité d'inventer dans chaque cas la meilleure manière d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixés. Dès lors, la question posée est de savoir *en quoi consiste et comment sont construites ces fameuses « obligations de résultat »*.

Le cas le plus simple, et le moins intéressant d'une certaine manière, est celui où les obligations de résultat s'expriment sous forme quantitative. C'était le cas « théorique » du déficit maximum des budgets publics des différents États membres de l'Union : il ne devait pas dépasser 3 %, à charge pour chaque État membre de choisir librement les moyens d'atteindre cette cible. Même chose pour le « paquet énergie » européen, le fameux 20-20-20 : à chaque État membre de trouver la meilleure combinaison possible d'action incitative, normative et fiscale pour y parvenir. Mais, dans la plupart des cas, les objectifs quantitatifs de ce type ne suffisent pas. On ne construit pas des quartiers vivants, où les classes sociales se mélangent, simplement en fixant un contingent de





## La gouvernance à multi-niveaux

logements sociaux par commune, pas plus qu'on ne lutte contre le handicap scolaire en décidant d'un taux maximum de redoublement ! Dans la plupart des cas, les obligations de résultat sont des *principes* à respecter pour mener une « bonne » politique. Il appartient au niveau « supérieur » de veiller à leur respect et au niveau « inférieur » de trouver, dans chaque contexte, les meilleures manières de les mettre en œuvre.

Mais 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* qui est à la base de la gouvernance à multi-niveaux : 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 pour l'intérêt général, mais de mettre en œuvre de façon créative, adaptée à chaque réalité, des principes généraux définis en commun.

Le concept est né de la Déclaration de Caracas de 1991. Un séminaire international avait réuni des responsables politiques et administratifs et des experts pour réfléchir ensemble aux difficultés auxquelles les pouvoirs publics faisaient face pour mener des politiques pertinentes d'amélioration des quartiers populaires des villes. En clair, en France, la politique de la ville. Dans d'autres pays, il s'agit plutôt de l'amélioration progressive de la ville spontanée, plus ou moins auto-construite – *favelas* au Brésil, *barrios* au Venezuela, *kampungs* en Indonésie, etc. Les échanges de Caracas ont montré, avec une surprenante évidence, que malgré les immenses différences de contexte *les conditions de réussite de ce type de politique étaient les mêmes et peu nombreuses*. Ce sont *les principes de Caracas*. Je les énonce tant ils sont significatifs de la subsidiarité active et plus généralement des défis de transformation de la gouvernance :

- principe 1 : connaître et reconnaître les dynamiques existantes dans le quartier, qu'elles soient formelles ou informelles ;
- principe 2 : assurer aux familles une sécurité statutaire suffisante pour qu'elles aient envie de s'investir dans le quartier ;
- principe 3 : reconfigurer les services publics pour que la population dispose d'interlocuteurs capables de dialoguer avec eux sur l'ensemble de leurs problèmes ;
- principe 4 : reconnaître qu'au sein d'un même quartier pauvre la société est très diverse et qu'il faut être capable de répondre à des attentes elles-mêmes diverses ;

## La gouvernance à multi-niveaux

- principe 5 : harmoniser les rythmes sociaux d'un côté, politiques et administratifs de l'autre ;
- principe 6 : mettre en place des moyens de financement qui permettent de combiner de façon souple financements publics et épargne des familles.

Certes, dira-t-on à la lecture de ces principes. Ils tombent sous le sens. Sauf que chacun d'eux est une bombe à neutrons pour les pratiques et les institutions actuelles de la gouvernance. La politique de la ville telle qu'elle est menée en France, par exemple, ne satisfait à aucun des six. Dans les années 1990, j'ai eu à ce sujet de multiples échanges avec des chargés de mission dans les quartiers difficiles. J'ai arrêté l'exercice parce qu'il était douloureux : ils adhéraient pour la majorité d'entre eux très vite à ces principes, mais se voyaient dans l'incapacité de convaincre les institutions qui les employaient, et *a fortiori* l'État français, d'évoluer dans cette direction.

Quelques années après, le ministère de l'Équipement m'avait confié la tâche d'animer l'évaluation collective de la politique de réhabilitation des HLM. J'ai suscité la création de dix groupes de travail multi-acteurs dans dix villes différentes de France. Une fois encore, ils n'ont pas eu de mal à se mettre d'accord sur les conditions de réussite de ces opérations. La première était évidemment que le diagnostic et la recherche de propositions soient menés de bout en bout avec la population et que l'usage des financements réponde effectivement à leurs attentes. Les conclusions de cette évaluation furent balayées d'un revers de main : pour un préfet, un bon dossier de réhabilitation est un dossier prêt. Fermez le ban.

Le secret du principe de subsidiarité active n'en est pas un : tout le monde le pratique intuitivement ou en perçoit, au moins confusément, les règles. A la base, l'idée que dans chaque société, dans chaque contexte, un problème similaire existe et a donc engendré des réponses politiques, administratives, techniques et sociales. Sur ces bases, on réalise des études de cas. Puis on confronte ces études entre elles en cherchant, par comparaison, quelles sont les causes structurelles de réussite et d'échec. Je n'ai pas la place de développer ici, mais on comprend bien que seule une démarche comparative, si possible internationale, si possible avec des contextes culturels, administratifs, politiques et économiques très différents les uns des autres, permet de trier, dans un cas donné, ce qui relève des circonstances et ce qui est véritablement structurel. De cette comparaison se dégagent, d'ailleurs souvent rapidement, les principes fondamentaux à respecter pour mener une « bonne politique ».

## La gouvernance à multi-niveaux

Enfin, chacun construit, sous le regard des autres, un plan d'action concret, c'est-à-dire la manière dont, dans chaque contexte et en tenant compte à nouveau des circonstances, on parvient à mettre en œuvre ces principes généraux définis en commun. A charge pour « l'autorité supérieure » de vérifier la mise en œuvre de ces principes, avec des moyens de coercition suffisants pour que ces principes, souvent dérangeants comme on l'a vu, soient effectivement mis en œuvre.

Une telle démarche, que l'on pourrait qualifier de cybernétique – on part de l'expérience, on dégager des principes généraux, on retourne à l'expérience –, suppose périodiquement de réviser, à la lumière de la nouvelle expérience acquise, les principes généraux.

Force est alors de constater que ces principes de subsidiarité active sont présents partout. Ils sont à la base des travaux de l'OCDE. Ils sont à la base de la méthode de coordination ouverte européenne. Ils sont aussi à la base de l'enseignement du management privé. Et, qu'ils l'explicitent ou non, la plupart des cabinets de conseil en management tirent leur légitimité et leur crédibilité des « casothèques » qu'ils ont construites et dont ils peuvent extraire ces principes généraux comme la substantifique moelle de leur savoir-faire.

Mais, dans le champ des politiques publiques, ces principes généraux n'ont jamais force de loi et restent, pourrait-on dire, dans l'univers du « droit mou », des principes qui ont une force morale mais dont chacun fait ce qu'il veut. C'est *la connexion du droit dur et du droit mou que la gouvernance à multi-niveaux invite à franchir.*

Tout cela, une fois encore, est bien connu de tous. C'est la raison même des échanges entre villes et des programmes de recherche comparatifs. L'un des exemples les plus aboutis au plan de la méthode est URBACT, le programme européen de recherche sur les villes, qui organise systématiquement, thème par thème, des échanges entre une dizaine de villes de différents pays européens.

Ces échanges ont deux vertus conjointes : ils permettent de dégager des principes généraux de réussite ; ils offrent à chacun l'exemple des autres, que l'on peut si nécessaire transposer chez soi en l'adaptant à son propre contexte. Ce qui signifie que si l'on fait sauter les verrous intellectuels et politiques que j'ai décrits précédemment, les choses peuvent ensuite aller très vite.

## La gouvernance à multi-niveaux

### LA GOUVERNANCE À MULTI-NIVEAUX RENVOIE À D'AUTRES ASPECTS DE LA RÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE

Il est facile de voir que l'innovation conceptuelle et institutionnelle de la gouvernance à multi-niveaux fait partie d'un changement plus systémique que j'appelle la révolution de la gouvernance. J'en prendrai quelques exemples.

Tout d'abord, si les principes généraux ne peuvent découler que de l'expérience comparative, *les réseaux internationaux de villes et de territoires deviennent une forme alternative et coopérative, « en réseau horizontal » de construction de la mondialisation. Forme alternative à quoi ? Aux modes de négociation intergouvernementaux qui se fondent sur la définition a priori « d'intérêts nationaux » que l'on confronte entre eux. Les réseaux de villes, eux, n'opposent pas les intérêts des villes, ils cherchent à tirer des expériences de chacun des leçons pour que tous agissent mieux. Un bon exemple en est donné en Europe par la « Convention des maires », à laquelle adhèrent les villes qui ont pris l'engagement volontaire d'améliorer leur système énergétique en allant au-delà du « paquet énergie » européen. De leurs échanges sont nées les « trente propositions pour une politique d'efficacité énergétique » mises en forme par l'association Energy Cities.*

On s'aperçoit aussi que les principes généraux tirés de l'expérience font pratiquement toujours référence à la collaboration entre pouvoirs publics et autres acteurs. Ainsi, à une conception de la gouvernance qui oppose action publique d'un côté et action privée de l'autre se substitue l'idée de *co-production du bien public*. Une autre révolution mentale en France ! Il suffit là encore de regarder les projets de loi de décentralisation en cours pour voir la difficulté qu'a cette idée simple à faire son chemin. Pourtant, le rapport européen sur les services publics élaboré par CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) est parfaitement clair : l'important n'est pas de savoir si le statut du gestionnaire des services publics est public ou privé – le sujet pourtant de la plupart des discussions politiques et théologiques autour du service public –, mais de savoir *si ce gestionnaire est capable d'associer la population à la gestion du service*.

Le principe de subsidiarité active oppose aussi à la gouvernance segmentée, si caractéristique de nos institutions publiques, une approche globale qui ne peut être que territorialisée.

## La gouvernance à multi-niveaux

Enfin, la mise en œuvre de ce principe permet de *dissocier légitimité d'exercice du pouvoir et légalité de cet exercice* : la légitimité, c'est le sentiment de la majorité de la population d'être gouvernée au bénéfice de l'intérêt commun ; la légalité, c'est le fait d'avoir nommé les dirigeants selon des règles convenues. La légitimité découle notamment de l'intelligence consacrée à la recherche de politiques adaptées à chaque cas concret et ce test de pertinence est précisément celui qui a été décrit à propos de la subsidiarité active. Mais il a fallu une bonne vingtaine d'années, au niveau de l'OCDE, pour que l'on en vienne à dissocier les concepts de légitimité et de légalité. Cette distinction heurtait de front l'essence même de la démocratie selon laquelle les gouvernants sont bons puisqu'ils ont été choisis librement par la majorité de la population. A voir, de Sarkozy à Hollande, la manière dont nos présidents successifs tombent dans des abîmes d'impopularité, on se prend à rêver.