

Les conditions à réunir pour que les territoires puissent jouer effectivement ce rôle fédérateur.

Résumé : Dans le contexte français, où la ressource fiscale va essentiellement à l'État et où une longue tradition de centralisation a fait des collectivités territoriales des acteurs à l'autonomie et aux moyens très limités, il faut doter les territoires des compétences et des moyens humains nécessaires pour les mettre en mesure d'assumer ce nouveau rôle, entreprendre une profonde réforme culturelle de l'État, pour qu'il devienne partenaire et non tuteur des territoires et combler le retard de la France à l'égard de l'Union européenne en adoptant les principes et méthodes d'une gouvernance à multi-niveaux faisant de la coopération entre les différentes échelles de gouvernance le fondement de l'action publique.

Territoires et filières, les deux acteurs pivot de société durables¹

Parce que nos crises sont des crises des relations, les acteurs de l'avenir sont ceux qui sont en mesure d'organiser les relations et les coopérations. Deux acteurs s'imposent pour cette raison: les **filières mondiales de production**, capables d'organiser les relations « *verticales* » entre la myriade d'acteurs contribuant à ces filières ; les **territoires** capables d'organiser les relations « *horizontales*, » enracinées.

Les filières mondiales, qui structurent les grandes branches d'activité, textile, automobile, construction et travaux publics, électronique, agro-alimentaire, média, métallurgie, etc., sont la figure typique d'une économie globalisée. L'épidémie de la Covid et les difficultés rencontrées par la relance post-Covid nous ont rappelé leur place prédominante, la spécialisation des différents pays dans ces filières, les fragilités qui en découlent. Dans la plupart des filières, un nombre limité de très grandes entreprises sont liées par des relations d'allégeance avec des myriades de partenaires de statuts divers, filiales, sous-traitants, fournisseurs entre lesquels existent des contrats de nature commerciale dissimulant souvent des relations dissymétriques (comme ce que l'on observe entre donneurs d'ordre et exécutants dans des sociétés « uberisées »). C'est la raison pour laquelle la loi française sur le devoir de vigilance², bientôt étendue à l'Union européenne, fait devoir aux entreprises donneuse d'ordre d'assumer leur influence sur leurs partenaires commerciaux en veillant au respect d'un certain nombre de principes. Répartition équitable de la valeur créée entre tous ces acteurs, traçabilité des émissions de gaz à effet de serre tout au long du processus de production, gestion du cycle de vie des produits, normes de compatibilité entre les composants, respect des droits humains par chacun d'eux constituent ensemble les conditions de filières écologiquement et socialement durables.

Les territoires, entendus comme bassins de vie et comme système de relations entre acteurs sont par excellence le niveau de gouvernance où les dimensions sociales, écologiques et économiques se combinent, se renforcent mutuellement ou se contredisent. C'est aussi un niveau privilégié de coopération entre acteurs de toute nature, y compris acteurs étatiques,

¹Filières et territoires acteurs pivot ; extrait de l'Essai sur l'oeconomie

²https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_relative_au_devoir_de_vigilance_des_soci%C3%A9t%C3%A9s_m%C3%A8res_et_entreprises_donneuses_d%27ordre

qui se connaissent et peuvent, autour d'un projet à long terme partagé, faire l'apprentissage de la confiance mutuelle et de la coopération.

La revanche des territoires³

La nature des crises de la modernité et l'importance des synergies qui caractérise l'économie actuelle font qu'après deux siècles d'effacement progressif des territoires locaux, au profit de l'État et des grandes entreprises (les deux gagnants de la modernité), nous assistons aujourd'hui à une revanche des territoires. Ils appartenaient au passé. Ils sont appelés à forger l'avenir. La montée en puissance des métropoles en est une illustration. Le caractère novateur des stratégies de conduite de la transition dans certains territoires en est une autre.

Sans réforme profonde de l'État, les territoires ne pourront pas assumer leur rôle dans la transition⁴

Quelques territoires ont entrepris très tôt, il ya plusieurs décennies, d'engager, malgré tous les obstacles, une véritable stratégie de changement à long terme. Il n'en reste pas moins que dans un pays comme la France, profondément marquée par des siècles de centralisation, où l'État dispose de l'essentiel des ressources fiscales, d'une part significative des compétences spécialisées et continue à se considérer comme l'inspirateur et le moteur de l'innovation, sans une profonde mutation culturelle, politique et administrative de l'État les territoires peinent à assumer leur nouvelle vocation, à réaliser toutes leurs potentialités dans la conduite de la transition.

Penser localement pour agir localement et globalement

Chaque territoire, urbain ou rural, grand ou petit, est pris dans le même mouvement mondial, traversé par tous les courants de la mondialisation. Ce qui fait que le territoire est le lieu par excellence où des citoyens peuvent penser ensemble ce qui leur arrive. Pour ne prendre qu'un exemple lié au climat, le territoire est le meilleur lieu pour mesurer l'empreinte écologique de la société et pour interroger les modes de vie et de production qui déterminent cette empreinte. A condition de disposer de toute l'information pertinente, le territoire est le lieu par excellence où *penser*. Mais il serait malhonnête de faire croire aux habitants d'un territoire qu'ils peuvent radicalement modifier l'empreinte par des actions à cette échelle. Par exemple, on met l'accent presque exclusif sur les dépenses d'énergie dans le chauffage et les déplacements, qui sont à la portée des habitants et des collectivités locales, alors qu'au total elles représentent moins de 20 % de l'empreinte écologique totale, un chiffre comparable à l'empreinte des seuls services publics dont on ne parle jamais⁵.

Penser localement, oui, mais pour agir à la fois au niveau local et au niveau global, national et européen en particulier. D'où l'importance des réseaux de territoires.

Cesser de confondre égalité et uniformité

³La revanche des territoires. Extrait du livre Ecologie des territoires, Editions Terres urbaines, 2020

⁴La transition systémique à l'échelle des territoires. Note de doctrine de la Fabrique

⁵Assises du climat. Leçons des neuf séances. En particulier séance 8

Les tenants de la centralisation s'abritent souvent derrière l'attachement des Français au principe d'égalité de tous, en particulier de l'égalité des chances ou de l'égalité d'accès aux services publics, pour pérenniser leur propre pouvoir. Mais c'est confondre égalité théorique et égalité réelle. Les citoyens ne s'y trompent pas. Renforcer les territoires n'implique pas de renoncer à l'effort de redistribution de la richesse nationale entre les régions et les catégories sociales. Mais c'est par contre mettre fin à une hypocrisie. On le voit dans le domaine de l'éducation : c'est au pays qui clairotte le plus fort le principe de l'égalité des chances que, dans les faits, de tous les pays développés, on constate de fait la plus grande inégalité devant l'école. Car, dans la pratique, on privilégie des enseignements abstraits, mal enracinés dans des contextes territorialisés, ce qui avantage massivement les enfants des classes moyennes. Même observation en matière d'accès à l'emploi : ce n'est pas la multiplication de mesures nationales uniformes visant chacune à réduire tel ou tel handicap qui permettra à chacun de trouver sa place dans la société et son utilité sociale. Ce n'est pas un hasard si de tous les pays de même degré de développement la France est la championne de l'inefficacité des redistributions. C'est à l'échelle des territoires que chaque catégorie de population peut, dans le cadre de pactes collectifs de lutte contre l'exclusion, trouver sa place dans la société, dans un équilibre retrouvé entre aide de la collectivité et utilité à son service.

Les propositions qui suivent forment deux volets inséparables. Elles ne sont pas exhaustives mais illustrent les pas concrets qui peinent à être faits au cours de la prochaine mandature.

1. Outiller les territoires pour leur permettre d'assumer ce rôle pilote de la transition.

Chaque bassin de vie devrait disposer, en co-financement par les collectivités et l'État, d'une *Agence économique territoriale*⁶ amenée à documenter le métabolisme des territoires, à mesurer l'empreinte écologique de la société, à organiser la gestion des biens communs, comme l'eau, l'air, la terre, à construire et valoriser le capital immatériel des territoires qui est le fruit de longs apprentissages et l'art de relever ensemble des défis communs et de faire coopérer les acteurs unis par un projet commun, à promouvoir l'économie de la fonctionnalité, l'économie circulaire ou l'écologie industrielle et territoriale. La France a su créer de telles agences locales autrefois pour encadrer la croissance urbaine, les Agences d'urbanisme. Elle doit s'en inspirer face aux nouveaux enjeux.

2 Redistribuer les pouvoirs et doter les territoires d'une véritable autonomie financière.

La part de la fiscalité directe des collectivités dans l'ensemble de la masse fiscale est singulièrement faible et s'est encore amenuisée avec la suppression de la taxe d'habitation. La réforme régionale de 2015 a prétendu renforcer les régions en en réduisant le nombre. C'était se moquer. La plus grande région française a bien moins de compétences et de ressources fiscales que le dernier des cantons suisses et dispose d'un budget cinquante fois moindre que ses consœurs allemandes, italiennes ou espagnoles. Les ressources des collectivités les mettent en dépendance financière donc stratégique à l'égard de l'État ; elles subordonnent leurs capacités d'action innovante à la course aux subventions nationales ou

⁶Agences économiques territoriales. Extrait de l'Essai sur l'économie. Pierre Calame. ECLM 2009. (Économie : l'art d'apporter le maximum de bien être à tous dans le respect des limites de l'environnement (<https://fr.wiktionary.org/wiki/%C5%93conomie>))

européennes, organisées les unes et les autres autour de « projets » et de procédures qui sont autant de freins à l'émergence de réelles stratégies territoriales à long terme.

La volonté de l'État de soutenir des stratégies de changement systémique au niveau local se heurte en permanence à son propre fonctionnement qui multiplie les « agences » supposées impulser le changement « de haut en bas » et ne voit comme mode de diffusion de l'innovation que son propre modèle expérimentation-modélisation-généralisation. Dernier exemple en date : les Contrats de relance et de transition écologique. Les intentions affichées sont parfaites mais la procédure proposée, les délais fixés et l'exigence de conformité avec un plan de relance défini nationalement contredisent et annihilent ces bonnes intentions⁷ 1.3

3. Promouvoir la gouvernance à multiniveaux.

La décentralisation « à la française » souffre, outre la faiblesse de la base fiscale des collectivités locales, de trois défauts congénitaux : les « blocs de compétence » qui consacrent l'absence de coopération entre niveaux de gouvernance ; la priorité accordée aux anciennes structures politiques hérités de la France rurale et napoléonienne, la commune et le département ; l'absence d'autorité d'une collectivité sur une autre, reflet de la méfiance atavique du corps politique à l'égard du « clientélisme » présumé des élus locaux (comme si ce clientélisme n'existait pas à d'autres niveaux!) et du rêve d'une égalité abstraite qui se traduit en tous domaines par une réduction à l'uniformité. Un nouveau « big bang » est nécessaire. Il comblera le fossé entre une Union européenne où la gouvernance à multiniveaux (et le principe de subsidiarité active qui en est le corollaire) sont devenus la référence⁸, et une France des préfets, régentant les relations entre les niveaux de gouvernance.

4 Conduire la révolution culturelle des services de l'État.

Sans cette révolution culturelle, les services de l'État ne joueront pas le jeu de la gouvernance à multiniveaux. Avec la décentralisation, l'État s'est désinvesti du niveau local, le gérant de loin, mais toujours de façon aussi prégnante vu son poids législatif, réglementaire et fiscal. Se désinvestissant, il a enfermé les services de l'État dans les préfectures de région ou dans l'administration centrale, les a réduits à des gestionnaires de procédures. En désapprenant le territoire, l'État a désappris la coopération entre acteurs ou l'approche de la complexité. Et, du fait même de cette perte de compétence, il tend à se comporter en donneur de leçons, à délivrer des conseils sur des questions qu'il ne connaît plus. On parle, à l'occasion des projets de réforme de l'État, de la formation de ses fonctionnaires aux questions de transition. Cette formation restera abstraite si l'État reste absent de là où se gère la complexité, où s'organisent les coopérations, où peut se concevoir la transition : le territoire. Le cursus des fonctionnaires d'État doit donc impérativement passer par un engagement territorial, soit au sein d'une collectivité, soit dans un poste où l'État est appelé à réellement coopérer avec les autres acteurs d'un territoire.

5 Inscrire l'action de l'État dans un partenariat à long terme avec les territoires, accompagnant des stratégies longuement mûries localement.

⁷Pierre Calame lettre au Premier Ministre Jean Castex à propos des CRTE

⁸Communication de la Commission européenne : les principes de subsidiarité et de proportionnalité ; renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques européennes. Octobre 2018

Rien n'illustre mieux les contradictions dans lesquelles se débat l'État dans ses relations aux territoires que les Contrats de relance et de transition écologique, CRTE, lancés par le présent gouvernement. Intention louable : l'État veut s'amender, cesser le petit jeu des procédures sectorielles qui s'accumulent sans lendemain (on renonce ici à en énumérer les sigles), réunifier son partenariat avec les territoires en privilégiant l'échelle des bassins de vie et en inscrivant son action dans des stratégies définies localement. Bravo. Mais la même circulaire qui annonce ces belles intentions les contredit aussitôt en fixant pour l'élaboration des stratégies des délais absurde­ment courts et en précisant que ne seront financées que les actions prédéfinies par un plan de relance national strictement sectoriel. L'État doit s'engager à dépasser ces contradictions, à définir, conformément au principe de subsidiarité active⁹, les lignes directrices de son plan de relance, abondé par sa part du plan de relance européen, en subordonnant l'ensemble de ce plan à une stratégie de transition, puis laisser les collectivités territoriales définir en fonction de leur contexte, le meilleur moyen de concrétiser ces lignes directrices

6 Enraciner l'éducation dans des réalités territoriales.

Le partage des tâches éducatives en France est hautement significatif : les collectivités s'occupent des locaux et de leur entretien, l'État du contenu de l'enseignement. Et ce contenu est lui-même déconnecté de tout enracinement local, ne laissant aux collectivités locales que les activités parascolaires. Or la complexité s'apprend avec les pieds plus qu'avec la tête, en découvrant des réalités concrètes. Et la responsabilité, entendons la responsabilité joyeuse (celle qui rend sujet de son destin, pas la responsabilité culpabilisante consistant à expliquer à des enfants qui n'y sont pour rien que tout va de mal en pis) s'apprend très jeune en entreprenant ensemble des actions concrètes à sa mesure. Les exemples sont nombreux en Europe et dans le monde, de l'efficacité d'une telle approche¹⁰. Elle devrait donc consister en France à réancrer l'enseignement dans les territoires, à définir au plan national, selon les principes de la subsidiarité active, les grandes lignes de l'apprentissage, puis à passer des conventions avec les territoires pour que des approches d'exception deviennent la règle.

⁹La gouvernance à multiniveaux. Pierre Calame. Publié par la Fondation Jean Jaurès. Décembre 2013

¹⁰L'ancrage territorial de l'éducation : une condition majeure de transformation des systèmes éducatifs et des territoires in :http://citego.org/scrutarijs_fr.html?q=education+responsabilit%C3%A9