

33<sup>ème</sup> Congrès International du CIRIEC International de  
Valence 13/15 juin 2022

## Atelier A

Jean-Philippe Milesy  
Membre du Conseil d'Orientation du Ciriec-France

Mesdames, Messieurs, chers amis,

La question qui nous occupe aujourd'hui n'est pas nouvelle.

Quand le président Alain Arnaud m'a demandé de substituer mon ami Jean Louis Cabrespines dans cet atelier sur la gouvernance et plus particulièrement sur *Gouvernance et démocratie dans les territoires* je me suis trouvé transporté par la pensée à Sienne.

Il existe au cœur du Palais communal, au fond de la conque que constitue cette place en amphithéâtre, célèbre pour y voir se dérouler le Palio et qui était le centre de la vie républicaine, une salle bien particulière dite salle de la Paix » ou plus souvent « del buon governo ».

L'historien Patrick Boucheron, professeur au Collège de France, y a consacré un ouvrage intitulé « Conjurer la peur » qui décrit et analyse la fresque d'Ambrogio Lorenzetti à partir sans doute des prêches de Bernardin de Sienne, qui déploie sur trois panneaux l'allégorie de ce « buon governo ».

Quand la Podesta siennoise a commandé une telle œuvre, la ville, la République étaient en déclin.

Il s'agissait de réaffirmer aux yeux des Siennois et de leurs visiteurs les voies du bon gouvernement de la cité, du bien commun incarné par un puissant vieillard et fondés alors sur la paix et la concorde, la justice et la tempérance.

Que seraient aujourd'hui les allégories représentées dans une telle œuvre ?

Qu'en est-il de l'état de nos sociétés, alors que nous nous posons cette question ?

Avant d'entrer dans l'essentiel du sujet je voudrais présenter une remarque liminaire et souligner ici mes réserves sur l'emploi, tel qu'il se développe de nos jours, du terme « gouvernance ».

Celui-ci est apparue et s'est répandue en France tandis que s'imposait la doxa libérale.

Alain Supiot, juriste, lui aussi professeur au Collège de France, dans son ouvrage « La gouvernance par les nombres » oppose celle-ci au gouvernement par les lois.

Nous assistons à un véritable changement de paradigme juridique qui tend à faire du droit des affaires, le droit dominant.

Sont représentatives de ce changement, les clauses qui dans les traités internationaux de libre échange tendent à exonérer les grandes entreprises mondiales des législations nationales, voire transnationales et à imposer des cours d'arbitrages plutôt que les juridictions tout cela au nom d'une « global governance »

Le terme de gouvernance est selon Alain Supiot lié aux évolutions de ces dernières années telles le « new public management » qui tend à imposer à la conduite des administrations et services publics voire des collectivités les règles de conduite des entreprises à l'heure de la financiarisation accélérée où tout doit être réductible à une série d'indicateurs chiffrés monétairement, alors que nous savons la complexité des situations, et l'irréductibilité de bien des aspects de l'humain et de l'intérêt général à ces seuls critères.

« Gouvernance » s'inscrit donc dans le projet libéral, dans une certaine dissolution des institutions démocratiques, dans un passage d'une société fondée sur le droit à une entité guidée par la recherche de l'efficacité dans une certaine confusion des responsabilités de chacun.

En dépit de cette remarque, pour ne pas sembler vouloir échapper aux termes de l'exercice, je me résoudrai à l'emploi de ce terme.

Et donc intéressons nous à la gouvernance et la démocratie dans les territoires.

S'inscrivant pleinement dans ce sujet, depuis près de deux ans, notre CIRIEC-France s'est engagé dans un travail collectif sur « Economie collective et territoires » qui a vu la publication au mois d'avril d'une première monographie sur les problématiques de santé et devrait déboucher de nouvelles publications au quatrième trimestre. C'est donc un dossier en chantier, « a work in progress » que je présenterai ce jour.

Nous sommes partis d'une contribution de notre ami Michel Papaud, préfet, qui était alors directeur général des services de Grenoble-Alpes-Métropole.

Ce n'est pas indifférent que nos travaux aient pour berceau Grenoble. L'ancienne capitale du Dauphiné, au cœur des Alpes, grande ville universitaire, est depuis des décennies un territoire d'innovations en matière de démocratie locale. C'est dans cette ville, sous l'impulsion de son maire d'alors, Hubert Dubedout, que furent lancés dans les années 70, les Groupes d'action municipale qui, inscrits dans les réflexions de la « deuxième gauche », représentaient une formation originale d'association des populations aux affaires de la cité, c'est à dire à l'essence même de la « politique ».

Dans sa contribution, publiée dans les Cahiers du CIRIEC, Michel Papaud abordait la complexité des situations économiques, sociales et environnementales au sein d'une Métropole.

Il y écrivait :

*« Tout se passe comme si face à un modèle économique orthodoxe devenu manifestement inadapté, mondialisé et spéculatif, face à la montée des risques sociaux, sociétaux et environnementaux, le territoire et sa forme d'économie d'intérêt collectif apparaissent à tous égards constituer une alternative d'organisation opportune, un lieu de repli, de recentrage et de rebond, un espace d'autonomie et protection collective permettant d'offrir une réponse mieux adaptée aux problématiques de notre temps. »*

Les Métropoles ont été mises-en-place récemment, en 2015, et connaissent des fortunes diverses, assurant le plus souvent la domination de la ville-centre.

Grenoble-Alpes-Métropole qui compte 450.000 habitants, regroupe, outre la ville-centre, des banlieues aux traditions industrielles parfois en déclin, mais aussi des communes rurales et touristiques.

Dans la continuité des pratiques de démocratie locale évoquées ci dessus, les élus et les dirigeants de la Métropole ont cherché un équilibre entre les collectivités et un engagement de l'ensemble des acteurs, institutionnels, entrepreneuriaux et citoyens dans la recherche de l'intérêt général et le développement des communs.

Ainsi était recherchée une dynamique voulue par les équipes politiques de la Métropole, étaient ouvertes les voies d'une association la plus étroite possible entre collectivités et services publiques, entreprises locales et un tissu associatif très fort où s'engagent de très nombreux citoyens engagés, de nombreux bénévoles concourant à des mission d'intérêt général.

Au cœur de ce processus on trouve, bien évidemment les acteurs de l'économie collective, qu'il s'agisse des structures de l'économie publique locale, (Sociétés d'économie mixtes –SEM- ou nouvelles Sociétés publiques locales –SPL-), les structures déconcentrées des grands services publics et grandes entreprises nationales et les structures de l'économie citoyenne que constituent les entreprises de l'Économie sociale et solidaire.

C'est sur la mobilisation conjointe des élus, des entrepreneurs publics et des citoyens mais aussi d'entrepreneurs privés engagés dans la responsabilité sociale et le développement de leur territoire, que repose essentiellement ce processus.

Il repose donc sur une dynamique de démocratie locale.

La note de Michel Papaud a ouvert, comme je l'indiquais, au sein du CIRIEC-France, et notamment au sein de son Conseil d'Orientation, un large débat et a conduit à la mise en place d'un chantier intitulé « Economie collective et territoires » qui se poursuit.

Sous la conduite de notre ami Jean-Louis Cabrespines et à partir d'une note de cadrage du regretté Jacques Fournier, des groupes de travail thématiques se sont réunis et continuent de le faire sur :

Santé  
Travail emploi  
Finances  
Mobilité  
Eau et Énergie  
Bénévolat, volontariat, engagement  
Éducation  
Logement  
Care

Le développement durable étant repris dans l'ensemble de ces thématiques.

Pour l'ensemble des items, des contributions sont recherchées tant de la part d'acteurs des structures de l'Économie collective que d'universitaires et chercheurs spécialistes des questions traitées, dans l'esprit qui a toujours prévalu au sein de notre CIRIEC-France.

A chaque étape, les membres des groupes de travail ont été confrontés à la question déterminante de la démocratie, tant au sein des collectivités qu'au sein de nos entreprises de l'économie collective.

## Démocratie

Nelson Mandela reprenant Gandhi disait dit « Tous ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi ».

La participation des populations des territoires, des acteurs et usagers de l'économie collective, est ainsi essentielle au succès et surtout à la durabilité des actions menées.

Une remarque à propos de la démocratie au sein de nos sociétés occidentales.

C'est à mes yeux un sujet en tension.

La démocratie politique et sociale, celle qui imprégnait nos États et la société civile au lendemain de la Seconde guerre mondiale, celle qui fondait la Conférence de Philadelphie et celle qui portait les fondateurs des grandes institutions internationales, se trouve aujourd'hui l'objet de préoccupantes

remises en cause et pas seulement de la part des régimes ouvertement dictatoriaux dans leur grande diversité. Les grands penseurs libéraux dont l'esprit imprègne le développement de nos sociétés se sont montrés souvent indifférents, voire hostiles à la démocratie telle qu'elle était jusque là admise.

Friedrich von Hayek, comme Milton Friedman, s'accommodaient sans état d'âme de régimes dictatoriaux ou à tout le moins autoritaires.

Dans le même état d'esprit, à bien des égards un dirigeant comme Victor Orban n'est pas un démocrate illibéral, mais un libéral anti-démocratique.

L'individualisme tel qu'il est promu, l'esprit de compétition ou de concurrence tel qu'il est exalté, l'autre présenté comme l'adversaire, voire l'ennemi, contribuent à désagréger les sociétés qui sont le terreau même de la démocratie.

Cette dernière montre, fort heureusement, des capacités de résistance mais elle est en tension à quelque niveau que ce soit.

Cette situation de replis démocratiques touche nos champs de l'économie collective y compris nos entreprises d'économie sociale et solidaire et interfère dans les approches territoriales.

S'agissant de ces dernières, les problèmes à surmonter dans le développement de politiques locales telles que celles qui promues par notre ami Michel Papaud ne sont pas simples. Ainsi la création des Métropoles, évoquée ci-dessus, n'a en rien contribué à simplifier ce que l'on appelle en France le « millefeuille » administratif.

État, régions, départements, métropole et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), communes comment s'y retrouver ?

Il est difficile pour la citoyenne, pour le citoyen, de comprendre les champs d'intervention des uns ou des autres. Or cette compréhension est la condition de toute participation, de tout engagement si souvent évoqués ou revendiqués dans les discours des politiques.

Vers qui se tourner pour exprimer un besoin ?

Comment participer activement aux enquêtes publiques qui doivent en principe précéder toute prise de décision impliquant un territoire et leurs populations ?

Comment évaluer les besoins réels et la pertinence des décisions prises lorsque la loi elle-même en France n'est pas respectée par ceux-là mêmes qui l'ont faite ? Le non-respect des études d'impact obligatoires, préalables à tout projet de loi en est un exemple criant.

Comment participer en connaissance de cause aux votes des budgets participatifs mis en place par nombre de collectivités ?

Dans le même temps, les collectivités publiques sont de plus en plus souvent amenées, volens nolens, à déléguer des fonctions parfois essentielles à la vie quotidiennes de nombreux habitants à des structures souvent associatives, mais aussi des entreprises privées lucratives qui créent un nouvel échelon la mise en œuvre des décisions publiques.

Malgré les procédures d'évaluation et de contrôle comment arriver à une cohérence globale de l'action publique ?

Il faut un réel volontarisme politique pour mettre-en-œuvre la participation active des citoyennes et des citoyens à une démocratie locale souvent vantée ou revendiquée.

Subsidiairement se pose la question de la notion même de citoyenneté locale.

Notamment dans de nombreuses communes des banlieues urbaines, des écarts entre la citoyenneté politique et la réalité des populations peuvent remettre en cause la légitimité de nombreuses décisions.

Dans un contexte de développement général de l'abstention aux élections politiques, on voit des municipalités élues par une minorité (parfois infime) des habitants de leur territoires : une bonne part de ceux-ci sont en effet non-nationaux sans droit de vote.

Ne faudrait-il pas, pour réduire cette anomalie, donner ce droit de vote s'agissant d'une commune, dans un EPCI, à l'ensemble des habitants y compris les étrangers non-communautaires (hors UE).

Des études régulières portant sur des panels importants, pas de simples sondages, montrent qu'une majorité de citoyennes

et de citoyens français est aujourd'hui favorable à ce vote pour les élections locales.

Mais la question démocratique se pose aussi parmi les acteurs de l'économie collective, qu'il s'agisse des entreprises et services publics ou des entreprises de l'Économie sociale et solidaire.

Les privatisations ou les transformations en sociétés ordinaires de nombre d'entreprises nationales ont mises celles-ci en tension entre les missions d'intérêt général qui demeurent les leurs et la recherche des résultats selon les seuls critères financiers.

La crise que traverse en France l'Hôpital public est très caractéristique de ces tensions et porteuse de lourdes menaces pour la santé publique. On l'a constaté avec gravité durant la récente crise de la COVID.

La perte de la notion traditionnelle d'usager, tandis que se banalise la notion de client, est aussi le signe d'une perte du sens et de la dimension d'intérêt général et démocratique de certains acteurs de notre économie collective.

Confrontées au capitalisme financier, dont l'anthropologue américain récemment décédé David Graeber affirmait la victoire avant tout idéologique, les entreprises de l'Économie sociale et solidaire qui se sont fondées le plus souvent comme un « entreprendre autrement », comme des alternatives, et qui sont aussi, pour un grand nombre, confrontées aux conditions du marché, sont aussi en tension.

Dans les associations, les contraintes financières, leur soumission de plus en plus grande à des « marchés publics » et autres « appels d'offre » affaiblissent la dimension d'engagement solidaire de leurs adhérents et les conditions de travail de leurs salariés.

Dans les mutuelles, les regroupements accélérés par les directives européennes, affaiblissent la place des adhérents et des acteurs de santé publique au profit de technostructures essentiellement financières.

Notre plus grande banque coopérative, une des plus importantes en Europe, souffre de tensions vives entre les caisses locales, qui connaissent une réelle et forte participation des sociétaires à leur conduite et demeurent des structures de

l'Économie sociale et solidaire, et une structure de consolidation nationale où l'on peine à retrouver les spécificités démocratiques et solidaires, les valeurs qui l'ont fondée.

Mon exposé peut paraître pessimiste. Pour autant, dans notre pays comme dans bien d'autres pays européens de nouvelles exigences démocratiques, sociales et environnementales se font jour qui créeront sans doute les conditions pour que notre économie collective, notre Économie sociale et solidaire puisse devenir, comme le revendique notre ami Jérôme Saddier, la norme de l'économie de demain.

Je vous remercie pour votre attention.