

---

AVIS

---

Décembre 2020

Urgences sanitaires, écologiques, économiques, sociales...

# FAIRE EVOLUER LA GOUVERNANCE POUR MIEUX AFFRONTER LES CRISES

**Président**

Jean-Luc LÉGER

**Avec le concours de**

Estelle VAULTIER

Damien ECLANCHER



---

# Sommaire

---

Sommaire.....	3
Auditions et remerciements .....	5
Composition du groupe de travail .....	7
<b>Avis.....</b>	<b>8</b>
Le monde d'après : un arrière-goût d'hier .....	9
L'exercice du pouvoir à repenser .....	10
L'initiative locale en mal d'expression .....	11
Le suivi des politiques publiques à la peine.....	12
Accorder « participation » et « représentation » .....	13
La proximité, nouveau maître-mot de l'attractivité.....	14
Quand l'inédit devient quotidien.....	14
Alors que faire ? .....	15
1. Avant de repenser le droit, repenser les pratiques .....	15
2. Mettre l'organisation administrative et politique au service des initiatives.....	16
3. Faire de la connaissance un outil d'aide à la décision .....	17
4. Installer la démocratie participative dans le paysage démocratique .....	18
5. Organiser l'action de proximité .....	20
Conclusion.....	21



---

## Auditions et remerciements

---

Le CESER de Normandie remercie l'ensemble des personnes ayant pris part aux réflexions du groupe de travail, en acceptant d'être auditionnée ou de partager des informations. *Les fonctions mentionnées sont celles des personnes au moment de leur contact avec le CESER.*

**M. Christophe BOUILLON**

Maire de la ville de Barentin  
Président de l'association des petites villes de France

**M. Jean-Philippe BRIAND**

Directeur de l'agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole

**M. Daniel DE ROSA**

Président d'IPACK

**M. Gwenaël DUPUIS**

Secrétaire Général de l'U2P

**M. Christian FORTERRE**

Commissaire à la lutte contre la pauvreté

**M. Jean-Yves HEURTIN**

Président de la chambre d'agriculture du Calvados

**M. Pierre HOURCOURIGARAY**

Directeur de l'ADRESS

**M. Jean-Pierre LEDUC**

Président de DEDIENNE

**M. Rémy LÉGER**

Vice-président de la FAGE, en charge de la formation et de la coordination du réseau

**M. Christian NAVARRE**

Psychiatre au Centre hospitalier de Saint Etienne du Rouvray

**M. Jacques PEIGNÉ**

Directeur Délégué de la comédie de Caen

**M. Didier PERALTA**

Président de l'agence normande de la biodiversité et du développement durable

**Mme Sonia DE LA PROVOTÉ**

Sénatrice du Calvados

**M. Joseph TERRIEN**

ATD Quart Monde

**M. Philippe THILLAY**

Président du mouvement européen de la Seine-Maritime

**Mme. Maguy TOURNAILLE**

ATD Quart Monde



---

## Composition du groupe de travail

En charge de l'étude sur  
l'impact et les perspectives de la crise sanitaire

---

Le groupe de travail qui a mené cette étude sur l'impact et les perspectives de la crise sanitaire était composé de la façon suivante :

M. Jean-Luc **LÉGER**

*Président du groupe de travail*

M. Olivier **FLEUTRY**

M. Jean-Pierre **GIROD**

M. Marc **GRANIER**

Mme Julie **GUILLAS**

M. Jean-Yves **HEURTIN**

Mme Emmanuèle **JEANDET MENGUAL**

M. Rodolphe **JOIGNE**

Mme Maud **LASNON**

Mme Roseline **LEMARCHAD**

Mme Christine **LEROY**

M. Christophe **LEROY**

M. Nicolas **MARAIS**

Mme Anne **PINEL**

Mme Nadège **PLAINEAU**

M. Paul **VITART**

# **Avis**

Adopté à la séance plénière du  
10 décembre 2020

## Le monde d'après : un arrière-goût d'hier

Si l'on en croit les déclarations tenues par certains responsables, la pandémie de COVID-19 et la crise sanitaire qui s'en est suivie ont été un **moment de bascule** dans l'histoire de nos sociétés modernes. Mais cette impression de rupture est en grande partie illusoire et les changements produits sont en fait à l'œuvre depuis plus longtemps. La pandémie ne devrait faire que les accélérer.

Ces **transitions** sont en réalité de quatre ordres :

- *Numérique* : la technologie bouscule les fonctionnements établis et modifie nos rapports sociaux, nos façons de consommer et de produire, nos habitudes de loisirs, nos modes d'apprentissage et de travail, etc. Le traçage (consenti ou pas) des individus fait peser des risques sur les libertés individuelles et la dématérialisation croissante de nos échanges engendre des besoins croissants en matière de cyber-sécurité. Les différences d'équipements et de connexion font naître de nouvelles inégalités territoriales. Les GAFAM<sup>1</sup> influent toujours plus fortement sur la construction de l'opinion publique, la définition du champ de la liberté d'expression ou encore la connaissance ;
- *Démographique* : en 2050, la planète comptera 9,7 milliards d'êtres humains<sup>2</sup>, et la pression sur ses ressources n'en sera que plus importante. En Normandie<sup>3</sup>, le nombre d'habitants décline depuis 2015 (-0,2% par an), l'âge moyen de la population augmente (42,2 ans en 2019, soit 4 mois de plus qu'en 2018) et l'espérance de vie stagne<sup>4</sup> ;
- *Ecologique* : le GIEC normand alerte sur une hausse des températures comprise entre 1 et 5°C d'ici 2100 dans la région, par rapport aux relevés moyens actuels. La hausse du niveau de la mer et des cours d'eau font partie des conséquences probables pour la Normandie. Outre le changement climatique, le recul de la biodiversité bouscule nos écosystèmes et expose l'être humain à davantage de zoonoses<sup>5</sup> qui pourraient être importées en Normandie par les multiples flux internationaux et les animaux migrateurs
- *Démocratique* : les interrogations sur le système de représentation au sein de notre démocratie se multiplient, en lien avec une défiance accrue des citoyens envers le corps

---

<sup>1</sup> Acronyme désignant les principales entreprises américaines du numérique : Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, et pointant par là-même la concentration et l'influence d'un nombre restreint d'entreprises sur la technologie et l'économie mondiale. On pourrait élargir le champ aux NATU (Netflix, AirBNB, Tesla et Uber), parfois considérés comme les « petits frères » des GAFAM, ou encore à leurs équivalents chinois des BATX (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi).

<sup>2</sup> Projections ONU

<sup>3</sup> Source : Insee, septembre 2020

<sup>4</sup> L'espérance de vie à la naissance des Normands est l'une des plus faibles des régions métropolitaines, après les Hauts-de-France et la Bretagne (78,1 ans pour les hommes et 84,7 pour les femmes, selon l'INSEE).

<sup>5</sup> Le lien entre recul de la biodiversité et transmission du COVID-19 reste soumis à controverse dans la communauté scientifique. Signalons néanmoins qu'il existe plus de 2 millions de virus chez les animaux dont environ un tiers peuvent infecter les humains. Selon un rapport sur les pandémies, publié le 29 octobre 2020 par la Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) et cité par Le Monde, 70% des maladies émergentes connues (Ebola, Zika, VIH...) et la quasi-totalité des pandémies (VIH, COVID-19) sont des zoonoses, c'est à dire causées par des virus d'origine animale. Les principaux porteurs sont les mammifères, y compris domestiques. Selon Philippe Sansonetti, microbiologiste et auteur de *Tempête parfaite* (Les livres du nouveau monde, 2020), « nous sommes donc constamment menacés par ces maladies émergentes. Ce sont des maladies de l'Anthropocène : pour l'essentiel, elles sont liées à la prise en main de la planète par Homo sapiens et à l'empreinte qu'il y laisse. Ce qui est valable pour le climat, pour l'environnement, est tout aussi valable pour les maladies infectieuses, en particulier émergentes, et les trois sont liés ».

politique, les médias et d'une manière générale l'ensemble des corps constitués (souvent regroupés sous le vocable « d'élites »). La démocratie participative fait l'objet d'expérimentations qui peinent à s'insérer dans un ensemble cohérent avec la démocratie représentative. Le contexte international marqué par le terrorisme, la montée des démocraties illibérales et les contraintes sécuritaires ajoute à l'incertitude et au sentiment que les démocraties sont impuissantes.

Ces différentes transitions sont particulièrement perceptibles en temps de crise et la pandémie de COVID-19 n'est en fait qu'un épisode, certes majeur, d'une histoire déjà longue. Un signal fort s'était produit par exemple lors de la crise financière de 2008 : l'ensemble des citoyens avaient pu mesurer à quel point la mondialisation, si elle peut être source d'abondance, augmente aussi nos fragilités et notre dépendance. En France, le mouvement des Gilets jaunes, de l'automne 2018 au printemps 2019, a révélé la difficulté de conciliation entre impératifs écologiques et besoins sociaux et sociétaux

En réaction à ces différentes crises, la nécessité de **penser le monde autrement** a été maintes fois énoncée. Dans une enquête menée auprès des principales organisations représentatives en Normandie, publiée en mai dernier après le confinement du printemps 2020, le CESER notait « des témoignages unanimes sur la nécessité de tirer les leçons de la crise, de proposer un autre modèle de développement pour notre société, de changer de paradigme... », pour se diriger vers une société plus « solidaire », « améliorer la redistribution, stopper la course à la rentabilité [...], réfléchir selon un axiome local » et lutter contre le changement climatique. Lucides, les répondants mettaient aussi en garde contre « les lendemains qui déchantent » et s'interrogeaient sur « la capacité des citoyens et de la société à changer », les crises précédentes ayant conduit « aux mêmes remises en cause, aux mêmes discours et aux mêmes absences d'effets ».

D'où cette question : que devons-nous **changer** pour, cette fois-ci, être capables d'affronter intelligemment ces quatre transitions, sans retomber systématiquement dans les mêmes travers ? Formulé différemment, qu'est ce qui, lors des crises précédentes, nous a manqué pour mettre en place la société plus juste que nous espérons ?

## L'exercice du pouvoir à repenser

Les travaux menés par le CESER montrent que la question de la **gouvernance** est l'une des clés de réponse. Nos modes de prises de décisions, notre capacité à nous concerter et à débattre, la légitimité des acteurs à dire et à faire, sont autant de thèmes en suspens, qui traversent tous nos débats, sans jamais être véritablement approfondis. A partir d'exemples locaux, le CESER veut montrer toute l'importance de la réflexion sur la gouvernance pour avancer enfin vers les valeurs de progrès, de justice et de soutenabilité<sup>6</sup> prônées par chacun d'entre nous.

La crise sanitaire a remis sur le devant de la scène le débat, déjà ancien, entre **centralisation et décentralisation**, à travers lequel transparaît aussi la question de l'équilibre entre l'égalité des citoyens devant la loi et la liberté de l'initiative locale. Ce même débat est d'ailleurs dans l'actualité

---

<sup>6</sup> La soutenabilité, ou durabilité, désigne les conditions dans lesquelles la société assure sa pérennité ou, pour reprendre la définition sur le développement durable du rapport Brundtland (1987), « un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

parlementaire avec le projet de loi 3D (Décentralisation, Différenciation et Déconcentration), qui envisage de transformer les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Selon Jacqueline Gouraud, ministre de la Cohésion des territoires, « l'époque n'est plus à l'uniformité de l'application des politiques publiques sur le territoire mais au soutien des initiatives, des expériences et des innovations ». Un propos tenu en janvier 2020, apprécié des élus locaux mais vite oublié du fait des décisions « venues d'en haut » pendant la crise sanitaire. Un quatrième « D », pour « Décomplexification » a été ajouté au projet de loi à la rentrée 2020, mais on peine encore à cerner les contours d'un texte dont on attend toujours la présentation en Conseil des ministres<sup>7</sup>.

On peut raisonnablement penser que la décentralisation telle qu'elle a été pratiquée depuis les années 1980 est arrivée au bout de sa logique : la question prioritaire n'est plus de savoir quelles compétences transférer (même si le débat se poursuit, notamment sur l'emploi) mais comment permettre à l'Etat en région d'apaiser ses relations avec les collectivités, en permettant des adaptations locales tout en respectant le principe d'équité<sup>8</sup>.

La crise sanitaire a redonné corps au débat, déjà ancien, sur le **périmètre** idéal d'exercice des politiques publiques (région, département, intercommunalité, commune...). Beaucoup d'élus locaux ont fait valoir leur gestion pragmatique de la crise sanitaire, notamment sur le sujet de la distribution des masques, face aux lourdeurs et aux incohérences imputées à l'Etat. Ils ont aussi rappelé les défauts de la loi NOTRe<sup>9</sup>, qui selon eux aurait rajouté de la distance et de la complexité dans le fonctionnement démocratique, sous couvert de rationalisation. Les nouvelles intercommunalités créées sur le seul critère de la taille sont particulièrement en cause, alors que la notion de bassin de vie semble avoir été ignorée. L'Etat lui-même semble vouloir corriger certains excès à travers le projet de loi 4D, qui entend « rendre l'Etat plus proche du terrain et mieux adapter les prises de décisions aux réalités locales<sup>10</sup> ».

Cette **proximité** reste à organiser : comment donner à chacun la liberté de faire ce qu'il pense être le mieux pour son territoire, sans déroger au principe constitutionnel d'une République *une et indivisible* ? Comment éviter la désorganisation et favoriser la coordination et la subsidiarité ? Existe-t-il une échelle territoriale adaptée à chaque type de décisions ?

## L'initiative locale en mal d'expression

Peut-on vouloir plus de décentralisation et moins d'inégalité entre les territoires ? Oui, à condition que l'Etat se positionne, si certaines collectivités en ressentent le besoin, comme **accompagnateur des initiatives**, et non plus comme arbitre des projets. L'Etat possède encore un pouvoir important, y compris dans certains champs des compétences transférées, qui lui permet de conserver la mainmise sur certaines décisions, où théoriquement la co-construction avec les collectivités devrait être la

---

<sup>7</sup> Le calendrier parlementaire prévoit à ce jour un examen au premier semestre 2021 au Sénat et à l'Assemblée nationale.

<sup>8</sup> A ce stade, il convient de rappeler que la **déconcentration** est un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales des autorités administratives représentant l'Etat (préfets, recteurs...). La **décentralisation** consiste à transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui (source : service-public.fr)

<sup>9</sup> Loi du 7 août 2015 sur la Nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>10</sup> Source : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/projet-de-loi-3d-decentralisation-differenciation-et-deconcentration>

règle<sup>11</sup>. Il n'est pas forcément pertinent de déterminer quelles thématiques relèvent davantage de la responsabilité de l'Etat ou de celles des collectivités, mais il importe de s'organiser pour mieux travailler ensemble. L'Etat pourrait ainsi ré-endosser un rôle stratégique dans la conduite des politiques publiques qui nécessitent une coordination indispensable avec les collectivités (santé, emploi, culture, risques industriels ou naturels, biodiversité, aménagement urbain ou rural...) et mettre à leur service des outils d'anticipation, de contractualisation et d'évaluation. Les porteurs de projets s'en trouveraient sécurisés.

Cette coordination dans l'accompagnement n'est malheureusement pas perceptible. La présence de l'Etat dans les territoires est réelle, mais peu lisible. Le phénomène « **d'agenciarisation** » des politiques publiques est en partie responsable de ce phénomène : en banalisant le recours à des agences spécifiques pour l'exercice de ses missions (par exemple, les ARS dans le domaine de la santé), l'Etat s'est enfermé dans un rôle de contrôle, mal accepté par les collectivités et loin des missions de terrain. Les grandes collectivités suivent aussi cette tendance : dans le domaine économique, on peut citer l'Agence de développement de Normandie –ADN – au niveau régional, mais aussi ses équivalents locaux (Rouen Normandy Invest, Caen Normandie Développement...) Ce phénomène, qui répond à un besoin légitime d'expertise dans un monde toujours plus normé et complexe, a aussi pour effet de dépolitiser des questions pourtant éminemment politiques en dessaisissant les assemblées délibératives, pour les ramener à leurs seuls aspects techniques, budgétaires ou comptables. Cet environnement très normé laisse peu de place à l'initiative.

On peut également regretter que les dispositifs d'appels à projets ou d'appel à manifestation d'intérêt encouragent davantage la **mise en concurrence**<sup>12</sup> des initiatives plutôt que les initiatives elles-mêmes. Certains territoires, mieux organisés que d'autres ou mieux dotés en moyens d'ingénierie, décrochent ainsi plus souvent des financements. Il n'en résulte ni égalité territoriale, ni encouragement des initiatives locales. Ajoutons que les délais souvent très serrés pour répondre tendent à **déstructurer les modèles économiques** sur lesquels reposent certains secteurs, à l'image de l'économie sociale et solidaire, dont le fonctionnement s'appuie généralement sur un cadre contractuel (et donc plus contraint) avec les pouvoirs publics. L'économie marchande ou traditionnelle n'en tire pas plus de bénéfices (sauf pour quelques heureux élus) du fait du temps passé à monter les dossiers, qui induit souvent un renoncement.

## Le suivi des politiques publiques à la peine

Les dispositifs **de veille et d'observation** sont peu nombreux ou éclatés. A l'échelon local, des analyses intéressantes sont réalisées via les agences d'urbanisme ou des observatoires locaux spécifiques, mais les initiatives ne sont pas coordonnées et les recoupements entre les différents niveaux de territoire sont parfois impossibles. Enfin, les chiffres, souvent datés, ne permettent pas l'observation en temps réel des phénomènes.

Dans ce contexte, mener des actions **d'évaluation** des politiques publiques est difficile. Outre la faible « culture de l'évaluation » des administrations françaises (que l'on parle de l'Etat ou des collectivités), le manque d'indicateurs réduit de facto les possibilités de pratiquer l'exercice convenablement.

---

<sup>11</sup> A titre d'exemple, dans le champ culturel, où la co-décision entre Etat et collectivités devrait être la norme (en particulier depuis la loi NOTRe du 7 août 2015), l'Etat conserve un pouvoir d'influence très fort sur la nomination des directeurs de nombreuses structures (ex : opéras, centres d'art dramatique...).

<sup>12</sup> Le propos de ce paragraphe ne s'applique pas à la sphère des marchés publics.

Notons aussi que la faiblesse des **études d'impacts** (quand elles existent) prive décideurs et citoyens d'outils de suivi. En cascade, les **expérimentations**, pourtant autorisées par la loi<sup>13</sup>, perdent de leur pertinence dans la mesure où expérimenter sans évaluer n'est pas d'une grande utilité.

Parfois, **l'ingénierie territoriale** fait défaut pour accomplir l'indispensable triptyque observer/expérimenter/évaluer, ce qui ne fait que creuser davantage le fossé avec les collectivités les mieux dotées.

## Accorder « participation » et « représentation »

Traditionnellement, la conception française du pouvoir privilégie une relation directe entre les élus et les électeurs, parfois au détriment des **corps intermédiaires**. L'exercice démocratique est donc réduit aux élections, qui sanctionnent ou plébiscitent les sortants. Les scores **d'abstention** enregistrés depuis plusieurs années, ou encore la judiciarisation croissante de l'action politique, montrent toutefois que ce système a trouvé ses limites. Des évolutions se font jour, sous la pression des citoyens qui réclament d'être davantage associés aux prises de décisions, de façon régulière et pas seulement une fois tous les cinq ans ou six ans. Cette demande se traduit par la mise en place de politiques **participatives**, à tous les niveaux, qui associent citoyens et élus. Les nouvelles technologies ne sont pas étrangères à cette réflexion sur les modes de décisions : la part de Français qui déclarent avoir pour unique source d'information les réseaux sociaux ne cesse de croître, en particulier chez les moins de 35 ans<sup>14</sup>. Mais l'influence de cette « **agora numérique** » reste insuffisamment prise en compte par les décideurs : les débats sur les réseaux sociaux n'ont certes pas vocation à remplacer notre fonctionnement démocratique, mais leur existence impose d'exercer une veille active sur les contenus publiés et implique que les représentants de l'Etat en région et les collectivités territoriales se les approprient.

Les formes prises par la démocratie participative sont variables. Au niveau national par exemple, le Grand débat s'est tenu en réponse au mouvement des Gilets jaunes et a réuni deux millions de personnes. Son prolongement, la Convention citoyenne pour le climat, a rassemblé 150 citoyens tirés au sort. Au niveau local, dans de nombreuses villes, les conseils de quartier font vivre une démocratie de proximité. Mais ces initiatives sont-elles suffisantes ? Les propositions citoyennes sont-elles suivies d'effets ?

Le risque est en fait grand de provoquer la déception des citoyens si leurs propositions ne sont pas retenues. L'enjeu principal consiste à organiser le dialogue entre la démocratie représentative et la démocratie participative, qui ne peuvent pas coexister sans une **articulation** adéquate. Le recours à la démocratie participative s'effectue encore trop sous la contrainte (à l'instar du Grand débat) et la place

---

<sup>13</sup> L'article 72 alinéa 4 de la Constitution autorise l'expérimentation législative locale. Il s'agit de l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée. Sur ce fondement, la loi du 21 août 2007 a permis l'expérimentation du RSA (Revenu de solidarité active), aujourd'hui généralisé. Cette possibilité reste néanmoins quasi inutilisée par les collectivités, peut-être en raison des conditions d'applications très strictes (sources : vie-publique.fr ; la Gazette des Communes).

<sup>14</sup> D'après une enquête de la fondation Jean Jaurès (février 2019), internet et les réseaux sociaux sont en passe de devenir les « premières sources d'information des Français ». La télévision reste le média de prédilection, citée comme première source d'information par 47% des sondés. Internet et les réseaux sociaux arrivent en 2<sup>e</sup> position (28%). L'enquête estime « qu'il est raisonnable de penser qu'à moyen terme, internet et les réseaux sociaux seront amenés par la logique générationnelle à devenir la première source d'information des Français ». A titre d'exemple, 46% des moins de 35 ans les utilisent en priorité pour suivre l'actualité.

des corps intermédiaires y est faible. Des tentatives sont en cours pour institutionnaliser le recours à la pratique participative, à l'image de la réforme du CESE appelé à devenir « le carrefour des consultations publiques ».

Cette transformation est pour l'instant incomplète. **L'expertise d'usage**, que l'on peut reconnaître à chaque utilisateur d'un service public, est peu prise en compte. La désynchronisation de nos temps de vie entraîne l'impossibilité, pour certaines populations, de participer à des temps de construction démocratique. Enfin, la nécessaire **réévaluation** des décisions, même celles largement concertées, n'est pas entrée dans les mentalités.

## La proximité, nouveau maître-mot de l'attractivité

Les urgences environnementales et sanitaires ont remis la question de la proximité au centre du débat public. L'idée même de décentralisation s'appuie sur la conviction que plus l'échelle est fine, mieux les choses sont faites. **L'attractivité**, généralement conçue comme la capacité d'un territoire à faire venir des gens ou des investissements de l'extérieur, se préoccupe désormais davantage de **dynamisme intérieur**, et les territoires cherchent les moyens de générer un développement endogène. Une conviction renforcée par le fait qu'un territoire peut être fragilisé par l'arrivée de populations limitrophes (exemple : le Vexin normand où se sont installés de nombreux franciliens) qui ne recherchent pas forcément les mêmes services que la population locale. Sur le plan international, la crise sanitaire a marqué le retour, sinon d'une forme de **protectionnisme**, du moins d'une prise de conscience de la disparition d'activités stratégiques hors du territoire national (dans les domaines de la santé, de l'industrie, des nouvelles technologies...).

Est-ce à dire pour autant que toute ouverture sur l'extérieur est dangereuse ? Evidemment non, et les logiques de coopérations entre territoires ou entre régions sont essentielles, a minima pour éviter une concurrence néfaste, au mieux pour apprendre des autres.

## Quand l'inédit devient quotidien

Qu'est ce qui est le plus significatif dans une crise ? La crise elle-même ou l'état de **sidération** dans lequel elle nous plonge lorsqu'elle survient ? Les maux de notre société sont connus, pourtant la tournure dramatique que prennent parfois les événements étonne encore beaucoup. Il n'est évidemment pas possible de prédire dans le détail la survenance d'une crise ou d'une catastrophe, mais l'on devrait néanmoins s'accoutumer à l'idée que **l'inédit** devient notre quotidien, et apprendre à faire face à l'imprévu. C'est ici qu'entre en jeu le concept de **résilience**, c'est-à-dire « la capacité, dans un environnement incertain marqué par des ruptures, à encaisser des chocs imprévus et retrouver un équilibre<sup>15</sup> ». Contrairement à l'idée reçue, la résilience ne consiste pas, pour une entité, à retrouver son état initial mais à savoir rebondir vers autre chose.

Dans le cas présent, cette « autre chose » reste à inventer. Nombreuses sont par exemple les entreprises, pendant la crise sanitaire, à avoir reconverti leurs chaînes de production vers les masques, les visières, le gel hydro-alcoolique, ou qui ont dû apprendre à gérer le passage du statut de sous-traitant vers la vente directe au client. Mais ces solutions ne peuvent être que provisoires, et ne

---

<sup>15</sup> Vivre en Normandie 2040 : l'heure des choix, CESER de Normandie, octobre 2019

concernent pas la totalité des commerces. En outre, la croissance corrélée du PIB mondial et de la pauvreté montre que « se réinventer » ne sera possible qu'à la condition d'une évolution profonde du modèle économique, et pas simplement à travers une adaptation ponctuelle de nos activités.

Les initiatives de **prévention** font tout autant partie de cette nécessaire appropriation de la culture du risque, à la fois en termes de sécurité des populations que de coût pour la collectivité. De nombreuses études ont démontré le rapport coût-bénéfice favorable généré par les politiques de prévention, notamment en matière de santé. A titre d'exemple, le coût de l'inaction en matière de pandémie serait cent fois plus élevé que le coût de la prévention<sup>16</sup>.

## Alors que faire ?

### 1. Avant de repenser le droit, repenser les pratiques

Repenser la gouvernance, c'est d'abord repenser des pratiques. Des marges de manœuvre existent donc au niveau régional, sans avoir nécessairement besoin de revoir les règles du droit.

- La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), adoptée en 2014, avait pour ambition de clarifier la répartition des compétences en renforçant la technique dite de « **chef de filat** ». En d'autres termes, la capacité, pour une collectivité cheffe de file, de coordonner l'action des autres, mais sans prérogative de décision. Il semblerait malheureusement que les choses aient été mal interprétées par les intéressées, qui privilégient encore le « faire » au « faire faire ». Sur de nombreux sujets, les collectivités développent ainsi leurs propres stratégies, que les acteurs impliqués (entreprises, associations, autres collectivités...) sont invités à partager, voire à mettre en œuvre, un peu à la manière de prestataires. Au contraire, l'idée du chef de filat consistait à animer un réseau d'acteurs compétents et de les aider à développer de façon coordonnée une stratégie concertée, et orientée vers un principe de subsidiarité et non de concurrence entre les territoires. L'esprit de cette disposition mériterait d'être retrouvé pour gagner en efficacité.
- La création **d'agences** ou de structures spécifiques répond à des besoins précis d'expertises pour l'Etat ou les collectivités. Toutefois, ce mode d'exercice de la puissance publique doit rester encadré démocratiquement. Il peut arriver que les budgets de ces structures, ou leurs orientations stratégiques, ne soient pas débattus dans les instances délibérantes. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la nécessité de l'expertise et de la réactivité, mais simplement de réintroduire du politique dans des sphères préemptées par la technicité. Ces agences devraient rendre compte, annuellement devant les assemblées, de leur politique et de leurs réalisations.
- A trop rechercher « qui est en charge de... », les acteurs d'un projet d'intérêt public en oublient parfois la nécessité de **co-construction**. Le déploiement du très haut-débit en France en est

---

<sup>16</sup> Selon un rapport international (IPBES, 29 octobre 2020, op.cit.), repris par le journal *Le Monde*, « les pandémies et autres zoonoses émergentes coûtent plus de 1000 milliards de dollars de dommages économiques par an ». A l'inverse, « les stratégies de prévention basées sur la réduction du commerce des espèces sauvages, le changement d'utilisation des terres et une surveillance accrue coûteraient entre 40 et 58 milliards de dollars par an ».

l'exemple typique. L'échéance de 2022 ne sera pas, selon toute probabilité, respectée<sup>17</sup>. La faute à l'impossible coordination des acteurs compétents sur ce dossier (collectivités, syndicats mixtes, opérateurs...), qui se renvoient les responsabilités. Certes, les prérogatives des uns et des autres ne sont pas clairement définies, mais l'énergie a été jusqu'ici principalement dépensée à démontrer la faute de l'autre. Là aussi, une conception renouvelée du chef de filat s'impose.

## 2. Mettre l'organisation administrative et politique au service des initiatives

Centralisation, déconcentration, décentralisation... Le débat agite l'organisation politique française depuis le milieu du XXe siècle. Sans pour autant trouver de solutions satisfaisantes ou consensuelles. Et s'il suffisait de changer de posture, et que les institutions (Etat, collectivités) se positionnent en accompagnatrices des initiatives plutôt qu'en donneuses d'ordre ?

- **L'emploi** est sans doute l'un des domaines dans lequel l'initiative locale peine le plus à s'exprimer. Le Conseil régional, via sa compétence sur la formation professionnelle, est en prise directe avec cette thématique et connaît les besoins de recrutement. Il est en outre mobilisé auprès des demandeurs d'emploi, et l'Etat pourrait l'autoriser à mener des expérimentations prioritairement dans ce domaine. Le CESER propose par exemple d'aider les entreprises, associations, mutuelles et coopératives aux effectifs réduits (moins de 20 salariés par exemple) à pérenniser un emploi en recrutant un chômeur de longue durée, via la prise en charge des coûts salariaux d'un recrutement pendant une année. Cette disposition doit être mise en balance avec les dépenses (directes et indirectes) relatives à la prise en charge d'un chômeur de longue durée (formation, santé, revenus de substitution...). L'entreprise (issue du secteur marchand ou non marchand) doit présenter la garantie du développement d'une activité ou d'une production ayant notamment pour objectif de répondre aux transitions numériques, écologiques, démographiques, démocratiques ou dans les champs de la prévention, de l'éducation, de la vie sociale, etc. »
- Plus généralement, le contexte de crise économique, écologique (amendement de M. LEGER– accepté modifié). et sociale à venir sera particulièrement difficile, voire dramatique, avec des entreprises en péril ou disparaissant et un chômage galopant. Les décisions futures en matière de développement économique, d'orientation et de formation continue, et de dispositifs d'aide à l'emploi ne pourront être efficaces qu'à la condition, de la part de l'Etat et de la Région, d'établir (ou de rétablir) un dialogue social de qualité et permanent, prenant en compte à parts égales les paroles des organisations patronales et celles des syndicats de salariés<sup>18</sup>. Les enjeux aujourd'hui repérés sont tels qu'il importe, de façon urgente, d'établir ce qu'il est convenu d'appeler une démocratie de construction, où la prise de décision est l'aboutissement d'un processus, d'un cheminement des analyses, de formulation des diagnostics et de co-élaboration de solutions et de propositions par et entre la totalité des parties prenantes.
- Avec l'emploi, **la santé** est l'autre grand domaine faisant régulièrement l'objet de requêtes décentralisatrices. S'il convient de ne pas mettre en danger le système de sécurité sociale,

---

<sup>17</sup> Le Gouvernement s'est donné pour objectif de doter tous les territoires d'infrastructures numériques de pointe en donnant accès à tous au très haut débit (>30Mbit/s) d'ici 2022. La généralisation de la fibre optique est prévue pour 2025.

<sup>18</sup> Dans l'esprit de ce que devrait être aujourd'hui le CREFOP en matière de formation, d'orientation et d'emploi

garant d'une prise en charge solidaire pour tous, la Région pourrait néanmoins prendre une part plus active dans les investissements hospitaliers (que ce soit en matière de rénovation des bâtiments ou d'implantation d'équipements biomédicaux)<sup>19</sup>. En outre, face à la préoccupation majeure que constitue, tant pour les populations que pour les élus locaux, la désertification médicale, les collectivités prennent des initiatives dont l'efficacité est variable et la cohérence peu lisible. Il appartiendrait à l'Etat, qui s'est toujours refusé à réguler l'implantation des médecins, d'assumer un rôle de coordination et de codécision avec les collectivités, qui plus est dans un champ de compétence qui lui est propre.

- Le **droit à l'expérimentation** est encore trop codifié pour pouvoir réellement encourager les initiatives. Les essais réussis sont généralisés, au risque de ne pas être adaptés ou transposables sur d'autres territoires. Les tentatives moins convaincantes sont abandonnées, sans que l'on prenne le temps d'évaluer les causes de l'échec, ou qu'on leur ait laissé suffisamment de temps pour produire leurs effets. La loi doit donc évoluer, mais aussi l'organisation administrative, que ce soit dans l'Etat ou dans les collectivités, pour accompagner les évolutions : il arrive en effet que, faute de temps, de moyens ou de liberté d'actions, ces structures ne permettent pas à une idée novatrice de s'exprimer.
- Le CESER encourage les acteurs normands à s'investir dans le projet « **start-up de territoire** », qui vise la création « d'entreprises de solutions » aptes à gérer l'économie de demain (par exemple dans les domaines de l'économie circulaire, des circuits-courts de production agricole, de transformation alimentaire, de relocalisation industrielle, de création artistique et de spectacle vivant...). Aucun territoire normand ne fait encore partie du projet, ce qui pourrait être facilement corrigé.

### 3. Faire de la connaissance un outil d'aide à la décision

Une bonne gouvernance passe souvent par une bonne connaissance de la situation. Or, les outils manquent pour évaluer, jauger, comparer... Le débat comme la décision en souffrent.

- L'action politique est faite de soubresauts : au gré du changement de majorité, des choix structurants pour l'avenir du pays ou du territoire sont modifiés, réorientés voire contredits. Les politiques énergétiques offrent, parmi tant d'autres, une illustration : en la matière, les solutions vertueuses d'un jour sont parfois jugées trop polluantes ou trop coûteuses le lendemain. Si l'on peut comprendre que les choix politiques évoluent au gré des connaissances et des retours d'expérience, le public manque de **repères** pour se faire un avis. Ainsi, un sujet aussi important que la transition écologique mériterait la mise en place d'une plateforme, gérée par une autorité indépendante, qui exposerait les objectifs politiques de court et de long termes, donnerait des éléments d'appréciation prospectifs et offrirait une vision comparative à travers différents critères ou indicateurs, notamment sur les bilans carbone, les coûts, les bénéfices et les options de financement.

---

<sup>19</sup> Avis sur la santé en Normandie (CESER, décembre 2020). Cette orientation correspond pleinement à l'esprit de la tribune publiée dans le 28 mai 2020 dans Le Monde, par 19 présidents de collectivités territoriales (dont 14 Régions), déclarants être « prêts à une montée en puissance des régions dans l'organisation de notre système de santé publique ».

- **L'évaluation** de l'action publique est encore trop faiblement mise en œuvre. L'Etat, en particulier, pourrait sortir d'une posture de contrôle quant à l'application de ses décisions pour mieux s'orienter vers une évaluation de leurs effets et de leurs impacts. A titre d'exemple, après plusieurs mois de crise sanitaire et de mesures de restrictions, la pertinence de ces mesures en fonction des milieux considérés (activités sportives, petits commerces, cercles familiaux...) est encore floue. Par ailleurs, lorsque des évaluations sont réalisées, elles doivent veiller à faire appel autant à l'expertise de bureaux d'études spécialisés qu'à l'expertise citoyenne.
- Encombrement des axes routiers aux heures de pointe, inadéquation de l'offre de transport en commun pour les prises de poste en horaires décalés... Nombreux sont les exemples qui justifieraient la création de « **bureaux des temps** », au moins à l'échelle intercommunale. Leur mission ? Observer et adapter les horaires des services publics en prenant en compte les attentes des usagers et la demande de qualité de vie. Face à nos sociétés qui fonctionnent désormais en continue, où la répartition des rôles évolue, où les rythmes de travail sont désynchronisés, où les pratiques s'individualisent, où les technologies numériques prennent toujours plus de place dans nos choix de déplacements, les bureaux de temps permettent de réintroduire de l'équilibre et de la concertation. Lille, Rennes ou encore Grenoble ont mené des actions dont les grandes agglomérations normandes pourraient s'inspirer.

#### 4. Installer la démocratie participative dans le paysage démocratique

La démocratie participative peine à s'implanter faute de cadrage. La légitimité des délibérations citoyennes est encore trop souvent opposée à la légitimité issue des urnes et des assemblées représentatives. En fait, ces deux légitimités se complètent mais leur dialogue n'est pas encore orchestré.

- Le flou persiste sur **l'articulation** entre démocratie participative et démocratie représentative, sur le fait de faire « avec » la population en faveur de l'intérêt général et non pas seulement « pour » la population. Si les conclusions des assemblées citoyennes (quelle que soit leur forme) ne servent pas à alimenter un dialogue avec les assemblées représentatives élues (parlement, conseils régionaux, municipaux...), les tentatives de faire exister la démocratie participative seront vaines. Il est normal que les conseils de quartier, ou encore la convention citoyenne pour le climat, n'imposent pas leurs choix ; en revanche, il est anormal que leurs propositions ne soient pas débattues par les assemblées délibératives, mais simplement laissées à l'appréciation de l'exécutif. Aussi, les assemblées délibératives devraient se prononcer systématiquement sur les propositions des assemblées consultatives prévues par la loi (conseils de quartier au niveau communal, conseils de développement durable au niveau intercommunal, CESER au niveau régional et CESE au niveau national) et émettre les raisons du refus ou de l'acceptation modifiée ou non par le politique.
- La réussite d'un processus participatif sera également basée sur la **préparation** (les communes doivent se faire accompagner, les acteurs ont besoin de formation), la responsabilisation (les habitants peuvent par exemple disposer de budgets participatifs sur lesquels ils s'engagent) et la régularité des réunions. Pour être équilibrés, les débats doivent porter à la fois sur des investissements de proximité et de court-terme (la voirie, les espaces verts...) mais aussi de moyens-termes (les grandes perspectives pour la commune ou l'agglomération).

- Au-delà des communes et des intercommunalités, les démarches participatives sont rares, ou sinon imposées par la loi (comme par exemple dans le cas de certains grands schémas régionaux, comme le SRADDET) mais elles peinent alors à mobiliser d'autres acteurs que le public institutionnel. En revanche, dès lors que le périmètre est clairement identifié comme territoire de projet par les populations, la **mobilisation** devient plus spontanée. Sur la question ferroviaire par exemple, les « conférences d'axes » organisées par la Région Normandie sont particulièrement suivies, car elles réunissent autant des spécialistes que des usagers, sur des segments d'infrastructures clairement identifiés et incarnés.
- Mis en œuvre dans le cadre du dispositif « Mon compte formation », le « **compte engagement citoyen** » est encore méconnu. Il permet de valoriser des activités de bénévolat ou de volontariat et d'acquérir des crédits (240 €/an) à utiliser en vue d'une formation. Les maires, en particulier, pourraient s'appuyer sur ce dispositif afin de valoriser la participation de leurs concitoyens aux activités de la commune.

Après l'expérience du Grand débat national, au cours duquel le CESER a animé de nombreuses réunions, nous regardons avec intérêt l'idée de traiter certains sujets directement avec les citoyens et en appui avec les corps intermédiaires concernés<sup>20</sup>. Cela serait possible de quatre manières :

- Via la saisine citoyenne** : la pétition pourrait être adressée par un mandataire unique au/à la président(e) du CESER. Il y serait précisé clairement la question posée et le lien de la problématique avec le territoire de la région. La pétition serait présentée par le mandataire, qui devra justifier d'un seuil d'habitants signataires à définir<sup>21</sup>. Si toutes les conditions sont réunies, et sous réserve d'acceptation par le CESER, le sujet serait traité par celui-ci.
- Via la saisine par le président du Conseil régional** : le président du Conseil régional pourrait juger que dans le cadre d'une saisine du CESER, l'avis de citoyens est requis. Dans cette hypothèse, avec des élus locaux, le CESER organiserait des réunions locales afin de récolter l'avis des personnes présentes, en privilégiant l'intelligence collective ;
- Via le rassemblement de citoyens** avant adoption d'un avis par le CESER (pour soumettre les préconisations) ou après (pour obtenir des réactions et vérifier les conditions d'appropriation par les citoyens de ses propositions).
- Via la saisine de l'Etat** : dans le prolongement de l'article L. 4134-1 du CGCT<sup>22</sup> qui dispose que le CESER a pour mission « de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale », le préfet pourrait demander au CESER d'organiser des réflexions citoyennes, autour d'une thématique utile à l'action de l'Etat en région.

<sup>20</sup> Dans le même esprit, un projet de loi organique est en cours de discussion, visant à faire évoluer le rôle du Conseil économique, social et environnemental, au niveau national.

<sup>21</sup> Il pourrait être intéressant de s'inspirer des modalités définies par le CESER Centre-Val de Loire pour l'instauration d'une « saisine citoyenne », expérimentée par l'assemblée dès la fin 2017.

<sup>22</sup> Code général des collectivités territoriales

## 5. Organiser l'action de proximité

La recherche de proximité, le lien entre petite et grande échelle, ont souvent trouvé une solution dans le « guichet unique ». Mais la simplification n'a pas systématiquement été synonyme de traitement individualisé des demandes, et donc de satisfaction pour l'utilisateur.

- L'idée largement répandue de création de « guichets uniques », notamment dans le monde économique, pour faire face à la multiplicité des dispositifs et des financeurs, est intéressante pour amorcer les contacts, mais ne permet pas d'instituer un suivi satisfaisant des dossiers. La présence de **référénts régionaux**, répartis dans les différents territoires et si nécessaire se déplaçant dans les entreprises permettrait à la fois de faire connaître les aides mais également de mieux suivre leur utilisation.
- L'autre écueil du guichet unique est d'uniformiser les réponses apportées, au risque de passer à côté des solutions possibles. L'accompagnement à la **mobilité professionnelle** souffre par exemple de ce manque de transversalité, entre les difficultés d'insertion des conjoints, de scolarisation des enfants, d'habitat, de transport... Des politiques d'accueil sont en place dans certaines intercommunalités, mais elles mériteraient une coordination à l'échelle régionale.
- En matière de santé, la **prévention** se développe localement, au plus près des publics. Ainsi, le CESER encourage et incite à accélérer le déploiement des Maisons Sport-Santé au sein de chaque EPCI. Ces établissements sont destinés à accompagner les personnes souhaitant débuter ou reprendre une activité physique et sportive.

20

## 6. S'appuyer sur des outils d'anticipation pour mieux affronter les crises

Impossible de tout prévoir, mais des outils d'anticipation peuvent nous aider à mieux surmonter les crises à venir. Nous connaissons leur nature (elles seront sanitaires, climatiques, écologiques, économiques, politiques, démocratiques...) mais nous ignorons leur amplitude et leur fréquence. La prévention, la formation et la culture du risque sont trois critères incontournables pour se tenir prêt.

- Globalement, les **risques** auxquels nous sommes exposés sont connus. La Normandie, par exemple, sait qu'elle est soumise à des risques industriels ou climatiques (crues de la Seine, hausse du niveau de la mer...). Des expertises très documentées n'attendent qu'à être prises en compte : sur la question des crues par exemple, le GIP Seine-Aval a parfaitement modélisé les conséquences du phénomène et les dispositions à prendre pour s'y préparer, mais il reste aux documents d'urbanisme à s'en inspirer et à informer massivement la population résidente.
- Les quatre transitions énumérées en tête de ce document auront un effet puissant sur l'évolution de nos métiers. De nouvelles **compétences** seront à acquérir, des passerelles entre métiers devront être mises en place<sup>23</sup>... Les TPE-PME sont très exposées, et le CESER renouvelle sa proposition que soient sensibilisés les dirigeants et les salariés de ces entreprises par des modules de formation portant sur les mutations et en particulier sur leur accélération<sup>24</sup>. Plus généralement, l'importance de la formation est appuyée par la volonté de relocaliser certaines

<sup>23</sup> Le monde du travail traverse, en ce moment, la « 4<sup>e</sup> révolution industrielle », consistant en l'introduction des nouvelles technologies (internet des objets, intelligence artificielle, cloud, big data...).

<sup>24</sup> Les compétences des salariés dans les TPE-PME, CESER de Normandie, décembre 2019

activités industrielles stratégiques, dont le Gouvernement a fait l'une de ses priorités. Les entreprises du secteur industriel ont, plus que les autres, déjà des difficultés de recrutement<sup>25</sup>.

- Dans certains secteurs, des formations ne pourront se développer qu'à la condition de permettre le **remplacement** des salariés absents (petites entreprises, secteur agricole...). Complexe, cette problématique ne peut être traitée que par les structures placées au plus près des métiers (branches professionnelles, chambres consulaires...), qui méritent un accompagnement renforcé de la Région sur ce sujet. Egalement expérimentés avec succès, les groupements d'employeurs interprofessionnels peuvent être une solution.

## Conclusion

Les propositions ou orientations présentées par le CESER ne sont pas une affaire de droit, mais bien davantage de volonté. Pas uniquement de volonté politique d'ailleurs, car tous les corps constitués ont leur part à prendre quant à l'exigence de responsabilité, d'anticipation et de coordination que réclame une telle évolution.

La Normandie, que ce soit à travers ses collectivités, ses structures représentatives patronales, syndicales, associatives, etc. a donc une grande latitude pour inventer ce « monde d'après », dont on a bien compris que le risque était qu'il ressemble, en pire, au monde d'aujourd'hui.

La capacité d'anticiper les aléas, de conduire un processus de résilience, suppose d'associer les populations en vue de comprendre les bouleversements possibles, les perturbations brutales ou lentes qui sont en cours. Ceci suppose également la volonté politique d'impliquer les populations dans des démarches de veilles et de réflexions prospectives. Ainsi, à chaque crise, quelle qu'en soit sa nature, les populations seront alors en mesure d'être en position active en atténuant les effets, en se relevant, grâce aux apprentissages que sont les retours d'expérience, l'analyse et l'acquisition de nouvelles connaissances. C'est à ce prix que les territoires seront en position d'adaptations et d'innovations. Alors la démocratie participative prendra tout son sens et la démocratie représentative toute sa légitimité ; alors nous parviendrons à concilier le désir des citoyens de voir des changements immédiats et le temps long nécessaire à l'action politique.

« Au fondement d'une innovation, il y a souvent un étonnement, voire un refus, une révolte, une résistance, qui disent : « *Ce n'est pas possible, changeons de trajectoire !* ». Mais il n'y a pas une prescience des résultats qui vont découler du processus d'innovation ! Juste une persévérance et un profond courage sur la nouvelle voie qui a été choisie ».<sup>26</sup>

Le CESER a la conviction que, d'une part, une réflexion sur la gouvernance est la bonne entrée en matière pour se projeter dans « le monde d'après », et ce travail veut modestement y contribuer ; d'autre part, il convient de ne pas attendre systématiquement des décisions nationales ou

---

<sup>25</sup> 64% des entreprises du secteur industriel aurait des difficultés de recrutement (source : sondage Opinion Way, octobre 2019).

<sup>26</sup> *Intégrer l'innovation dans sa collectivité*, François Rousseau, Territorial Editions, Collection Les Essentiels, 2020. François Rousseau est expert en innovation sociale territoriale et prospectiviste.

supranationales pour agir, car notre territoire regorge de projets et d'initiatives qui ne demandent qu'à s'exprimer.