

petit traité de gouvernance

Pierre Calame

PETIT TRAITÉ DE GOUVERNANCE

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38 rue Saint-Sabin – 75011 Paris/France

www.eclm.fr

Maison d'édition de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH), les **Éditions Charles Léopold Mayer** (ECLM) publient des ouvrages sur la transition écologique, économique et sociale. Elles accompagnent les acteurs de la transition afin qu'ils puissent développer, mettre en forme et diffuser leur plaidoyer par l'intermédiaire du livre. Association française à but non lucratif, les ECLM existent depuis 1995 et disposent de plus de 400 titres à leur catalogue. Elles publient aujourd'hui une dizaine de titres par an.

Les ECLM sont membres de la Coredem (Communauté de sites ressources pour une démocratie mondiale, www.coredem.info) et de l'Alliance internationale des éditeurs indépendants (www.alliance-editeurs.org).

Vous trouverez des compléments à cet ouvrage sur le site de la maison d'édition : www.eclm.fr

© Éditions Charles Léopold Mayer 2023

Essai n° 252

ISBN : 978-2-84377-235-1

Mise en pages : La petite Manufacture – Delphine Mary

Conception graphique : Nicolas Pruvost

L'auteur

Ancien élève de l'École polytechnique, ingénieur du corps des Ponts et Chaussées, **Pierre Calame** a commencé sa carrière à la fin des années 1960, au crépuscule d'un État entrepreneur et centralisateur ayant pris à sa charge la modernisation de la France et l'urbanisation rapide du pays face à des structures locales inadaptées aux nouveaux enjeux. Mais soucieux d'allier expérience de praticien et réflexion théorique, il a rapidement compris aussi bien les limites des modes d'action de l'État que les impasses des lois de décentralisation du début des années 1980. Il a aussi constaté que les réformes, nombreuses et avortées, de modernisation de l'État passaient à côté des nouvelles réalités du monde qui conduisaient à ébranler l'édifice. Prenant ses distances avec le service de l'État, il a dirigé et développé pendant vingt-cinq ans la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, à laquelle il a donné une vocation résolument internationale. Il a alors découvert que les défis rencontrés en France se retrouvaient sous toutes les latitudes. Il se définit lui-même comme un praticien venu au travail théorique quand il a compris que les blocages tenaient en grande partie au cadre conceptuel et intellectuel hérité du passé. Il n'a eu de cesse, depuis les années 1990, d'élaborer, à travers une série d'ouvrages, ce qu'il a appelé la « révolution de la gouvernance ».

Partenaires de diffusion

L'Alliance pour des sociétés responsables et durables est un réseau mondial, avec des représentants sur tous les continents. Les organisations associées à l'Alliance intègrent un cadre, celui de la responsabilité dans les domaines sociaux et professionnels, y compris le droit, l'éducation, le changement climatique, les relations de travail, l'agriculture. La responsabilité est pertinente pour tous les aspects de la durabilité : gouvernance, systèmes économiques, politique environnementale, sociale et éthique. www.alliance-respons.net

Citego (Cités, territoires, gouvernance) s'envisage comme un tiers-médiateur, qui promeut l'échange d'expériences et le partage de connaissances entre praticiens, chercheurs, élus, associations et citoyens, autour des questions liées à la gouvernance des territoires et à leur rôle dans la transition vers des sociétés durables. Ce travail de médiation est mené avec l'objectif de dépasser les cloisonnements institutionnels, disciplinaires ou socioprofessionnels, afin de rapprocher la connaissance de l'action, de renforcer une approche transversale des enjeux et de nourrir la formation permanente. www.citego.org

Habitat et Humanisme regroupe 57 associations couvrant 85 départements qui s'investissent pour faire progresser l'égalité des chances en bâtissant un habitat de qualité dans des quartiers socialement équilibrés, à destination de ceux qui n'ont pas d'autre choix que d'attendre et attendre

encore un logement ou de devoir l'accepter sans avoir la possibilité de choisir. Habitat et Humanisme bâtit des lieux pour faire naître des liens en développant la mixité sociale, un des vecteurs puissants pour plus d'égalité et, par là même, de justice. <https://www.habitat-humanisme.org>

Osons les territoires ! est un collectif informel de soixante personnes d'origines diverses mais toutes très expérimentées qui se sont retrouvées autour d'une double conviction : les programmes politiques ne sont pas à la hauteur des métamorphoses à venir des institutions, des systèmes de pensée et de l'économie ; les territoires joueront un rôle majeur dans ces métamorphoses. Le collectif a diffusé en mai 2022 un cahier de propositions « Sauvons la démocratie, sauvons le climat, osons les territoires ! », résumé en un Manifeste *Osons les territoires !* publié en septembre 2022 (éditions Le Pommier), en partenariat avec Citego. www.osonslesterritoires.fr

INTRODUCTION

Toutes les espèces vivantes, végétales comme animales, doivent, pour survivre, demeurer dans leur domaine de viabilité. Celui-ci est conditionné par des données physiques, qu'il s'agisse de la température de l'air ou des réserves en eau, il est impacté par la disponibilité en nourriture et peut se trouver bouleversé par des événements extérieurs, comme le développement d'espèces invasives ou les conséquences des activités humaines.

Les sociétés humaines elles-mêmes n'échappent pas à ce principe : elles doivent s'organiser pour demeurer dans leur domaine de viabilité. Cela passe par le développement de procédés techniques plus ou moins sophistiqués, par l'élaboration de normes ou la mise en place d'institutions à même d'assurer les régulations nécessaires. C'est cet ensemble complexe d'idéologies, de normes, d'institutions et de techniques que l'on appelle la gouvernance.

L'art de se gouverner dans des sociétés de plus en plus complexes, agrégeant un nombre croissant d'êtres humains dans des espaces socio-politiques de plus en plus grands, suppose l'organisation et l'exercice de pouvoirs plus ou moins centralisés. Au fil de l'histoire, ces pouvoirs ont été, en général, confiés à des corporations de prêtres, de fonctionnaires et de militaires capables de créer des rites, des processus et des règles, et de les faire appliquer.

De sa définition même et de l'observation de sa mise en place au cours des siècles, on peut déduire trois objectifs

de toute gouvernance, indépendamment de l'époque et de la culture de chaque société : constituer une communauté consciente, à des degrés divers, de partager un destin commun en assurant la cohésion sociale au sein de cette communauté ; être capable de se défendre face à des ennemis ou à des événements menaçant la communauté ; garantir l'équilibre à long terme entre une société humaine et les ressources que lui fournissent son territoire. Dans le contexte ayant prévalu pendant des millénaires, caractérisé par des systèmes techniques à évolution lente, cet équilibre pouvait être menacé par trois causes majeures : une surpopulation aboutissant à un déséquilibre malthusien (que l'on a pu observer, d'ailleurs, pour de nombreuses espèces animales) ; des crises sociales et politiques, et des pandémies ; la destruction plus ou moins irréversible des ressources disponibles du fait de la stérilisation des sols, de la modification du régime hydrique ou de la disparition de la biodiversité.

Paul Ricœur définissait l'idéologie comme ce qui fournit à la société sa colonne vertébrale. Nous avons besoin de symboles, de rites et de valeurs partagées. Aucun régime, aussi autoritaire soit-il, ne peut se maintenir durablement sans un minimum de consentement de la société, sans se conformer d'une manière ou d'une autre à l'idée que cette société se fait de ce que peuvent et doivent être la nature et l'exercice du pouvoir. Facteur essentiel de stabilité de la société, la gouvernance doit assumer une contradiction fondatrice : d'un côté, parce qu'elle représente en quelque sorte la « quille » de la société, elle doit constituer un socle stable de valeurs, d'institutions et de règles ; mais, de l'autre, elle

doit être capable de se transformer quand la nature ou l'ampleur des défis auxquels est confrontée la société se modifient radicalement. C'est le cas aujourd'hui. Une métamorphose de la gouvernance est devenue indispensable, condition de la survie même de l'humanité. L'objet de ce livre est de tracer les grandes lignes de cette métamorphose.

Cette nécessité m'est apparue très tôt dans ma vie professionnelle, dès la fin des années 1960. De 1968 à 1988, j'ai été fonctionnaire du ministère de l'Équipement en France où j'ai occupé des postes très divers, dans la recherche, la planification, la gestion du territoire, l'administration centrale et la coopération internationale. Passionné par le service public, je me suis très vite interrogé sur la pertinence de l'action de l'État. J'ai connu la fin de l'État gaulliste, du Commissariat général au Plan, de la gestion directe du territoire par un État centralisé, puis la mise en œuvre de la décentralisation. À partir de 1988, j'ai dirigé et développé la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH), résolument tournée vers l'international. Ce fut l'occasion pour moi de me frotter à la question de l'État sur d'autres continents et à partir d'autres points de vue, notamment celui de la société civile ou celui des classes populaires, culturellement très distantes de l'État. À la faveur de ces nombreux déplacements à l'étranger, j'ai découvert que les questions que je me posais à l'égard de l'État français se retrouvaient sous toutes les latitudes. Cela a fini de me convaincre de la nécessité d'élargir la réflexion, de mettre en perspective historique les formes actuelles de gestion publique, et d'inscrire la question de la réforme de l'État dans celle, plus vaste, de la gouvernance.

Dans la dernière décennie du xx^e siècle, la « bonne gouvernance » promue par les institutions internationales, en particulier la Banque mondiale, tenait le haut du pavé. Parler de gouvernance dans ces conditions vous faisait passer pour un partisan du néolibéralisme : la gouvernance sentait le fagot. Il a donc fallu faire valoir une autre approche, y compris vis-à-vis des instances internationales, montrer que parler de gouvernance n'avait pas pour objectif d'abaisser l'État, mais de le replacer dans une réflexion plus vaste sur les modalités de gestion de la société. À travers cette démarche historique, comparative et interculturelle, j'ai été frappé de voir que les questions majeures de la gouvernance étaient étonnamment constantes. Sans prétendre élaborer une théorie générale de la gouvernance, il m'a semblé à la fois utile et possible de mettre en valeur ces constantes et d'en tirer profit pour concevoir et conduire la métamorphose de la gouvernance.

Poursuivant cet objectif, j'ai balisé les étapes de ma réflexion par un certain nombre d'articles, mais aussi d'ouvrages publiés au fur et à mesure que les idées se précisaient. Ainsi, en 1995, dans *Mission possible*¹, je m'interrogeais sur les raisons de la difficulté à réformer l'État après avoir souligné, dans *Un territoire pour l'homme*², l'importance

1. Pierre Calame (préface d'Edgard Pisani), *Mission possible. Penser l'avenir de la planète*, Desclée de Brouwer, 1995.

2. Pierre Calame, *Un territoire pour l'homme*, Éditions de l'aube, 1994.

des approches territorialisées. *L'État au cœur*³, écrit en 1997 avec mon collègue et ami André Talmant, nous a permis d'introduire l'idée de « meccano de la gouvernance » pour souligner combien les questions se retrouvaient à l'identique à différentes échelles. En 2003, dans *La démocratie en miettes*⁴, j'ai précisé une doctrine de la gouvernance que j'ai appliquée en 2009, dans *Essai sur l'æconomie*⁵, au renouveau de la pensée sur l'économie. En 2012, dans *Sauvons la démocratie*⁶, je me suis interrogé sur la manière de faire face à la crise de la pensée politique et à celle, inséparable, de la démocratie représentative. *Le Petit traité d'æconomie*⁷, en 2018, m'a permis de résolument appliquer les principes de gouvernance à l'économie avant que *Métamorphoses de la responsabilité et contrat social*⁸, en 2020, s'intéresse au droit et aux systèmes juridiques considérés comme une des composantes majeures de la gouvernance.

3. Pierre Calame et André Talmant, *L'État au cœur. Le Meccano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer, 1997.

4. Pierre Calame (avec la collaboration de Jean Freyss et Valéry Garandeau), *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes & Cie, 2003.

5. Pierre Calame (avec la collaboration d'Aurore Lalucq, préface de James K. Galbraith), *Essai sur l'æconomie*, Éditions Couleur livres – Éditions d'en bas – Éditions Ganndal – Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

6. Pierre Calame, *Sauvons la démocratie ! Lettre ouverte aux femmes et hommes politiques de demain*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2012.

7. Pierre Calame (préface d'Edgar Morin), *Petit traité d'æconomie*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2018.

8. Pierre Calame (préface de Mireille Delmas-Marty), *Métamorphoses de la responsabilité et contrat social*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2020.

Enfin, en 2022, *Osons les territoires*⁹ m'a amené à voir l'État et la gouvernance actuelle comme un point d'application des principes philosophiques de la « première modernité », ce qui m'a encouragé à faire de la métamorphose de la gouvernance l'une des composantes majeures de l'invention – indispensable aujourd'hui – de la « seconde modernité ».

À l'issue de cet itinéraire de cinquante ans, le moment est venu de tirer de toutes ces réflexions et écrits une synthèse : c'est ce *Petit traité de gouvernance* que vous tenez entre les mains. Au fil de ses pages, je renverrai régulièrement à tel ou tel des ouvrages déjà cités ou à d'autres textes dans lesquels le lecteur pourra trouver des détails et des illustrations de ce qui ne sera énoncé ici que de façon lapidaire. Mais dans cet ouvrage, la « gouvernance » prend deux sens complémentaires : celui, intemporel, de la gestion de la société à travers les âges et les cultures, et celui, conjoncturel, des modalités de gestion à inventer pour répondre aux défis de ce siècle.

L'adéquation des moyens aux fins est le fil rouge de ma réflexion. *L'ingénierie institutionnelle* est l'art de concevoir des modes d'organisation collective allant dans le sens des objectifs que l'on poursuit. Et c'est bien d'une ingénierie au sens propre du terme qu'il s'agit : la conception d'organisations, de modes de fonctionnement et de méthodes adaptés aux buts que l'on s'assigne. Chaque institution a sa propre logique de fonctionnement. Elle façonne son action

9. Pierre Calame (dir.), *Osons les territoires !*, Éditions Le Pommier, 2022.

et le monde qui l'entoure à son image. Si ce formatage va dans le sens des buts poursuivis, la tâche sera grandement facilitée. En revanche, si – comme c'est je crois le cas de l'État aujourd'hui – la logique de l'institution pousse dans une autre direction, c'est souvent elle qui l'emporte. De là vient la nécessité de se demander d'abord vers quoi nous pousse spontanément la logique des institutions actuelles et ensuite, s'il s'avère qu'elle nous éloigne de nos objectifs, de concevoir un autre modèle.

L'ingénierie institutionnelle ne concerne pas seulement les sociétés et la gouvernance publique, elle vaut pour toutes les organisations humaines, au-delà d'un certain degré de complexité. L'organisation des entreprises, notamment les plus grandes, a fait l'objet d'innombrables travaux, constituant la matière de l'enseignement du management. Curieusement, on ne trouve pas le même investissement intellectuel en matière de gouvernance publique au point que, très souvent, les gouvernants ont recours à des cabinets de conseil nourris de l'expérience des entreprises privées pour les aider à penser la réforme des institutions publiques. Ce déficit d'investissement tient – comme on le verra plus loin – à l'idéologie même de l'État. La tentative de copier, pour se moderniser, des méthodes conçues à d'autres fins a de multiples effets pervers que j'aurai l'occasion d'évoquer. Ma démarche peut être vue comme une tentative de combler un peu ce déficit en contribuant à concevoir une ingénierie institutionnelle propre à la gestion de la société.

PREMIÈRE PARTIE

UNE GOUVERNANCE
HÉRITÉE DE LA PREMIÈRE
MODERNITÉ

I. LE PREMIER TRÉPIED DE LA GOUVERNANCE : DES INSTITUTIONS, DES COMPÉTENCES, DES RÈGLES

L'ÉTAT, HÉRITIÈRE DIRECT DE LA PREMIÈRE MODERNITÉ

En Europe, et particulièrement en France, la première modernité – cette époque qui s'étend du ^{xvi}^e au ^{xx}^e siècle et qui a vu l'invention de l'imprimerie, la découverte de l'Amérique et l'établissement des premières Républiques démocratiques – demeure le socle de nos croyances actuelles dans les domaines de la gouvernance, de l'économie et du droit. Ces croyances nous ont amenés à considérer comme un système éternel et indépassable ce qui n'était qu'une réponse aux défis des sociétés de cette époque.

L'État représente l'acteur dominant de la gouvernance ainsi héritée. Né de la montée des absolutismes à la Renaissance, il a été théorisé, avec ses attributs de souveraineté, lors du traité de Westphalie ayant mis fin à la guerre de Trente ans en 1648. C'est de là que vient l'expression consacrée « d'État westphalien » pour décrire une organisation centralisée des pouvoirs sur un territoire englobant

une communauté de vies, d'intérêts, de valeurs et de destin. Cette communauté n'est pourtant rien d'autre au départ que la réunion des peuples placés sous l'autorité d'un souverain, peuples auxquels – depuis la paix d'Augsbourg en 1555 – il pouvait non seulement imposer son autorité civile, mais aussi sa religion, selon l'adage *cujus regio, ejus religio* (« tel prince, telle religion »).

Progressivement, et la France en est le plus pur exemple, on a feint de considérer cette communauté non plus comme une construction historique mais comme une réalité naturelle et pérenne. C'était inverser les rôles : c'est parce que se crée un État que l'on décrète l'existence d'une communauté « naturelle », et non parce qu'il existe une communauté naturelle de destin et de valeurs que celle-ci crée un État pour se gérer. Cet État est supposé énoncer et défendre en dernier recours l'intérêt général de cette communauté.

C'est pourquoi, malgré la référence philosophique à une « famille humaine » unie par un destin commun, les relations internationales sont et demeurent des relations interétatiques. Ce qui fait de l'Organisation des Nations unies (ONU), pour reprendre la formule de Georges Berthoin (ancien directeur de cabinet de Jean Monnet), « un syndicat de chefs d'États ». Cette sacralisation de la souveraineté étatique s'est trouvée renforcée dans la seconde moitié du xx^e siècle par le vaste mouvement de décolonisation et la création de nouveaux États d'autant plus soucieux d'affirmer leur souveraineté qu'elle était plus nominale que réelle.

Les systèmes juridiques consacrent cette suprématie de l'État : le droit national prime pratiquement sur tout autre.

Ce que l'on appelle le « droit international » n'est pas un droit qui s'applique à tous les acteurs, mais un ensemble de règles régissant les relations entre États souverains, sur la base de traités auxquels tout État est libre de souscrire ou non et dont il peut se retirer à tout moment. Seule la création de l'Union européenne (UE) a permis, au prix de multiples crises qu'elle a su finalement surmonter, de dépasser ces limites par des abandons partiels de souverainetés nationales au nom de l'intérêt commun. C'est ce que la juriste Mireille Delmas-Marty appelait « le passage de la souveraineté solitaire à la souveraineté solidaire », qui a donné naissance à un droit européen primant sur les droits nationaux, et fait de l'UE la seule innovation décisive du siècle dernier en matière de gouvernance.

L'idée d'un État régissant une communauté instituée ne résiste pas, bien sûr, à l'analyse historique. Dans de nombreuses régions du monde, le remodelage permanent des frontières a conduit des sociétés à cohabiter alors qu'elles n'avaient ni passé commun ni valeurs communes. En France, à partir de la Révolution, c'est l'État qui a accouché aux forceps d'une nation proclamée une et indivisible, d'une communauté nationale unifiée, sans grumeaux qui fassent obstacle aux liens directs entre l'État et les citoyens.

Il n'en reste pas moins que cette fiction a entraîné une conséquence majeure : la gouvernance telle qu'on la définit couramment aujourd'hui rassemble les modalités de gestion d'une communauté instituée, et non les modalités d'institution d'une communauté. Le défi premier de la gouvernance est pourtant bien d'instituer, de faire advenir une communauté dont les membres se reconnaissent

suffisamment d'affinités et d'intérêts communs pour que chacun accepte des sacrifices ou des limites de sa liberté individuelle au nom de la survie de tous.

LE TRÉPIED DE LA GOUVERNANCE ACTUELLE

La gouvernance actuelle repose sur un trépied, tellement familier qu'il nous vient à peine l'idée d'en interroger la validité ou la pérennité. Premier pied de ce trépied : l'État, pris au sens large d'ensemble de la sphère publique y compris les collectivités territoriales, est constitué d'*institutions* et d'une bureaucratie fortement organisée, structurée en départements et bureaux traitant chacun un domaine de gouvernance différent. Deuxième pied : entre les différentes institutions sont réparties des *compétences*, des domaines de l'action publique dont chacune d'elle a la responsabilité plus ou moins exclusive. Troisième pied : les institutions fonctionnent pour l'essentiel à partir de *règles* s'appliquant à toute la communauté.

Certes, la Constitution française de 1958 commence par un préambule qui définit la *raison d'être* de ce bel édifice et énonce les objectifs qu'il poursuit : maintien de l'intégrité d'une République une et indivisible, justice sociale, respect des droits et des libertés et, plus récemment, préservation de l'environnement. Au cours de la dernière décennie et grâce à la généralisation de la saisine du Conseil constitutionnel, ce préambule a progressivement retrouvé ses couleurs, devenant une des jauges auxquelles mesurer la constitutionnalité d'un projet de loi. Néanmoins, force est de constater que, jusqu'à un passé récent, ce préambule

apparaissait comme une déclaration d'intentions avant d'en venir au solide, à l'énoncé des règles de répartition des pouvoirs et d'exercice des compétences.

LA PREMIÈRE MODERNITÉ PRIVILÉGIÉE LA SPÉCIALISATION, TRAIT DOMINANT DE NOTRE GOUVERNANCE

Le propre de la première modernité est d'avoir recherché l'efficacité par la spécialisation et la segmentation. La gouvernance participe de cette philosophie en accordant une place centrale à la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, conformément à la théorie exposée par Montesquieu au xvii^e siècle. Loin de moi l'idée de critiquer l'indépendance de la justice. On voit trop, et dans trop de pays, ce qu'implique pour les citoyens son inféodation au pouvoir exécutif. On doit néanmoins interroger le caractère évident et éternel de cette séparation des pouvoirs. Tout d'abord parce que dans le passé, par exemple au Moyen Âge en Occident, les deux fondements de la légitimité du pouvoir étaient l'efficacité et le sens de la justice : le bon roi est avant tout un roi juste. Ensuite, et pour quitter la sphère occidentale, les deux rôles majeurs de l'empereur de Chine étaient, d'une part, de répartir au mieux les ressources de la terre arable entre ses sujets (principe d'efficacité) et, d'autre part, de veiller à ce que la lettre des règlements définissant les châtements soit mise en œuvre dans le souci de la primauté accordée à la vie (principe de justice).

Cette séparation des pouvoirs et la reconnaissance du pouvoir judiciaire comme distinct des deux autres ont eu

un effet connexe : faire du droit une discipline à part, distincte des sciences politiques. Or, gouverner est l'art de la régulation entre les intérêts et les forces sociales, que cette régulation passe ou non par des règles de droit. La montée en puissance des régulations non juridiques hérisse d'ailleurs beaucoup de juristes qui qualifient ces régulations de « droit mou », par opposition au « droit dur », le seul, le vrai, énoncé par des règles. Les Anglo-saxons préfèrent parler de *soft law* ou « droit doux », introduisant ainsi une nuance plus positive – comme lorsque l'on parle de *soft power*, ce pouvoir d'influence qui s'oppose au *hard power*, le pouvoir des armes.

L'émergence du droit comme discipline scientifique isolée traduit un phénomène que l'on retrouve dans tous les domaines. La science s'est ainsi affranchie de sa dépendance à l'égard de la théologie, au prix de ce que Max Weber a appelé le « désenchantement du monde ». Sciences et technologies se sont organisées en disciplines distinctes. Quant à l'économie, elle s'est séparée de la gouvernance pour devenir une discipline scientifique à part, coupée des sciences humaines, « désencastrée » de la société et de la biosphère, pour reprendre l'expression de Karl Polanyi.

La foi dans le progrès scientifique s'est accompagnée d'une rupture radicale entre l'humanité et son environnement. Toutes les civilisations ont considéré que l'humanité faisait partie intégrante de la biosphère, mais aussi qu'elle était capable d'en utiliser les ressources à son profit. La particularité de la première modernité a été de privilégier ce second pôle. L'humanité réduit la biosphère à un réservoir de ressources naturelles. Les deux idéologies qui ont dominé la scène politique au xx^e siècle – capitalisme

et communisme – avaient en commun de réduire aussi la biosphère au statut de ressource à exploiter sans limites par les sociétés humaines. La révolution industrielle a permis à l'Occident de se bercer de l'illusion de ressources inépuisables en mobilisant non plus seulement les flux d'énergie comme la biomasse, l'eau ou le bois de feu, mais aussi les stocks de charbon, de pétrole et de gaz accumulés durant des millions d'années.

Il est frappant d'observer, dans le cas de la Révolution française, le parallèle entre les idéologies de l'économie et de l'État. En matière économique, on a prétendu fonder l'efficacité sur la concurrence, rêvant d'un marché parfait faisant de chaque individu producteur et consommateur une entité déliée de toute relation avec les autres. D'une certaine manière, on se conformait au modèle physique de l'époque, celui du « gaz parfait » dans lequel les interactions entre molécules sont négligeables. Et, de la même manière, l'État révolutionnaire a eu le souci d'éliminer tout ce qui pouvait faire obstacle aux liens directs entre chaque citoyen et l'État : aux corps intermédiaires ou aux vieilles allégeances territoriales, il a préféré une société sans grumeaux.

LA SÉPARATION EST LE PRINCIPE DE BASE DE LA GOUVERNANCE

En privilégiant la recherche de lois universelles sur le modèle des lois physiques, la première modernité a créé une coupure nette entre penser et agir. Cette coupure se retrouve dans le champ politique avec une distinction stricte entre les responsables politiques, sacralisés par

l'élection et de ce fait détenteurs du monopole du sens, et l'administration, supposée n'être que l'outil docile de mise en œuvre de ce que l'autorité politique a décidé. Cette coupure a donné naissance, en matière d'évaluation des politiques publiques, à ce que j'ai appelé « une logique d'artilleur » : on décide d'une politique, l'administration la met en œuvre et, au bout d'un certain temps, on en évalue les effets. Quitte à corriger le tir sans véritablement mobiliser l'intelligence et l'expérience des acteurs chargés de la mise en œuvre de cette politique.

Dans le domaine de la démocratie, une même séparation s'instaure entre gouvernants et gouvernés. Telle qu'elle est encore conçue aujourd'hui, la démocratie représentative est le résultat des conditions techniques et sociales qui prévalaient il y a deux siècles. La lenteur des communications, la rareté des sources d'information, le taux encore limité d'alphabétisation de la société conduisaient nécessairement à ce que la population désigne des représentants issus de la minorité maîtrisant la communication écrite, se réunissant dans la capitale et élaborant lois et règles au nom de leurs mandants. Ceux-ci ne disposaient en pratique que des élections périodiques pour confirmer les mandataires en place ou en choisir d'autres.

On retrouve ce même principe de séparation dans le rôle dévolu aux différents acteurs. Les penseurs de la Révolution française, en réaction à la société d'Ancien Régime, ont tenu à affirmer le monopole des acteurs publics, principalement l'État, sur la production du bien commun, tandis que les acteurs privés étaient cantonnés à la poursuite de leurs intérêts individuels.

Au sein des organisations publiques, les mêmes principes de spécialisation gouvernent les organigrammes, conduisant à une double segmentation des politiques publiques : entre État et collectivités territoriales d'une part, chacun avec ses propres compétences spécialisées ; entre politiques publiques d'autre part, dont la conduite est répartie selon une logique arborescente en ministères, directions, département ou bureaux, où chacun a la charge de gérer un aspect particulier du bien commun dans une logique de distribution des pouvoirs et de préservation des territoires respectifs. Ainsi se construit une représentation du pouvoir semblable à un gâteau que l'on se répartit tout en veillant jalousement à sa part, renvoyant la nécessité de définir des politiques globales à une vision nébuleuse de la « coordination interministérielle » ou « interservices ».

LÉGALITÉ ET LÉGITIMITÉ SONT CONFONDUES

Un autre trait caractéristique de la gouvernance, telle que nous la pratiquons dans les démocraties, est d'effacer la distinction entre légalité et légitimité dans l'exercice du pouvoir. La question de la légitimité est une question immémoriale qui renvoie au sentiment subjectif que les gouvernants sont bien à leur place et qu'ils exercent leur pouvoir de façon efficace et juste au service du bien commun. Dans les démocraties, les dirigeants ayant été élus par le peuple sont réputés exercer leur pouvoir de manière légitime tant qu'ils l'exercent légalement, c'est-à-dire conformément à la Constitution et aux lois. Les deux termes légitimité et légalité sont d'ailleurs fréquemment utilisés l'un pour

l'autre. Mais cette confusion entre deux notions renvoyant à des registres profondément différents rend alors inexplicable le peu de confiance et de considération accordé aujourd'hui par l'opinion à nos gouvernants!

ÉTAT ET GRANDE ENTREPRISE S'IMPOSENT COMME LES ACTEURS PIVOT DE LA SOCIÉTÉ

Au cours des XIX^e et XX^e siècles, les territoires – en tant que bassins de vie et systèmes d'acteurs enracinés dans l'histoire – ont perdu l'importance qu'ils avaient eue avant la révolution industrielle. Progressivement, ils sont devenus des acteurs politiques et économiques de seconde zone, l'État et les grandes entreprises devenant, chacun dans son registre, les deux grands éléments structurants de la société, les « acteurs pivot » autour desquels l'ensemble s'ordonnait.

PRIMAUTÉ EST DONNÉE AUX RÈGLES UNIVERSELLES

Dans le domaine scientifique, on connaît deux grands modes de raisonnement dont chacun à une égale valeur. Le premier, sur le modèle des sciences physiques et chimiques, vise à rechercher des lois universelles qui se vérifient dans tous les contextes. Le second, apparemment plus modeste – mais capable en revanche d'une appréhension plus globale de la réalité –, vise à rechercher une réponse satisfaisante à un problème, dans un contexte particulier où se combinent de multiples facteurs. La science de la première modernité a

clairement opté pour le premier mode de raisonnement, et cette préférence s'observe aussi dans la gestion de la société.

Comme on le voit avec la prolifération des règles et des lois, la politique est assimilée au vote de règles dont chacune est spécialisée et a vocation, au nom d'une vision formelle de l'égalité, à s'appliquer dans tous les contextes. Cette préférence pour la règle a deux conséquences notables. Celle, d'abord, de juxtaposer les règles dans une sédimentation qui, dans l'oubli du contexte qui leur a donné naissance, finit par leur conférer un caractère presque sacré, intangible. Celle, ensuite, de renvoyer à la société le soin de combiner ces règles entre elles, affranchissant l'administration de la nécessité d'en assumer elle-même la complexité et faisant supporter à la société des coûts de transaction souvent élevés pour en retirer tout le bénéfice.

Dans le domaine de la gestion des conflits, une préférence est accordée au recours à la loi, donc à l'intervention des juridictions. Cependant, dans un procès, ce n'est pas la relation entre les acteurs qui compte, mais la relation de chacun des acteurs de la loi, ce qui rend l'objectif premier de la gestion du conflit – rétablir la relation qui prévalait avant le conflit – difficile à atteindre.

L'ÉTHIQUE SE RÉSUME AUX DROITS INDIVIDUELS

La première modernité s'est également distinguée par l'affirmation des droits humains individuels. Ils sont devenus, en particulier depuis la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, la référence suprême de l'éthique et du droit. Difficile de nier ce que l'idée de

dignité éminente de la personne nous a apporté. Mais cette affirmation exclusive des droits individuels a exacerbé l'individualisme, la société devenant le champ d'une concurrence entre les droits des uns et des autres. C'est oublier que toute communauté repose sur le fait que chacun de ses membres est comptable de l'impact de son action sur les autres, donc sur un équilibre entre droits et responsabilités.

La combinaison de l'énoncé de règles universelles et de la prééminence des droits se retrouve dans la conception de l'État-providence. Construit dans une relation directe entre l'État et les individus, le droit à l'aide publique se fonde sur le constat des handicaps¹. Ce ne sont plus des individus en tant que tels, dans leur unicité et leur complexité, qui sont considérés, mais l'addition de leurs handicaps qui génère autant de catégories d'ayants droit à la générosité publique.

ON AGIT PAR OBLIGATION DE MOYENS PLUTÔT QUE PAR OBLIGATION DE RÉSULTATS

Le premier trépied sur lequel est fondé notre gouvernance actuelle a un autre effet, devenu tellement banal qu'il finit par ne plus être perçu : le gouvernement par les règles et la segmentation de l'action publique, avec

1. Le mot « handicap » doit être pris ici dans son sens le plus large, comme ce qui contredit l'égalité des chances à participer à la vie sociale, économique et politique du fait, certes, de handicaps physiques et mentaux, mais aussi de situations familiales problématiques, de l'origine ethnique ou religieuse, voire d'un lieu de résidence stigmatisant.

sa traduction financière (le vote d'un grand nombre de lignes budgétaires), conduisent à une logique des moyens et non une logique des résultats. Les fonctionnaires ne sont pas invités à s'interroger sur la pertinence de leur action ; ils ont une simple obligation de *conformité* aux règles et budgets votés. C'est là un moyen de priver l'administration d'une réflexion sur le sens de son action et de sa contribution à capitaliser l'expérience acquise. Et cela participe d'une tendance plus générale qui consiste à inverser les moyens et les fins, le « concret » et l'« abstrait ». Dans cette logique, le « réel » – ce qui est en mesure d'influencer l'action – n'est plus la société elle-même : ce sont les normes et règles régissant la société puisque c'est de leur respect que va découler la possibilité d'agir. Plus les règles sont complexes, plus c'est leur connaissance, et non celle de la réalité à laquelle elles s'appliquent, qui sera décisive. Le cas européen en est une belle illustration : la compétence opérationnelle découle de la capacité à maîtriser les règles des appels d'offre et non de la connaissance intime du problème traité. De même, l'ingénierie requise des collectivités locales n'est que secondairement la capacité à concevoir une réponse pertinente aux questions posées ; c'est avant tout la capacité à assumer les coûts de transaction résultant des procédures d'accès aux financements nationaux ou européens.

Les modalités de la comptabilité publique accentuent encore cette tendance. L'État, parce qu'il est soucieux d'éviter l'inflation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, les plafonne. Mais l'investissement intellectuel, quand il vise à renforcer les capacités internes d'action de la collectivité, est compté dans les dépenses

de fonctionnement, tandis que le recours à une ingénierie externe – associée à la conduite d'un projet – entre dans les dépenses d'investissement, lesquelles ne sont pas plafonnées. Comment alors s'étonner du sous-investissement intellectuel de la plupart des collectivités?

L'ÉTAT SE PLACE EN SURPLOMB DE LA SOCIÉTÉ ET SE CONÇOIT COMME EXTÉRIEUR À ELLE

Ce n'est pas le moindre paradoxe de la gouvernance actuelle. La France a été à l'origine du siècle des Lumières, entendues comme lumières de la raison face à l'obscurité des superstitions et des passions aveugles, introduisant au passage une autre séparation, entre émotion et raison, dont les neurologues modernes ont montré l'inanité. L'État se veut l'incarnation même de la raison. Rien n'est plus évocateur que le premier projet de découpage du territoire en départements par l'Assemblée législative en 1791, résultat d'un carroyage géométrique de la France, triomphe de l'esprit de géométrie sur l'esprit de finesse qui cherche, aurait dit Blaise Pascal, à appréhender l'ensemble des facteurs d'un seul regard. Incarnation de la raison, quoique produit de la société, l'État se place en surplomb par rapport à elle, chargé de façon presque missionnaire de faire triompher la raison et l'intérêt général sur les passions particulières. En tant que jeune haut fonctionnaire, j'ai participé à la mise en œuvre de cette idéologie à la fin des années 1960. Elle faisait de nous les concepteurs et les acteurs de l'intérêt général, de sorte qu'il nous paraissait naturel – dans nos relations avec les autres acteurs de la société – d'imposer

notre langage et notre cadre conceptuel, sans vraiment prendre conscience que la relation entre État et société était en réalité une relation interculturelle.

Cette extériorité de l'État à l'égard de la société est bien plus forte, et ses conséquences sont bien plus dommageables, dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique. Les jeunes États indépendants ont perpétué l'État colonial dont ils avaient hérité, État résolument étranger à la culture de leurs sociétés. Pourtant, de solides traditions de construction de consensus, de débat démocratique, de gestion des conflits, de conciliation des usages existaient dans nombre d'entre elles. Étienne Le Roy, anthropologue du droit, a ainsi montré que le droit foncier traditionnel africain était bien plus subtil et adapté à la complexité des situations – la cohabitation entre nomades et sédentaires, par exemple – que le droit colonial². Mais la reconnaissance d'un pluralisme juridique se heurte encore à de fortes résistances.

Le fait que l'État impose sa conception du monde, sa langue et ses procédures, a fortiori quand la langue officielle de l'État n'est pas la langue maternelle des sociétés qu'il régit, est un obstacle très sérieux. C'est le cas notamment lorsqu'il prétend accompagner la dynamique de développement des groupes sociaux dont il est culturellement éloigné. Ainsi la « déclaration de Caracas » de 1991 – nous reparlerons de ce texte – énonce-t-elle les conditions

2. Voir par exemple : Étienne Le Roy, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ Lextenso, 2011.

d'un tel accompagnement, en précisant que les rythmes de l'État doivent pouvoir s'adapter aux rythmes sociaux des populations concernées. Une exigence que l'État tel que nous le connaissons est bien incapable de satisfaire.

LA PREMIÈRE MODERNITÉ SE CONCLUT PAR UNE CRISE MULTIFORME DES RELATIONS

La première modernité se fondant sur les vertus de la spécialisation et l'État en étant le pur produit, il n'est pas étonnant qu'il en résulte aujourd'hui une crise multiforme des relations. Cette crise se révèle dans le paradoxe de la gouvernance actuelle. Les trois objectifs de la gouvernance ne traitent que de relations : entre les membres de la société pour la cohésion sociale, entre les peuples pour la paix, entre la société humaine et la biosphère pour garantir l'intégrité de cette dernière, condition même de survie des sociétés. Or, ces objectifs relationnels ont été traités sur le mode de la spécialisation, renvoyant les deux premiers objectifs au rôle de l'État et des relations entre États, et oubliant le troisième objectif en s'imaginant que sciences et techniques y pourvoiraient.

Comme le disait Kenneth Boulding dès 1973 : « Celui qui croit qu'une croissance exponentielle peut continuer indéfiniment dans un monde fini est soit un fou, soit un économiste. »³ Mais, cinquante ans après, la doctrine économique

3. Kenneth E. Boulding, cité dans Jack Uldrich, *Jump the Curve*, Platinum Press, 2008.

continue de méconnaître la finitude de la planète, tandis que l'économie persiste à se revendiquer comme un domaine à part, régi par ses propres lois, et non comme une des branches de la gouvernance.

L'ÉTAT MODERNE EST UN LÉVIATHAN

L'État, tel que nous le connaissons, est un Léviathan. Il l'est au sens que lui a donné le philosophe anglais Hobbes, convaincu que l'obéissance de chacun à cette autorité suprême était le seul moyen de réguler les relations entre les êtres humains. Mais il l'est aussi au sens de la Bible, voyant dans le Léviathan la créature qui a fini par échapper à son créateur. L'État est tout cela à la fois : la plus féconde invention de l'homme en société, mais une invention qui a fini par se développer selon ses propres règles. La logique dont il s'inspire est celle d'un trépied, nous l'avons dit, un trépied formé par des institutions, des compétences dévolues à chacune d'entre elles et des règles universelles pour régir la société. Ce trépied est bien adapté à des sociétés en évolution lente, où les institutions peuvent se réformer progressivement, les compétences se redistribuer entre les institutions, les règles se renouveler pour répondre à des contextes nouveaux. Mais il a perdu de son agilité face aux profonds bouleversements que nous connaissons, aux interdépendances multiples et irréversibles entre les sociétés du monde et à l'impact devenu mortifère des activités humaines sur la biosphère.

C'est sur un nouveau trépied qu'il faudra baser la gouvernance au fil de ce ^{xxi} siècle. Certes, le premier trépied ne

disparaîtra pas pour autant de la scène : il y aura toujours besoin d'institutions, de compétences dévolues aux unes et aux autres et de règles. Mais s'il veut rester sur scène, il se trouvera subordonné à la nécessité de repenser de fond en comble les systèmes de relations.

II. UNE GOUVERNANCE EN CRISE

Crise de la démocratie, crise climatique, crise politique, crise de l'action publique, érosion de la cohésion sociale – malgré une ampleur inégalée des redistributions –, société profondément divisée doutant de son avenir... Et, en regard de ces crises, un monde politique qui s'en tient à ses vieilles recettes. Chacun sent bien qu'il va falloir innover hardiment, repenser de fond en comble les relations au sein de chaque société, entre les sociétés, et entre l'humanité et la biosphère. Car, dans tous ces domaines, la gouvernance actuelle est sur la sellette.

UNE SOCIÉTÉ DÉSORIENTÉE

La crise est multiforme et se manifeste dans la société par un sentiment de fatigue, d'inquiétude et d'incertitude vis-à-vis de l'avenir. En 2010, bien avant la crise sanitaire provoquée par la Covid-19, Jean-Paul Delevoye remettait son dernier rapport de médiateur de la République¹. Il y dressait déjà

1. Médiateur de la République, Rapport annuel 2010, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/114000149.pdf>. Lire, en complément, l'interview accordée par Jean-Paul Delevoye au journal *Le Monde* le 20 février 2010, https://www.lemonde.fr/societe/article/2010/02/20/jean-paul-delevoye-la-societe-francaise-est-fatiguee-psychiquement_1309022_3224.html

le portrait d'une société « en grande tension nerveuse », fatiguée psychiquement : « Un fossé s'est creusé entre le citoyen et l'État. La société se fragmente. Le chacun pour soi remplace l'envie de vivre ensemble et l'on devient de plus en plus consommateur de République plutôt que citoyen ». L'État, ajoutait-il, « a du mal à répondre aux nouvelles fragilités parce que sa boîte à outils est mal adaptée. L'administration gère des dossiers, non des personnes dans la difficulté. Les personnes se sentent dépassées par des lois devenues trop complexes et changeantes. Elles se sentent mal défendues par l'État ». On pourrait multiplier les citations de ce genre. La montée de l'agressivité à l'école, à l'hôpital, dans la rue, dans les rapports entre police et population, fruit de l'attention exclusive de chacun à ses propres droits, est aussi l'expression d'une défiance à l'égard des institutions publiques.

LA GOUVERNANCE ACTUELLE NE PARVIENT PLUS À CONCILIER SES OBJECTIFS MAJEURS

La crise se manifeste encore bien plus vivement aujourd'hui, face à la nécessité d'une transformation radicale de nos modes de vie. Les atteintes à l'intégrité de la biosphère, bien connues et dénoncées par de multiples rapports officiels depuis trente ans, deviennent tangibles pour toute la population. Elles accréditent l'idée d'un grand effondrement qui s'annonce, faute pour la société d'avoir su engager à temps les transformations nécessaires. Face à l'absolue nécessité d'une transition mondiale et systémique, répondre par les politiques publiques en silo et par les relations interétatiques est, à l'évidence, inadapté.

La difficulté de réorienter notre logique économique fait naître un profond sentiment d'impuissance. La *New Economics Foundation* anglaise a démontré, il y a quelques années déjà, qu'il fallait dans nos sociétés de plus en plus de points de croissance pour réduire d'un point la pauvreté. Et comme la croissance, considérant les régulations économiques actuelles, implique une hausse équivalente des consommations d'énergie fossile, la contradiction est devenue flagrante entre impératif de cohésion sociale et impératif de préservation de la biosphère. La crise des gilets jaunes en France, en 2018, n'a été que l'expression paroxystique de cette contradiction.

UNE DÉMOCRATIE EN CRISE

L'incapacité de notre gouvernance à concilier les objectifs éternels de cohésion sociale et d'équilibre entre humanité et biosphère se double d'une crise de la démocratie. Les citoyens ont pris conscience que la démocratie, exercée essentiellement au niveau national, n'offrait plus les conditions réelles de maîtrise du devenir collectif. De plus en plus de sujets échappent à la démocratie. Ni les échelles, ni les systèmes de représentation, ni les rythmes, ni les méthodes ne conviennent à la prise en charge des enjeux du monde de demain. L'ampleur de l'abstention chez les jeunes lors des dernières élections en découle : à quoi bon voter s'il s'avère illusoire d'espérer véritablement transformer la société par l'action collective ?

La démocratie est-elle capable de concevoir et conduire des transformations à long terme ? Si le doute s'installe dans

les esprits, la société est mûre pour tolérer des régimes autoritaires, pour troquer sa liberté contre un régime capable d'agir à long terme. La manière dont, depuis trop longtemps, nous avons préféré les affrontements entre gauche et droite à la recherche de compromis certes laborieux, mais qui auraient permis un consensus sur les transformations à conduire à long terme, n'est pas pour rassurer. La réforme constitutionnelle de l'année 2000, instaurant le double quinquennat et la simultanéité des élections présidentielle et législatives, renforce le sentiment que les orientations majeures peuvent être remises en cause tous les cinq ans, et contribue à entretenir l'illusion que ces élections périodiques représentent à chaque fois un choix de société. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les profondes réformes structurelles dont le pays a besoin soient renvoyées aux calendes grecques.

LE DÉLÈTEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE

La question de la cohésion sociale est devenue décisive. La montée de l'agressivité dans les rapports sociaux, et particulièrement dans les rapports entre les institutions publiques et des citoyens, met en lumière l'épuisement du modèle fondé sur l'affirmation des droits. Celui-ci voit la multiplication des situations où les individus ont le sentiment que leurs droits sont bafoués, en même temps qu'il révèle l'incapacité de l'État à prendre en compte les individus dans leur richesse et leur diversité par des mesures sectorielles. La multiplication des contraintes, fruit d'une gouvernance par les règles dont chacune vise à répondre à un problème particulier, induit au bout du compte un sentiment de révolte.

III. LES TENTATIVES AVORTÉES DE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE

La crise de l'État ne date pas d'hier. De multiples tentatives de réforme ont eu lieu depuis les années 1970, sans nous permettre de parvenir réellement à la métamorphose nécessaire de la gouvernance.

Les États sont très divers de par le monde, mais ils se répartissent schématiquement en quatre types : l'État entrepreneur, comme a pu l'être l'État gaulliste et ses grands projets dans le nucléaire, le ferroviaire ou l'électronique ; l'État gestionnaire qui se limite à mettre en place les règles du jeu, notamment celles concernant le marché ; l'État rentier qui assure au groupe social ou ethnique au pouvoir le monopole de gestion de la rente – souvent tirée des matières premières et de l'énergie fossile – et redistribue une partie de celle-ci pour assurer la paix sociale ; l'État prédateur, enfin, dont la logique consiste, pour le groupe parvenu au pouvoir, à tirer le maximum de bénéfices de « la bête », quitte à la faire dépérir. Il n'en reste pas moins que la réforme de l'État présente un certain nombre de traits communs. C'est ce que nous allons maintenant explorer en mettant en exergue le cas de la France.

LA CRISE DE L'ÉTAT ET LA BONNE GOUVERNANCE

Au lendemain des indépendances, dans les années 1960, on a attendu beaucoup de l'État. Faute de forces productives modernes dans de nombreux pays nouvellement indépendants, seul un État développeur, capable de susciter une classe entrepreneuriale publique ou privée et de réserver une part importante de la richesse nationale à la « formation brute de capital fixe », paraissait en mesure d'initier une spirale vertueuse du développement. À cette époque, le modèle soviétique n'avait pas encore perdu son lustre et inspirait nombre de jeunes élites nationalistes. Mais quelques décennies plus tard, le résultat n'était déjà plus à la hauteur des espérances. Bien souvent, l'État s'est révélé meilleur rentier qu'entrepreneur. Et, à l'image de « l'industrie industrialisante » chère à l'économiste Gérard de Bernis¹ – lequel a inspiré par exemple les dirigeants algériens –, l'industrie lourde s'est révélée coûteuse, peu rentable et de surcroît incapable de faire naître une spirale vertueuse du développement. La désillusion a été à la hauteur des espérances.

L'État était-il réformable au moment où il voyait sa légitimité s'éroder par le haut sous l'effet de la globalisation de l'économie quand, par le bas, il apparaissait coupé de la société et, pour tout dire, peu soucieux du bien-être de cette dernière? La question était majeure, et la thèse développée à la Banque mondiale à partir des années 1990, largement

1. Voir, par exemple, Gérard Destanne de Bernis, « Les industries industrialisantes et les options algériennes », *Revue Tiers Monde*, n° 47, 1971, p. 545-563.

inspirée par les *think tank* néoconservateurs américains, voulait qu'il ne soit pas réformable. Dans la ligne de l'idéologie néolibérale qui s'était déjà imposée à la faveur des élections de Ronald Reagan et Margaret Thatcher, nombreux étaient ceux qui pensaient que l'État n'aurait jamais l'efficacité économique, voire sociale, qu'ils prêtaient au marché et aux acteurs privés.

Malheureusement, cet amaigrissement de la sphère publique, relayé par une idéologie du marché aussi simpliste que l'idéologie de l'État qui l'avait précédé, n'a pas représenté une simple réponse circonstancielle à des difficultés bien réelles : il est devenu une théorie générale de la gouvernance. Ce fut la vulgate de la *bonne gouvernance* dont les missionnaires des institutions internationales se firent les apôtres. Reposant sur quelques principes prétendument universels, elle a ruiné pendant un temps l'idée même de gouvernance qui s'y trouvait associée et la recherche de principes généraux de gouvernance susceptibles de guider la réforme dans des pays et des contextes très différents les uns des autres.

En France même, les multiples tentatives de réforme ont souffert de deux limites : elles ne s'accordaient pas le temps nécessaire à une refonte profonde ; elles n'allaient pas à la racine des problèmes, continuant à s'enfermer dans le système de pensée traditionnel.

LE MONDE POLITIQUE, POMPIER PYROMANE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

J'ai en mémoire les conversations avec des ministres de différentes tendances politiques sur la réforme de

l'État dans les années 1980. En tant que praticien, j'étais conscient qu'une véritable réforme supposait des transformations culturelles et devrait impliquer les principaux intéressés eux-mêmes, à savoir les administrations. Elle nécessiterait aussi, comme toutes les réformes des grandes institutions, plusieurs décennies sans doute. À quoi les ministres me répondaient avec une belle unanimité : « Mon cher Calame, je comprends bien, mais je ne dispose pas du temps nécessaire pour entreprendre de telles réformes, alors je fais des lois ».

Le monde politique de cette époque s'est comporté en pompier pyromane, rendant impossible ce qu'il prétendait appeler de ses vœux. Il est vrai que, pour un ministre, engager une réforme de grande ampleur aurait exigé un désintéressement proche du masochisme. Pas de lois auxquelles attacher son nom et de grands risques, de surcroît, que la réforme entreprise soit interrompue aussitôt qu'il aurait tourné les talons. Il était évident dès cette époque, compte tenu des alternances démocratiques, que seul un accord entre partis politiques sur la direction à prendre était susceptible de permettre de véritables réformes de la gouvernance. Or cet accord était doublement impossible, d'une part en raison de l'illusion que chaque élection était un choix entre des orientations différentes de la société, d'autre part du fait, plus prosaïque, qu'aucun des partis n'avait de vision claire sur la direction à suivre. La difficulté de ces réformes tient au fait que la gouvernance constitue la quille de la société et qu'elle engendre des structures et des corps sociaux qui seront ensuite les principaux freins à sa propre transformation.

Le débat sur la réforme était également occulté par les présupposés idéologiques : selon qu'on était en faveur du service public ou qu'on lui était hostile, on le regardait différemment, indépendamment de ses performances concrètes. Pourtant, une fine connaisseuse des services publics européens comme Marjorie Jouen a pu observer que c'est l'impossibilité de transformer les services organisés sur un modèle uniforme et tayloriste qui signe l'arrêt de mort des services publics, davantage que les choix idéologiques des dirigeants²!

Rien n'est plus dangereux pour une véritable transformation de la gouvernance qu'une série de réformes avortées que l'on ne s'est pas donné les moyens ni le temps de conduire à leur terme. Car chaque réforme avortée agit comme un vaccin, en stimulant les capacités de résistance de l'administration au changement. Et on ne peut donner tort à cette dernière. La plupart du temps, les dirigeants politiques ne se soucient pas de la vie ni du vécu des agents de l'administration et ils n'ont guère le goût à se plonger dans le détail des fonctionnements administratifs qui, pourtant, jouent un rôle bien plus décisif que les organigrammes. Le résultat en est que les réformes s'enferment dans le cadre conceptuel de la gouvernance traditionnelle. Prenons le cas de la France, où deux tentatives de réforme

2. Marjorie Jouen. *Diversité européenne mode d'emploi*, Éditions Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie, 2000.

passées méritent une relecture : la décentralisation, d'une part, et les efforts visant à recentrer l'État sur ses fonctions essentielles, de l'autre.

LES TROIS TARES CONGÉNITALES DE LA DÉCENTRALISATION

Le gouvernement de gauche arrivé au pouvoir en 1981, dans la foulée de l'élection présidentielle de François Mitterrand, avait inscrit à son programme commun la décentralisation. Avatar intéressant des idées politiques, car jusqu'au milieu des années 1970, la décentralisation – héritière de la tradition girondine – était associée à des partis de droite non gaullistes, tandis que la gauche jacobine restait attachée au rôle unificateur et régulateur de l'État, donc à la centralisation. Cette rupture culturelle fut en soi particulièrement intéressante, et les lois de 1982 et 1983 ont effectivement engendré un mouvement de décentralisation en transférant aux collectivités territoriales des compétences jusque-là dévolues à l'État. Et pourtant, à maints égards, ce fut une réforme en trompe-l'œil, menée sans remise en cause des fondements idéologiques et culturels de la gouvernance française, conduite et conçue par de grands féodaux, en particulier Gaston Defferre pour la gauche, et Olivier Guichard pour la droite. Malgré de multiples réformes correctrices qui n'ont fait que complexifier le millefeuille administratif et politique dans lequel les citoyens ordinaires ont du mal à se reconnaître, cette décentralisation souffre encore de ses trois tares congénitales.

La première a consisté, pour s'assurer les suffrages des députés et sénateurs – dont beaucoup disposaient d'un fief local en qualité de maire ou de conseiller général –, à consolider les échelons traditionnels de la gouvernance française : les communes, héritées des paroisses de l'Ancien Régime, et les départements, hérités de la Révolution et de Napoléon I^{er}. Or, ces échelles ne correspondaient plus à la réalité nouvelle des bassins de vie qui, issus du vaste mouvement d'urbanisation, étaient, à de rares exceptions près, constitués de plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de communes. Les échelons bénéficiaires de la décentralisation n'étaient pas adaptés à la gestion des interdépendances ni au développement de ces bassins de vie. C'était là une décentralisation rurale et féodale dans une Europe urbaine.

Deuxième tare congénitale : l'illusion, confortée par la réforme, qu'il fallait – pour que les citoyens s'y retrouvent et sachent qui était responsable de quoi – attribuer des compétences exclusives à chaque échelon de gouvernance, commune, communauté d'agglomération (quand elle existait), département et région. La décentralisation tournait le dos à une évidence : aucun véritable problème de la société contemporaine ne peut se traiter à une seule échelle.

Enfin, troisième tare congénitale, les féodaux promoteurs de la réforme étaient les premiers, et pour cause, à se méfier de la féodalité et des jeux partisans. Il fut donc décidé qu'aucune collectivité n'aurait autorité sur les collectivités de rang inférieur. Seul l'État, avec sa bureaucratie pourtant décriée, apparaissait comme un arbitre neutre en cas de conflit.

La suite des événements a mis en lumière les conséquences de ces trois tares. Aucune véritable décentralisation de la fiscalité ne s'est opérée et, comparativement aux pays européens voisins, régions, départements et collectivités territoriales de rang inférieur disposent de bien peu de véritables ressources fiscales propres. Elles dépendent donc, au-delà de leur fonctionnement, des orientations et projets sectoriels de l'État. Autrement dit, au lieu d'ajuster la pensée sur la gouvernance à la réalité des interdépendances, la décentralisation a consolidé une conception dépassée de la gouvernance où, dans la limite des compétences qui lui sont allouées, « charbonnier est maître chez lui ». Les tentatives successives pour créer de nouvelles structures administratives et politiques davantage en phase avec l'échelle réelle des bassins de vie, aussi indispensable cela fut-il, ont contribué à créer un paysage institutionnel plus encombré et confus. La répartition des compétences entre les collectivités a engendré le résultat inverse de celui escompté : en renvoyant dans l'impensé la question de la coopération indispensable entre différents niveaux de collectivité, elle a incité chacun à se mêler de tout et a créé un paysage institutionnel illisible.

L'État, resté bénéficiaire de l'essentiel de la manne fiscale, continue à tirer les ficelles à coups de politiques sectorielles. Rien ne révèle mieux la vacuité de la pensée politique française sur la décentralisation que la réforme des régions en 2015. Ses promoteurs l'ont justifiée par la nécessité de créer des régions puissantes – à l'instar de nos voisins allemands, italiens ou espagnols – et, accessoirement, de réduire les frais de fonctionnement.

Mais la puissance d'une région n'a guère à voir avec sa taille, comme l'illustre l'exemple des cantons suisses, et tout à voir avec sa richesse fiscale et ses compétences législatives. Toutes choses dont le gouvernement et le parlement ne voulaient pas ; comme si la création de régions gigantesques, à l'image de la Nouvelle-Aquitaine qui fait 700 kilomètres du nord au sud, avait quoi que ce soit à voir avec la puissance et l'autonomie d'action ou avec les économies de fonctionnement !

DES RÉFORMES DE L'ÉTAT PEU SUSCEPTIBLES DE REMÉDIER À SA CRISE

La décentralisation telle qu'elle a été conçue a eu un autre effet contre-productif rarement mentionné : l'État a gardé son pouvoir de régenter une société qu'il connaît de moins en moins bien. Quelles qu'aient été les faiblesses de l'ancienne administration d'État, elle disposait à tout le moins d'un maillage serré du territoire et avait, avec les limites des œillères déjà mentionnées, une véritable connaissance de la société. Avec la décentralisation, l'administration d'État – du moins celle qui impulse les orientations, ce qui exclut les gros bataillons de l'éducation, de la santé ou de la sécurité publique – s'est repliée dans les capitales régionales ou dans des agences nationales sectorielles. Et si ces dernières interviennent certes en permanence dans les collectivités territoriales, elles le font sous un angle nécessairement étroit. On peut parler à cet égard, au moment même où la nécessité d'une transition systémique s'imposait, d'appauvrissement intellectuel général.

L'idée sous-jacente des projets de réforme des années 1990 était que l'État, après la décentralisation, devait se recentrer sur les missions régaliennes ou sur sa capacité d'impulsion à long terme, ce que l'on a appelé l'« État stratégique », en se désengageant de l'action quotidienne. J'ai analysé en son temps les propositions faites à cette époque par deux commissions successives, l'une de gauche, présidée par Christian Blanc en 1991, et l'autre de droite, présidée par Jean Picq, en 1994.

Outre le caractère saugrenu de publier à trois ans d'écart deux rapports traitant d'un même sujet, ce sont les ressemblances entre eux qui frappent. Les commissions étaient essentiellement constituées de cadres supérieurs de l'État appartenant à des corps dont la caractéristique principale était... de ne pas être présent sur le terrain. Magnifique symbole de réformes conçues par le haut. Seconde similitude : là où le problème majeur était de sortir de l'opposition traditionnelle entre les responsables politiques ayant le monopole de la direction à donner et les administrations ayant pour simple fonction de mettre en œuvre les décisions des premiers, les deux rapports se souciaient au contraire de renforcer cette distinction en confortant l'idée même de « décideur », si typique du trépied traditionnel de la gouvernance. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que dans les deux rapports la question de la cohérence de l'action publique se soit trouvée réduite à un problème de coordination interministérielle, alors que le dépassement de politiques étroitement sectorielles devrait avant tout se concevoir sur le terrain.

Ces illusions sont-elles abandonnées trente ans plus tard ? Apparemment pas. En 2022, le rapport de France Stratégie³, visant à rendre l'action publique française plus en accord avec nos engagements de lutte contre le réchauffement climatique, préconisait la même solution : le renforcement de la coordination interministérielle au sommet de l'État. Que n'a-t-on rappelé à ses auteurs ces mots d'Albert Einstein : « Il est illusoire de vouloir résoudre un problème en restant dans le cadre des hypothèses qui lui ont donné naissance » !

LES LIMITES DE LA MODERNISATION INSTRUMENTALE ET LA GOUVERNANCE PAR LES NOMBRES

Dans les années 1980 et 1990, en France et dans d'autres pays européens, on a vu apparaître la mode d'une modernisation de l'administration, inspirée des méthodes de l'entreprise privée ou soucieuse de la mettre à l'avant-garde des technologies modernes de l'information. En 1989, le sociologue Philippe d'Iribarne avait pourtant publié *La logique de l'honneur*, livre qui mettait en garde contre de prétendus principes universels de management

3. Rapport du Haut Conseil pour le Climat, « Dépasser les constats. Mettre en œuvre les solutions », France Stratégie, 2022, https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2022/09/HCC_Rapport_GP_VF.pdf

des entreprises, y compris des entreprises privées⁴. Il y notait en particulier que les traditions dans lesquelles s'enracine chaque peuple modèlent ce que ses membres révèrent et méprisent. Il en concluait qu'on ne peut gouverner sans s'adapter à la diversité des valeurs et des mœurs. Or, effectivement, l'administration française avait su développer, à côté de lourdeurs incontestables, un sens du service public et un honneur d'en faire partie qui auraient été et pourraient encore être les véritables moteurs d'un changement. Il notait aussi que « quand on rencontre des résistances que l'on juge absurdes aux plans les mieux conçus, on peut, à mieux les comprendre, échapper à l'impression douloureuse d'être confronté à l'irrationalité constitutive des passions humaines. Et quand on saisit enfin ce qui anime "ces gens-là", les voies s'ouvrent à l'action. »

L'introduction des méthodes anglo-saxonnes de gestion des entreprises privées s'est faite dans l'ignorance de ce qu'étaient les véritables motivations et sources de fierté des agents du service public. À l'échelle européenne, le *New Public Management* a exercé les mêmes ravages, si bien que l'on voit des fonctionnaires consacrer une part importante de leur temps... à rendre compte de leurs activités. Cette absurdité est dénoncée par le juriste Alain Supiot qui parle de « gouvernance par les nombres ». Et ce n'est pas sans lien si, en 2022, on constate en France, au sein du personnel soignant des hôpitaux, une perte de sens du travail : les tâches

4. Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Seuil, 1989.

administratives l'emportent sur l'activité relationnelle de soins aux malades. C'est là un des effets différés, mais bien réels, du contresens d'une modernisation purement instrumentale de la gouvernance.

DEUXIÈME PARTIE
LA GOUVERNANCE
AU XXI^E SIÈCLE

I. LA GOUVERNANCE ET LA BOUSSOLE DE LA SECONDE MODERNITÉ

La gouvernance actuelle, héritée des quatre siècles passés, est inséparable de la première modernité. Celle que nous devons inventer sera inséparable de la seconde modernité. Pour faire advenir cette dernière, il faudra mettre la gestion des relations – entre les personnes, entre les peuples, entre l’humanité et la biosphère – au centre des préoccupations.

Il s’agit bien d’une métamorphose ou d’une inversion, au sens de celle introduite au ^{xvi}^e siècle par Copernic, dont la théorie fit passer l’humanité d’une vision du monde où la terre était au centre, soleil et étoiles gravitant autour d’elle, à un modèle où la terre tourne autour du soleil. Si, dans cette inversion du regard, les éléments terre et soleil demeurent les acteurs centraux, ce sont leurs places respectives qui sont bouleversées : ce qui était auparavant au centre est renvoyé en périphérie et ce qui était en périphérie prend place au centre. La seconde modernité doit également reconfigurer sa boussole : personnes, peuples, humanité et biosphère demeurent, mais ce sont les relations entre les uns et les autres qui deviennent le centre des attentions.

Cette seconde modernité a donc pour vocation de relier ce qui s'est développé jusque-là de façon spécialisée : les disciplines scientifiques, les matières de l'enseignement scolaire, les politiques publiques, l'humanité et la biosphère, l'émotion et la raison. Le passage d'une boussole à l'autre, c'est la prise en compte de la complexité au sens d'Edgar Morin : des situations où les relations entre les éléments d'un système prennent plus d'importance que ces éléments eux-mêmes. D'où les termes – objectifs, éthique et processus – du nouveau trépied qui décrit la dynamique de la recherche en commun de la meilleure manière d'atteindre les objectifs dont dépend notre avenir. Alors que le premier trépied est statique – des institutions, des compétences et des règles universelles –, le second trépied privilégiera la recherche en commun de solutions spécifiques à chaque contexte. En cela, il se rapprochera du second mode de raisonnement scientifique où il ne s'agit plus d'énoncer des principes universels, mais de combiner connaissances et créativité pour apporter des réponses concrètes et spécifiques à une situation donnée.

Le premier trépied met l'accent sur les *obligations de moyens*, conçues comme des manières stables d'aboutir aux objectifs visés, mais ces moyens finissent par se substituer aux objectifs en devenant des valeurs en soi. Le second trépied, au contraire, mettra l'accent sur les *obligations de résultats* et sur la manière de les atteindre. On pourrait dire que si le premier trépied s'intéresse aux étapes, le second s'intéressera au chemin. Cela signifie-t-il que ce second trépied nous invite à faire notre deuil de la stabilité des institutions, compétences et règles

du premier trépied et qu'il prive la société des éléments de stabilité si essentiels dans la gouvernance? Non, bien sûr. En revanche, ce qui est stable ce sont les valeurs qui gouvernent les relations, les manières de faire, les méthodes de coopération qui apportent la garantie d'atteindre le résultat visé. Nous aurons l'occasion d'en donner de multiples illustrations. Il en résulte que le capital le plus précieux d'une communauté est son *capital immatériel*, fruit d'un long apprentissage ayant créé des relations de confiance entre les membres et des habitudes de coopération. Ce capital immatériel n'est rien d'autre que l'art de réinvestir, face à des défis nouveaux, ce savoir-faire relationnel né de l'expérience, qui indique comment s'y prendre, par où commencer, comment se répartir les rôles. C'est d'un véritable art de la marche et du mouvement qu'il s'agit, un art de marcher ensemble aussi vital et aussi stable que l'art de la marche de tout individu, indispensable à une société confrontée à des défis nouveaux.

Ainsi, tandis que la gouvernance actuelle se définit par la stabilité des éléments qui la composent, la gouvernance à venir repose sur la stabilité des processus d'apprentissage collectif et de résolution des problèmes présents et à venir. Elle résulte donc de la combinaison de trois facteurs : la mise en œuvre de principes constants de gouvernance ; la priorité accordée à la gestion des relations ; la prise en compte de l'évolution de la société.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE PRINCIPES CONSTANTS DE GOUVERNANCE

Elinor Ostrom a reçu le prix Nobel d'économie en 2009 pour ses travaux pionniers sur la gestion des communs¹. Elle avait pris, plusieurs décennies auparavant, le contre-pied de la thèse de Garrett Hardin, dite de « la tragédie des biens communs »², selon laquelle une gestion privée était le meilleur moyen de préserver les ressources naturelles. Les travaux d'Elinor Ostrom, qui portaient au départ sur la gestion de terroirs, ont connu depuis une belle prospérité avec ce qu'il faut bien appeler aujourd'hui la mode des communs. Si cet engouement comporte inévitablement quelques excès, il a l'immense mérite de mettre l'accent sur les trois conditions d'émergence de toute gouvernance : l'institution d'une communauté pour gérer ce bien que l'on a en commun ; des principes de fonctionnement

1. Anne Rodier, « Elinor Ostrom, Nobel 2009 d'économie, théoricienne des "biens communs" », *Le Monde*, 19 juin 2012, https://www.lemonde.fr/disparitions/article/2012/06/19/elinor-ostrom-nobel-2009-d-economie-theoricienne-des-biens-communs_1721235_3382.html

2. Garrett Hardin, *La tragédie des communs*, Presses universitaires de France, 2018.

qui assurent une part d'accès de chacun à ce bien commun ; enfin, une justice, c'est-à-dire un équilibre entre les efforts consacrés par chacun à l'entretien de ce bien et les avantages qu'il peut retirer de sa jouissance. Contrairement à la gestion des communautés nationales, qui s'inscrit dans l'histoire longue et en a les pesanteurs, la création d'un commun s'apparente à chaque fois à la naissance d'une nouvelle gouvernance, nous en révélant les caractéristiques constantes.

Présentant les conditions de pertinence de la gouvernance au ^{xxi}e siècle, je ne prétends pas exposer en quelques pages une théorie générale de la gouvernance. Mon objectif est simplement de mettre à profit ce que j'ai découvert des défis actuels de la gouvernance aux quatre coins du monde – étonnamment semblables malgré la disparité des contextes – pour proposer une boussole de sa métamorphose. Celle-ci est organisée autour de six principes généraux, chacun d'entre eux traitant une forme de relation particulière que l'on étudiera au fil des six chapitres qui vont suivre : la gouvernance doit viser à instituer les communautés ; le pouvoir doit être exercé de façon légitime ; la démocratie représentative doit évoluer vers une démocratie permanente ; la conception des institutions et le cycle d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques doit assurer leur pertinence ; la gouvernance est à multiniveaux et sa mise en œuvre repose sur le principe de subsidiarité active ; le bien commun est le fruit d'une co-construction par tous les acteurs. Mais avant de développer ces six principes généraux, il me faut encore préciser quelques points.

LA GOUVERNANCE EST UN ART

La gouvernance, comme la guerre, est un art tout d'exécution, adossé à un capital immatériel fruit de l'expérience. Cet art doit se déployer dans une grande diversité de situations et faire la preuve de sa capacité à relier entre elles des politiques publiques au service de problèmes globaux et à assurer à la fois plus d'unité et plus de diversité. Un art se distingue d'une technique ou d'une théorie par sa capacité concrète à mobiliser une grande diversité de connaissances et d'acteurs par une démarche sans cesse enrichie de l'expérience acquise. Dans tous les cas, la capitalisation de l'expérience est donc centrale. Les agents de la gouvernance, loin d'être de simples exécutants, en sont collectivement les dépositaires.

LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ

Parce qu'elle est gestion de la société, la gouvernance doit être en phase avec son évolution. On l'a évoqué à propos de la « logique de l'honneur » qu'a théorisée Philippe d'Iribarne. Or, notre société est elle-même en pleine « métamorphose », pour reprendre l'expression du sociologue Alain de Vulpian, fondateur du bureau d'études Socio Vision, qui s'est attaché pendant soixante-dix ans à détecter les signaux faibles de l'évolution de nos sociétés³. Il observe

3. Alain de Vulpian, *Éloge de la métamorphose – En marche vers une nouvelle humanité*, Saint-Simon, 2016.

l'émergence d'une société auto-organisée, autorégulée, où les innovations jaillissent d'en bas au lieu d'être impulsées d'en haut, et regrette que ce mouvement reste largement incompris des puissants. Cela concerne au premier chef l'État : « Les pouvoirs, écrit-il, ne savent plus gouverner », tout simplement parce qu'ils ne savent plus « aller à la rencontre de cette nouvelle société ». Et la persistance du premier trépied, comme les tentatives avortées de réformes que nous avons évoquées, en sont une parfaite illustration. La nouvelle gouvernance doit être en phase avec la société dont elle assure la gestion.

DES ORGANISATIONS MÉCANIQUES AUX ORGANISATIONS ORGANIQUES

Face à la complexité du monde et de ses défis, les logiques institutionnelles traditionnelles sont prises en défaut partout, aussi bien dans la société civile que dans les entreprises et les organisations publiques. La nécessité de combiner différemment unité et diversité, autonomie et cohérence, engagement dans des domaines partiels et insertion dans une dynamique d'ensemble, mobilisation des créativité, capacité décentralisée à réagir face à des événements inattendus a donné naissance à une floraison de concepts, de principes d'organisation, de philosophies nouvelles de l'action collective.

Tous ces mouvements s'apparentent au passage d'organisations « mécaniques » à des organisations « organiques », les premières inspirées des automates, les secondes des systèmes vivants. Les systèmes dont nous héritons – et qui

sont encore dominants dans l'entreprise, l'État et les collectivités territoriales – sont inspirés par des analogies mécaniques : chacun, à la place qui lui est assignée, est un des rouages d'une organisation pyramidale ; il est piloté, depuis le sommet, par un pouvoir en quelque sorte extérieur à l'organisation elle-même, opérant dans un univers prévisible qui permet à l'autorité centrale de planifier l'action. Le modèle organique est plus souple, plus décentralisé, il laisse plus de place à l'initiative à la base et à la capacité de réagir à des événements imprévisibles. Il donne aux anciens chefs un statut d'animateur plutôt que de sous-officier, mais dans le cadre d'une cohérence d'ensemble, assurée grâce à des règles de relations entre action locale et action globale, au service d'un objectif partagé par tous.

Cette transition organisationnelle, qui n'est pas plus aboutie aujourd'hui que la transition vers la société durable avec laquelle elle a beaucoup d'analogies, remet en cause à peu près tout : la gestion de l'information, les perspectives temporelles, les modes de travail collectif, la définition du pouvoir, la séparation entre décision et mise en œuvre de l'action, etc. Les termes de holocratie, de sociocratie, de démocratie permanente, de réseaux d'allégeance, de régulation cybernétique, de subsidiarité active décrivent dans différents registres cette évolution en cours.

Cette métamorphose concerne aussi le pouvoir. Les organisations mécaniques ont une vision substantielle du pouvoir qui est en quantité finie, comme un gâteau qu'on partagerait et dont les chefs auraient la plus grosse part. Ce pouvoir est un magistère : c'est la capacité de dicter aux autres leur conduite. Dans les organisations de type

organique, le pouvoir est associé à la créativité, à l'énergie dépensée au service du bien commun, à la capacité à mobiliser une grande diversité d'acteurs autour d'un objectif commun. Il est par nature en quantité infinie : il se crée quand des dynamiques se créent, il se dégonfle quand elles disparaissent. C'était l'intuition de Paul Ricoeur ou celle d'Hannah Arendt quand elle écrivait : « Le pouvoir ne peut voir le jour que si des hommes se réunissent en vue de l'action, et il disparaît quand, pour une raison ou pour une autre, ils se dispersent et s'abandonnent les uns les autres. » Une autre de ces citations est précieuse pour notre propos : « Le *pouvoir* correspond à l'aptitude de l'homme à agir, et à agir de façon concertée. Le pouvoir n'est jamais une propriété individuelle ; il appartient à un groupe et continue de lui appartenir aussi longtemps que ce groupe n'est pas divisé⁴. »

Dans les organisations de type mécanique, la source de l'autorité est la légalité, telle que définie par les statuts. Dans les organisations de type organique, au contraire, la source ultime de l'autorité est la *légitimité*, c'est-à-dire la représentation qu'ont les autres de l'engagement au service du bien commun et des compétences déployées à cet effet. Enfin, en termes de structure, l'organisation de type mécanique est prédéfinie par son organigramme tandis

4. Hannah Arendt citée dans Bernard Quelquejeu, « La nature du pouvoir selon Hannah Arendt. Du "pouvoir-sur" au "pouvoir-en-commun" », *Revue des sciences philosophiques et théologiques*, 2001/3 (Tome 85), p. 511-527, <https://www.cairn.info/revue-des-sciences-philosophiques-et-theologiques-2001-3-page-511.htm>

qu'une organisation de type organique sera souple et évolutive. On voit bien la source d'inspiration que ce parallèle peut apporter pour concevoir des modes d'organisation des services publics profondément renouvelés.

LA GOUVERNANCE, UNE QUESTION FRACTALE

Une figure fractale est un objet mathématique qui présente une structure similaire à toutes les échelles. La nouvelle gouvernance ne supprime pas le rôle de l'État, mais elle le relativise. Elle en fait un des niveaux de gouvernance pertinents, mais lui fait perdre sa prééminence : en somme, elle le fait tomber de son piédestal. La question des rapports entre les régions du monde au sein d'une gouvernance capable de prendre en charge les biens communs mondiaux est de même nature que la question des relations entre les États membres et l'Union européenne, entre les régions et l'État, entre bassins de vie et région, entre communes et bassins de vie. Cette fractalité nous guide dans la gouvernance à multiniveaux dont nous exposerons les principes.

De la même manière, cette intuition fractale doit nous guider dans la conception du fonctionnement des organisations elles-mêmes, par exemple au sein d'un gouvernement ou d'une collectivité territoriale. À chaque niveau hiérarchique se pose la question de l'inscription d'actions dans une action plus large, plus systémique, la question de la coopération entre acteurs et la question de la cohérence et de l'autonomie dans les rapports entre échelons hiérarchiques.

III. L'INSTITUTION DE LA COMMUNAUTÉ, DU TERRITOIRE AU MONDE

La première fonction de la gouvernance est de créer, recréer ou renforcer la conscience des individus composant un ensemble humain de faire partie d'une communauté partageant un certain nombre de valeurs et de se retrouver ainsi unis par un destin commun. La nouvelle gouvernance ne s'en tient pas à la gestion de communautés déjà instituées à l'issue d'un processus historique ; elle considère l'institution de communautés comme son préalable essentiel. Tous les dispositifs et processus mis en place auront en effet pour vocation implicite de démontrer qu'il vaut la peine de rester ensemble, et que la gestion d'un bien qui soit commun à la communauté justifie les efforts et sacrifices consentis par chacun.

LA COMMUNAUTÉ MONDIALE EST NOTRE NOUVEL HORIZON

Une confusion est fréquemment entretenue entre les concepts de globalisation et de mondialisation, si bien qu'une précision préalable s'impose. La globalisation économique est un mouvement historique *réversible*, facilité par les fantastiques gains d'échelle réalisés en matière de

circulation des idées, des informations, des biens et des richesses qui ont conduit à ce que certains appellent un « monde plat » (*flat world*). Il s'agit d'un monde où les filières de production, constituées de milliers d'acteurs juridiquement indépendants, mais connectés par des relations d'allégeance, opèrent dans le monde entier, et où des petits sous-traitants de Birmanie peuvent se trouver en concurrence avec leurs homologues du Maroc ou de Pologne. Ce monde plat est fondé sur la thèse des avantages comparatifs selon laquelle l'optimum pour tous est atteint quand chacun des rouages de la filière de production apporte ce qu'il sait faire au moindre coût. En 1947, cette théorie des avantages comparatifs a servi de fondement à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (connu sous son acronyme anglais GATT, pour *General Agreement on Tariffs and Trade*), remplacé en 1995 par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces deux instruments visaient à faciliter le fonctionnement de ce monde plat en supprimant les barrières – qu'elles soient tarifaires ou non – qui s'y opposaient, pour ne faire idéalement qu'un seul grand marché mondial.

Les partisans de cette globalisation économique sont en partie animés par l'idée du doux commerce, de la vertu pacificatrice des échanges et par cette conviction que les peuples interdépendants entre eux y regarderont à deux fois avant de se faire la guerre. Ils espèrent que ces liens de dépendance économique mutuelle et l'unification progressive des modes de vie résultant du recours aux mêmes biens, services et réseaux dans le monde entier, finira par créer le sentiment d'une communauté. Cette foi quasi messianique

dans les vertus du marché se heurte aujourd'hui à de sérieux écueils, comme l'illustrent la guerre en Ukraine et l'effet assez relatif des sanctions économiques prises par les pays occidentaux à l'égard de la Russie. Il en est allé de même les années précédentes quand elle s'est heurtée à la pandémie de la Covid-19 qui a révélé les failles, risques et contreparties d'une telle croyance. Elle se heurte enfin au fait que cette globalisation économique a des gagnants et des perdants : si elle a permis de réduire les inégalités de richesse entre les peuples, elle n'a fait qu'accroître les inégalités au sein de chaque peuple, au point de faire naître des réactions sociales de nature à ébranler tout ce bel édifice. Loin de créer le sentiment d'une destinée commune, la globalisation économique – parce qu'elle est fondée sur la concurrence de tous avec tous – peut exacerber les rivalités. On le voit bien à l'échelle de l'Union européenne, où un marché unique, des institutions communautaires et même une monnaie commune ne suffisent pas à créer le sentiment d'un peuple européen uni par une même destinée.

La mondialisation est d'une autre nature. Elle part du constat des *interdépendances irréversibles* qui se sont créées entre les peuples. Du fait même de l'impact inouï de l'ensemble des activités humaines sur la biosphère – réchauffement climatique, érosion de la biodiversité, acidification des océans, raréfaction des ressources en eau potable, déclin de la fertilité globale des sols –, nos destins se trouvent inextricablement associés : nous mourrons ou survivrons ensemble. C'est une réalité anthropologique nouvelle et bouleversante dont nous sommes loin encore d'avoir assimilé toutes les conséquences. Du fait de

la mondialisation, la communauté « naturelle », celle qui reflète le mieux cette solidarité de fait, est bien celle de la famille humaine, unissant tous les peuples de la planète. Qu'il s'agisse de l'Europe ou du monde, la question centrale de la gouvernance est donc bien aujourd'hui d'instituer une communauté de destin à ces échelles nouvelles.

INSTITUER DES COMMUNAUTÉS DE DESTIN

Les communautés dont nous héritons se réfèrent en règle générale à un passé commun plus ou moins mythique. Ce peuvent être l'ancêtre éponyme de la tribu, une foi partagée, une langue, un territoire occupé de longue date, une origine ethnique commune inventée (« nos ancêtres les Gaulois ») ou des épreuves surmontées ensemble : le chancelier Bismarck le disait crûment quand il affirmait qu'une communauté se forge « par le fer et par le sang ». Autrement dit, ces communautés mettent l'accent sur ce qui a rassemblé *dans le passé*.

Le principe même de « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » postule que ces « peuples » préexistent aux formes de gouvernance qui, sous la contrainte, les ont obligés à cohabiter avec d'autres sous une même autorité dont il faut aujourd'hui se libérer pour se doter enfin d'une gouvernance autonome. Le XIX^e siècle qui, dans le prolongement de la Révolution française, a été propice au « réveil des peuples » – bien décidés à secouer le joug des empires auxquels ils étaient assujettis – a souvent vu des communautés nationales s'inventer en créant une langue et une littérature. L'Europe est confrontée aujourd'hui, avec

son évolution démographique et la pression migratoire à ses frontières, à la réalité d'espaces nationaux multiculturels et multiconfessionnels. Elle est alors contrainte à inventer d'autres fondements de la communauté. C'est ce que tente la France en faisant des « lois de la République » et de la laïcité le ciment de la communauté, avec des résultats assez mitigés tant une loi est impuissante à définir les raisons du vivre-ensemble.

Les nouvelles communautés à instituer aujourd'hui et demain sont d'une autre nature. Ce ne sont pas un passé et une identité commune qui peuvent les fonder, car le passé, fait de conflits, est source de ressentiments, tandis que les identités se sont bien souvent définies en opposition les unes aux autres : *ce qui les unit, c'est le futur*. Cela découle des interdépendances irréversibles qui se sont créées, car ces communautés doivent se reconnaître une commune responsabilité les unes vis-à-vis des autres, et des objectifs indissociables de survie : « vivre ou mourir ensemble ».

DES COMMUNAUTÉS À MULTINIVEAUX

La citoyenneté reflète l'appartenance à une communauté. En France, pour des raisons historiques, et plus que chez nos voisins européens qui ont gardé une autonomie relative des ensembles régionaux, une citoyenneté prévaut sur toutes les autres : la citoyenneté nationale. Dans des communautés de destin, les défis à relever en commun sont de différentes échelles, et la manière de les traiter implique de combiner unité et diversité. *L'apprentissage d'une citoyenneté à multiniveaux devient la règle*. L'invention

de l'Union européenne préfigure ce qui devra être au ^{xxi}e siècle une réalité générale, en affirmant l'idée de citoyenneté européenne et en en posant les symboles. Citoyens d'un bassin de vie, d'une communauté nationale, d'un ensemble régional, citoyen du monde enfin : ces termes devront se compléter et non s'opposer. On en est loin aujourd'hui et c'est sur l'opposition entre des élites cosmopolites – qui connaissent le monde et agissent à son échelle – et chaque peuple – enraciné et attaché par nécessité à son coin de terre – que surfent les mouvements populistes. L'essentiel du travail reste à faire pour que cette opposition ne décrive pas des destins décidément disjoints, comme peuvent l'être ceux des cadres des entreprises multinationales et ceux des licenciés d'entreprises locales fermant sous le choc de la concurrence internationale : elle doit conduire à de nouvelles solidarités et à des responsabilités mutuelles.

LES PROCESSUS INSTITUANTS SONT À INVENTER

À défis nouveaux, méthodes nouvelles, et celles qui permettront d'instituer une communauté fondée sur le futur et non sur le passé restent à inventer. On peut d'ores et déjà en repérer trois séries : celles qui promeuvent l'adhésion à des valeurs communes ; celles qui favorisent l'apprentissage de la prise en charge du bien commun ; et celles qui suscitent le développement de nouveaux processus démocratiques pour mettre en scène le dialogue entre les acteurs.

UNE COMMUNAUTÉ ÉLARGIE AUX NON-HUMAINS ET LA RESPONSABILITÉ COMME PRINCIPE FONDATEUR

Promoteurs de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948, les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale ont su, au cours des soixante-dix années qui ont suivi, imposer les droits humains comme une valeur universelle. Cela s'est fait au bénéfice de l'éminente dignité de la personne humaine, même si l'on ne doit pas oublier le fait que cette primauté des droits individuels est loin d'être universelle. D'ailleurs, les expressions « droits humains » ou « droits de l'Homme » ne peuvent être traduites dans de nombreuses langues qu'au prix d'un néologisme¹.

Une communauté suppose que ses membres s'accordent sur des valeurs communes. Or il existe une seule valeur universelle – quand bien même elle connaît de nombreuses nuances d'une culture à l'autre –, et c'est *la responsabilité* qui se définit comme l'obligation de prendre en compte l'impact de nos actes sur les autres membres de la communauté: responsabilité et communauté sont les deux faces de la même monnaie.

Encore faut-il s'entendre sur les contours de la communauté et sur ceux de la responsabilité. J'ai eu l'occasion²

1. Édith Sizoo, *Ce que les mots ne disent pas. Quelques pistes pour réduire les malentendus interculturels: la singulière expérience des traductions de la plate-forme de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2000, <https://www.eclm.fr/livre/ce-que-les-mots-ne-disent-pas>

2. Pierre Calame (préface de Mireille Delmas-Marty), *Métamorphoses de la responsabilité...*, *op. cit.*

de décrire les six dimensions classiques de la responsabilité telle que nous l'avons héritée de l'histoire et telle qu'elle structure nos systèmes juridiques : prise en compte de la responsabilité subjective plutôt qu'objective, c'est l'intention qui compte ; responsabilité limitée dans le temps et dans l'espace ; de nature individuelle et non collective ; portant sur l'impact des actes passés et non sur l'impact prévisible dans le futur ; limitée à la responsabilité à l'égard des humains ; traduite par une obligation de moyens et non par une obligation de résultats. Du fait même de nos nouvelles interdépendances, ces caractéristiques traditionnelles de la responsabilité ne suffisent plus à fonder nos communautés : ce n'est pas tel ou tel acte isolé, mais l'ensemble combiné de nos actions qui menace de façon irréversible l'équilibre de la biosphère dont dépend notre avenir. Aujourd'hui, et c'est le drame que nous vivons, la somme de nos responsabilités limitées aboutit à des sociétés à irresponsabilité illimitée.

Si l'on veut instituer des communautés à l'échelle de nos interdépendances réelles, au niveau mondial et au niveau européen, nous devons les fonder sur une conception élargie de la responsabilité. Elle concerne notre impact objectif, tant il est vrai que personne n'a l'intention de détruire le climat ou la biodiversité et pourtant, c'est bien ce qui se passe ; cette responsabilité est illimitée dans le temps parce que nous devons prendre en compte notre impact à très long terme ; elle est collective parce que c'est l'addition de nos actions qui a des conséquences dramatiques ; elle doit anticiper les impacts futurs de nos actes et non s'intéresser seulement à l'impact de nos actions

passées ; elle inclut dans la communauté la biosphère et les non-humains à l'égard desquels nous ne nous sentons aujourd'hui aucune responsabilité ; enfin elle est obligation de résultats et non obligation de moyens. D'où l'enjeu, dans la construction de la communauté mondiale ou européenne, de l'adoption d'une Déclaration universelle des responsabilités humaines³ qui deviendrait le pendant de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

3. Pour comprendre l'histoire de ce texte, que l'on trouvera en accès libre, voir le site internet https://www.alliance-respons.net/article-10_fr.html

IV. LA LÉGITIMITÉ D'EXERCICE DU POUVOIR

J'ai déjà souligné la confusion, dans les démocraties, entre légitimité et légalité de l'exercice du pouvoir. La légitimité constitue le principe le plus universel, et c'est de ses caractéristiques qu'il faut partir si l'on ne veut pas rester enfermé dans les catégories de la démocratie représentative. Il y a gouvernance légitime si le sentiment général qui prévaut au sein de la population est que les pouvoirs, quels qu'ils soient, sont exercés au service du bien commun et par des dirigeants dignes de confiance.

LA SOCIÉTÉ DE DÉFIANCE, EXPRESSION DE LA CRISE DES RELATIONS

En 2007, Yann Algan et Pierre Cahuc ont marqué les esprits en publiant leur ouvrage consacré à ce qu'ils ont appelé « La société de défiance »¹. La défiance est l'expression d'une crise des relations, dans la mesure où une société pacifiée et tranquille repose sur le sentiment que

1. Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Éditions de la rue d'Ulm, 2007 (élu meilleur essai 2007 par le magazine *Lire*), en accès libre à l'adresse suivante : <https://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS09.pdf>

l'on peut faire confiance à son voisin, à son prochain et à ses dirigeants. Cette confiance n'est pas une attitude purement morale, une aptitude à faire spontanément confiance à autrui : la confiance accordée a priori doit être confirmée dans la pratique par la vérification concrète que ceux en qui on a placé sa confiance en sont effectivement dignes. La défiance qui s'instaure entre les individus et envers les pouvoirs représente un cancer qui ronge la société.

CRÉER OU RECRÉER LES CONDITIONS DE LA CONFIANCE, EN PARTICULIER ENVERS LES DIRIGEANTS

Créer les conditions sociales pour que les dirigeants soient effectivement dignes de cette confiance constitue un second principe de gouvernance. La légitimité du pouvoir ne se limite pas au pouvoir politique, elle concerne tous les détenteurs d'un pouvoir, quelles qu'en soient la source et la nature. La question de la légitimité se pose donc aussi, et dans les mêmes termes, pour les dirigeants économiques dans la mesure où ils exercent un pouvoir légal en vertu de règles – par exemple leur nomination par un conseil d'administration – inscrites dans un cadre législatif et juridique précis. Cependant, ce cadre de légalité ne suffit pas, en soi, à en faire des dirigeants dignes de confiance. C'est la source de la crise des organisations de nature mécanique.

LÉGITIMITÉ, RESPONSABILITÉ ET CONTRAT SOCIAL

L'exercice d'un pouvoir sur les autres, ou délégué par les autres, appelle en contrepartie la conscience de l'impact que ces actes peuvent avoir pour la communauté. Le pouvoir et la responsabilité qui s'y rattachent sont le corollaire de la liberté d'entreprendre, de chercher, d'investir, d'enseigner et de prendre des décisions de politique publique.

La question de la légitimité des dirigeants se pose avec d'autant plus d'acuité que leur activité échappe au champ de la décision démocratique. Une des causes de la crise de la démocratie est que l'essentiel des décisions et des actes décisifs pour l'avenir de la société lui échappent. En effet, soit ils se trouvent en dehors du champ classique de la démocratie – c'est le cas des choix scientifiques et techniques –, soit ils s'exercent à une échelle supranationale sur laquelle la démocratie traditionnelle n'a pas de prise. Cela signifie-t-il pour autant que la question de la légitimité ne se pose pas dans ces cas ? Certes non. Faute de quoi, comme la démocratie elle-même, la question de la légitimité perdrait tout intérêt. Cet équilibre entre pouvoir et responsabilité est le fondement du contrat social. J'ai montré² que l'évolution de la société avait rendu caduc l'ancien contrat social et qu'il faut le réinventer, pour le pouvoir intellectuel, économique, financier ou politique, sur la base du principe général des responsabilités tel qu'énoncé

2. Pierre Calame (préface de Mireille Delmas-Marty), *Métamorphoses de la responsabilité...*, *op. cit.*

dans le projet de Déclaration universelle des responsabilités humaines³, point de convergence et d'aboutissement des efforts internationaux menés dans tous ces domaines pour créer les conditions de responsabilité qui rendront légitime l'exercice des pouvoirs.

CONTRAT SOCIAL ET HIÉRARCHIE DES LOYAUTÉS

Le contrat social peut être également vu comme l'affirmation d'une hiérarchie des loyautés, qu'il s'agisse de politique, d'économie, de finance ou de science. Tout corps social est tenu par des règles implicites ou explicites de loyauté. Par exemple, en matière de finance, les dirigeants des caisses de retraite aux États-Unis ont un devoir fiduciaire (*fiduciary duty*) qui leur impose de faire passer avant toute chose, dans leurs décisions, les intérêts financiers de leurs mandants. On retrouve l'équivalent dans les autres domaines. La légitimité d'exercice du pouvoir passe, au contraire, par l'affirmation que la recherche du bien commun passe avant les intérêts des partis politiques quand il s'agit de dirigeants politiques, et avant ceux des actionnaires quand il s'agit de l'entreprise ou de la finance. On en est encore loin aujourd'hui. Illustration de la société de défiance, les sondages d'opinion montrent qu'une large majorité de la population est convaincue que les hommes et femmes politiques sont essentiellement motivés par

3. Voir le site internet : https://www.alliance-respons.net/bdf_fiche-document-163_fr.html

la recherche de leur intérêt personnel ou partisan. C'est probablement injuste, mais cela en dit long sur l'état actuel de la légitimité du pouvoir en France.

EST-IL POSSIBLE D'ASSEOIR LA LÉGITIMITÉ SUR UNE RÉGLEMENTATION ?

L'exemple du « devoir fiduciaire » des dirigeants de caisses de retraite américaines montre que les questions d'ordre juridique ne sont pas secondaires. Il est effectivement nécessaire que la réglementation aille dans le sens de la responsabilité. Par exemple, en France, la loi de 2017 sur le devoir de vigilance – elle fait obligation aux grandes entreprises donneuses d'ordres de veiller au respect des droits humains et de l'environnement par les multiples acteurs de la filière – crée des conditions réglementaires nouvelles contribuant à l'exercice légitime de leur pouvoir. De la même manière, les obligations de traçabilité – par exemple des émissions de gaz à effet de serre tout au long de la filière ou l'affichage de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires – vont dans le sens de l'exercice légitime des responsabilités économiques.

Néanmoins, par définition, le pouvoir découle de la liberté et les réglementations font partie des obligations de moyens. Le respect de la réglementation est la condition nécessaire à la légitimité, mais cela n'en fait pas une condition suffisante, et c'est bien à travers l'exercice de leur propre liberté que les dirigeants deviennent dignes de confiance. La légitimité se situe du côté des obligations de résultats et non du côté des obligations de moyens.

LÉGITIMITÉ ET POUVOIR AUTORITAIRE

La question de la légitimité d'exercice du pouvoir ne se limite pas aux régimes démocratiques. En 2009, le Parti communiste chinois fêtait ses 60 ans d'accession au pouvoir, un anniversaire fortement symbolique quand on sait que, dans la tradition chinoise, soixante années représentent un cycle de mandat du ciel accordé à l'empereur. Pour m'être souvent rendu en Chine, j'ai pu constater à cette occasion, et à de multiples reprises, que le Parti et ses dirigeants étaient loin d'être appréciés par l'ensemble de la population. Mais ils continuaient de jouir d'une légitimité alors même qu'ils avaient traversé de longues périodes de troubles. Sans remonter à la révolution culturelle ou même aux événements de Tian'anmen en 1989, il suffit de se rappeler le grave tremblement de terre du Sichuan, survenu en 2008, qui avait fait au moins 88 000 victimes. En 2009, une série de catastrophes naturelles avaient affecté au total 480 millions de personnes. De tels événements avaient suscité beaucoup d'inquiétude au sein du Parti communiste. La population ne risquait-elle pas d'interpréter ces catastrophes comme la manifestation du fait que le mandat du ciel lui avait été retiré? Si le Parti a passé sans encombre cet anniversaire dans une conjoncture aussi délicate, c'est que l'essentiel du peuple chinois lui savait gré d'avoir consolidé l'unité du pays et créé une dynamique de développement unique dans l'histoire, assurant la prospérité relative d'une vaste classe moyenne. C'était là une illustration assez frappante de l'enjeu de la légitimité pour un pouvoir politique et de la manière dont cet enjeu s'inscrit dans la culture profonde de chaque pays.

En Occident, notamment sous l'Ancien Régime et au Moyen Âge, la légitimité du souverain ne reposait pas sur son élection par le peuple, mais sur sa capacité à agir efficacement et dans le respect de la justice. Et même à l'époque de la souveraineté absolue, la question restait posée : Louis XIV pouvait bien dire l'« État, c'est moi », les « lois du royaume », issues de la coutume, l'emportaient sur les « lois de l'État ».

Pour être légitime, le pouvoir doit être exercé conformément à des valeurs partagées par la société et par des dirigeants dignes de confiance. Dans son ouvrage déjà cité⁴, Philippe d'Iribarne rappelle que le mode d'exercice du pouvoir, pour être légitime, et quel que soit le domaine dans lequel il s'exerce, doit être le reflet des valeurs de la société. De fait, on observe partout une continuité entre les valeurs portées par la société au niveau des relations interindividuelles et celles qui doivent prévaloir à l'échelle de l'État.

Puisque j'ai évoqué la Chine, revenons-en à elle puisque cette continuité y est particulièrement explicite, comme l'illustre le propos de Lao-Tseu : « Appliquée à son corps la vertu est droiture. Cultivée en famille, elle est aisance. Cultivée en canton, elle est croissance. Cultivée dans un pays, elle est abondance, cultivée dans tout l'empire elle est complétude. » Ailleurs, par exemple dans les pays où l'État hérité du système colonial est plaqué sur la société, si les gouvernants sont placés dans une situation

4. Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur...*, *op. cit.*

particulièrement difficile, c'est bien parce que leur légitimité relève de systèmes de valeurs antagonistes, celui de la société traditionnelle d'un côté, celui de la « modernité occidentale » de l'autre.

LES CINQ CRITÈRES DE LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE

Le propre des dirigeants politiques est d'agir à l'échelle de la société tout entière et non pas seulement, comme le font les scientifiques, les chefs d'entreprise ou les financiers, sur l'un de ses domaines. Le fondement de l'action politique est d'imposer à tous les membres de la société des sacrifices, qu'ils soient financiers – c'est ce qui se produit à travers le consentement à l'impôt qui est l'origine même des régimes démocratiques européens – ou qu'ils consistent en des limitations de leurs libertés au nom du bien commun, à travers l'établissement de règles.

On peut identifier cinq critères de la légitimité politique. Premièrement, les sacrifices demandés à chacun doivent être *clairement justifiés par la recherche du bien commun* supérieur de la communauté tout entière. Ce bien commun se relie de près ou de loin aux trois objectifs intemporels de la gouvernance : cohésion sociale ; capacité de résistance à des agressions extérieures qui, aujourd'hui, mettent sur le même plan ennemis extérieurs et catastrophes naturelles ; maintien de l'équilibre à long terme entre la société et son environnement. Deuxièmement, *l'exercice du pouvoir doit reposer sur des valeurs et des principes communs à toute la société* : c'est la conformité de ceux qui l'exercent à ces valeurs qui les rend dignes de confiance. Troisièmement, *le pouvoir doit*

s'exercer dans un esprit de justice. En particulier, les limitations de liberté et les sacrifices demandés aux uns et aux autres doivent être répartis équitablement. Quatrièmement, *le pouvoir doit démontrer son efficacité*, c'est-à-dire mettre en place des processus et des dispositifs permettant effectivement d'atteindre les objectifs visés. Cinquièmement, ces processus et dispositifs doivent *satisfaire au principe de moindre contrainte* : le pouvoir politique doit être en mesure de montrer que les limites posées à la liberté de chacun et les sacrifices consentis par les uns et les autres au nom du bien commun sont les plus légers possibles. Ce cinquième critère précise le précédent : non seulement les dispositifs doivent être efficaces, mais ils doivent aussi être optimisés.

L'art de la gouvernance – cette capacité à créer à la fois plus d'unité et plus de diversité, à assumer les relations entre les problèmes, entre les échelles de gouvernance et entre les acteurs – contribue à générer et entretenir la légitimité d'exercice du pouvoir en permettant de respecter ces cinq critères.

V. LA DÉMOCRATIE PERMANENTE

DÉMOCRATIE SUBSTANTIELLE, DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE OCCUPATIONNELLE

La démocratie est, en principe, un régime politique qui permet à chaque citoyen de contribuer à l'orientation de la communauté et de prendre sa part à la construction du bien commun. À cette démocratie, que l'on pourrait qualifier de *substantielle* – parce qu'elle touche à la substance de la vie et de l'avenir de la communauté – ou d'« authentique » – parce qu'elle incarne l'idéal démocratique –, s'en sont progressivement substituées deux autres. L'une, la démocratie *représentative*, limite le rôle des citoyens à choisir les dirigeants de la communauté quitte, s'ils n'en sont pas satisfaits, à les remplacer par d'autres à l'occasion d'élections épisodiques. L'autre, la démocratie *occupationnelle*, souvent appelée « participative », consiste à mobiliser l'énergie et le temps des citoyens pour débattre de questions secondaires. Elle a surtout le mérite de leur faire oublier que les décisions essentielles dont dépend leur devenir sont prises à Bruxelles, Genève ou Washington, au sein de grands instituts de recherche ou dans les états-majors d'entreprises multinationales et d'institutions financières. Autant de décisions qui, par leur nature, leur échelle ou

leur complexité, sont mises hors de portée des citoyens ordinaires.

La démocratie représentative, a fortiori dans un pays comme la France où la dérive présidentialiste est patente, privilégie un seul niveau de la communauté : le niveau national. Cette démocratie feint d'associer les citoyens aux choix décisifs de la nation alors qu'elle se résume à choisir entre des candidats et des programmes hétéroclites, sans rapport avec les défis à long terme de nos sociétés, malgré l'urgence à les relever.

Cette démocratie formelle a vécu. Que n'a-t-on fait pourtant pour la vivifier, par exemple en abaissant l'âge du droit de vote à 18 ans, en évoquant même la possibilité de le porter à 16 ans ? De telles mesures n'ont pourtant rien changé à l'ampleur du taux d'abstention chez les jeunes. Il faut donc revenir aux sources, inventer d'autres mécanismes associant effectivement les citoyens qui le souhaitent à une démarche permanente de réflexion, de confrontation d'idées et de propositions, centrée sur les grands défis communs de la communauté.

LES TÂTONNEMENTS DE LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

Au cours des dix dernières années, face à la crise de la démocratie dans nos sociétés occidentales, de nombreuses voix se sont élevées pour souligner le fait que les représentants du peuple – au sens *politique* du terme, soit nos députés et sénateurs – ne sont pas des représentants du peuple au sens *sociologique* du terme. En somme, il s'agit

de démontrer que ceux qui étaient « recrutés » dans les classes moyennes, au début de nos démocraties modernes, ne reflètent plus aujourd'hui la diversité des composantes de la communauté. Plusieurs solutions ont été avancées pour réduire ce fossé entre représentation politique et représentation sociologique.

Ces tentatives rejoignent celles qui, notamment en Europe du Nord, ont visé à réinscrire la question des choix scientifiques et techniques dans le champ de la démocratie. Car ces choix, pourtant bien plus décisifs pour l'avenir des communautés que la plupart des sujets débattus lors des séances parlementaires, s'opéraient jusque-là hors du contrôle populaire. Pour le dire crûment, le peuple était jugé trop ignorant pour se prononcer sur des questions complexes, un préjugé qui condamne la démocratie puisque celle-ci est, au contraire, fondée sur un optimisme méthodologique : la capacité de tout membre de la communauté à comprendre les tenants et les aboutissants d'enjeux complexes, sous réserve qu'ils soient clairement exposés.

De ce double mouvement, celui d'un dialogue entre les différentes composantes de la société et celui de la réappropriation démocratique de questions qui lui étaient soustraites, est né le courant de la démocratie délibérative. Il repose sur l'idée de constituer, par tirage au sort, des panels de citoyens représentatifs des différentes composantes de la société, de mettre à leur disposition le meilleur de l'information sur un sujet, de leur permettre d'interroger des experts ayant des avis contradictoires (condition pour dépasser l'idée que science et raison imposent d'elles-mêmes une solution unique) et de créer les conditions

d'une délibération approfondie et pacifiée. Ce processus doit déboucher sur un certain nombre de recommandations soumises au pouvoir politique.

Cette démocratie délibérative n'en est encore qu'à ses balbutiements. Néanmoins, ses limites intrinsèques et surtout son utilisation à contre-emploi risquent d'en compromettre l'avenir. Ce serait très regrettable car, à l'instar des antibiotiques face à certaines maladies, la démocratie délibérative apparaît comme un des seuls remèdes à la crise démocratique, mais son usage mal avisé pourrait induire des résistances à son égard. Ces limites sont bien illustrées, au niveau de l'Union européenne, par la Conférence sur l'avenir de l'Europe¹ ou, en France, par la Convention citoyenne sur le climat².

La Conférence sur l'avenir de l'Europe prétendait associer étroitement les citoyens à la définition des politiques à venir. Dans la pratique, la Commission européenne s'est bornée à ouvrir un site internet où les citoyens étaient invités à émettre leurs propositions, à condition qu'elles se réfèrent aux politiques déjà définies par les institutions européennes. Dans le cas de la Convention citoyenne sur le climat, cette première occasion sérieuse de test de la démocratie délibérative en France a surtout donné à voir une succession d'erreurs méthodologiques, volontaires ou involontaires : disproportion entre le temps et les moyens consacrés à l'échange et à la délibération d'une part, et

1. Voir le site internet : <https://futureu.europa.eu/fr>

2. Voir le site internet : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

ampleur ou difficulté des enjeux d'autre part ; base d'information insuffisante ; enfermement dans un mandat qui interdisait au panel de citoyens d'aborder des questions de fond. Le résultat en est une mosaïque d'obligations et d'interdictions (termes qui apparaissent chacun plusieurs centaines de fois dans le rapport de la convention), sans réelle mesure d'impact, sans obligation de résultats et bien éloignée du principe de moindre contrainte qui fonde la légitimité d'exercice du pouvoir. Reste que l'on peut tirer parti de ces premières leçons pour dégager des perspectives.

LA PHILOSOPHIE ET LES MÉTHODES D'UNE DÉMOCRATIE PERMANENTE

Nous avons besoin d'espaces permanents de discussion et d'élaboration de solutions. Réorienter l'économie et la finance, promouvoir des choix scientifiques et techniques répondant aux exigences de la transition vers des sociétés durables, repenser le système de santé, imaginer de nouvelles formes d'éducation préparant les jeunes à une approche plus systémique des réalités, faire évoluer l'Union européenne, préserver la biodiversité, redéfinir les moyens de la cohésion sociale, concevoir de nouvelles formes de relations entre les peuples... Aucune des grandes questions de notre temps ne peut se réduire à l'élaboration et au vote de textes de loi.

Ceux-ci sont de plus en plus souvent de simples réponses gesticulatoires à des problèmes immédiats. Leur impact, a fortiori lorsque la loi a été transformée par le Parlement avec de multiples amendements, ne fait l'objet d'aucune

étude sérieuse. La multiplication de lois et la frénésie législative, illustrée par leur croissance de décennie en décennie, deviennent le cache-sexe de l'impuissance politique. Le fait, maintes fois démontré, que la plupart ne donnent même pas naissance à leurs décrets d'application, suffit à s'en convaincre.

Il faut donc instaurer des espaces démocratiques de discussion et d'élaboration de propositions, régulièrement nourris de l'expérience acquise, pour recréer une culture de l'écoute mutuelle à laquelle tend à se substituer aujourd'hui une culture de l'invective. À cette condition, nous passerons de la démocratie pointilliste que nous connaissons, faite d'élections épisodiques ou de dispositifs ponctuels de démocratie délibérative, à une démocratie permanente. Celle-ci permettra de développer au fil des années ce *capital immatériel*, cette habitude d'une élaboration en commun qui est le bien le plus précieux d'une communauté humaine, celui qui permettra, face à des défis nouveaux, de savoir rapidement comment s'y confronter.

LA POLITIQUE : UNE ÉTHIQUE ET DES MÉTHODES

Les réformes avortées de l'État ont été une illustration par l'absurde d'un monde politique se comportant en pompier pyromane, rendant impossible en pratique ce qu'il fait semblant d'appeler de ses vœux. Notre histoire politique reste très marquée par les oppositions qui se sont fait jour depuis la Révolution : entre monarchistes et républicains, jacobins et girondins, progressistes et

conservateurs, catholiques et anticléricaux, communistes ou socialistes et libéraux, écologistes et productivistes, etc. Autant d'oppositions souvent stériles qui ont accrédité l'idée que la politique consiste à soumettre au peuple des visions antagonistes de la société, présentant à chaque élection des choix, programme contre programme, exagérant les différences comme le feraient des marques de lessive. Autant de faux-semblants qui ne servent qu'à dissimuler que, compte tenu des réalités et des contraintes extérieures, les marges de manœuvre sont bien plus limitées que chacun ne le prétend.

Cette manière de faire de la politique n'est pas étrangère à la crise démocratique que nous connaissons et au discrédit qui frappe les dirigeants politiques. À force d'annoncer que l'on va « changer la vie », que c'est « la rupture », que « le changement, c'est maintenant » pour ensuite gérer tant bien que mal le pays au jour le jour, on semble presque donner rétrospectivement raison à Margaret Thatcher qui avait trouvé la formule magique pour faire passer ses réformes sans débat : « *There is no alternative.* » Cette forme d'action politique, comme la démocratie représentative, a vécu.

C'est tout l'enjeu du remplacement d'une organisation de type mécanique par une organisation de type organique. Ce qui compte, ce n'est plus d'identifier *qui* décide, fondement historique de la démocratie représentative, mais *comment* on décide et, en particulier, de quelle manière on associe la société à l'élaboration de solutions satisfaisantes. Cela conduit à redéfinir l'action politique comme l'alliance d'une *éthique* – de la responsabilité, de l'écoute, du dialogue et de la coopération – et de *méthodes* – d'élucidation des

enjeux, de confrontation pacifique des points de vue, de recherche de solutions de moindre contrainte, de vérification des obligations de résultats. La conception même de plateformes permanentes de dialogue et d'élaboration dont les dirigeants politiques et les militants seraient les contributeurs au même titre que les citoyens ordinaires doit devenir le cœur même de l'action politique.

UNE DÉLIBÉRATION À DE MULTIPLES NIVEAUX

La délibération démocratique s'opère au sein d'une communauté. Et parce que les communautés de l'avenir seront à de multiples niveaux, la démocratie elle-même devra être au diapason, ce qui doit conduire à renouveler les conditions concrètes du dialogue, de la confrontation d'expériences et d'élaboration de projets. Il est ainsi toujours avisé de commencer par des dialogues à l'échelle des bassins de vie et territoires: là où les acteurs ne sont pas des abstractions sociologiques, mais des personnes en chair et en os; là où chacun peut se référer à des réalités connues de tous; là où l'on peut mesurer les effets sur la vie quotidienne des grandes évolutions s'opérant à l'échelle mondiale.

L'idée de démocratie à multiniveaux comporte ainsi deux volets: la création d'espaces de délibération, de dialogue, de coopération et d'élaboration portant sur les enjeux propres à la communauté considérée; le premier échelon d'une délibération d'autant plus riche qu'elle aura réuni d'abord des réflexions territorialisées avant de confronter ces différentes réflexions entre elles. J'avais

avancé, sans succès, ce principe de démocratie délibérative multiniveaux pour le futur de l'Europe.

LES OUTILS DE LA DÉMOCRATIE PERMANENTE

En démocratie, l'essentiel est aux cuisines, plutôt qu'au salon où l'on péroré sur l'avenir du monde. Des processus efficaces de délibération et d'élaboration de propositions requièrent des outils de trois natures.

D'abord, pour sortir des politiques sectorielles en silo, il est impératif de se doter d'une vision large de la question (santé, alimentation, éducation, biodiversité, gestion des sols, etc.) soumise à la réflexion collective, et d'en comprendre les tenants et les aboutissants. Ceux-ci sont en général nombreux et concernent de multiples facettes de la société : le défi de la gouvernance aujourd'hui réside dans la gestion de cette complexité. Or, on ne peut gérer cette complexité sans se la représenter au préalable. Le premier outil qui s'impose pour sortir de l'enfermement dans des logiques sectorielles est un *atlas relationnel* qui, en s'adosant à des exemples concrets, permet de visualiser collectivement le champ concerné par la politique dont on devra débattre. Ce champ est souvent bien plus vaste qu'on ne se l'imagine au départ ou que ne l'appréhendent les administrations en charge. On imagine bien que l'empreinte écologique de nos modes d'existence et de consommation concerne pratiquement tous les registres de la vie de la société. Conçu et mis en œuvre par l'association Citego, ce premier outil existe et offre d'appréhender, à partir

d'exemples concrets, la diversité des relations à prendre en compte dans la conception d'une politique³.

Le deuxième outil est celui des *sites internet* réunissant de façon rigoureuse de multiples expériences concrètes, car force est de constater qu'aucune des questions soumises à la délibération démocratique n'est nouvelle. Prendre connaissance et conscience de l'état de l'art est une condition éthique et méthodologique essentielle pour ne pas réinventer l'eau chaude.

Le troisième outil est un *outil d'intelligence collective* permettant de progresser en temps réel dans la réflexion et l'élaboration de propositions. Quiconque a l'expérience des conférences, qu'elles soient internationales ou de taille plus modeste, a été témoin de la manipulation par les organisateurs des contributions des uns et des autres dans l'objectif de les canaliser vers les conclusions désirées et préparées à l'avance. Sans en négliger les raisons cyniques, cette manière de faire est fréquemment due à la hantise des organisateurs de ne rien pouvoir tirer d'opérationnel des échanges, faute d'être en capacité d'en faire la synthèse en temps réel. Or, il existe des outils numériques permettant de faire ce travail. Il en va ainsi, par exemple, du logiciel libre Desmodo, que j'ai pratiqué avec bonheur. C'est une

3. Voir le travail accompli par l'association Citego (Cités, territoires, gouvernance) sur son site : <https://www.citego.org>. S'agissant de l'atlas relationnel qu'elle a développé, on se reportera notamment à deux de mes présentations : « Petite histoire de l'atlas relationnel », mars 2018, https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2093_fr.html ou « L'atlas relationnel : Introduction » (vidéo), août 2016, https://www.citego.org/bdf_fiche-document-269_fr.html

variante élaborée de la méthode des post-it® par lesquels chacun résume sa contribution, avec cet énorme avantage qu'il assure une traçabilité entre les contributions des uns et des autres et les conclusions qui en ont progressivement émergé. Et le bénéfice n'est pas mince. En Afrique où, traditionnellement, on n'accorde pas la même valeur à la parole d'un jeune qu'à celle d'un sage expérimenté, mais où existe une longue expérience de la palabre et un vrai savoir-faire de la délibération, on dit : « Je veux que ma parole y soit. » En d'autres termes, je ne prétends pas avoir déterminé le choix collectif, mais je veux vérifier que ce que j'avais à dire a été entendu. C'est ce genre de garantie que doit apporter la méthode d'intelligence collective, appuyée par des outils dont nous disposons désormais. À défaut, la démocratie continuera de fonctionner selon les mêmes règles qu'une formule populaire résume parfaitement : « Cause toujours ».

LES SIX PRINCIPES DU DÉBAT PUBLIC

S'engager dans la voie de la démocratie permanente permettra, par capitalisation progressive de l'expérience acquise, de perfectionner les méthodes et leur usage, jusqu'à en faire des règles implicites gouvernant tout nouveau processus de débat et d'élaboration. On peut d'ores et déjà identifier, par l'expérience acquise, six principes à respecter⁴.

4. Ces principes sont détaillés dans Pierre Calame, *Sauvons la démocratie !...*, op. cit.

Premier principe : adopter une démarche du bas vers le haut, préférable à celle, classique, allant en sens inverse. Cela permettra de faire le lien entre des réalités vécues et de vastes questions. On retrouve là l'idée de démocratie à multiniveaux et celle selon laquelle la complexité se comprend avec les pieds davantage qu'avec la tête.

Deuxième principe : créer, dès le début d'un processus de réflexion collective, une très solide base de connaissances et d'expériences. On parle souvent, à propos de l'implication des citoyens, d'expertise d'usage, par opposition à celle des professionnels. Mais en feignant d'écouter le citoyen au prétexte que « parce qu'il vit, il sait », on dénature la démocratie. Bien sûr, chacun de nous a sa propre compréhension de l'impact écologique des modes de vie, sa propre pratique de la santé, sa propre expérience de l'école et de l'éducation, mais cette somme d'expériences vécues ne suffit pas à appréhender une réalité complexe : quand on part de l'idée que toutes les opinions se valent sous prétexte qu'elles sont émises par des électeurs, la démagogie n'est jamais loin. Le fondement de la démocratie n'est pas que chacun sait, au motif qu'il a plus de 18 ans, mais que chacun *peut*, avec effort et moyennant des apports extérieurs, appréhender les sujets les plus complexes. D'où l'importance, sur chaque sujet mis en débat, de constituer une base d'expériences, d'information et d'opinions aussi vaste que possible, condition pour passer du « citoyen usager » au « citoyen éclairé ».

Troisième principe : permettre l'expression de la diversité des points de vue. Il ne suffit pas de s'assurer de la « représentativité sociologique » d'un panel de citoyens tirés

au sort pour garantir cette diversité. En effet, celle-ci n'est pas unidimensionnelle, mais comporte trois dimensions : celle des insertions géographiques, celle des milieux professionnels et celle des expertises sectorielles.

Quatrième principe : recueillir et analyser en commun des expériences significatives. Les sociétés et les écosystèmes ne sont pas des laboratoires où l'on expérimente l'effet de chaque facteur par une démarche de contrôle de chacun d'eux. Ce qui doit prévaloir dans les démarches de réflexion collective, c'est une approche clinique suivant laquelle on cherche, par une approche comparative, à dégager des constantes et, si possible, des principes généraux pour l'action.

Cinquième principe : élaborer des propositions de façon pluraliste. Passer de l'analyse à des propositions représente toujours un saut important. Il est plus aisé de se présenter en analyste intelligent qu'en promoteur de propositions audacieuses : c'est bien moins risqué ! D'où la nécessité, dans les dynamiques collectives, d'inviter les différents groupes concernés à proposer des « Cahiers d'espérances »⁵ libérant l'imagination, plutôt que de simples « cahiers de doléances » qui renforcent l'idée que chaque citoyen n'est là que pour faire valoir ses droits.

5. Cette belle image de « Cahiers d'espérances » a été forgée par le Labo de l'ESS lors des États généraux de l'économie sociale et solidaire lancés en 2010 : <https://www.ess-et-societe.net/Cahiers-d-esperances-a-vos-plumes>

Sixième principe: s'habituer à raisonner sur nos systèmes complexes en passant de propositions à des stratégies concrètes de changement. La gouvernance est un bel exemple de système de pensée hérité du passé et de corps sociaux constitués au fil des décennies, voire des siècles, qui peuvent devenir de formidables obstacles au changement.

DÉMOCRATIE D'OPINION ET DÉMOCRATIE D'INITIATIVE

La gouvernance, suivant les intuitions d'Alain de Vulpian, doit répondre à l'état actuel de la société. Or, celle-ci accorde plus d'importance aux initiatives concrètes, innovantes et contribuant au changement de la société qu'aux grands édifices idéologiques passés et actuels qui ne voient de changement que par le haut. Rien ne révèle mieux les impasses actuelles de l'État en France que d'entendre parler de « droit à l'expérimentation », donnant le sentiment que la société est à ce point corsetée par les règles que l'innovation pertinente ne peut surgir que par effraction. On y entretient également l'illusion, si fréquente au sein de l'État, que l'innovation sociale, technique ou organisationnelle ne peut venir que d'expériences – au sens presque strict de celles se tenant en laboratoire – sur la base desquelles il reviendra à l'État de faire changer l'innovation d'échelle en normalisant et généralisant ces expériences. Ce modèle est périmé. Commission après commission, on parle de « libérer l'initiative ». Dépassons les slogans pour en faire une réalité quotidienne associant démocratie d'opinion et démocratie d'initiative.

RÉSEAUX ET DÉMOCRATIE

Les premières décennies du ^{xxi}^e siècle ont vu l'émergence de réseaux internationaux d'échange et de circulation de l'information d'une ampleur et d'une efficacité inimaginables auparavant. Ces réseaux sociaux sont une donnée majeure du renouveau de la démocratie, en ce qu'ils représentent autant une opportunité qu'une menace. Les manipulateurs d'opinion ont été les premiers à saisir cette opportunité... et à la transformer en menace pour l'ensemble de la société. Comme l'a bien théorisé Giuliano da Empoli⁶, ces réseaux sociaux présentent une efficacité redoutable que les mouvements extrémistes ont aussitôt tourné à leur avantage. Des prédications enflammées de fanatiques religieux à la diffusion de fausses nouvelles par Donald Trump ou le gouvernement russe, en passant par les théories complotistes et l'émergence soudaine de courants protestataires, à l'image du Mouvement 5 étoiles en Italie, les réseaux sociaux sont devenus des composantes fondamentales de la démocratie. Pour le meilleur comme pour le pire. Là où les conditions patientes du dialogue, de l'écoute mutuelle et de la coopération, là où le sens du compromis et de la nuance sont les conditions de la démocratie permanente, ces réseaux imposent au contraire de véritables clôtures épistémiques où chacun ne croit plus que ceux qui partagent les mêmes opinions, outrances, excommunications, dénonciations, soupçons et invectives.

6. Giuliano da Empoli, *Les ingénieurs du chaos*, J.-C. Lattès, 2019.

Ce n'est pas en les faisant taire qu'on pourra remédier à ces dérives, mais en développant – y compris avec les moyens publics nécessaires – d'autres usages de ces réseaux au service de la démocratie. Ils seront peut-être numériquement minoritaires, tant il est vrai qu'idées préconçues et explications simplistes du monde sont plus faciles à faire passer que des messages sur la complexité des enjeux ou des stratégies de mise en mouvement. Mais ils se révéleront décisifs dans la construction d'une démocratie permanente, habituée à étendre à l'ensemble de l'opinion publique les réflexions de panels de citoyens, à faire circuler et capitaliser des expériences.

VI. CONSTRUIRE LA PERTINENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Efficacité et pertinence de l'action publique sont les conditions essentielles de la légitimité de l'exercice du pouvoir politique et, plus largement, la pierre de touche de la qualité de la gouvernance.

LE CYCLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'idée de démocratie permanente nous a conduits tout naturellement à la concevoir comme un *processus* organisé dans le temps et respectant un certain nombre d'étapes. Il en va de même pour l'organisation et la mise en œuvre des politiques publiques auxquelles corps administratif et corps politique sont appelés à coopérer étroitement. À la séquence classique de décision des politiques publiques par le pouvoir politique et de leur mise en œuvre par l'administration, vient se substituer l'idée d'organisation dans le temps du cycle d'élaboration, d'adoption, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques au cours duquel

les rôles alloués aux uns et aux autres peuvent différer d'une étape à l'autre¹.

La gouvernance européenne a souvent été décrite comme une dérive bureaucratique dans laquelle les fonctionnaires européens, plus sensibles aux visites des lobbies dans leurs bureaux bruxellois qu'aux aspirations profondes des citoyens, dicteraient leur loi aux différents peuples de l'Europe. Cette critique comporte certes une part de vérité sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, mais elle ne devrait pas masquer ce que la construction européenne a eu de novateur dans la conception et la mise en œuvre de la gouvernance. Celle-ci se révèle en effet bien plus progressiste que le fonctionnement de la plupart de nos États.

Avant que la souveraineté des États ne se reconstitue pleinement après la guerre – ce qui aurait rendu impossible le passage à une souveraineté solidaire –, les pères fondateurs de l'Europe durent en effet gérer une contradiction. D'un côté, il était nécessaire d'élaborer des solutions communes dépassant la simple confrontation des intérêts nationaux mais, de l'autre, la force des sentiments nationaux ne permettait pas d'espérer l'adhésion populaire à un pouvoir supranational capable d'imposer ses volontés aux États. Ils ont alors eu l'idée de créer la Commission européenne selon un statut non pas supranational mais *extranational*, faisant d'elle l'instance légitime d'élaboration de propositions d'intérêt commun. Les chefs d'État et

1. Le « cycle des politiques publiques » est décrit en détail dans Pierre Calame et André Talmant, *L'État au cœur...*, *op. cit.*

de gouvernement – réunis au sein du Conseil européen – et le Parlement européen, élu depuis 1979 au suffrage universel direct, détiennent ensemble le pouvoir de codécision. Cette conception est la source de l'hostilité foncière des gardiens de l'orthodoxie de la vieille gouvernance puisqu'elle fait jouer à l'administration un rôle majeur de proposition et oblige la Commission à un travail préalable d'écoute, de dialogue et de recherche du compromis. C'est une rupture avec le traditionnel partage des tâches entre corps politique et administration, et c'est aussi l'inauguration d'une philosophie du cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques.

Au début de ma vie professionnelle, dans les années 1960 et 1970, beaucoup de méthodologies étaient développées pour comparer entre elles plusieurs politiques publiques alternatives. On comptait notamment des méthodes sophistiquées de choix multicritères selon lesquelles il suffisait, en amont, de pondérer l'importance accordée à chaque critère pour que la boîte noire propose la meilleure solution. Tout cela reposait sur l'illusion qu'il était facile de présenter une diversité de politiques alternatives entre lesquelles il revenait au pouvoir politique de choisir. C'était faire l'économie d'une réalité pourtant évidente : dans un système complexe impliquant de multiples acteurs, il est si difficile de faire émerger une solution satisfaisante qu'on ne va pas répéter l'opération plusieurs fois. D'où ce que j'avais appelé « le syndrome de la variante unique » : on prétend offrir un choix entre plusieurs variantes alors qu'en réalité une seule a fait l'objet d'un processus d'élaboration multi-acteurs, les autres n'étant là que pour donner l'illusion du choix.

Dans la gouvernance actuelle, l'élaboration de propositions politiques fait figure de boîte noire, le moment de la décision – qu'elle soit parlementaire ou gouvernementale – étant central. À ce modèle doit se substituer, comme pour la démocratie et avec les mêmes outils, de véritables cycles temporels d'élaboration d'une solution satisfaisante (sans prétention à parler de solution optimale), puis de mise en œuvre, et enfin de capitalisation des leçons tirées de cette mise en œuvre. C'est à cette condition que pourra s'enclencher un nouveau cycle de perfectionnement des politiques, ce que l'on pourrait qualifier de « cybernétique des systèmes humains complexes ». Au moment où les concepteurs de robots développent pour leurs machines des capacités progressives d'apprentissage (*deep learning*), il serait inquiétant que les sociétés humaines démocratiques ne se dotent pas elles-mêmes de capacités d'apprentissage au moins équivalentes !

LA PHASE DÉCISIVE D'ÉTABLISSEMENT DE L'AGENDA

Le terme « agenda » est à prendre au sens étymologique : ce qu'il y a lieu de faire impérativement. Le jeu politique traditionnel renvoie aux partis politiques, voire aux candidats, le soin de hiérarchiser les enjeux et de fixer des priorités avant de s'y attaquer. Or, si l'on veut réconcilier la démocratie avec le long terme, l'identification des défis prioritaires – parce qu'ils sont les plus difficiles et demanderont plus de temps et d'efforts, même s'ils n'occupent

pas la « une » des médias – est une étape cruciale impliquant elle-même des méthodes rigoureuses.

Edgar Morin dit que le propre d'une société laïque tient en ce que la question prime sur la réponse. On peut dire de la même façon que, dans une démocratie, l'identification de l'agenda prime sur les réponses apportées, car c'est cet agenda qui va structurer le débat politique d'où naîtront des réponses.

J'ai animé, dans les années 1990, l'Alliance pour un monde responsable et solidaire. Partie d'une plateforme de constats communs, elle aboutit en 2001 à la première Assemblée mondiale de citoyens : quatre cents personnes en provenance de plus de cent pays, issues de tous les milieux, confrontant pendant une semaine leurs analyses et propositions sur les défis mondiaux. C'est de ce processus qu'est issu « l'agenda pour le *xxi*^e siècle² » qui énonce les quatre grands défis communs de notre siècle : convenir de valeurs communes ; repenser l'économie ; engager une révolution de la gouvernance ; faire émerger la conscience d'une communauté mondiale. Le fait qu'il y ait convergence sur ces quatre défis, aussi faciles à énoncer que difficiles à relever, est une donnée politique de première grandeur montrant à quoi il faut s'attaquer ensemble.

2. Voir Pierre Calame, « Esquisse d'un agenda pour le *xxi*^e siècle – Proposition issue des travaux de l'Assemblée Mondiale de Citoyens Lille 2-10 décembre 2001, Fondation Charles Léopold Mayer, http://www.alliance21.org/lille/fr/resultats/docs/Esquisseagenda21es_mar02.pdf

LES TROIS ÉTAPES DE CONSTRUCTION D'UN ACTEUR COLLECTIF

Dans tout ce qui vient d'être dit sur la démocratie et le cycle des politiques publiques, l'importance des institutions prises isolément s'estompe au profit de l'idée plus large d'*agencement institutionnel*³ : ce qui compte, ce n'est pas chaque institution en tant que telle, c'est la nature des relations qui s'établissent entre elles.

Un agencement institutionnel décrit les règles stables – formelles ou informelles – qui s'établissent entre des institutions parfois nombreuses pour constituer ce que l'on pourrait appeler – par analogie avec le règne animal – un super organisme capable de se doter de buts et de chemins pour les atteindre. L'émergence d'un acteur collectif est au cœur de l'élaboration de toute politique publique, car c'est l'organisation des relations entre ses composantes qui est essentielle. Cette émergence se fait en trois étapes : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet⁴.

Commençons par l'entrée en intelligibilité. Abordant un problème en commun, tous les acteurs peuvent avoir le sentiment de parler de la même chose puisqu'ils utilisent les mêmes mots, mais il n'en est rien. Notre connaissance du monde se fait à travers le prisme de nos institutions. Or, celles-ci produisent en général des informations sur le monde qui sont le sous-produit de leur propre activité, sans

3. Ce concept a été créé par l'économiste Robert Boyer, de l'École de la régulation.

4. Les trois étapes ont été détaillées dans Pierre Calame et André Talmant, *L'État au cœur...*, *op. cit.*

réaliser pleinement que leurs représentants ne parlent pas du monde en général, mais de la projection de leur institution sur le monde. Dès lors, au même titre que nous avons besoin d'un atlas relationnel pour circonscrire les contours d'une question et ses liens avec d'autres, nous avons besoin d'un travail d'élucidation des enjeux. Il doit permettre d'aller au-delà de ces projections institutionnelles particulières, de mutualiser les informations produites par les uns et les autres, de prendre conscience des biais inévitablement liés à cette collecte d'informations. On a beaucoup écrit sur la manière dont le produit intérieur brut (PIB) façonne notre perception du développement de la société. Des alternatives ont été proposées, comme l'indice de développement humain ou les objectifs de développement durable de l'ONU. Cependant, le PIB, avec tous ses défauts, est resté la référence à partir de laquelle on perçoit le développement de la société et, à ce titre, il continue à prédéfinir nos politiques.

Ce biais d'intelligibilité de la réalité est encore renforcé par le maniement sans précaution des indicateurs chiffrés. Le proverbe chinois le dit très bien : « Quand le sage montre la lune, l'imbécile regarde le doigt. » À l'aune de cette maxime, nous sommes tous des imbéciles et les indicateurs finissent par être pris pour la réalité elle-même, sans la vigilance suffisante à l'égard de la manière dont ils sont construits. Ce réductionnisme quantitatif est aggravé par la gouvernance par les nombres. C'est ainsi que la rémunération au nombre d'actes médicaux a fini par structurer la vision que l'hôpital public se fait de lui-même. C'est comme cela que la politique du « zéro artificialisation

nette des sols » prétend, sur la base d'un critère évanescant, dicter toute une politique au service de la protection de la biodiversité. Le temps de confrontation des regards partiels de chaque acteur sur la même réalité pour aller à un minimum de consensus de « ce dont on parle » est incompressible. Vient ensuite l'entrée en dialogue. Celui-ci suppose la réunion de deux conditions. La première est tout simplement de parler la même langue, ou au moins de comprendre celle des autres. La seconde est de considérer que le point de vue de chacune des parties prenantes, quelle que soit l'opinion personnelle que l'on porte sur le sujet, doit a priori être pris au sérieux. Réunir ces deux conditions demande aussi du temps.

L'État, par tradition, impose aux autres sa propre « langue » et, à travers elle, sa structuration de la réalité. Ses interlocuteurs sont invités à parler la langue de l'État, donc à renoncer à leur propre représentation du monde pour adhérer à celle de l'institution. Il n'est pas anodin de rappeler que la France, par la voix de son État, a toujours ferrailé à l'échelle européenne pour éviter que l'anglais ne soit la langue unique de l'échange, jugeant à juste titre qu'une langue est une représentation du monde. Mais, dans son dialogue avec les autres acteurs intérieurs, force est de constater que l'État français ne se soucie guère des conséquences de cette langue administrative unique ! Imposer sa langue à tous les autres est un impérialisme linguistique, cousin de ce que nous avons appelé l'« inversion bureaucratique du concret et de l'abstrait » : pour être opérationnel dans le dialogue avec l'État, il faut parler sa langue, adopter sa vision de la durée, son découpage des problèmes.

Un dialogue suppose un décentrement à l'égard de sa propre représentation du monde pour faire place à la représentation des autres.

La troisième et dernière étape, l'entrée en projet, vise à rechercher des terrains d'entente autour de réponses à apporter au bien commun. Elle suppose qu'au préalable aient été dépassés les jeux de rôles et postures avant la mise en place – implicite ou explicite – de règles de coopération, deux prérequis qui rompent radicalement avec l'idée que le service public a du monopole du bien commun. Nous y reviendrons plus loin.

LA RECHERCHE DE DISPOSITIFS PERTINENTS

Nul ne songerait à enfoncer un clou avec un tournevis, ou une vis avec un marteau. C'est pourtant ce que l'on fait quotidiennement dans la gouvernance. Je m'en tiendrai à deux exemples. Celui de la lutte contre l'exclusion et celui de l'énergie fossile.

Dans l'ancienne gouvernance, la lutte contre l'exclusion est conçue comme l'ensemble des stratégies nationales de compensation des handicaps multiples et variés dont souffrent différentes catégories de la population. Ce qui est opérationnel dans la stratégie qui en découle, c'est de traiter séparément et de façon descendante chacun de ces handicaps en y apportant à chaque fois des mesures spécifiques. Le propre de cette démarche est que les exclus dont on parle sont cantonnés à un rôle passif, qu'ils ne sont nullement associés à l'élaboration des politiques qui les concernent et n'apparaissent que comme bénéficiaires

de la générosité publique. On sait pourtant bien qu'une véritable stratégie de développement ne peut que partir des personnes elles-mêmes, au plus près de leurs besoins et de leurs capacités⁵. Nous sommes là à mille lieues de celles que la Commission européenne, avec cette poésie si particulière du langage administratif, nomme « des personnes confrontées à la réalité multidimensionnelle de la pauvreté ou de l'exclusion ».

Second exemple : la lutte contre le réchauffement climatique. John Maynard Keynes disait que « tous les hommes politiques appliquent sans le savoir les recommandations d'économistes souvent morts depuis longtemps et dont ils ignorent le nom ». C'en est ici l'illustration. Pour les économistes, il n'existe que deux types de biens : des biens publics et des biens de marché. L'énergie fossile, directement partageable entre tous les usages, n'est évidemment pas un bien public. Il faut donc la traiter avec les outils dont dispose le marché, c'est-à-dire en jouant par la taxation sur le prix des biens. Or c'est le postulat de départ qui est faux ! Il n'y a pas deux catégories de biens mais quatre⁶ : ceux qui se détruisent en se partageant ; ceux qui se divisent en se partageant, mais qui sont en quantité finie, soit au niveau de la ressource soit au niveau des dégâts qu'engendre leur usage ; ceux qui se divisent en se partageant, mais sont en quantité indéfinie, dépendante avant tout du travail

5. Voir à ce sujet : Pierre Calame (préface d'Edgard Pisani), *Mission possible...*, *op. cit.*

6. Pierre Calame (avec la collaboration d'Aurore Lalucq, préface de James K. Galbraith), *Essai sur l'œconomie...*, *op. cit.*

humain et de la créativité ; ceux enfin qui se multiplient en se partageant. L'enjeu de la gouvernance est de partir pour chaque bien de la catégorie à laquelle il appartient et de définir un régime de gouvernance reflétant effectivement la nature des choses. On voit alors aisément que l'énergie fossile appartient à la deuxième catégorie, qui relève non du marché, mais du rationnement.

Le maréchal Foch avait, dit-on, coutume de demander à ses interlocuteurs « De quoi s'agit-il ? », exprimant par là qu'avant de parler de solution, il était indispensable de bien comprendre la nature du problème. C'est une dimension essentielle de l'art de la gouvernance, en élargissant sans cesse la palette des régimes de gouvernance envisageables pour répondre de la façon la plus pertinente possible à la question.

RÉHABILITER LA STRATÉGIE

Au cours de ma vie professionnelle, j'ai connu les dernières grandes heures du Commissariat général au Plan au début des années 1970. Du point de vue du renouvellement de la gouvernance, il serait utile de réexaminer, cinquante ans plus tard, la manière dont cette institution fonctionnait, ses points forts et ses points faibles, par exemple, avant d'asséner des slogans tels que « planification écologique ». Le Commissariat, tel que je l'ai connu, était un espace de dialogue entre les acteurs. Représentants des villes, des entreprises, des administrations et des syndicats apprenaient à discuter de sujets communs avec un sérieux et une ouverture à la parole de l'autre que je n'ai jamais

retrouvée depuis. Il est illusoire de penser que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) – même s’il était élargi aux citoyens, comme certains le proposent aujourd’hui – remplisse les mêmes fonctions puisqu’il ne réunit que des représentants institutionnalisés de chaque milieu, souvent coupés de la marche réelle des affaires, et qui sont plus porte-paroles d’intérêts qu’acteurs directement impliqués.

En revanche, les raisons du déclin du Commissariat général au Plan demeurent elles aussi actuelles. Parce qu’elle participe à tous égards à un monde ouvert, la France ne peut construire ses politiques sans prendre en compte les interdépendances et les incertitudes qui découlent de cette ouverture. Le Commissariat général au Plan renouvelé se justifierait pleinement dans l’élucidation des enjeux et la construction du dialogue. Ce dont nous avons besoin, en aval c’est de stratégies capables de saisir des opportunités qui se présentent souvent de manière imprévisible. Mais pour qu’il y ait stratégie, il faut laisser des marges de liberté aux acteurs, en particulier aux acteurs d’administratifs : il faut donc que soit reconnue leur participation au sens de l’action.

IMPORTANCE DE L'INGÉNIERIE INSTITUTIONNELLE : L'ESSENTIEL EST AUX CUISINES

À quelques exceptions près, les responsables politiques, y compris leurs conseillers au sein des cabinets ministériels, n’éprouvent pas de passion immodérée à l’égard

des cuisines administratives. C'est peu dire qu'il s'agit là d'une litote. La formule célèbre du général de Gaulle, « l'intendance suivra », est une magnifique justification de la paresse intellectuelle. On feint de penser que l'institution publique, convenablement guidée et fermement tenue en main, saura aller dans la direction qu'on lui assigne. C'est inexact, et j'en ai déjà donné de multiples exemples. Quand la logique propre de la machine institutionnelle la tire à l'opposé des objectifs qu'on lui assigne, c'est toujours la logique de la machine qui gagne, simplement parce qu'elle opère de façon permanente et souvent à travers des détails peu perceptibles à l'œil nu : qu'il s'agisse des conflits entre détenteurs du pouvoir, de la manière dont les rythmes sont structurés par l'annualité budgétaire ou les élections périodiques, de la nature de la comptabilité publique, du cursus caché des agents... La gouvernance, au même titre qu'elle est un art de concevoir des dispositifs réellement adaptés à la nature des choses, est aussi l'art de concevoir des institutions qui aillent réellement et spontanément dans la direction des objectifs qu'on leur assigne. L'essentiel reste aux cuisines.

VII. LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ACTIVE

Depuis que le Comité des régions de l'Union européenne a publié au printemps 2009 le « Livre blanc sur la gouvernance à multinationaux »¹, ce concept s'est rapidement diffusé. Il a même été repris par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2013, avant de devenir, en 2018, une doctrine officielle de la Commission européenne². La raison en est que les approches classiques de la gouvernance se heurtaient à une contradiction insurmontable entre la théorie et la réalité. Il s'agit donc d'une avancée que l'on doit saluer. Encore faut-il que le terme ne soit pas galvaudé, vidé de son sens, avant même d'être traduit dans de nouvelles pratiques. La France, parce qu'elle reste campée sur

1. Téléchargeable à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009lR0089&from=EN>

2. « Subsidiarité et proportionnalité dans l'élaboration des politiques européennes », communication de la Commission européenne au Conseil européen au Parlement, au Conseil économique et social, au Comité des régions, 23 octobre 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0703&from=en>

ses schémas mentaux étatistes, ne s'est pas encore saisie du concept. Ses lois successives sur la décentralisation lui en offraient pourtant maintes occasions.

L'ÉMERGENCE DU CONCEPT DE GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX

Ce concept répond à trois nécessités. La première vient de l'évolution rapide de la nature des bassins de vie, tous constitués de nombreuses communes et chevauchant parfois les frontières. Il est nécessaire de trouver des modalités de régulation à l'échelle de ces interdépendances, mais les institutions courent bien souvent après la réalité sans jamais la rattraper. Avec les approches traditionnelles de la gouvernance, dont le principe est d'associer à chaque institution des compétences et une base fiscale exclusives, le problème devient insoluble. On multiplie les niveaux de régulation qui finissent par se télescoper ; c'est le cas en particulier des départements, avec les grandes aires urbaines d'un côté et les régions de l'autre. La deuxième 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, pour mener une politique efficace, raisonnablement cohérente et globale, il faut faire travailler ensemble ces différents niveaux : il importe donc de préciser les règles de leur coopération. La gouvernance, si l'on souhaite qu'elle réponde aux attentes de la société, devrait reposer sur des règles de coopération entre niveaux de gouvernance, et non sur des règles de répartition

de compétences exclusives entre les niveaux. La troisième nécessité découle de « l'art de la gouvernance » : art de gérer les relations et art de produire à la fois plus d'unité et plus de diversité.

UN CONCEPT TRADUISANT LA CONCILIATION DE L'UNITÉ ET DE LA DIVERSITÉ

La société a besoin d'unité et de cohésion, et donc de régulations permettant de répondre à cette nécessité. Mais elle est aussi très diverse, se déployant dans des contextes eux-mêmes variés. La réponse de l'ancienne gouvernance est de privilégier l'uniformité au nom de l'égalité mais, dans la pratique, c'est d'une égalité *formelle* qu'il s'agit, comme l'illustrent les enquêtes internationales sur l'éducation. Notre pays, prétendument égalitaire, est l'un de ceux où les élites sont les mieux formées quand la majorité est moins bien formée que la moyenne internationale ! L'égalité formelle se traduit dans le caractère national des programmes qui les rend difficilement adaptables en fonction des publics. Et la gestion nationale des ressources humaines conduit *in fine* à mettre dans les collèges difficiles de jeunes professeurs inexpérimentés pour enseigner des programmes coupés du contexte dans lequel vivent les élèves. Autrement dit, des règles formelles d'unité peuvent, par leur uniformité stérile, produire l'inverse de l'effet escompté. Une gouvernance est d'autant plus efficace qu'elle sait assurer la cohésion tout en encourageant l'adaptation de principes généraux à chaque réalité concrète. Ce principe d'adaptation demande à être décliné

le plus bas possible, non seulement au niveau de la communauté de communes, mais pour chaque école, chaque pâté de maisons : aussi réduite soit-elle, une communauté s'institue en se dotant de ses propres règles. Pourtant, en France, de loi en loi de décentralisation, on en est encore à mendier « le droit à l'expérimentation ». Le terme lui-même trahit l'intention, expérimentation signifiant ni plus ni moins que la suspension *provisoire* des contraintes d'uniformité en vue d'inventer de nouvelles pratiques. Celles-ci ont vocation à se généraliser, non pas par contagion, mais par la volonté régaliennne, centralisatrice, d'imposer à tous, sans égards pour la diversité des contextes, une pratique nouvelle qui a fait ses preuves dans des circonstances particulières, pourtant non reproductibles.

Cette impossibilité devant laquelle nous nous trouvons de concevoir diversité et unité comme les deux faces d'une même monnaie tient au fait que nous ne concevons pas d'autre mode de cohésion que celui consistant à imposer aux collectivités de niveau inférieur (en termes de taille géographique s'entend) des obligations de moyens. Ces obligations uniformes, 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 elles nous éloignent du principe de moindre contrainte, condition de légitimité du pouvoir. La gouvernance à multiniveaux impliquera de concevoir les procédures concrètes par lesquelles on pourra passer des obligations de moyens à des obligations de résultats.

LES RÉSISTANCES FRANÇAISES À LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX

Si la France est tellement réticente à adopter des principes aussi évidents, c'est aussi que la gouvernance à multiniveaux heurte de plein fouet la conception patrimoniale du pouvoir et la séparation entre pouvoir politique et administration. Passer de la mise en œuvre d'obligations de moyens, se traduisant par des règles uniformes, à des obligations de résultats qui obligent à trouver, dans chaque contexte, le meilleur moyen de traduire concrètement des principes directeurs communs en solutions spécifiques, est une forme de révolution. Elle fait passer les agents du service public d'un *devoir d'obéissance* (la mise en œuvre des règles) à un *devoir de pertinence* (la traduction localisée de principes). C'est ainsi qu'ils deviendront, eux aussi, détenteurs du sens de l'action³.

LA LENTE CONVERSION DE L'UNION EUROPÉENNE VERS LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX

Avec la méthode de « coordination ouverte », la Commission européenne a pratiqué la gouvernance à multiniveaux comme Monsieur Jourdain faisait de la prose : sans le savoir. Mais pour beaucoup de fonctionnaires européens, il ne s'agirait là que d'une gouvernance

3. L'émergence de la gouvernance à multiniveaux et le passage du devoir d'obéissance au devoir de pertinence a été décrite dans Pierre Calame et André Talmant, *L'État au cœur...*, *op. cit.*

de seconde zone, en quelque sorte une gouvernance « molle », puisqu'elle prend ses distances avec les dizaines de milliers de normes uniformes européennes découlant du marché unique qui, à leurs yeux, demeurent la solide expression de la puissance administrative.

En 2001, Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, a lancé un « Livre blanc sur la gouvernance européenne »⁴. Les spécialistes de l'Europe, titulaires des chaires Jean Monnet dans différents pays européens, ont mis en avant les principes d'une gouvernance à multiveaux, mais celle-ci fut balayée par une coalition franco-allemande. Les Français y voyaient un cheval de Troie conçu pour renverser la « République une et indivisible », tandis que les Allemands interprétaient cette nouvelle forme de gouvernance à la lumière des conflits permanents entre l'État fédéral et les *Länder*. C'était une belle démonstration du fait qu'un État centralisé d'un côté (la France) et un État fédéral de l'autre (l'Allemagne) partageaient ce handicap de ne pas savoir – ni manifestement vouloir – traiter la coopération entre niveaux.

La conscience que l'Europe « doit être grande sur les grands dossiers, rester petite sur les dossiers minuscules »⁵ a fini par convaincre que l'on n'avancerait dans

4. Maxime Montagner, « Le Livre blanc sur la gouvernance européenne. Une initiative de la Commission Européenne pour tenter de renforcer la démocratie et d'accroître la légitimité des institutions de l'Union Européenne », *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*, 2006, <http://www2.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html>

5. L'expression est de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne de 2014 à 2019.

la construction européenne qu'en passant d'obligations de moyens uniformes à des obligations de résultats permettant aux territoires d'en concevoir les modalités concrètes.

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ACTIVE

Comment, concrètement, concilier unité et diversité ? Dans les rapports entre collectivités de rangs différents, celles situées au niveau supérieur sont en charge de l'unité quand celles situées à des niveaux inférieurs incarnent la diversité. C'est de ce constat qu'est née l'idée que, dans la conception fractale de la gouvernance, un niveau supérieur doit fixer aux niveaux inférieurs non pas des obligations de moyens uniformes, mais des obligations de résultats leur donnant la liberté 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 résultats » ?

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, en particulier de l'expérience comparative. C'est précisément ce qui fonde le concept de *subsidiarité active* qui est à la base de la gouvernance à multiniveaux dont elle est la traduction concrète. On parle de subsidiarité parce que c'est au plus bas niveau possible que l'on cherche des solutions aux problèmes, par une démarche collective de création et d'innovation. Et l'on précise qu'elle est 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 de « subsidiarité active » est né de la déclaration de Caracas de 1991⁶. Un séminaire international avait alors réuni des responsables politiques et administratifs du Nord et du Sud pour réfléchir aux difficultés auxquelles les pouvoirs publics faisaient face pour mener des politiques pertinentes d'amélioration des quartiers populaires des villes. Les échanges ont montré avec une surprenante évidence que, en dépit des immenses différences de contexte, les conditions de réussite de ce type de politique étaient partout les mêmes et, de surcroît, peu nombreuses. Cette déclaration énonce les « principes de Caracas » que je rappelle ici 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.

6. Lydia Nicolle, « La déclaration de Caracas, histoire et principes », *dph-dialogues, propositions, histoires pour une citoyenneté mondiale*, août 1994, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-2037.html>

Principe 3: reconfigurer les services publics pour que la population dispose d'interlocuteurs capables de dialoguer avec elle sur l'ensemble de ses 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.

Principe 5: harmoniser les rythmes sociaux d'un côté, les rythmes 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.

Ces principes ont l'apparence de la simplicité, mais chacun d'eux est une bombe à neutrons pour les pratiques et les institutions actuelles de la gouvernance. La politique de la ville, par exemple, telle qu'elle est menée en France, ne satisfait à aucun de ces six principes. Dans les années qui ont suivi cette rencontre de Caracas, j'ai pu vérifier combien cette constance des principes – d'autant plus convaincante qu'elle résulte d'expériences issues de contextes très différents – se retrouve dans tous les domaines.

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. L'idée fondamentale est que dans chaque société, dans chaque contexte, un problème similaire existe qui a 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. De cette comparaison se dégagent les principes fondamentaux

à respecter pour mener une « bonne politique ». Mais il s'agit d'une démarche radicalement différente des collections de « bonnes pratiques » que la Banque mondiale invitait chacun à copier : la subsidiarité active incite au contraire chacun à *inventer*, pour son propre compte, les solutions qui lui conviennent le mieux, en tirant le meilleur de la capitalisation de l'expérience.

Enfin, chacun construit, sous le regard des autres, un plan d'action concret, c'est-à-dire la manière dont, dans chaque contexte, on parvient à mettre en œuvre ces principes généraux définis en commun. À charge pour « l'autorité supérieure » de vérifier cette mise en œuvre. Le principe de subsidiarité active est une traduction du cycle d'élaboration des politiques publiques et du modèle cybernétique de régulation des sociétés : on part de l'expérience, on dégage des principes généraux, on retourne à l'expérience, et l'on révisé périodiquement les principes à la lumière de la nouvelle expérience collective acquise.

LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX CONTRIBUE À L'ÉMERGENCE DE COMMUNAUTÉS TRANSNATIONALES DE DESTIN

Si les principes généraux ne peuvent découler que de l'expérience comparative, les réseaux internationaux de villes et de territoires deviennent une forme alternative, coopérative et horizontale de construction de la mondialisation. La dimension alternative réside dans le fait que cette nouvelle manière de faire rompt avec les modes traditionnels de négociation intergouvernementaux qui

se fondent sur la définition a priori « d'intérêts nationaux » que l'on confronte entre eux. Les réseaux de villes n'opposent pas les intérêts des villes entre elles, ils cherchent à tirer des expériences de chacune des leçons pour que tous agissent mieux. On retrouve l'idée de construction de la communauté mondiale en tant que communauté de destin unie par des défis communs à relever.

VIII. LA CO-CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN

ON NE RAMASSE PAS UNE PIERRE AVEC UN SEUL DOIGT

Depuis la Révolution de 1789, la tradition française de la gouvernance a été de considérer que le service public avait le monopole de la définition et de la mise en œuvre du bien commun. Mais « on ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt », comme le dit un proverbe africain¹. Appliqué à notre sujet, il nous aide à comprendre que réduire la sphère publique à l'action des acteurs publics conduit à appauvrir la société en la privant de multiples moyens autrement plus efficaces d'atteindre ses objectifs. Tout comme en imposant des règles uniformes, on la prive des fruits de sa propre créativité.

Évoquée dès le commencement de cette deuxième partie, la nouvelle boussole de la seconde modernité – celle de la création et recréation des relations – nous a permis de parcourir des terres nouvelles. Nous avons abordé

1. C'est aussi le titre d'un recueil de cas sur les formes d'organisation touchant divers domaines de la vie sociale au Mali, paru aux Éditions Charles Léopold Mayer en 1996 : <https://www.eclm.fr/livre/on-ne-ramasse-pas-une-pierre-avec-un-seul-doigt>

la question des relations entre les domaines de l'action publique pour aller vers une approche plus systémique et celle des relations entre les échelles pour aller vers une gouvernance à multiveaux. Nous avons abordé la question des relations entre gouvernants et gouvernés pour aller vers une démocratie permanente, celle des relations entre l'humanité et la biosphère avec la redéfinition des catégories de biens, et celle des relations entre l'économie et la société, en réintégrant l'économie dans le champ de la gouvernance. L'examen des relations entre les acteurs et des conditions dans lesquelles la gouvernance peut être le fruit d'une co-construction du bien commun associant tous les acteurs concernés est la dernière étape de ce voyage.

Cette nouvelle gouvernance repose, puisque c'est le fondement du politique, sur une *éthique*, en vertu de laquelle les relations entre acteurs peuvent s'organiser sur une base égalitaire, à condition que chacun soit prêt à assumer la part de responsabilité qui lui revient. Elle repose également sur des *méthodes*, tant il serait illusoire de penser que pour co-construire le bien commun, il suffit de mettre autour d'une table les acteurs appelés à coopérer. Ce sont les conditions de construction d'un partenariat pour la production du bien commun que nous allons maintenant préciser.

RELATIONS ENTRE ACTEURS, LÉGITIMITÉ ET CONTRAT SOCIAL

Il ne peut y avoir de véritable partenariat si, conformément à l'idéologie classique, on a d'un côté, des acteurs assumant une responsabilité et de l'autre, des acteurs

se bornant à réclamer des droits. Le partenariat s'inscrit dans une philosophie du contrat social : penser que les jeunes ou les pauvres sont dans une situation de non-pouvoir qui les condamne ou les contraint à ne revendiquer que des droits est une vision paternaliste et méprisante de la société. J'ai en mémoire, à l'occasion d'un déplacement en Colombie, le dialogue qui s'est engagé sur ce sujet avec des organisations de la société civile et des organisations populaires. Les premières incarnaient l'idéologie classique selon laquelle les pauvres ne doivent pas revendiquer leurs droits alors que les organisations populaires n'étaient pas de cet avis : « Nous sommes prêts à assumer nos responsabilités et nous le faisons quotidiennement, ne serait-ce qu'en assurant la survie de nos familles », disaient-elles, avant d'ajouter « la question est de savoir si les responsables politiques, eux, sont prêts à assumer les leurs. » De la même manière, les expériences avec les jeunes dans le cadre de la dynamique « Nous allons prendre soin de la planète » montrent l'enthousiasme et la joie que suscite chez eux la perspective de prendre, à travers des projets concrets, des responsabilités à leur mesure².

La construction du partenariat implique donc qu'il se noue entre citoyens d'une communauté porteurs, à ce titre, de droits et de responsabilités. À cet égard, les représentants des organisations populaires colombiennes l'exprimaient très bien : « Se reconnaître des responsabilités, c'est

2. Voir le projet international « Prenons soin de la planète » : www.mondeplurriel.org/presentation-du-projet

s'affirmer sujet de son destin et non pas objet tout à la fois de la solidarité et du mépris.»

LA CO-CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN SUPPOSE QUE CHACUN PUISSE FAIRE VALOIR SA PROPRE LANGUE

Cette question a été bien identifiée à propos de la construction des acteurs collectifs, dont la co-construction du bien commun fait partie intégrante. Un véritable dialogue, avons-nous dit, suppose un décentrement de chacun à l'égard de sa propre représentation du monde pour faire place à celle des autres. En imposant les contours des sujets dont il faut parler – presque toujours sectoriels ou prédéfinis – et, plus encore, en imposant les horizons temporels de l'action, les représentants nationaux ou locaux des services publics peuvent, souvent de bonne foi, mais avec naïveté, se plaindre de ne pas parvenir à trouver des interlocuteurs.

Le cinquième principe de Caracas³ invite à harmoniser les rythmes sociaux d'un côté, et les rythmes politiques et administratifs de l'autre. Il illustre bien la difficulté de ce décentrement. Les rythmes sociaux sont à la fois ceux de l'immédiateté, voire de l'urgence, et ceux des perspectives à long terme – comme l'évolution de la position dans la

3. Pour aller plus loin, voir notamment : Collectif, *La réhabilitation des quartiers dégradés. Leçons de l'expérience internationale - La déclaration de Caracas novembre 1991*, Éditions Charles Léopold Mayer, 1992, <https://www.eclm.fr/livre/la-rehabilitation-des-quartiers-degrades>

société pour les enfants et les petits enfants – tandis que les rythmes politiques et administratifs sont, eux, principalement dictés par l'annualité budgétaire et par le temps des mandats électifs nationaux et locaux. Il faut donc, pour entrer en partenariat, donner aux services administratifs des marges de liberté leur permettant d'agir dans l'urgence, et donner au pouvoir politique la capacité de s'engager sur le long terme – et de rompre ainsi avec le foisonnement brouillon des lois et des règles.

LA CO-CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN EST UN PROCESSUS À LONG TERME

Les pouvoirs publics raffolent des « tables de concertation », ces dispositifs où, le temps d'une ou deux journées, on se fait fort d'échanger sur les positions et les propositions des différents acteurs. Il s'agit à vrai dire d'une caricature assez inutile de ce que peut être un partenariat des pouvoirs publics avec les autres acteurs de la société. Aller vers « d'autres acteurs » implique en effet un premier changement culturel : celui de se reconnaître, en tant que service public, comme « un » des acteurs de la société et non comme une institution placée en surplomb. Il ne suffit pas, en outre, de « donner la parole » aux autres : il faut permettre à cette parole de se construire de manière collective, faute de quoi l'État n'aura pas en face de lui les acteurs eux-mêmes, mais leurs représentants chargés de porter les intérêts de ces derniers, sans marge de liberté pour co-construire des perspectives communes. La construction collective de la parole des acteurs est donc une question

centrale, d'autant plus s'agissant d'acteurs éloignés de l'univers culturel de l'État et des pouvoirs institués.

L'exclusion sociale commence par la réduction au silence, par le sentiment d'être méprisé, une réclusion dont on ne sort que par des explosions de colère. À travers mes activités au sein de la Fondation Charles Léopold Mayer, j'ai été amené à travailler longuement sur la question de la construction de la parole collective des habitants. J'ai pu constater combien le temps consacré à la construction préalable de cette parole était décisif pour tout processus de partenariat. ATD Quart Monde, forte de son expérience des « universités populaires », est l'une des rares organisations de la société civile à avoir pris cette question à bras le corps en défendant, comme nous l'avons fait de notre côté, l'importance d'un échange international entre pairs : « On travaille dans des petits groupes de préparation. On voit que notre expérience rejoint certaines expériences d'autres. Et de là on se rejoint, et notre parole devient une parole collective. »⁴

Ce constat a une portée plus générale. C'est à travers le dialogue entre personnes qui, dans des contextes très différents, sont confrontées à des situations comparables que peut se construire une parole collective. Ce processus

4. Voir « Les universités populaires Quart Monde » sur le site de l'association : <https://www.atd-quartmonde.fr/nos-actions/action-pour-laces-a-la-parole/les-universites-populaires-quart-monde>. Et pour aller plus loin : Geneviève Defraigne Tardieu, *L'Université populaire Quart Monde : la construction du savoir émancipatoire*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2012.

d'échange préalable a un coût, largement rentabilisé par l'enrichissement qu'il apporte au dialogue entre acteurs. Encore faut-il que les procédures administratives permettent de l'assumer en le considérant comme un investissement et non comme un coût de fonctionnement.

LA CONSTRUCTION DU PARTENARIAT FAIT PARTIE INTÉGRANTE DU DÉVELOPPEMENT DU CAPITAL IMMATÉRIEL

Les conditions de construction du partenariat viennent nous rappeler que l'institution d'une communauté ne se réduit pas à la reconnaissance d'un destin commun et de valeurs communes. Elle implique aussi que les acteurs sociaux eux-mêmes s'instituent par la circulation permanente de l'expérience en leur sein. Les pouvoirs publics, encore tout imprégnés du premier trépied de la gouvernance qui privilégie les institutions et les règles, confondent souvent cette exigence avec la mise en place d'instances présumées représentatives. Or, ces instances se construisent dans une approche mécanique plutôt qu'organique des organisations humaines. J'ai pu le mesurer en étant, dans les années 1990, chargé d'animer la capitalisation d'expériences en matière de réhabilitation du patrimoine HLM (Habitations à loyer modéré) en France. Soucieux de la concertation avec les locataires, le gouvernement voulut aussitôt l'institutionnaliser en définissant les procédures de représentation de ces locataires. Une démarche qui a purement et simplement « tué » la dynamique de dialogue réel avec les habitants.

La co-construction du bien commun peut être vue comme une manière d'élever en permanence la compétence collective de la société et d'y créer des habitudes de coopération. De cette manière, face à des problèmes nouveaux, la société aura été mise en capacité de puiser dans ses habitudes le savoir-faire nécessaire pour faire naître un partenariat authentique et y réinvestir les capacités d'écoute mutuelle et de coopération construites en d'autres occasions. C'est la définition même du capital immatériel de la société.

Un processus de partenariat repose sur la création de la confiance entre acteurs. Cette confiance a deux dimensions : une attitude a priori, une sorte de prédisposition d'esprit, gangrenée aujourd'hui par la montée de la défiance et du soupçon ; et le résultat de l'expérience qui découle du comportement de chacun au fil du temps. Si la confiance se donne, elle ne demeure qu'à condition de se mériter.

La place qu'elle occupe dans le partenariat engendre une conséquence majeure pour l'organisation des pouvoirs publics : la confiance est accordée à des personnes et non à des institutions. Ce constat va à l'encontre de la gestion des ressources humaines dans l'administration, fondée sur des rotations relativement rapides. En effet, la crainte a toujours été que des personnes trop longtemps en poste y développent des connivences, voire des complicités, qui les éloigneraient du statut d'agent neutre, incarnation d'une volonté publique nationale ou locale. Dans la nouvelle gouvernance, il va falloir choisir, trouver certes des moyens de prévenir d'éventuels abus, mais en donnant

la priorité à une stabilité dans les postes, sans laquelle aucune confiance, donc aucun vrai partenariat, n'est possible.

PARTENARIATS, NÉGOCIATION ET MARGES DE LIBERTÉ

Il n'y a partenariat que si, dans le processus de coopération, chacun est en mesure d'influencer le point de vue des autres. Cette possibilité même dépend du passage, pour les fonctionnaires nationaux ou locaux, d'un devoir de conformité à un devoir de pertinence.

Cela implique aussi – à rebours de l'exigence, ou de l'illusion, de parfaite transparence que l'on vante tant aujourd'hui – des moments d'opacité. Edgard Pisani et Michel Debatisse – le premier comme ministre de l'Agriculture, le second comme représentant des milieux agricoles, deux acteurs majeurs de la modernisation de l'agriculture en France – résumaient bien la nécessité de la confiance mutuelle : selon eux, chacun, à l'extérieur, doit s'interdire de faire référence à ce que l'autre vient de lui dire à titre de « ballon d'essai » pour explorer des voies nouvelles.

CHAQUE PARTENARIAT NOUVEAU PEUT S'ASSIMILER À LA CRÉATION D'UN COMMUN

C'est à chaque fois une aventure unique en son genre, même si elle se trouve grandement facilitée quand la société en a pris le réflexe et a pu développer les savoir-faire nécessaires. Instaurer un partenariat, c'est toujours

instaurer une gouvernance à petite échelle en convenant – conformément au deuxième trépied – d’objectifs, d’une éthique du dialogue et de dispositifs concrets de conduite du partenariat. Dans le langage des communs, c’est la création d’une communauté d’acteurs, l’établissement en commun d’un mode de gouvernance, et l’assurance que les bénéfices retirés par chaque acteur sont en proportion de sa contribution à l’œuvre commune. Un tel partenariat va souvent déboucher, comme je l’ai expérimenté au niveau international, sur une forme de charte ou de plateforme qui met en forme les conclusions auxquelles on a abouti et devient une règle du jeu social ultérieur. En ce sens, un partenariat ne peut se dispenser des outils d’intelligence collective décrits à propos de la démocratie permanente : un atlas relationnel pour délimiter de façon aussi complète que possible l’objet commun du partenariat, et des modes de travail qui assurent la traçabilité de la construction collective, des contributions de chacun jusqu’à la synthèse qui se dégage de leur confrontation.

SURMONTER LES OBSTACLES À LA CO-CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN

Chemin faisant, ces obstacles se sont successivement révélés. Complétons-les simplement. Le premier défi pour les pouvoirs publics est de passer d’une fonction d’autorité à une fonction d’animateur et de catalyseur. C’est, dans le passage des organisations mécaniques aux organisations organiques, un changement de conception du pouvoir. C’est en principe très gratifiant, mais le propre d’une telle

fonction de catalyse est que personne n'en a le monopole a priori : il faudra donc non seulement faire valoir une position institutionnelle, mais aussi en avoir développé les compétences. On le voit bien au niveau territorial : un maire est sociologiquement le mieux placé pour convier les différents acteurs à dialoguer et à entrer en partenariat, mais d'autres peuvent aussi revendiquer cette fonction. De nouveau, le pouvoir public doit descendre de son piédestal.

Un deuxième défi est d'éviter que le partenariat ne vise à l'instrumentalisation de l'autre partenaire. L'instrumentalisation par les pouvoirs publics est le fruit d'une longue tradition de sous-traitance de la mise en œuvre des politiques de l'État – notamment ses politiques sociales – à des organisations de la société civile ou à des collectivités : en lieu et place d'un véritable dialogue, il tend à se comporter en « donneur d'ordre », au double sens du terme. En sens inverse, les syndicats professionnels – par exemple, dans l'agriculture, le bâtiment ou les travaux publics – sont habitués à instrumentaliser l'administration en disposant en son sein des correspondants dont on attend qu'ils relaient les intérêts du milieu.

Un troisième défi est d'éviter que les pouvoirs publics ne prédéterminent l'objet même de la concertation. Les termes du dialogue et du partenariat sont alors posés a priori, ce qui en limite de beaucoup la portée. Pour reprendre l'exemple de la réhabilitation des HLM que j'évoquais, beaucoup d'organismes gestionnaires de ces habitations avaient un désir authentique de dialogue pour définir avec leurs locataires la politique de réhabilitation. Mais cette démarche s'inscrivait dans la limite de ce que

la politique nationale avait fixé comme relevant des financements publics, et qui ne correspondait nullement aux priorités des habitants eux-mêmes...

CO-CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN ET MISE EN MOUVEMENT DE LA SOCIÉTÉ

La société actuelle est pleinement consciente des menaces que fait peser le dérèglement climatique. Elle peut vérifier dans sa vie quotidienne que les mises en garde répétées des scientifiques n'étaient que trop justifiées. Mais la peur de l'avenir et l'inquiétude face à une catastrophe qui se prépare ne suffisent pas à mettre en mouvement la société. Ces sentiments peuvent au contraire déboucher sur la recherche de boucs émissaires, la dénégation ou le repli. Et l'on n'abandonne jamais une situation présente, quand bien même on la sait insoutenable dans la durée, tant qu'il n'y a pas de perspective d'avenir commune, de certitude que les efforts seront équitablement partagés. C'est dans ce contexte historique que la co-construction du bien commun devient un moyen essentiel pour que la société se mette en mouvement.

Fractalité de la gouvernance et gouvernance à mult niveaux font que la manière d'aborder chaque niveau de gouvernance est comparable d'un niveau à l'autre. Néanmoins, et au prix d'inévitables répétitions, nous identifierons dans la troisième et dernière partie qui va suivre un certain nombre de questions spécifiques à chacune des quatre échelles majeures de la gouvernance : le territoire, l'État, l'Europe et le monde.

TROISIÈME PARTIE
LES QUATRE ÉCHELLES
DE GOUVERNANCE

I. LE TERRITOIRE, BRIQUE DE BASE DE LA GOUVERNANCE

Qu'est-ce qu'un territoire? Parce qu'elle porte une attention quasi exclusive aux institutions, la gouvernance actuelle conduit souvent à assimiler le territoire aux collectivités territoriales, instances administratives et politiques qui l'encadrent. Pour la gouvernance que nous appelons de nos vœux, centrée sur les relations, le territoire est un bassin de vie, c'est-à-dire le nœud de relations entre les activités d'une population habitant un même lieu, un écosystème d'acteurs de toute nature – publics, privés ou issus de la société civile – qui organisent entre eux l'essentiel de la vie collective.

LA REVANCHE DES TERRITOIRES

Jusqu'au xviii^e siècle, l'essentiel de la vie et des échanges prenait place dans des espaces et des communautés relativement restreintes. Nombre de villes françaises tirent encore leur nom du peuple gaulois dont elles étaient la capitale. Le rôle de ces villes était tel que, tout au long de l'Ancien Régime, chaque monarque prenait soin d'entretenir de solides relations avec ses « bonnes villes » et de renouveler périodiquement avec elles l'alliance entre territoires

et dynastie royale. La révolution politique avec la prééminence de l'État, la Révolution française avec son souci de construire une communauté nationale « sans grumeaux », puis la révolution industrielle avec la mobilisation à large échelle des ressources externes au territoire se sont conjuguées pour réduire, aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, le rôle économique et politique des territoires au profit des deux grands acteurs émergents : l'État et les grandes entreprises.

Au cours du dernier quart du ^{xx}^e siècle, ce mouvement de marginalisation des territoires s'est inversé. Cette revanche tient à plusieurs évolutions : la crise de l'État lui-même, dès lors que l'économie nationale s'intègre dans une économie mondiale en formation ; l'émergence d'une économie de la connaissance qui repose sur les capacités relationnelles davantage que sur la mobilisation de facteurs matériels de production ; enfin, plus récemment, le défi de la transition vers des sociétés durables. Ces trois facteurs ont démenti les prévisions des prospectivistes qui, il y a une cinquantaine d'années, pronostiquaient la fin des villes. Dans une économie mondiale de plus en plus unifiée, ce sont moins des nations qui se développent que de grandes aires métropolitaines qui y ont conquis leur place et remorquent plus ou moins efficacement le reste du territoire national.

LE TERRITOIRE, ACTEUR PIVOT DE LA TRANSITION

État et grandes entreprises ont été, jusqu'à une date récente, les acteurs pivot structurant l'organisation de la société autour d'eux. Ils sont intimement associés à la

première modernité. La seconde modernité qui émerge, centrée sur les relations, va susciter d'autres acteurs pivot en capacité de gérer les systèmes de relations. Un duo émerge en particulier, formé d'un côté par les territoires – susceptibles d'organiser une cohérence horizontale de la société et d'appréhender simultanément les relations entre les personnes, les domaines d'activités, l'humanité et la biosphère – et de l'autre par les filières mondiales de production – celles qui structurent des milliers d'acteurs économiques autour d'un petit nombre de firmes dominantes capables de tirer bénéfice du monde plat de la concurrence¹.

PENSER LOCALEMENT, AGIR LOCALEMENT ET GLOBALEMENT

En 1992, lors du Sommet de la Terre de Rio, le slogan alors en vigueur – « penser globalement et agir localement » – assignait implicitement les territoires à l'action, en l'occurrence mettre en œuvre une pensée élaborée ailleurs. Cette idée s'est révélée doublement erronée. D'abord, parce que la mise en mouvement de la société suppose une interaction permanente entre la pensée et l'action. Ensuite, parce qu'on pense la complexité avec ses pieds davantage qu'avec sa tête. C'est bien au niveau des territoires que

1. La notion d'acteur pivot et le rôle nouveau des territoires sont développés dans Pierre Calame (avec la collaboration d'Aurore Lalucq, préface de James K. Galbraith), *Essai sur l'æconomie...*, op. cit.

se révèlent les liens au sein du système complexe – à la fois économique, écologique, social et technique – que constituent nos sociétés. D'ailleurs, comme le montre la banque d'expériences que l'association Citego, déjà citée, a dédiée aux initiatives territorialisées, c'est au niveau des territoires que se révèlent les liens multiples qui permettent de passer de la traditionnelle approche thématique en silo à une approche plus globale, davantage systémique. Par ailleurs, tous les territoires, même ceux qui semblent coupés du monde, sont en réalité traversés et transformés par les grandes évolutions au niveau mondial, de sorte que chaque territoire est un laboratoire particulier permettant de penser localement pour agir à divers niveaux.

LE TERRITOIRE, ESPACE PRIVILÉGIÉ DE LA MISE EN MOUVEMENT DE LA SOCIÉTÉ

Au moment où le changement climatique se manifeste dans le monde entier, les sociétés semblent passer du déni à la sidération. Ce sont là les formes symétriques de l'incapacité à se mettre en mouvement et à engager la transition systémique dont la nécessité s'impose avec une clarté aveuglante.

Comment expliquer qu'une telle transition soit si difficile à concevoir et à conduire malgré son urgence? Depuis la Seconde Guerre mondiale, la société s'est pourtant transformée de façon radicale, mais elle l'a presque toujours fait sous l'effet des évolutions technologiques : progrès de la médecine et allongement de la durée de la vie, congélateur et changement des habitudes alimentaires, contraception,

généralisation de la voiture, télévision, téléphone portable, internet et réseaux sociaux... À maints égards, il s'agit là de changements induits – « subis » en quelque sorte – même s'ils sont favorablement accueillis et massivement adoptés, plutôt que de changements consciemment décidés. En parallèle, l'illusion d'un changement radical par la politique, qui a entretenu les espérances et les débats pendant un siècle, s'est dissipée. Ce qui laisse l'humanité dans une situation paradoxale : à la fois en transformation rapide, et orpheline d'une pensée globale sur la conduite du changement.

Mais d'où vient au juste la difficulté à concevoir une stratégie de changement systémique ? L'expression elle-même met sur la voie : c'est un changement qui va concerner, donc nécessiter, l'évolution synchronique d'un grand nombre de facteurs pour passer d'un système qui avait sa cohérence, née d'ajustements successifs, à un autre système fondé sur une autre cohérence. Une telle transition ne peut advenir d'un coup de baguette magique ; elle suppose une mise en mouvement de la société. La difficulté réside dans le grand nombre de conditions à réunir, à la fois pour rendre la mise en mouvement suffisamment générale et refléter autre chose que des soubresauts en réaction à la situation actuelle. La société ayant perdu la foi dans le changement par la politique, on voit fleurir un peu partout des initiatives. Elles sont souvent magnifiques et pertinentes, mais elles demeurent hors d'échelle avec l'enjeu d'une transformation globale du système : un peu à l'image de cet oiseau minuscule, le colibri, qui s'évertue à « remplir son devoir », quand bien même son apport

à la transformation est modeste². Tout le défi est donc de se doter d'une vision globale des conditions à réunir pour parvenir à se mettre à l'échelle de l'enjeu.

Ces conditions sont de trois types : des acteurs du changement, des échelles auxquelles le conduire et des étapes pour passer de la sidération à la mise en mouvement collective³. Les acteurs sont des innovateurs qui posent des actes en réaction à la situation ; ce sont des diffuseurs qui mettent en réseau les innovations et les aident à se généraliser et à changer d'échelle ; ce sont également des théoriciens proposant un autre cadre de pensée, celle de la seconde modernité⁴ ; enfin, ce sont des régulateurs capables de créer de nouvelles règles du jeu politique, juridique, économique et social. Les échelles, au nombre de quatre, ont déjà été évoquées : les territoires, les États, les régions du monde, la planète. Quant aux étapes, elles s'établissent ainsi : prise de conscience de la nécessité de changer, construction collective d'une vision du but à atteindre, recherche d'alliés et de partenaires dans les différents milieux, et premiers pas qui donnent confiance dans

2. L'association Colibris s'en est inspirée pour œuvrer « à l'émergence d'une société écologique et solidaire, radicalement différente, en favorisant le passage à l'action individuelle et collective ». Son slogan – « Faire sa part, ensemble » – en témoigne : <https://www.colibris-lemouvement.org>

3. Pierre Calame (avec la collaboration d'Aurore Lalucq, préface de James K. Galbraith), *Essai sur l'économie...*, *op. cit.*

4. On pense notamment à Paul Krugman, prix Nobel d'économie qui rappelait que les idées reçues sont un obstacle au changement autrement plus puissant que les intérêts au statu quo.

la capacité collective à se mettre en marche. Jean-François Caron, maire de Loos-en-Gohelle dans la région française des Hauts-de-France et inspirateur de la Fabrique des transitions, parle à ce sujet de « l'étoile qui guide et des cailloux blancs » pour marquer les premiers pas.

Les territoires sont aujourd'hui les acteurs les plus à même d'engager une mise en mouvement de la société dans son ensemble. Bien sûr, ils ne peuvent agir seuls et ont besoin de transformations aux trois autres échelles pour que leur action ne se heurte pas à des obstacles insurmontables. Mais ils peuvent ouvrir la voie en combinant toutes les conditions de la transition. Les élus locaux jouissent encore d'une confiance qu'ont perdue les dirigeants politiques nationaux et d'une stabilité qui permet, au moins à certains d'entre eux, de construire des relations de partenariat entre acteurs. Elle leur donne également un sens de la durée qui autorise à se projeter et à animer une réflexion collective autour d'une vision d'avenir. Les innovations sont locales ou ont un impact local concret. Les acteurs du territoire sont identifiés. Les changements de modèle, comme le passage de l'économie à l'œconomie⁵, ont une signification précise sur le terrain. Il en va ainsi de la mesure de l'empreinte écologique de la société ou de la mise en place de quotas individuels⁶, qui appellera

5. Pierre Calame (préface d'Edgar Morin), *Petit traité d'œconomie...*, op. cit.

6. Pierre Calame (avec la collaboration d'Aurore Lalucq, préface de James K. Galbraith), *Essai sur l'œconomie...*, op. cit.

des réponses territoriales collectives en matière de mobilité, d'aménagement du territoire, de filières agroalimentaires, de gestion des ressources locales d'énergie, d'isolation des bâtiments, ou encore de coût énergétique des services publics.

LE TERRITOIRE, GRAND BÉNÉFICIAIRE DE LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX

La capacité d'initiative des territoires est, à ce jour, bridée par la gouvernance traditionnelle, renforcée en France par la faible autonomie fiscale des collectivités territoriales. L'action territorialisée est corsetée par des règles nationales uniformes et dépendante des politiques nationales sectorielles, lesquelles conditionnent l'accès aux financements publics. Le passage à la gouvernance à multiniveaux libérera l'initiative territoriale et, en son sein, les initiatives de ses acteurs. Les bassins de vie, en général multicommunaux, s'inscriront – conformément à la philosophie de la subsidiarité active – dans des réseaux de territoires. Ils contribueront à l'élaboration des principes directeurs s'appliquant aux différentes politiques, mais ils auront le devoir de transformer ces principes directeurs communs en dispositifs concrets et appropriés à leurs contextes. Symétriquement, conformément à la nature fractale de la gouvernance, ils seront amenés à inviter les collectivités de base, communes, voire ensembles infra-communaux, à reformuler de leur côté des orientations de façon encore plus précise. Le territoire retrouve ainsi la possibilité et le désir de se penser dans sa diversité.

FAIRE DU TERRITOIRE UN ACTEUR COLLECTIF DE LA TRANSITION

En réunissant des acteurs concrets qui, d'une manière générale, se connaissent, les territoires ne sont pas réduits aux abstractions d'instances « représentatives ». Ils peuvent développer des relations inscrites dans la durée, propices à la construction de relations de confiance. Ils ont pour enjeu de se constituer en acteur collectif à travers les trois étapes de l'entrée en intelligibilité, en dialogue et en projet.

Certaines sociétés locales se sont depuis longtemps mises en mouvement pour faire face à une crise, valoriser leurs atouts et construire des stratégies déjà complètes de transition vers des sociétés durables. Mais ces brillantes exceptions ne sauraient cacher le fait que toutes les potentialités qui viennent d'être décrites demeurent encore, précisément, à l'état de potentialités.

Les territoires restent en effet prisonniers de l'ancienne conception de la gouvernance et de ses multiples cloisonnements. La majorité des collectivités locales relève de la catégorie des organisations de type mécanique où la conception du pouvoir reste féodale. Les oppositions entre gouvernants et gouvernés, entre corps politique et administration se perpétuent. Les organigrammes et les territoires de pouvoir qu'ils délimitent conduisent à des politiques en silo. Les initiatives et interpellations de la société civile sont souvent regardées avec suspicion de la part des municipalités. La coupure demeure entre acteurs publics et acteurs privés.

À ces obstacles internes s'ajoute la persistance des rapports de subordination des collectivités territoriales à l'État, à travers politiques sectorielles et règles uniformes.

Les innovations actuellement observées ne changeront donc d'échelle que par une contribution collective énergique de réseaux de collectivités territoriales s'engageant à promouvoir, au sein de chaque territoire, les concepts et les pratiques d'une gouvernance inspirée de la seconde boussole. Il faudra aussi que ces réseaux s'affichent comme force de proposition vis-à-vis de l'État pour transformer son fonctionnement et promouvoir une deuxième étape de la décentralisation, remédiant aux trois tares congénitales de la première.

L'IGNORANCE, PAR LES TERRITOIRES, DE LEUR MÉTABOLISME

On parle de « métabolisme territorial » – par analogie avec le métabolisme d'un être humain – pour décrire son fonctionnement, et en particulier les flux entrant, circulant et sortant de toute nature, qu'il s'agisse d'énergie, de matière ou d'information. On a au premier abord l'illusion que les territoires connaissent bien leur métabolisme. Il s'agit en effet de phénomènes concrets qui ne nécessitent, contrairement à ce que l'on observe à l'échelle nationale, ni recensement chiffré ni représentation abstraite. Mais c'est sans compter avec les effets de la monétarisation de tous les échanges, de l'usage d'une même monnaie pour ce qui touche la production et la consommation de ressources et d'énergie, et ce qui touche aux flux de toute nature entrant, circulant et sortant. C'est ainsi que les métropoles actuelles, malgré des moyens en apparence sophistiqués d'enquête et d'analyse, connaissent infiniment moins bien leur

métabolisme que le plus modeste des villages chinois d'il y a deux ou trois millénaires : pour ce village, la connaissance complète de ces flux était une condition de vie ou de mort.

REMÉDIER AU SOUS-ÉQUIPEMENT INTELLECTUEL DES TERRITOIRES

Dans les années 1950 et 1960, l'État – alors confronté à l'inadaptation des structures politiques locales pour accueillir l'urbanisation rapide – a su constituer des équipes de techniciens militants au sein d'agences d'urbanisme positionnées dans les agglomérations d'une certaine taille. Le même défi se pose aujourd'hui pour doter les territoires de capacités d'analyse et de proposition au service de la définition et de la conduite de stratégies à long terme de transition vers des sociétés durables. Pour y répondre, je propose la création d'Agences économiques territoriales (AOT) dont le financement devrait, pour les raisons évoquées plus haut, entrer dans les dépenses d'investissement – et non de fonctionnement – dans la comptabilité publique. Leurs membres devraient être les premiers formés à la nouvelle approche de la gouvernance et s'en faire des agents de diffusion au sein de toute la société.

LE DÉVELOPPEMENT ET LA MESURE DU CAPITAL IMMATÉRIEL DES TERRITOIRES

Il est toujours très révélateur d'observer les réactions d'une société frappée par une crise qui ébranle ses fondements traditionnels. Dans certains cas, cette crise

annihile toute capacité de réaction de la société locale, cette dernière n'ayant plus qu'à sombrer en maudissant son sort. Dans d'autres cas, la crise fouette les énergies et révèle des trésors de solidarité et d'innovation. Le capital immatériel est pour cela un facteur discriminant décisif : ceux qui rebondissent sont ceux qui ont pu et su trouver en leur sein, dans les valeurs et apprentissages de la société en train de disparaître, les ressorts mêmes du rebond.

Le développement, l'entretien ou le développement du capital immatériel, tel que nous l'avons défini et rappelé à l'occasion de la construction du partenariat, est, bien avant les capitaux matériels, le premier facteur à préserver et développer. C'est un savoir-faire fondamentalement relationnel qui se transfère d'une question à l'autre, et qui s'enrichit en permanence si l'effort est fait de l'entretenir et de capitaliser les expériences.

UNE COMPTABILITÉ CONSOLIDÉE DES TERRITOIRES

La comptabilité fait partie de ces cuisines qui ne passionnent pas les foules. Et pourtant, dans les collectivités territoriales comme dans les entreprises, la comptabilité ne rend pas seulement compte de flux et de stocks : elle structure la perception même que l'on a de la réalité.

Au sein des entreprises et des filières, des débats importants sont nés ces dernières décennies visant à mettre sur le même plan, au titre des conditions de survie et de développement, le capital financier, le capital humain et le capital naturel. À l'heure actuelle, seul le premier est pris

en compte dans les règles comptables, au point que l'essentiel de la matière qui entre dans une filière de production se dissipe dans l'ignorance générale faute d'avoir une quelconque valeur monétaire.

La situation est bien plus grave encore pour les territoires dont les métabolismes ne sont pas appréhendés par la comptabilité publique. Les échanges entre communes d'un même territoire ne font pas l'objet d'une consolidation, comme c'est le cas pour les bilans consolidés d'entreprises. A fortiori, bien entendu, le capital immatériel et la capacité de gestion des relations ne font l'objet d'aucune mesure et échappent aux radars. Un énorme effort collectif de réinvention d'une comptabilité territoriale doit être consenti pour que la communauté humaine du territoire dispose d'une meilleure image de ce qui compte pour elle, et qui n'est que secondairement financier. Un tel effort comptable, par exemple, obligera à se doter d'une image aussi fidèle que possible de l'empreinte écologique globale du territoire, des gaz à effet de serre qui y sont associés et qui, pour l'essentiel, sont émis en dehors des frontières territoriales.

MOBILISER LE MEILLEUR DE L'EXPÉRIENCE NATIONALE ET INTERNATIONALE ET CONSTITUER DES COMMUNAUTÉS APPRENANTES

Qu'il s'agisse de démocratie permanente, de gouvernance à multiveaux ou de construction de partenariats, les échanges d'expériences entre territoires, puis entre les différentes catégories d'acteurs au sein de ces territoires, seront au cœur de la nouvelle gouvernance. Mais

ce travail de description des expériences – avec ce que cela implique d’effort de réflexion critique, de confrontation de ces actions pour dégager des principes directeurs communs, ou pour éclairer la lanterne de chaque acteur sans réinventer l’eau chaude – est le point faible de la plupart des réseaux de territoires nationaux et internationaux, pourtant très nombreux.

L’État dispose, à travers ses différentes agences nationales, de compétences et d’expertises très significatives et mobilisant des budgets importants. Elles sont en théorie au service des territoires, mais dans une logique technique et sectorielle, en particulier de mise en œuvre des politiques nationales. Cela ne contribue guère à renforcer les capacités territoriales de penser et d’agir dans une démarche systémique : ces agences restent tributaires de la pensée et des méthodes de l’ancienne gouvernance. La redistribution de ces ressources humaines entre les territoires – parce qu’elle les associerait à la création et au développement des AOT, en gardant le bénéfice des liens facilitant les échanges entre territoires – les amènerait à participer activement à la nouvelle gouvernance. De surcroît, cela contribuerait à transformer le rôle de l’échelon national, conformément à la philosophie de la politique de la gouvernance à multiniveaux : il agirait davantage en animateur qu’en donneur d’ordres.

DES TERRITOIRES AU SERVICE DE L’ÉMERGENCE D’UNE COMMUNAUTÉ MONDIALE DE DESTIN

Les échanges internationaux entre territoires sont nombreux. Et ils ne sont pas, contrairement aux échanges entre

États, préemptés par les idées de souveraineté et d'intérêt national. En reprenant à leur compte la philosophie de « démocratie des peuples »⁷, les territoires pourraient structurer leurs échanges autour des grands défis communs, professionnaliser les démarches de capitalisation de l'expérience et confronter les conditions d'introduction en leur sein des concepts et pratiques de la nouvelle gouvernance. C'est ainsi qu'ils pourraient devenir, demain, les acteurs majeurs de la construction d'une communauté mondiale de destin.

7. L'expression est de Jean-Marie Bressand, fondateur de la Fédération mondiale des villes jumelées. Voir : <https://lms.fun-mooc.fr/c4x/CNFPT/87002/asset/11-1.pdf>

II. L'ÉTAT DE LA SECONDE MODERNITÉ

Les territoires représentent la brique de base de la gouvernance de la seconde modernité. Il n'en reste pas moins qu'ils se heurteront à un plafond de verre si le développement de leur rôle n'est pas facilité et s'il ne s'inscrit pas dans une révolution plus large de la gouvernance.

DES ÉTATS GÉNÉRAUX POUR REPENSER L'ÉTAT

L'État français moderne s'est mis en place à l'occasion de la Révolution de 1789, en mettant en forme institutionnelle, politique et juridique le bouillonnement de réflexions des deux siècles précédents, de la Renaissance au siècle des Lumières. À l'heure où la société connaît une phase de bouleversement comparable, il faut faire émerger l'État de la seconde modernité et du « second siècle des Lumières ». Nous en avons posé les grandes lignes, mais cette métamorphose suppose désormais l'engagement d'une vaste réflexion de la société sur elle-même pour déterminer la manière dont elle entend se gérer et mettre en œuvre les trois objectifs de la gouvernance dans les décennies qui viennent. C'est ce que nous allons évoquer ici : passer d'une société de défiance à une société de confiance ; oser baser la gouvernance sur la seconde

boussole; et définir la manière dont nous voulons relever les quatre grands défis communs du *xxi*^e siècle.

Cet immense chantier collectif offre l'occasion de mettre en place les conditions d'une démocratie permanente et d'un partenariat multi-acteurs pour co-construire le bien commun. Pour cette raison, il n'entre pas dans le cadre du fonctionnement législatif ordinaire, ni même dans celui des débats politiques tels que nous les connaissons. Gardant à l'esprit le parallèle avec la Révolution de 1789, nous avons besoin d'un processus semblable à celui des *États généraux*. Son modèle en deux étapes – travail territorialisé sur les cahiers de doléances, puis rencontre générale à l'échelle nationale – demeure en tout point pertinent.

Le Commissariat général au Plan rénové peut constituer la cheville ouvrière de ce vaste exercice collectif d'introspection et de prospective. Il s'agira de mettre en application les principes de la démocratie permanente et de la co-construction partenariale pour chacun des quatre grands défis communs du *xxi*^e siècle :

- révolution de la gouvernance sur la base des principes généraux qui ont été énoncés ;
- transformation en profondeur du modèle économique ;
- recherche d'un nouvel équilibre entre droits et responsabilités, et esquisse de ce que devraient être les contrats sociaux reliant les principaux secteurs de la société à l'ensemble du corps social ;
- conception, enfin, des conditions à réunir pour aller vers une communauté mondiale de destin.

Pour autant, l'issue de ces travaux ne débouchera nullement sur une révolution violente comme en 1789 ! Au contraire, ce vaste chantier d'introspection et de prospective, parce qu'il mobilisera l'ensemble des secteurs de la société, pourrait bien être la condition pour échapper à une explosion sociale que l'accumulation des défiances, des frustrations, des malentendus et des inadaptations de notre gouvernance à la réalité de la société ne fait que nourrir. Et c'est le Commissariat général au Plan rénové qui deviendrait le garant de la mise en œuvre des principes de la nouvelle gouvernance tels qu'ils ont été décrits au fil de ces pages.

ADOPTER OFFICIELLEMENT LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ACTIVE

Depuis 2018, sans avoir jamais fait l'objet d'une adoption solennelle à l'occasion d'un débat au Parlement et au sein du Conseil européen, la gouvernance à mult niveaux et la subsidiarité active sont la doctrine officielle de la Commission européenne. Compte tenu des réticences françaises, pétries par l'histoire du jacobinisme et la profonde empreinte de l'État actuel sur toute la société, un accord politique multipartite sur ces nouveaux principes sera nécessaire pour les adopter en France. Ce sera aussi l'occasion d'officialiser la philosophie de la démocratie permanente mult niveaux en prenant pour prototype la question, à la fois urgente et sensible, de notre politique de lutte contre le réchauffement climatique.

UNE SECONDE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION

La première étape, celle de 1982-1983, souffrait de trois tares congénitales que nous avons énumérées dans la première partie. Les lois successives qui étaient censées en corriger les défauts les plus voyants n'en sont pas venues à bout. Désormais, il faut engager une seconde étape, rendue à la fois possible et indispensable par l'adoption des principes de la gouvernance à multiniveaux et de la subsidiarité active. C'est cette adoption qui fera des bassins de vie – ils sont de l'ordre de quatre-cents en France – les pivots de cette nouvelle étape en décentralisant, c'est-à-dire en faisant de ce niveau le lieu des solidarités fiscales et sociales locales. Ce choix ne menacera pas la forte identité des communes, à laquelle beaucoup de Français restent attachés. Il ne s'agit plus en effet, comme ce fut le cas par le passé, de transférer massivement les compétences à un niveau multicommunal ou métropolitain, en en dépossédant les communes. Il est au contraire question d'inviter ces dernières à définir leur politique en application de principes directeurs arrêtés à l'échelle des bassins de vie.

Cette seconde étape de la décentralisation suppose une véritable redistribution des ressources fiscales du pays au profit des régions et des territoires. Elle exige aussi de nouvelles compétences législatives, au moins au niveau régional, parfois au niveau des territoires, sans craindre là non plus une perte d'unité de la communauté nationale. Le pouvoir législatif s'exercera à son tour dans le cadre de la mise en œuvre de principes directeurs définis au niveau national.

Les gouvernements français successifs ont toujours été particulièrement frileux à cet égard, craignant de renforcer les tendances au séparatisme. En vérité, c'est tout le contraire qui se produira : la création de nouvelles formes de conciliation de l'unité et de la diversité, en satisfaisant le désir légitime de la société de pouvoir adapter les régulations nationales à chaque contexte, permettra de renforcer l'unité nationale en l'associant au principe de moindre contrainte.

LA MUTATION CULTURELLE DE L'ÉTAT

Le propre de la seconde boussole est que l'État n'est plus en surplomb de la société : il en devient un acteur, majeur certes, mais un parmi d'autres. C'est ainsi que l'on mettra fin à l'opposition stérile entre un corps politique ayant le monopole du sens et un corps administratif disposant de celui de l'exécution. La mutation culturelle de l'État – entendu là encore au sens sociologique du terme, soit l'ensemble des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales – doit associer dès le départ ces fonctionnaires. C'est la condition de leur changement de posture comme du changement de regard de l'État à l'égard des autonomies régionales. Il faut tout faire pour que les fonctionnaires voient dans la réforme non pas une menace, mais une opportunité : celle de mettre en œuvre, à tous niveaux, un devoir de pertinence plutôt qu'un devoir de conformité. Le premier faisant appel à leur intelligence et le second à leur obéissance, on peut espérer qu'ils y seront sensibles.

Ils ont tout à gagner à passer de la vision traditionnelle du pouvoir – qui ne leur confère qu'un pouvoir passif d'exercice de l'autorité sur les autres – à un pouvoir créateur, dynamique, requérant leur compétence réelle et développant leur savoir-faire en partenariat.

Une telle mutation, pensée dès le départ avec ce corps des fonctionnaires et non contre lui, arriverait à point. On observe en effet aujourd'hui une profonde crise de sens au sein de la fonction publique d'État où la plupart des agents sont conscients du caractère inadapté du cadre dans lequel ils exercent leur métier.

LA MÉTAMORPHOSE DE LA GOUVERNANCE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN VASTE EFFORT DE FORMATION

Cette évolution radicale des principes de gouvernance et du rôle des agents du service public appelle un vaste effort de formation initiale et permanente. Elle portera à la fois sur les nouveaux principes de gouvernance, sur les conditions de définition et de mise en œuvre de stratégies à long terme de transition, et sur les grands défis communs du ^{xxi}e siècle.

La formation devra comporter des aspects techniques et pratiques, tels ceux qui ont été évoqués à propos des outils de la démocratie permanente : capacité à sortir d'une vision en silo des politiques publiques, à mobiliser le meilleur de l'expérience nationale et internationale de façon sans cesse actualisée et enfin, capacité à organiser la réflexion

collective pour la faire déboucher de manière transparente pour tous sur des conclusions communes.

LA REDISTRIBUTION DE L'EXPERTISE PUBLIQUE

La création, dans tous les territoires, d'Agences économiques territoriales conduira à une redistribution au profit des différents territoires de l'expertise disponible dans les multiples agences nationales. Dans ce cadre, la fonction nationale demeurera décisive pour animer les échanges permanents d'expériences aux niveaux national et international, transformant les agences nationales en un Institut de coopération territoriale. Copiloté par l'État et par l'Association des territoires et des régions de France, il sera l'espace par excellence d'élaboration de principes directeurs communs pour un grand nombre de politiques publiques.

DE NOUVEAUX CURSUS POUR LES AGENTS PUBLICS

La réforme de la formation des hauts fonctionnaires, engagée lors du quinquennat précédent avec le remplacement de l'École nationale d'administration par l'Institut du service public, est une première étape intéressante. Elle se propose de diversifier les profils des futurs cadres du service public et de sortir des cloisonnements actuels. Cette réforme crée en outre un tronc commun de formation allant dans la direction évoquée, celle d'un vaste effort

de formation à la nouvelle gouvernance. Mais paradoxalement, cette réforme ne semble pas toucher au clivage actuel entre services publics de l'État et services publics des collectivités territoriales. Il faut donc engager une nouvelle étape, ne serait-ce que pour dépasser une contradiction actuellement à l'œuvre. Alors que la gouvernance territoriale gagne chaque année en pertinence, les services de l'État voient leur champ d'activité s'appauvrir tout en continuant à partager l'idée que le service de l'État est bien plus prestigieux que le service des collectivités territoriales. Or, il ne peut y avoir de compréhension intime de la société sans que l'on ait agi à son service au niveau le plus local possible. Dès lors, il sera nécessaire dans l'avenir que tout itinéraire professionnel au sein du service public passe, du moins pour les cadres, par des postes en administration territoriale.

LE CLIMAT, PROTOTYPE DE LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE

« Notre maison brûle et nous regardons ailleurs », déclarait le président Chirac à Johannesburg, en 2002. Malgré de réguliers et beaux effets de manche de ce type, la prise de conscience quasi généralisée de l'urgence climatique a surtout débouché sur une forme de pessimisme. Et celui-ci se traduit davantage par la popularisation des thèses sur le grand effondrement que par une mise en mouvement de toute la société vers de nouveaux modes de vie et l'adoption d'une politique globale de lutte contre le réchauffement climatique. Cette apathie – qui n'est pas sans rappeler

le syndrome de la grenouille qui, plongée dans de l'eau que l'on chauffe, finit par s'y laisser mourir sans songer à faire un bond salvateur au dehors du bocal – tient pour beaucoup au fait que les politiques mises en place depuis trente ans pour lutter contre le réchauffement climatique sont inadaptées à leur objet du fait du cadre de pensée et des dispositifs de l'action publique. Cette double inadaptation se manifeste de trois manières :

- elle ne prend pas en compte la nature spécifique du problème, faute de reconnaître que les émissions de gaz à effet de serre font de l'énergie fossile un bien dit de « catégorie deux » (qui se divise en se partageant et qui est en quantité finie), rendant incontournable le plafonnement des émissions et la réduction de ce plafond à un rythme annuel ;

- elle est constituée de l'addition d'obligations de moyens et non d'obligations de résultats, ce qui l'éloigne du principe de moindre contrainte ;

- enfin, les négociations internationales en matière de réchauffement climatique sont prédéterminées par la conception de l'État westphalien : charbonnier étant maître chez lui, chacun ne traite que des émissions de gaz à effet de serre sur *son* territoire, là où la responsabilité de chaque société est celle de son empreinte climatique, c'est-à-dire de *l'ensemble* des gaz à effet de serre émis pour assurer biens et services qui résultent de son mode de vie, où que ces émissions se produisent, sur son territoire ou ailleurs.

Pour ces trois raisons, la politique de lutte contre le réchauffement climatique doit être revue de fond en

comble et servir de test de légitimité d'exercice du pouvoir. Les Assises du climat¹, organisées au premier semestre 2021 et que j'ai eu le plaisir de co-animer, ont montré que la lutte contre le réchauffement climatique devait satisfaire à quatre critères, qui illustrent les principes de la future gouvernance :

- elle doit être fondée sur une obligation annuelle de résultats, faute de quoi la responsabilité politique et juridique des gouvernants n'est jamais engagée ;
- elle doit prendre en compte l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre liées à notre mode de vie, et pas seulement les émissions territoriales ;
- elle doit être conforme au principe de justice ;
- enfin, elle doit mettre en mouvement tous les acteurs.

On retrouve, à travers ces critères, les deux principes fondamentaux de la légitimité du pouvoir à travers les cultures et les siècles : l'efficacité et la justice. Mais pour honorer nos engagements internationaux, l'obligation de résultat est claire : une réduction de 6 % par an de notre empreinte climatique globale. Le principe de justice conduit à répartir les émissions de gaz à effet de serre annuelles de façon égale entre tous les citoyens, qui disposeront d'un quota d'émissions. L'échange libre de quotas, permettant à chacun de tirer parti de sa frugalité ou

1. *Les Assises du climat*, février – avril 2021, <https://www.assisesduclimat.fr>. Lire la synthèse : « Lutte contre le réchauffement climatique : des obligations de moyens à une obligation de résultat. Quelles solutions ? », <https://www.assisesduclimat.fr/18.html>

l'obligeant à assumer les conséquences de son absence de sobriété, est la traduction du principe de moindre contrainte. Enfin, ces quotas étant associés au modèle de consommation que chacun décide de choisir, administrations et entreprises, fournisseurs de biens et services, tant publics que privés, devront imputer à leurs administrés, utilisateurs ou consommateurs, les points carbone nécessaires au processus de production de biens et de services. Ceci va permettre d'exercer une formidable pression en direction de services publics et de filières de production de moins en moins émetteurs de gaz à effet de serre. Pour mesurer l'ampleur de la mutation à conduire, il suffit de rappeler que notre empreinte climatique devrait, en 2050, être de deux tonnes d'équivalent CO₂ par habitant, quand les services publics en France représentent aujourd'hui des émissions annuelles d'une tonne et demie par habitant !

RENOUVEAU DU CONTRAT SOCIAL

Une société de la confiance est une société de contrat où l'équilibre des droits et responsabilités de tous les corps sociaux est explicite et repose sur les mêmes principes. L'une des fonctions de la gouvernance au niveau national est d'engager le dialogue avec ces différents corps sociaux. On songe en particulier au monde scientifique, aux univers de l'entreprise et de la finance, à l'éducation et au monde politique pour que s'élaborent ces contrats sociaux sur la base des principes de la Déclaration universelle des responsabilités humaines dont j'ai déjà parlé. Ces principes refléteront la métamorphose de la responsabilité, en réponse

aux nouvelles réalités d'un monde interdépendant et d'une biosphère fragile.

RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Nous disposons aujourd'hui de deux comptabilités publiques : la comptabilité nationale, qui reflète l'activité de l'ensemble de la société par la matrice des échanges entre les secteurs économiques (le PIB en est le résumé synthétique) et la comptabilité publique d'État, répartie en lignes budgétaires qui font l'objet du vote du Parlement. La première présente trois défauts majeurs :

- elle ne fait aucune place à des comptabilités territoriales ou aux échanges entre territoires. Il faut – dans l'optique de la gouvernance à multiniveaux – la réformer pour en faire le bilan et le compte de résultat consolidé des comptabilités territoriales, dont nous avons vu par ailleurs la nécessité ;

- elle s'intéresse exclusivement aux flux monétaires, laissant de côté tout ce que l'on appelle « l'économie contributive » liée au travail non rémunéré, qui joue un rôle essentiel dans le bien-être de la société ;

- comme la comptabilité des entreprises, elle ne s'intéresse qu'à la pérennité financière du système. Il faut introduire aujourd'hui une comptabilité qui permette de faire le bilan de l'évolution de quatre capitaux essentiels : le capital matériel, certes, mais aussi le capital naturel, le capital humain et le capital immatériel dont on a montré l'importance. Ce dernier est sans doute plus difficile à évaluer et à consolider entre

les territoires, mais c'est une belle manière de mettre en évidence le progrès ou l'érosion de la compétence collective de la société à relever ses défis actuels ou futurs. L'introduction des principes de nouvelle gouvernance devrait faire progresser ce capital immatériel d'année en année.

Quant à la comptabilité publique, sa présentation en lignes budgétaires détaillées est le reflet de l'approche en silo des politiques publiques à travers une nomenclature qui reflète, par construction, celle des ministères. Dans la perspective de la nouvelle gouvernance, qui mettra l'accent sur les relations entre politiques publiques, cette présentation devrait être complétée par une comptabilité fonctionnelle réunissant l'ensemble des dépenses afférentes à des politiques globales, définies par les résultats qu'on leur assigne. Parce que le grand âge est la source essentielle des dépenses hospitalières, l'exemple de la santé – l'éducation, la prévention, le sport, l'alimentation, l'entretien de l'activité des personnes après la retraite constituent des facteurs décisifs pour bien vieillir – pourrait offrir le prototype d'une comptabilité fonctionnelle de ce type.

Enfin, ni la comptabilité nationale ni la comptabilité publique ne reflètent l'empreinte écologique de la société et des services publics. Il importe d'autant plus d'y remédier que c'est un sujet qui se prête parfaitement à la consolidation des comptes des territoires.

III. FAIRE DE L'EUROPE LE MODÈLE DE LA GOUVERNANCE MONDIALE À INVENTER

DES CONTRADICTIONS HÉRITÉES DE L'HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Les pères fondateurs de l'Europe étaient parfaitement conscients que pour jeter les bases de ce qui allait devenir l'Union européenne – ce rêve entretenu depuis plusieurs siècles d'une Europe se libérant de ses démons guerriers – il fallait mettre à profit la fenêtre d'opportunité des quelques années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Les souverainetés des États étaient alors tellement mises à mal qu'il était possible d'inventer une dynamique nouvelle. Mais ils étaient tout aussi conscients que, au fur et à mesure que la souveraineté se consoliderait à nouveau, les résistances à la construction d'une gouvernance commune et à la construction d'une souveraineté solidaire reprendraient toutes leurs forces. Cette lucidité les a amenés à inventer un modèle fortement novateur qui présente, comme nous l'avons déjà observé, beaucoup de liens de parenté avec ce que nous appelons ici «gouvernance de la seconde modernité». Par

construction, l'Europe devait être un équilibre entre unité et diversité, incarnant les relations entre les États membres.

Cet élan initial a été stoppé net lorsque, en 1954, le Parlement français a rejeté la Communauté européenne de défense, une initiative pourtant française. Mais le Parlement y a vu une machine de guerre tournée contre l'Union soviétique. Les pères fondateurs, désespérés, ont cru un instant à la ruine de leurs espérances. Et c'est l'homme d'État belge Paul-Henri Spaak qui a redonné de l'espoir en proposant, à défaut de bâtir la future Europe sur une union politique, de l'ériger sur une unification progressive du marché. C'est ainsi que la Commission européenne s'est vu attribuer la compétence exclusive de réunir les conditions de ce marché unique en veillant, dans tous les domaines, à assurer une concurrence loyale entre les acteurs économiques européens. Au fil des décennies, cette compétence a donné lieu à l'adoption de plus de quarante-mille normes précisant la nature et la qualité des produits et les modalités de leur élaboration.

Cette construction de la souveraineté solidaire de l'Europe par l'unification du marché, qui fut la condition de sa survie, représente aujourd'hui un de ses handicaps majeurs. D'abord parce que la production de normes universelles est caractéristique de la gouvernance traditionnelle, bien éloignée de l'idée de subsidiarité à laquelle les Européens sont si attachés. Ensuite, parce que cette compétence exclusive a profondément marqué le logiciel intellectuel de la Commission européenne, devenue une intégriste du marché au moment où il fallait en interroger les limites. Enfin, parce que le marché unique européen s'est trouvé

progressivement englobé et dépassé par le vaste mouvement d'unification du marché à l'échelle mondiale dont le GATT, puis l'OMC, ont été les incarnations successives.

Le fait que les fonctionnaires européens aient été bibeironnés à la création de normes leur a donné une image déformée de ce qu'était le vrai pouvoir européen. Ils en sont arrivés à sous-estimer eux-mêmes ce que la gouvernance européenne avait de profondément innovant : l'habitude prise par les Européens de confronter leurs politiques et de tenter d'en tirer des leçons communes. Mais il est vrai que, dans ce domaine, l'Union européenne n'a pas le monopole et se trouve, d'une certaine manière, concurrencée par l'OCDE.

UNE UNION EUROPÉENNE SANS PEUPLE EUROPÉEN

La construction européenne par l'unification du marché a entretenu l'illusion, régulièrement contredite par les faits, que marché unique, institutions communes et, aujourd'hui, monnaie commune finiraient par créer un peuple européen. Or, l'institution d'une communauté de destin relève d'une dynamique toute différente. Cette confusion a contribué à ce que beaucoup considèrent comme une construction européenne *pour* et *par* des élites économiques et intellectuelles, oubliées des identités et des problèmes des peuples. Même le programme d'échange Erasmus entre étudiants européens, un des succès de l'Europe, peine à corriger ce sentiment. Par contraste, il donne à voir, d'un côté, le monde des gagnants, diplômés maîtrisant les langues, familiers de l'univers culturel anglo-saxon dominant, à

l'aise dans les nouvelles technologies et circulant d'un pays à l'autre et, de l'autre, un peuple des perdants de la globalisation économique, restés attachés, voire assignés à un territoire ou à des quartiers.

La rapide croissance du nombre d'États membres, illustration du formidable pouvoir d'attraction de l'Europe, notamment après la chute de l'époque soviétique, a encore compliqué la situation. D'abord elle a rendu contre-productives les règles d'unanimité qui, dans la Communauté européenne à six, rassuraient les petits pays. Mais dans une Europe à vingt-sept, ces mêmes règles donnent un pouvoir exorbitant à tout État membre capable de bloquer les institutions pour faire prévaloir ses intérêts particuliers. Question d'autant plus sensible qu'une partie des nouveaux États membres voulait intégrer un marché unique et prospère, sans nécessairement partager l'objectif des pères fondateurs de créer une véritable souveraineté solidaire.

C'est cette tension entre le caractère résolument novateur d'une gouvernance européenne éclairant la voie de la gouvernance de la seconde modernité et la réalité d'une construction européenne sacralisant les règles du libre marché qui éclaire aujourd'hui la voie à suivre.

L'UNION EUROPÉENNE ET L'INVENTION DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Un texte, en particulier, donne une bonne vision de l'état de l'art de la gouvernance européenne et de sa proximité avec les principes de la nouvelle gouvernance. Il s'agit de la communication de la Commission européenne au

Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, publiée le 23 octobre 2018, et que j'ai déjà évoquée¹.

Ce document insiste d'abord sur la nécessité pour l'Union européenne de se centrer sur les questions importantes sans prétendre régenter la vie quotidienne des Européens. Puis elle rappelle les deux fondements philosophiques de la gouvernance européenne : *subsidiarité*, soit n'intervenir que quand il est évident que l'action des États membres ne sera pas suffisante, et *proportionnalité*, à savoir que l'intervention du niveau supranational doit être aussi limitée que possible, au plus juste de ce qui est nécessaire pour assurer l'efficacité de l'action d'ensemble. On retrouve presque mot à mot le principe de moindre contrainte.

La deuxième innovation, essentielle, est l'accent mis sur le cycle d'élaboration et d'évaluation des politiques européennes. Ce cycle comprend d'abord l'étape de consultation des parties prenantes, version édulcorée du principe de co-construction du bien commun. Il prévoit ensuite une obligation d'évaluation de l'impact des mesures préconisées, y compris l'impact des amendements apportés aux projets de lois et règlements par le Parlement ou par le Conseil européen, ce qui vaut la peine d'être souligné, car cette évaluation fait la plupart du temps défaut dans les lois nationales et dans les politiques européennes. Enfin, il se clôt par l'étape d'évaluation collective ou, pour le dire autrement, de

1. « Subsidiarité et proportionnalité dans l'élaboration des politiques européennes »..., *op. cit.*

capitalisation de l'expérience acquise. On n'est donc pas loin du modèle cybernétique. Ce cycle de dialogue, de collaboration dans la définition des projets, de mise en œuvre puis de capitalisation d'expériences constitue – du moins sur le papier – un processus continu de construction du capital immatériel.

Troisième innovation : pour tout ce qui ne relève pas de la compétence économique exclusive de la Commission européenne, le principe de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres est la règle. En cela, elle rompt avec l'attribution de compétences exclusives à chaque niveau de gouvernance. Ce qui fait que la communication de la Commission européenne reprend à son compte le concept de subsidiarité active tel que je l'avais développé dans les années 1990.

L'enjeu des prochaines années est de consolider les avancées de la gouvernance européenne et de remédier à ses défauts actuels, sans s'attarder à des débats sur la réforme de traités européens. Celle-ci, malgré son importance, substitue trop souvent aux questions de fond des discussions institutionnelles sur les répartitions des compétences entre les institutions, un classique de la gouvernance traditionnelle.

FAIRE ÉMERGER LA CONSCIENCE D'UN PEUPLE EUROPÉEN PAR UN PROCESSUS INSTITUANT CITOYEN

La difficulté des institutions européennes à aller vers un véritable partenariat avec la société est illustrée par

ses modalités de communication et par la confusion entre processus délibératif et consultation. La Commission européenne a organisé ces dernières années ce qu'elle croit être un échange avec les citoyens européens, en multipliant les occasions de dialogue par des réunions tenues dans différentes régions et villes d'Europe auxquelles participaient les fonctionnaires européens. Les citoyens avaient beau être conviés, ce n'était malheureusement qu'une caricature de dialogue, une communication à sens unique, un plaidoyer pour la nécessité et l'excellence des politiques européennes. Quant à la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui s'est achevée au printemps 2022², elle se voulait exemplaire en matière de consultation des citoyens. Mais elle s'est limitée à inviter ces derniers à poster sur le site créé par l'Union européenne des propositions dont on ignore encore l'usage qui en sera fait. En outre, trait commun avec les exercices de démocratie délibérative en France, le champ de la consultation se limitait aux politiques déjà identifiées par la Commission européenne. C'est un exemple de la manière dont l'institution impose sa représentation du monde. Or, comme nous l'avons vu, c'est l'établissement de l'agenda des « choses à faire absolument » et des priorités qui est le fondement de l'action politique. Et ce que nos interlocuteurs d'autres continents veulent savoir, c'est si l'Europe – perçue partout dans le monde comme à l'origine du siècle des Lumières et propagatrice de ses idées – est en

2. « Qu'est-ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? » : <https://futureu.europa.eu/fr/pages/about>

mesure de s'engager dans un nouveau siècle des Lumières, en réponse aux grands défis communs de l'humanité³.

Malheureusement, toutes ces tentatives de consultation ne contribuent pas à construire un peuple européen. L'effet est même probablement inverse : seuls les membres de l'élite économique et intellectuelle, bénéficiaires principaux de la construction européenne, peuvent se sentir en mesure de contribuer à cette consultation, ce qui ne fait qu'accroître le fossé avec le reste de la société.

Nous avons besoin, au contraire, d'un processus instituant, conçu en deux étapes⁴. La première, à l'échelle des régions d'Europe, doit permettre un dialogue entre des acteurs concrets qui se connaissent mutuellement. La seconde, à l'échelle européenne, doit permettre de partager les réflexions et les propositions. L'objet de ce processus délibératif ne serait pas de donner un avis sur les politiques européennes actuellement en débat, mais bien de dire, conformément à ce qu'est aujourd'hui l'institution d'une communauté de destin, ce que sont les défis communs à relever absolument. Ce processus instituant avait été

3. Pierre Calame, « Refaire de la construction européenne une épopée : un nouveau siècle des Lumières pour éclairer le XXI^e siècle », 22 avril 2019, blog de Pierre Calame, <http://blog.pierre-calame.fr/post/2019/04/Refaire-de-la-construction-europ%C3%A9enne-une-%C3%A9pop%C3%A9e>

4. Pierre Calame, « Sauvons l'Europe ; pour une assemblée institutante européenne », blog de Pierre Calame, http://blog.pierre-calame.fr/public/FR_Assemblee__institutante_cahier_des_charges.pdf ; lire aussi : « Une Assemblée "institutante" européenne. *Esquisse d'un scénario* », http://blog.pierre-calame.fr/public/FR_Assemblee__institutante_cahier_des_charges.pdf

proposé après le Brexit, mais la manière dont il a été transformé en consultation à distance est révélatrice du fossé entre l'enjeu et les méthodes.

FONDER LA COMMUNAUTÉ DU PEUPLE D'EUROPE SUR L'ÉQUILIBRE DES DROITS ET DES RESPONSABILITÉS

L'Union européenne, en matière d'affirmation des valeurs, a les mêmes défauts que la France : un accent presque exclusif sur les droits humains individuels. La construction juridique fondée sur la Convention européenne des droits de l'Homme est à maints égards remarquable. Elle a donné naissance à un droit européen profondément novateur, reflet d'une gouvernance à multiniveaux : les principes directeurs du droit européen s'imposent aux États membres, mais chaque État a la latitude de décliner ces principes conformément à sa culture juridique nationale.

Pourtant, la comparaison des modèles sociaux des différents pays d'Europe, fort différents les uns des autres, a montré qu'ils avaient un point commun fondamental : être une *société de contrat* dans laquelle différents acteurs de la société sont unis à l'ensemble par un contrat social⁵. Ce qui rend facile pour l'Europe de partager la vision

5. Exposé de Jérôme Vignon au Forum Chine-Europe de 2005 dans : Yu Shuo, Huang Yé et Jean-Paul Delattre (dir.), *L'Europe, c'est pas du chinois ! La construction européenne racontée aux Chinois*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007, <https://www.eclm.fr/livre/l-europe-cest-pas-du-chinois>

nouvelle de la responsabilité qui découle des nouvelles formes d'interdépendance.

L'Europe pourrait faire un pas de géant dans la construction d'une communauté en adoptant la Convention européenne des responsabilités humaines pour laquelle je milite. Sa mise en œuvre pourrait être confiée aux instances ayant développé le droit européen à partir de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ce serait pour l'Europe la manière la plus forte de contribuer, sur le modèle d'un droit à multiniveaux caractéristique du droit européen, à un authentique droit international.

S'AFFRANCHIR DE L'INTÉGRISME DU MARCHÉ

La construction du marché unique, planche de salut de l'Europe à l'époque, est aujourd'hui son principal handicap dans un marché globalisé : l'Europe est devenue le ventre mou, le terrain de jeu de tous les acteurs économiques et financiers du monde, par opposition aux autres ensembles économiques puissants, à commencer par les États-Unis et la Chine. L'obsession de la concurrence l'a rendue incapable de construire de véritables politiques industrielles, de faire émerger des champions mondiaux, les quelques exemples comme Airbus ou « l'Europe de l'espace » étant plutôt des exceptions.

Surtout, l'Europe – en particulier la Commission européenne – doit rompre avec le logiciel intellectuel qui s'est imposé à elle au fil des années du fait de sa compétence exclusive en matière d'unification du marché. Il l'amène à considérer l'économie de marché, parfois de la manière

la plus naïve qui soit, comme l'alpha et l'oméga du développement des sociétés humaines. Lors de la crise financière de 2008, on a senti la Commission européenne un instant ébranlée dans ses dogmes, ce qui a ouvert la voie à des mesures collectives de lutte contre la crise financière et, plus tard, à l'adoption de mesures collectives face à la pandémie de la Covid-19. Ce dont l'Union européenne a besoin aujourd'hui, c'est d'un débat approfondi sur la réforme des présupposés de nos modèles économiques actuels et sur la manière dont la nécessité d'une transition vers des sociétés durables nous conduit au grand retour en avant vers ce que j'appelle l'œconomie. L'Europe revendique une position de leader dans la conduite de la transition, mais elle reste à la remorque des États-Unis dès qu'il s'agit de renouveler son système conceptuel. L'autonomie stratégique, dont elle dit vouloir se doter, ne se limite pas à l'armement : elle vaut tout autant pour la capacité de l'Europe à proposer au monde une nouvelle pensée économique.

REVOIR LES FONDEMENTS DU NOUVEAU PACTE VERT

Lancé en décembre 2019, le Pacte vert européen⁶ aurait dû offrir une occasion propice au renouvellement de cette pensée. La lutte contre le changement climatique est

6. Conseil européen – Conseil de l'Union européenne, « Qu'est-ce que le pacte vert pour l'Europe ? », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/#what>

une des priorités de l'Union européenne qui s'est fixée des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et veut les concrétiser par ce Pacte vert. Très global dans ses intentions puisqu'il ne comporte pas moins de dix-sept « paquets législatifs » à préciser et à mettre en œuvre l'un après l'autre, la probabilité que ce vaste dispositif atteigne les résultats attendus est extrêmement faible. Les Assises du climat l'ont très bien montré⁷.

Cette faiblesse a les mêmes causes que celles observées au niveau français : accent mis exclusivement sur les émissions territoriales, françaises d'un côté, européennes de l'autre ; absence de remise en cause des mécanismes de marché ; classification implicite des biens et services en deux catégories, faisant des émissions un bien de marché ; multiplication des obligations de moyens en lieu et place d'obligations de résultats. Or, le propre d'une longue liste d'obligations de moyens est que chacune d'elles se prête à des arbitrages difficiles entre intérêts concurrents où la diversité des situations nationales joue tout son poids : la place du nucléaire et de l'agriculture en France, de l'automobile en Allemagne, de la production électrique à partir de charbon en Pologne, etc. Dès lors, chaque obligation de moyens se trouve laminée, amoindrie, quand on passe des propositions de la Commission européenne aux mesures réellement adoptées. Les exemples de la taxonomie

7. Les Assises du climat, voir en particulier la seconde séance des Assises : <http://assisesduclimat.fr/8.html>

des actifs financiers, de la suppression des allocations gratuites de quotas à différentes industries européennes, ou des exceptions à la fin de fabrication de véhicules à moteur thermique en sont des illustrations concrètes.

Il est inévitable de rouvrir le dossier du Pacte vert européen, et le plus tôt sera le mieux. La réponse au plan Biden qui, par sa politique protectionniste, menace l'Europe d'une désindustrialisation accélérée, va peut-être en offrir l'occasion. Il faudra alors reprendre les quatre critères évoqués à propos de la politique française pour déboucher sur une généralisation au niveau européen du principe des quotas négociables. Il est dommage d'ailleurs que la notion de rationnement, qui découle directement de l'obligation de plafonner nos émissions de gaz à effet de serre, ne revienne dans le débat public qu'à l'occasion de la dégradation des relations avec la Russie. Certes, cette conjoncture est de nature à faire avancer la prise de conscience des Européens de leur dépendance à l'énergie fossile à l'occasion de la guerre en Ukraine, mais elle contribue au final à associer l'idée de rationnement à une situation exceptionnelle de conflit, et non à une inévitable sobriété. L'affirmation par Emmanuel Macron, à l'automne 2022, de la « fin de l'abondance » en matière énergétique est le signe d'un changement de perspective⁸.

8. Pierre Calame, « Énergie fossile : "La fin de l'abondance, d'accord, mais pour tout le monde" », *Le Monde*, 12 octobre 2022.

CONCRÉTISER LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX ET LA SUBSIDIARITÉ ACTIVE

Les intentions sont déjà là, comme le montre la communication de 2018 évoquée plus haut. Mais il reste à les mettre en pratique. Pour cela, il faudra d'abord mettre en place, pour les principaux domaines de l'action publique et indépendamment des compétences reconnues à l'Union européenne par les traités, des pôles thématiques européens organisant le recueil, l'échange et la capitalisation d'expériences. Il faudra ensuite engager, pour toutes ces politiques, un exercice partenarial d'élaboration de principes directeurs communs selon la philosophie de la subsidiarité active, principes d'autant plus significatifs qu'ils seront nourris de la grande diversité des contextes et des traditions politiques des États membres. Cet exercice devra impliquer les territoires et les régions européennes, comme le préconise la Commission européenne, et l'ensemble des parties prenantes, conformément à la philosophie d'élaboration des cycles de politiques publiques. Une Europe forte de son unité, riche de sa diversité : voilà une grande occasion de donner vie au slogan.

FAIRE DE L'EUROPE UNE FÉDÉRATION DE LA SECONDE MODERNITÉ

Depuis sa naissance, l'Europe est écartelée. D'un côté, les fédéralistes voudraient que l'intégration européenne aille plus vite et que l'Europe devienne un super État fédéral sur le modèle allemand ou suisse. Les souverainistes, de l'autre, considèrent que tout nouveau transfert de

compétence des États à l'Europe prive un peu plus encore chaque peuple de la maîtrise de son destin. Le propre de ce débat est de se faire à *l'intérieur du modèle ancien de gouvernance*, fondé sur la séparation des compétences et une vision du pouvoir comme un gâteau à partager : la part que l'on donne à l'un est retirée à l'autre. On peut aujourd'hui renouveler ce débat de façon radicale à partir des principes de gouvernance de la seconde modernité, en développant pour toutes les grandes politiques des principes directeurs communs à l'échelle européenne, à charge pour les États, puis les régions, et enfin les territoires, de traduire ces principes au mieux de chaque contexte. C'est bien d'une Europe fédérale dont nous avons besoin, mais d'une fédération d'un nouveau type, celui de la seconde modernité.

CRÉER UNE FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE FORMÉE À LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX

Pour se développer, l'Union européenne a dû créer une fonction publique propre dotée de ses règles spécifiques de sélection. C'était le moyen d'échapper à la dépendance à l'égard des États membres qui, en mettant à disposition de l'Union européenne des fonctionnaires nationaux, auraient attendu d'eux qu'ils veillent aux intérêts de leur propre nation. La première génération de ces fonctionnaires réunissait des gens ayant foi dans le projet européen. Au fil des décennies, ces motivations initiales se sont refroidies, et l'on observe le risque que se constitue une caste de fonctionnaires européens refermée sur elle-même : le capital culturel dont sont dotés leurs enfants leur donne

un avantage considérable dans les concours de recrutement. Le passage d'une administration missionnaire à une caste auto-reproduite constitue un risque sérieux, accroissant la résistance du logiciel intellectuel de la première modernité, au moment où il devient nécessaire de le bouleverser, et imposant à tous ses interlocuteurs la novlangue de l'administration de l'Union européenne.

C'est en cela que s'impose la nécessité d'une stratégie de formation et de mobilité créant un corps de fonctionnaires nationaux et européens qui partagent la même réflexion sur la gouvernance de la seconde modernité, sur la gouvernance à multiveaux, sur la subsidiarité active, sur la co-construction du bien commun, et sur la conduite de la transition vers des sociétés durables. Il faut aussi faire émerger une éthique partagée du service public européen. Dans la logique de la modernisation instrumentale des institutions publiques, qui fut la doxa des dernières décennies du xx^e siècle, on a substitué à l'effort de construction de cette éthique commune du service public un *New Public Management* qui contribue, à l'échelle européenne comme à d'autres, à faire disparaître le sens même du service public. C'est un chantier urgent pour l'Europe.

IV. CONSTRUIRE PAS À PAS UNE GOUVERNANCE MONDIALE LÉGITIME ET EFFICACE

LA FAMILLE HUMAINE, NOTRE HORIZON COMMUN

La famille humaine, concept central de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, est aujourd'hui, compte tenu des interdépendances planétaires irréversibles entre les peuples et entre l'humanité et la biosphère, notre réelle communauté naturelle. Elle est celle qui s'impose par un destin commun. Et le fait que l'humanité ait un impact sur la biosphère de même échelle que les grands événements cosmiques, ce que certains appellent « l'anthropocène », lui confère d'immenses responsabilités.

La famille humaine, autrefois concept philosophique et religieux, en devient un concept politique. C'est une rupture anthropologique majeure. L'un des trois objectifs de la gouvernance a toujours été la capacité à se défendre contre l'ennemi extérieur. L'extension de la communauté naturelle à la planète nous révèle que notre ennemi majeur est intérieur à nous-mêmes et découle cette fois de notre cupidité et de notre *hubris*, terme par lequel les Grecs

entendaient le refus de l'homme de percevoir ses propres limites¹. Les relations entre les peuples, qui s'apparentaient autrefois à des relations entre des villages voisins qui commerçaient, coopéraient ou s'affrontaient, mais rentraient ensuite chez eux, sont maintenant comparables à celles de colocataires : ils partagent le même appartement qu'ils doivent entretenir.

LES QUATRE PILIERS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ACTUELLE

Cette communauté de la famille humaine ne s'est pas dotée, à ce jour, de la gouvernance nécessaire pour assurer le maintien dans son domaine de la viabilité, autrement dit sa survie. La gouvernance mondiale actuelle est pour l'essentiel constituée de quatre piliers. La Charte des Nations unies tente de formuler les règles de relations entre les États afin de maintenir la paix entre eux. La Déclaration universelle des droits de l'Homme est devenue, faute de mieux, la référence éthique universelle. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale assurent la régulation des flux financiers. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) pose les règles de concurrence à l'échelle mondiale. Ces quatre piliers sont tous l'héritage de la Seconde Guerre mondiale. Ils ont été conçus par

1. Patrick Viveret, *Démocratie, passions et frontières. Réinventer le politique et changer d'échelle*, Éditions Charles Léopold Mayer, 1995, <https://www.eclm.fr/livre/democratie-passions-et-frontieres>

les vainqueurs de ce conflit, presque exclusivement issus du monde occidental (la Chine, partie prenante, n'était pas encore communiste à l'époque). Près de quatre-vingts ans plus tard, ces piliers ont permis d'élaborer un édifice substantiel avec les différentes agences de l'ONU, avec les protocoles internationaux successifs élargissant les droits humains et définissant les modalités de suivi de leur respect. Un certain nombre d'autres traités, tel celui qui instaura la Cour pénale internationale, sont venus compléter l'architecture, jusqu'à l'accord de Paris de 2015 qui cherche à définir la contribution de tous les États à la lutte contre le réchauffement climatique.

LES CONTRADICTIONS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Cet édifice imposant ne doit pas masquer la contradiction majeure à laquelle est confrontée aujourd'hui cette ébauche de gouvernance mondiale. D'un côté, elle est notoirement insuffisante pour garantir les trois objectifs de la gouvernance, en particulier celui de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère, ce qui inciterait à la renforcer. De l'autre, sa légitimité est largement contestée, notamment par les pays les plus pauvres qui y voient l'outil de l'impérialisme des plus puissants et perçoivent tout renforcement comme une prise de contrôle par ces derniers. Cette contradiction, malgré d'incontestables succès en matière de santé ou de régulation du trafic aérien, se manifeste de façon éclatante à propos du climat. Depuis le Sommet de la Terre de 1992, la communauté mondiale

présumée – en réalité le syndicat des chefs d'États, pour reprendre notre clin d'œil à Georges Berthoin – n'a pas été en mesure de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de découpler développement économique et croissance des émissions. Comme le souligne Edgar Morin, on parle de village mondial, mais c'est une métaphore abusive parce que c'est un village sans solidarité, sans droit et sans justice.

L'ÉTAT MONDIAL, UNE CHIMÈRE

Déjà, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le mouvement des Citoyens du Monde² jugeait indispensable et urgent de construire un État mondial. Il annonçait que si cet État n'était pas mis en place dans la décennie à venir, on serait à la merci d'une destruction de l'humanité par le feu nucléaire. L'État mondial n'a pas été construit, l'apocalypse n'a pas eu lieu et le mouvement des Citoyens du Monde s'est progressivement étiolé.

Dans les années 1990, devant le constat à peu près unanime de l'insuffisance des régulations mondiales face à la montée des interdépendances, de multiples projets de réforme de l'ONU ont été élaborés sans qu'aucun n'aboutisse. De son côté, une éthique mondiale réduite à l'édifice de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de ses protocoles d'application a montré ses limites. Au plan anthropologique, les droits humains individuels ne

2. Voir : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Citoyens_du_Monde_\(association\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Citoyens_du_Monde_(association))

sont pas aussi universels que leur proclamation politique voudrait le laisser croire. Quant à leur développement, pré-empté par l'Occident qui en a été l'origine et le promoteur, il est assimilé à un impérialisme, chaque extension par l'Occident du champ des droits se prétendant elle-même universelle, parfois dans l'ignorance de l'histoire. Ainsi en Afrique où les pouvoirs coloniaux ont commencé par ostraciser l'homosexualité – pourtant tolérée dans la plupart des sociétés – pour, moins d'un siècle après, considérer la condamnation de l'homosexualité, inscrite dans le droit de ces États par simple imitation du pouvoir colonial, comme une atteinte inadmissible à la dignité humaine! Si l'Occident ne garde pas la mémoire de ces volte-face, ceux qui les ont subies n'oublient pas.

Les crises mondiales actuelles sont des crises relationnelles. La globalisation économique a fait exploser les inégalités sociales au sein de chaque pays. Des concurrences larvées ou ouvertes entre les États peuvent déboucher à tout moment sur un drame : la guerre en Ukraine nous le rappelle amèrement. Et la rivalité de plus en plus âpre pour le contrôle des ressources naturelles dont dépend notre appareil économique, ou la destruction – jusqu'à présent irrépressible – de la biosphère viennent compléter ce tableau.

Face à cela, toutes les propositions d'amélioration de la gouvernance mondiale – du « gouvernement mondial » au « parlement mondial » – ont été inspirées par la boussole de la première modernité et par le premier trépied de la gouvernance avec ses institutions, sa distribution des compétences et ses règles. Au moment où il devient nécessaire, à l'échelle continentale ou nationale, de concevoir

la gouvernance de la seconde modernité, on comprend bien que cette perspective d'un État supranational à l'échelle planétaire est vouée à l'échec. C'est donc de la boussole de la seconde modernité qu'il faut repartir. Ce sont les principes de gouvernance pour le ^{xxi}^e siècle qu'il faut utiliser comme référence pour imaginer le futur de la gouvernance mondiale.

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE, UNE SOURCE D'INSPIRATION

La construction européenne demeure le seul exemple de tentative de construction pacifique d'une souveraineté solidaire. Ce qu'exprimait encore et toujours lucidement Georges Berthoin en 2010 : « Lorsque la mise en œuvre [de la déclaration Schuman] est intervenue en 1952, nous avons découvert que ce qui paraissait historiquement impossible devenait possible. À l'époque nous étions considérés comme des idéalistes un peu irresponsables, mais en fait nous étions réalistes avant les réalistes du moment. » Et, ajoutait-il, « ce que nous avons réalisé en Europe sera un jour utilisable sur le plan de la gouvernance mondiale »³. C'est là le grand défi du ^{xxi}^e siècle, et c'est cette inspiration que nous allons suivre ici.

3. « Georges Berthoin : "entre 'l'inspirateur' (Monnet) et l'homme de pouvoir (Schuman) s'est produit un miracle historique" », entretien au magazine *Toute l'Europe*, 5 mai 2010, <https://www.touteurope.eu/histoire/georges-berthoin-entre-l-inspirateur-monnet-et-l-homme-de-pouvoir-schuman-s-est-produit-un>

Trois caractéristiques de l'Europe illustrent l'intérêt d'une transposition :

- la séparation entre pouvoirs de proposition (la Commission européenne) et pouvoir de codécision (le Parlement et le Conseil européens)
- la conception du cycle des politiques européennes, leur préparation, leur évaluation, les principes de subsidiarité active et de proportionnalité qui rapprochent du principe de moindre contrainte ;
- l'élaboration d'un droit européen multiniveaux.

Dans la conception de la gouvernance mondiale, l'idée de fractalité de la gouvernance est essentielle. Partant des rapports entre le monde et les régions du monde pour aller jusqu'aux rapports entre bassins de vie et communes, le principe de subsidiarité active qui se fonde sur cette fractalité a une portée absolument générale. Les grands principes directeurs se définiront au niveau mondial en réponse aux exigences d'un bien commun, lui-même mondial, et se déclineront, se concrétisant progressivement jusqu'au niveau de leur adaptation à chaque contexte territorial.

UN PROCESSUS INSTITUANT À L'ÉCHELLE MONDIALE

Dans les propositions concrètes qui vont suivre, je m'inspire beaucoup du processus et des résultats de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire

que j'ai animée de 1993 à 2001⁴. Elle était financée par les seules ressources de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, que je présidais à l'époque, donc avec des moyens modestes. Elle a démontré qu'il était possible de concevoir dans la durée un véritable dialogue mondial multidimensionnel et impliquant les différentes composantes de la société, débouchant sur l'identification d'un agenda commun. Cet « agenda pour le XXI^e siècle », issu de l'Assemblée mondiale de citoyens qui s'est tenue à Lille en décembre 2001, met en avant les quatre défis déjà évoqués : la révolution de la gouvernance, dont la présente réflexion est la traduction ; la transformation du modèle économique ; un socle éthique commun avec la Déclaration universelle des responsabilités humaines ; et les conditions d'émergence d'une communauté mondiale dont nous allons maintenant parler.

Proposer de repartir de ces acquis est conforme à la dynamique de la gouvernance de la seconde modernité : un processus cumulatif où l'on tire parti à chaque étape de l'expérience déjà acquise. On considérera ici cette expérience de l'Alliance et cet agenda comme un point de départ, une sorte de modèle réduit à partir duquel il importe d'inventer et de financer, à une tout autre échelle, un processus instituant mondial porté par les citoyens.

En effet, ce processus ne peut pas être porté par les États. Comme en Europe, l'idée d'État est trop étroitement

4. Voir le site internet : www.alliance21.org/2003/index_fr.html

associée à celle d'intérêt national pour espérer voir les États pousser à leur propre dépassement : cela revient à vouloir couper le manche du couteau avec sa propre lame. Mais l'expérience de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, qui a commencé à jeter les bases et les méthodes de la démocratie permanente, montre que l'on peut se dispenser à l'origine d'un pilotage par les États et par l'ONU, en concevant un processus progressif de dialogue qui soit le reflet de la diversité du monde.

Ce doit être un processus à plusieurs étapes, partant d'échanges locaux pour aller vers l'échange au niveau des régions du monde et l'échange mondial. Le processus proposé pour l'Europe deviendrait alors le volet européen de ce processus à l'échelle mondiale. Par rapport à ce qui a été fait dans les années 1990, on peut d'ailleurs faire observer que tous les outils développés depuis lors, d'Internet à l'intelligence artificielle, contribueraient à abaisser significativement les coûts d'un tel processus, qu'il s'agisse de disposer de traductions automatiques d'une langue à l'autre (lors de l'Assemblée mondiale de citoyens, les échanges se faisaient en trente-cinq langues !) ou de créer les outils d'un échange international d'expériences.

La construction de l'Alliance s'est faite en suivant trois voies complémentaires, reflet des trois dimensions de la diversité de nos sociétés : diversité des lieux et des cultures, que symbolise la construction du processus en plusieurs étapes successives, du local au mondial ; diversité des milieux socioprofessionnels, constituant autant de collèges, tant il est vrai que dans une économie globalisée les différences d'approche d'un milieu à l'autre

sont souvent supérieures aux différences entre les aires géoculturelles ; diversité des défis à relever, qui pourraient se structurer à partir des quatre grands défis de l'agenda pour le XXI^e siècle.

Le coût d'un tel processus peut s'estimer à quelques centaines de millions d'euros, donc très inférieur à ce qui est mobilisé aujourd'hui par les grandes fondations de la nouvelle philanthropie, comme la Fondation Bill-et-Melinda-Gates. Il pourrait être couvert par trois sources de financement : des grandes fondations ; des entreprises transnationales et grandes institutions financières, bénéficiaires de la globalisation économique ; enfin des grandes caisses de retraite, dont la vocation est, par définition, d'assurer la prospérité à long terme des sociétés.

Ce dialogue est-il utopique ? L'expérience montre que non. Entre 2005 et 2010, le Forum Chine-Europe⁵ a mis en dialogue, dans le même esprit que l'Alliance, des Européens et des Chinois. Tous s'exprimaient en leur nom personnel et appartenaient aux différents milieux socio-professionnels, l'idée étant de confronter leurs points de vue sur un grand nombre de thèmes d'intérêt commun. Le caractère autoritaire du régime chinois, avant même le renforcement de son contrôle sur la population au cours de la dernière décennie, semblait condamner à l'échec une telle initiative, si bien que beaucoup doutaient que les participants chinois puissent faire autre chose que

5. Voir le site internet : https://www.china-europa-forum.net/index_fr.html

réciter la position officielle du Parti. Il n'en a rien été. La comparaison des travaux des différents ateliers a permis de confirmer l'agenda élaboré dans le cadre de l'Assemblée mondiale de citoyens.

Les participants au processus instituant mondial pourraient être des personnes tirées au sort parmi des listes de volontaires correspondant aux différents milieux. Bien sûr, un tel dialogue impliquerait au mieux quelques dizaines de milliers de personnes (l'Assemblée mondiale de citoyens de Lille en a réuni quatre-cents et les travaux de l'Alliance cinq-mille), ce qui ne suffirait pas à faire émerger la conscience d'une communauté mondiale de destin. Mais convenablement relayé et amplifié par un consortium de médias – à l'image de ce qu'ont été ces dernières années les enquêtes internationales comme les *Panama Papers* – et par des réseaux sociaux, le processus offrirait la possibilité à l'ensemble de la population de réagir pas à pas. Quatre produits seraient attendus :

- la confirmation ou l'enrichissement d'un fondement éthique commun pour la famille humaine, en repartant de la Déclaration universelle des responsabilités humaines telle qu'elle existe actuellement, qui reflète la métamorphose déjà évoquée des six dimensions de la responsabilité ;
- une esquisse de contrat social mondial pour différents milieux socioprofessionnels ;
- l'ébauche d'une Constitution mondiale ;
- l'énoncé de principes directeurs communs pour quelques grands défis.

LA PRÉPARATION D'UNE CONSTITUTION MONDIALE

Une constitution définit les fondements de la gestion de la maison commune et ne présuppose pas l'existence d'un État au sens traditionnel du terme. Ainsi, une Constitution mondiale serait plus proche dans son esprit des préambules des constitutions actuelles, en précisant les trois objectifs communs de la gouvernance et les quelques grands défis à relever en commun, défis issus de l'agenda du *xxi*^e siècle ou biens communs mondiaux qu'il faut absolument préserver. Elle énoncerait les six principes de gouvernance que nous avons détaillés dans la seconde partie, en précisant comment ces principes se mettent en œuvre à l'échelle mondiale.

Ce corps doctrinal serait complété par trois organes : une cour constitutionnelle, constituée de représentants des différents collèges socioprofessionnels, qui aurait pour mission de veiller au respect de la Constitution ; une commission qui, à l'instar de la Commission européenne, aurait vocation à faire émerger progressivement les principes directeurs des différentes politiques d'importance mondiale ; enfin un collège des « gardiens des communs », dont la vocation serait de donner une expression indépendante des États à ces biens communs qu'il faut préserver.

Une Constitution mondiale sans État mondial pour la faire respecter ? Oui, c'est concevable. En s'inspirant de ce qui existe déjà, par exemple les comités d'experts qui assurent le suivi des protocoles adoptés par les États, en application de la Déclaration universelle des droits de

l'Homme ou de la collaboration entre les cours régionales des droits de l'Homme⁶.

UNE COMMISSION MONDIALE, SUR LE MODÈLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

L'émiettement des agences de l'ONU et des instances chargées de la régulation financière et du commerce, les contradictions entre elles du fait de la nature du mandat de chacune, leur dépendance à l'égard des États membres affaiblissent actuellement le système international. Les réunir dans une Commission mondiale chargée institutionnellement de proposer des politiques mondiales sur le modèle de la Commission européenne – la décision relevant des États membres selon un régime de majorité qualifiée – permettrait de redonner visibilité et cohérence à l'ensemble.

LE CYCLE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES MONDIALES

Au cours de la dernière décennie du xx^e siècle, une série de conférences mondiales, inaugurées par le Sommet de la Terre de 1992, ont été organisées : sur la démographie, l'exclusion sociale, l'enseignement supérieur, la recherche, les femmes, l'habitat, etc. Leurs conclusions et leur suivi, très dépendants des négociations interétatiques et des bonnes

6. Pierre Calame (préface de Mireille Delmas-Marty), *Métamorphoses de la responsabilité...*, *op. cit.*

volontés des États, ne sont certainement pas à la hauteur. Leur préparation a souvent suscité des échanges très riches, notamment au niveau des régions du monde. Cette perspective serait aujourd'hui profondément renouvelée par la création, sur les grandes questions, de cycles pluriannuels d'élaboration de principes directeurs, de transposition de ces principes à différentes échelles de gouvernance, de capitalisation d'expériences sur leur mise en œuvre, qui serviraient de point d'appui au cycle suivant. C'est la Commission mondiale qui serait en charge d'affiner ces propositions avec une attention toute particulière accordée à la définition large du contour des questions traitées pour éviter la segmentation actuelle des questions dont les différentes agences de l'ONU sont le reflet.

La question du financement de ce processus est décisive, comme l'illustre précisément l'exemple de ces agences de l'ONU. Mais elle ne paraît pas insoluble dès lors que le principe de monopole de proposition par la commission et celui des modes de co-construction du bien commun sont clairement reconnus.

UN *JUS COMMUNE* UNIVERSALISABLE

La notion de « *jus commune*⁷ universalisable » a été préférée à celle de droit mondial par les participants

7. Le *jus commune* était, au Moyen Âge, le tronc commun des principes juridiques européens, définis par l'héritage du droit romain et par le droit canonique, ce tronc commun contrastant avec le « droit coutumier » qui était attaché à chaque communauté particulière.

au séminaire international animé de 2018 à 2020 par la regrettée Mireille Delmas-Marty⁸. Nous souhaitons alors souligner qu'il ne s'agirait pas d'un droit mondial monolithique, mais d'un corpus mondial de principes, nourri des échanges entre les différentes traditions juridiques, et dont le séminaire a montré tout l'intérêt. Il s'agit bien d'un droit à multiniveaux dont le droit européen illustre la fécondité.

À la différence du droit international actuel, qui n'est qu'un droit interétatique, ce droit mondial à multiniveaux définirait des niveaux de juridiction correspondant au pouvoir d'influence de chaque acteur. Il donnerait une compétence directe à une Cour mondiale des droits des responsabilités quand il s'agirait d'acteurs, notamment économiques et financiers, ayant un impact mondial. Puis il reconnaîtrait une compétence équivalente à des cours régionales, nationales, voire locales, avec compétence sur l'exercice de la responsabilité par les acteurs dont l'impact se situe à ces différentes échelles.

DES DISPOSITIFS APPROPRIÉS À LA NATURE DES PROBLÈMES À TRAITER

Avec la pandémie de la Covid-19, le climat est aujourd'hui la question la plus immédiatement tangible du bien commun mondial. Convenablement traitée, elle pourrait servir de modèle aux autres questions également

8. Mireille Delmas-Marty, Kathia Martin-Chenut et Camila Perruso (dir.), *Sur les chemins d'un jus commune universalisable*, Mare & Martin, 2021.

importantes, comme celles de la biodiversité, des sols, de l'espace ou des eaux continentales et maritimes. On ne peut ici que répéter ce qui a été détaillé à propos de l'Europe : les négociations mondiales patinent et, malgré l'urgence du problème, les lourdes conférences annuelles des parties (les fameuses COP) ne font guère faire de progrès. Les raisons ont déjà été évoquées pour d'autres échelles : enfermement dans la souveraineté, qui fait aborder par chaque État ses émissions territorialisées ; dogmes de l'économie de marché ; politique définie par des obligations multiples de moyens et non par une obligation de résultats ; absence de justice sociale.

Il suffirait de repartir, comme pour l'Europe, des quatre critères de pertinence d'une politique de lutte contre le réchauffement climatique. On aboutirait vraisemblablement à la conclusion à laquelle on arrive déjà au niveau national et européen : seuls des quotas individuels négociables impliquant la traçabilité des émissions tout au long des filières mondiales de production sont de nature à satisfaire à ces quatre critères. La justice sociale est assurée au niveau national et européen par la distribution égale de quotas. On n'échappera pas à ce que ces derniers soient déterminés par la situation de départ de chaque pays, ce qui rendra les efforts beaucoup plus limités pour les pays qui aujourd'hui, du fait de l'état de leur développement plutôt que par un choix volontaire, sont faiblement émetteurs. Cela leur permettrait, sur un marché international des quotas, de tirer profit de leur sobriété.

Resterait à examiner les modalités de prise en compte des responsabilités historiques des émissions, du fait du rôle

écrasant des premiers pays développés dans l'accumulation des émissions de gaz à effet de serre au fil des décennies. Cette discussion internationale, fondée sur les principes de la Déclaration universelle des responsabilités humaines, sera difficile, mais inévitable.

UNE RÉFORME DE L'OMC

Les vertus du libre commerce mondial ont épuisé leurs effets. Après la disparition générale des droits de douane, ce sont les batailles de normes qui occupent le devant de la scène. Surtout, l'OMC est muette à l'égard de l'impact des modes de vie sur le climat et, plus généralement, sur les atteintes irréversibles à la biosphère, dont le libre commerce est en partie responsable. À terme, une réforme radicale de l'OMC est inévitable pour accorder ses règles à la nouvelle priorité de la transition vers des sociétés durables. Elle continuerait à défendre le libre commerce, mais avec l'obligation pour les filières mondiales de production de devenir durables. La première étape sera d'imposer la traçabilité des échanges et des flux tout au long de la filière. La technologie des *blockchains* facilite cette traçabilité, mais, comme celle de la valeur ajoutée en son temps, elle ne se mettra vraiment en place qu'avec des règles internationales de commerce qui l'imposent.

CONCLUSION

Né en 1944, j'ai échappé de peu à la guerre d'Algérie. J'appartiens à la première génération ayant vécu toute sa vie dans une France jouissant d'une paix durable, dans une Europe politique qui n'a connu de conflits qu'à ses frontières. Et pourtant, c'est au cours de cette vie d'homme que j'aurai assisté au glissement de plus en plus rapide de nos sociétés hors de leur domaine de viabilité. Sans prédateur et sans limite à ses appétits, l'humanité se révèle l'espèce la plus invasive que la biosphère ait jamais connue. La gouvernance héritée du passé – et telle que nous la pratiquons encore – a donc failli à sa mission fondamentale qui est, précisément, de maintenir les sociétés dans leur domaine de viabilité.

Dans les textes que j'ai écrits depuis une décennie sur la réforme de l'Union européenne, j'ai souvent appelé à refaire de la construction européenne une épopée. Elle le fut à l'origine, quand le petit groupe de ses « pères fondateurs » eut l'intuition qu'il disposait avec l'immédiat après-guerre d'une fenêtre d'opportunité pour créer les conditions d'une intégration régionale : ces pionniers firent d'un rêve une réalité. Et puis, cette Europe est entrée dans un rythme de croisière. Si elle a progressé par touches, ce fut souvent au prix de crises successives. Les peuples européens, habitués au confort d'une paix qu'ils pensaient immuable, ont fini par perdre jusqu'au souvenir de l'épopée. Or, c'est le souffle ayant porté celle-ci qu'il faut aujourd'hui retrouver pour que l'Europe invente ce « nouveau siècle des Lumières » que

beaucoup attendent d'elle. Ce souffle doit pouvoir animer toutes les échelles, du plus petit des territoires jusqu'au niveau mondial, pour faire de la révolution de la gouvernance non pas le résultat contraint des catastrophes, mais l'expression d'un enthousiasme collectif. Il nous faut éprouver la joie de reprendre notre destin en main, et transformer la nécessité en un grand élan créateur.

J'ai voulu montrer dans ces pages que, loin d'être réservées à une poignée de spécialistes des sciences politiques et de la gestion publique, les grandes lignes de cette révolution sont à la portée de tous. Elles deviennent même des évidences, dès lors que l'on accepte de quitter les rivages trop bien balisés des idées reçues et des certitudes acquises pour oser le grand large des nécessités nouvelles. Le cabotage au plus près des côtes de l'habitude ne fera que nous précipiter contre les récifs.

Le petit livre que vous venez de lire a deux vocations complémentaires : il trace les grandes lignes d'une révolution de la gouvernance – révolution qui conditionne aujourd'hui la survie de l'humanité – et il se veut un mode d'emploi de cette gouvernance renouvelée. L'un ne va pas sans l'autre car, comme je l'ai noté au fil de cet essai, la gouvernance est un art, et il ne suffit pas d'avoir les meilleures idées du monde : encore faut-il les mettre en application. La révolution de la gouvernance est bien une révolution copernicienne et si, à ce titre, elle requiert un nouveau corps de doctrine, celle-ci ne serait rien sans les outils pour la mettre en mouvement.

Appliquée à quelques exemples tirés de cet ouvrage sur le point de se clore, cette ligne de conduite me permet de

rappeler des exigences qui me semblent fondamentales. Reconnaître la famille humaine comme communauté de destin suppose de préciser les modalités de processus instituants transnationaux. Valider les principes de la gouvernance à multiveaux impose de créer les conditions d'une capitalisation de l'expérience collective par des méthodes rigoureuses et à l'aide d'outils concrets. Sortir de l'approche en silo des politiques publiques implique de disposer d'outils pratiques mettant en valeur les liens entre domaines de gouvernance. Co-construire le bien commun avec tous les acteurs appelle de nouvelles méthodes de dialogue entre eux. Passer de la démocratie épisodique à la démocratie permanente suppose de développer de nouveaux apprentissages du débat public. Reconnaître les acteurs pivot du ^{xxi}e siècle reste théorique tant que l'on ne précise pas les étapes d'émergence des acteurs collectifs. Énoncer l'importance de la légitimité dans l'exercice du pouvoir ne prend toute son importance qu'avec des critères précis d'évaluation de cette légitimité. Affirmer la nécessité de renouveler le contrat social appelle une compréhension concrète des dimensions de la responsabilité.

Souligner l'urgence de la révolution de la gouvernance et l'étayer par des analyses savantes tout en renvoyant à d'autres le soin d'inventer les réponses ne me paraissait pas digne. C'est pour cette raison que j'ai préféré partager intuitions, solutions et outils, les soumettant *de facto* à la critique et au débat. J'en sais la nécessité. Reste à en vérifier auprès de chacun de vous l'utilité, la pertinence et la pérennité.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
---------------------	---

PREMIÈRE PARTIE - UNE GOUVERNANCE HÉRITÉE DE LA PREMIÈRE MODERNITÉ	17
---	----

I. LE PREMIER TRÉPIED DE LA GOUVERNANCE : DES INSTITUTIONS, DES COMPÉTENCES, DES RÈGLES	19
--	----

1. L'État, héritier direct de la première modernité	19
2. Le trépied de la gouvernance actuelle	22
3. La première modernité privilégie la spécialisation, trait dominant de notre gouvernance	23
4. La séparation est le principe de base de la gouvernance	25
5. Légalité et légitimité sont confondues	27
6. État et grande entreprise s'imposent comme les acteurs pivot de la société	28
7. Primauté est donnée aux règles universelles	28
8. L'éthique se résume aux droits individuels	29
9. On agit par obligation de moyens plutôt que par obligation de résultats	30
10. L'État se place en surplomb de la société et se conçoit comme extérieur à elle	32
11. La première modernité se conclut par une crise multiforme des relations	34
12. L'État moderne est un Léviathan	35

II. UNE GOUVERNANCE EN CRISE	37
-------------------------------------	----

1. Une société désorientée	37
----------------------------	----

2. La gouvernance actuelle ne parvient plus à concilier ses objectifs majeurs	38
3. Une démocratie en crise	39
4. Le délitement de la cohésion sociale	40
III. LES TENTATIVES AVORTÉES DE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE	41
1. La crise de l'État et la bonne gouvernance	42
2. Le monde politique, pompier pyromane de la réforme de l'État	43
3. Les trois tares congénitales de la décentralisation	46
4. Des réformes de l'État peu susceptibles de remédier à sa crise	49
5. Les limites de la modernisation instrumentale et la gouvernance par les nombres	51
<hr/>	
DEUXIÈME PARTIE - LA GOUVERNANCE AU XXI^E SIÈCLE	55
<hr/>	
I. LA GOUVERNANCE ET LA BOUSSOLE DE LA SECONDE MODERNITÉ	57
II. LA MISE EN ŒUVRE DE PRINCIPES CONSTANTS DE GOUVERNANCE	61
1. La gouvernance est un art	63
2. La prise en compte de l'évolution de la société	63
3. Des organisations mécaniques aux organisations organiques	64
4. La gouvernance, une question fractale	67
III. L'INSTITUTION DE LA COMMUNAUTÉ, DU TERRITOIRE AU MONDE	69
1. La communauté mondiale est notre nouvel horizon	69
2. Instituer des communautés de destin	72
3. Des communautés à multiniveaux	73
4. Les processus instituants sont à inventer	74
5. Une communauté élargie aux non-humains et la responsabilité comme principe fondateur	75
IV. LA LÉGITIMITÉ D'EXERCICE DU POUVOIR	79
1. La société de défiance, expression de la crise des relations	79

2. Créer ou recréer les conditions de la confiance, en particulier envers les dirigeants	80
3. Légitimité, responsabilité et contrat social	81
4. Contrat social et hiérarchie des loyautés	82
5. Est-il possible d'asseoir la légitimité sur une réglementation ?	83
6. Légitimité et pouvoir autoritaire	84
7. Les cinq critères de la légitimité politique	86
V. LA DÉMOCRATIE PERMANENTE	89
1. Démocratie substantielle, démocratie représentative, démocratie occupationnelle	89
2. Les tâtonnements de la démocratie délibérative	90
3. La philosophie et les méthodes d'une démocratie permanente	93
4. La politique : une éthique et des méthodes	94
5. Une délibération à de multiples niveaux	96
6. Les outils de la démocratie permanente	97
7. Les six principes du débat public	99
8. Démocratie d'opinion et démocratie d'initiative	102
9. Réseaux et démocratie	103
VI. CONSTRUIRE LA PERTINENCE DE L'ACTION PUBLIQUE	105
1. Le cycle des politiques publiques	105
2. La phase décisive d'établissement de l'agenda	108
3. Les trois étapes de construction d'un acteur collectif	110
4. La recherche de dispositifs pertinents	113
5. Réhabiliter la stratégie	115
6. Importance de l'ingénierie institutionnelle : l'essentiel est aux cuisines	116
VII. LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ACTIVE	119
1. L'émergence du concept de gouvernance à multiniveaux	120
2. Un concept traduisant la conciliation de l'unité et de la diversité	121

3. Les résistances françaises à la gouvernance à multiniveaux	123
4. La lente conversion de l'Union européenne vers la gouvernance à multiniveaux	123
5. Le principe de subsidiarité active	125
6. La gouvernance à multiniveaux contribue à l'émergence de communautés transnationales de destin	128
VIII. LA CO-CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN	131
1. On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt	131
2. Relations entre acteurs, légitimité et contrat social	132
3. La co-construction du bien commun suppose que chacun puisse faire valoir sa propre langue	134
4. La co-construction du bien commun est un processus à long terme	135
5. La construction du partenariat fait partie intégrante du développement du capital immatériel	137
6. Partenariats, négociation et marges de liberté	139
7. Chaque partenariat nouveau peut s'assimiler à la création d'un commun	139
8. Surmonter les obstacles à la co-construction du bien commun	140
9. Co-construction du bien commun et mise en mouvement de la société	142

TROISIÈME PARTIE - LES QUATRE ÉCHELLES
DE GOUVERNANCE 145

I. LE TERRITOIRE, BRIQUE DE BASE DE LA GOUVERNANCE	147
1. La revanche des territoires	147
2. Le territoire, acteur pivot de la transition	148
3. Penser localement, agir localement et globalement	149
4. Le territoire, espace privilégié de la mise en mouvement de la société	150

5. Le territoire, grand bénéficiaire de la gouvernance à multiniveaux	154
6. Faire du territoire un acteur collectif de la transition	155
7. L'ignorance, par les territoires, de leur métabolisme	156
8. Remédier au sous-équipement intellectuel des territoires	157
9. Le développement et la mesure du capital immatériel des territoires	157
10. Une comptabilité consolidée des territoires	158
11. Mobiliser le meilleur de l'expérience nationale et internationale et constituer des communautés apprenantes	159
12. Des territoires au service de l'émergence d'une communauté mondiale de destin	160
II. L'ÉTAT DE LA SECONDE MODERNITÉ	163
1. Des États généraux pour repenser l'État	163
2. Adopter officiellement la gouvernance à multiniveaux et le principe de subsidiarité active	165
3. Une seconde étape de la décentralisation	166
4. La mutation culturelle de l'État	167
5. La métamorphose de la gouvernance doit s'accompagner d'un vaste effort de formation	168
6. La redistribution de l'expertise publique	169
7. De nouveaux cursus pour les agents publics	169
8. Le climat, prototype de la réforme de la gouvernance	170
9. Renouveau du contrat social	173
10. Réforme de la comptabilité publique	174
III. FAIRE DE L'EUROPE LE MODÈLE DE LA GOUVERNANCE MONDIALE À INVENTER	177
1. Des contradictions héritées de l'histoire de la construction européenne	177
2. Une Union européenne sans peuple européen	179
3. L'Union européenne et l'invention de la nouvelle gouvernance	180

4. Faire émerger la conscience d'un peuple européen par un processus instituant citoyen	182
5. Fonder la Communauté du peuple d'Europe sur l'équilibre des droits et des responsabilités	185
6. S'affranchir de l'intégrisme du marché	186
7. Revoir les fondements du nouveau Pacte vert	187
8. Concrétiser la gouvernance à multiniveaux et la subsidiarité active	190
9. Faire de l'Europe une fédération de la seconde modernité	190
10. Créer une fonction publique européenne formée à la gouvernance à multiniveaux	191

IV. CONSTRUIRE PAS À PAS UNE GOUVERNANCE MONDIALE LÉGITIME ET EFFICACE 193

1. La famille humaine, notre horizon commun	193
2. Les quatre piliers de la gouvernance mondiale actuelle	194
3. Les contradictions de la gouvernance mondiale	195
4. L'État mondial, une chimère	196
5. La construction européenne, une source d'inspiration	198
6. Un processus instituant à l'échelle mondiale	199
7. La préparation d'une Constitution mondiale	204
8. Une Commission mondiale, sur le modèle de la Commission européenne	205
9. Le cycle d'élaboration des politiques mondiales	205
10. Un <i>jus commune</i> universalisable	206
11. Des dispositifs appropriés à la nature des problèmes à traiter	207
12. Une réforme de l'OMC	209

CONCLUSION 211
