

Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire

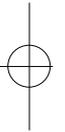
Repenser la gestion de nos sociétés

10 principes pour la gouvernance du local au global

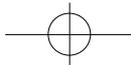
Coordonné par Pierre Calame
FPH – Fondation Charles Léopold Mayer
pour le progrès de l'homme

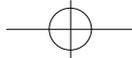
Cahiers de propositions pour le XXI^e siècle

ÉDITIONS **Charles Léopold Mayer**



© Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 2003
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2003
Cahier de propositions n° 5 * ISBN : 2-84377-069-6
Diffusion : Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin, 75011 PARIS
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor
Coordination éditoriale : Olivier Petitjean





Les cahiers de propositions pour le XXI^e siècle

Les cahiers de propositions forment une collection de petits livres regroupant, dans chacun des domaines déterminants pour notre avenir, les propositions qui auront semblé les plus pertinentes pour mettre en œuvre dans nos sociétés les ruptures et les évolutions nécessaires à la construction d'un XXI^e siècle plus juste et plus soutenable. Leur objectif est de stimuler un débat sur ces questions aussi bien au niveau local qu'au niveau mondial.

Les grandes mutations que l'on regroupe sous le terme de «mondialisation» constituent, en elles-mêmes, autant de chances de progrès que de risques de voir s'accroître les inégalités sociales et les déséquilibres écologiques. L'essentiel est de ne pas laisser les grands acteurs politiques et économiques conduire seuls ces mutations. Trop prisonniers de leurs propres logiques de court terme, ils ne pourront que nous mener à une crise mondiale permanente, devenue manifeste depuis les attentats du 11 septembre aux États-Unis.

C'est pourquoi l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire (annexe) a lancé l'idée, au cours des années 2000 et 2001, d'un processus de collecte et d'identification de propositions émanant de différents mouvements et organisations, de différents acteurs de la société, de différentes régions du monde. Ce travail s'est déroulé au moyen de forums électroniques, et a été ponctué par une série d'ateliers ou de rencontres au niveau

international, qui ont abouti à la présentation, à l'occasion de l'Assemblée mondiale des citoyens tenue à Lille (France) en décembre 2001, d'une soixantaine de textes de propositions.

Ce sont ces textes, éventuellement complétés et mis à jour, qui sont maintenant publiés par un réseau d'éditeurs associatifs et institutionnels en six langues (anglais, espagnol, portugais, français, arabe et chinois) et dans sept pays (Pérou, Brésil, Zimbabwe, France, Liban, Inde, Chine). Ces éditeurs travaillent ensemble pour les adapter aux différents contextes culturels et géopolitiques, afin que les cahiers de propositions suscitent dans chacune de ces régions du monde un débat le plus large possible, et qu'ils touchent les publics auxquels ils sont destinés, que ce soit les décideurs, les journalistes, les jeunes ou les mouvements sociaux.

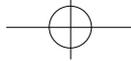
Les premiers cahiers publiés

n° 1 – *Éducation à l'Environnement : six propositions pour agir en citoyens*

Coordonné par Yolanda Ziaka, Christian Souchon et Philippe Robichon.
Paru en français, anglais, portugais et espagnol. À paraître en portugais et chinois.

n° 2 – *Sauver nOs Sols pour Sauvegarder nOs Sociétés (SOS2)*

Coordonné par Rabah Lahmar, Alain Ruellan et Mireille Dosso.
Paru en français et espagnol. À paraître en anglais, arabe et chinois.



n° 3 – Nutrition et politiques publiques : propositions pour une nouvelle approche des enjeux alimentaires

Coordonné par Geneviève Le Bihan, Francis Delpeuch et Bernard Maire.
Paru en français et espagnol. À paraître en anglais, portugais et chinois.

n° 4 – Le temps et ses usages : propositions pour un développement soutenable

Coordonné par Nicolas de Rauglaudre.
Paru en français. À paraître en espagnol et chinois.

n° 5 – Repenser la gestion de nos sociétés : 10 principes pour la gouvernance du local au global

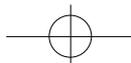
Coordonné Pierre Calame.
Paru en français et espagnol. À paraître en anglais, portugais, chinois et arabe.

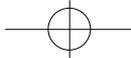
n° 6 – Privatisation du vivant : du refus aux contre-propositions

Coordonné par Robert Ali Brac de la Perrière
Paru en français et espagnol. À paraître en anglais, portugais et chinois.

n° 7 – Pour une gouvernance mondiale efficace, légitime et démocratique

Coordonné par Pierre Calame.
Paru en français et espagnol. À paraître en anglais, portugais, chinois et arabe.





En d'autres langues que le français

Société de l'information, société de la connaissance : la nécessaire maîtrise d'une mutation

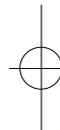
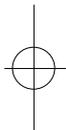
Coordonné par Valérie Peugeot.

À paraître en anglais, espagnol et chinois. Une version longue en a été publiée dans la collection «Dossier pour un débat» sous le titre Réseaux électroniques, réseaux humains.

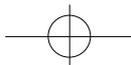
L'art et l'identité culturelle dans la construction d'un monde solidaire

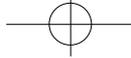
Coordonné par Hamilton Faria et Pedro Garcia

Paru en portugais. À paraître en anglais.



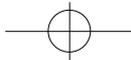
Tous ces textes, ainsi que ceux qui sont encore à paraître, sont disponibles sur le site Internet de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire (liste en annexe) :
www.alliance21.org/fr/proposals





SOMMAIRE

Préambule	9
Introduction : Une nouvelle architecture de la gouvernance pour répondre à un changement d'ère	13
Premier principe : La gouvernance se fonde sur une approche territoriale et sur le principe de subsidiarité active	21
1.1. La gouvernance se fonde sur une approche territoriale	21
1.2. Le principe de subsidiarité active définit les modalités de coopération entre niveaux de gouvernance.	22
Deuxième principe : À travers la gouvernance, des communautés plurielles s'instituent, depuis l'échelle du voisinage jusqu'à celle de la planète	25
2.1. La citoyenneté est nécessairement plurielle	25
2.2. Une communauté a besoin d'actes instituant	27
Troisième principe : La gouvernance remet l'économie à sa place	29
3.1. Le marché est un moyen, non une fin en soi	29
3.2. Le rôle de la gouvernance est de délimiter les catégories de biens qui entrent et n'entrent pas dans l'échange marchand	31
Quatrième principe : La gouvernance doit se fonder sur une éthique universelle de la responsabilité	35
4.1. L'humanité a une responsabilité commune : construire un monde responsable, pluriel et solidaire	35
4.2. Une charte des responsabilités humaines complète les deux piliers existants de la communauté internationale	36
4.3. La Charte définit la nature de la responsabilité	37
4.4. Le principe de responsabilité s'applique à tous les domaines de la gouvernance	38
Cinquième principe : La gouvernance définit le cycle d'élaboration de décisions et de contrôle des politiques publiques	41
5.1. L'évolution de la société modifie les conditions d'exercice du politique	41



5.2. *Le politique organise le processus collectif d'élaboration et de mise en œuvre des décisions publiques* 43

Sixième principe : La gouvernance organise les coopérations et les synergies entre acteurs 47

6.1. *Les pouvoirs publics doivent savoir entrer en dialogue et en partenariat avec les autres acteurs* 47

6.2. *L'entrée des pouvoirs publics en partenariat repose sur les principes de responsabilité et de subsidiarité active* 49

Septième principe : La gouvernance est l'art de concevoir des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis 51

7.1. *Le management public et sa réforme sont au cœur de la gouvernance* 51

7.2. *Les concepts, les structures, les cultures, les procédures, les ressources humaines et les modes d'évaluation constituent les dimensions principales de l'ingénierie institutionnelle publique* 54

Huitième principe : La gouvernance permet une maîtrise des flux d'échange des sociétés entre elles et avec la biosphère 57

8.1. *Les systèmes d'information sont une composante majeure de la gouvernance* 57

8.2. *La gestion de l'information publique doit contribuer à rendre le monde et la gouvernance intelligibles* 59

8.3. *L'organisation des systèmes d'information indépendants suppose la mise en place de réseaux* 60

8.4. *Le choix des indicateurs et de leur combinaison est décisif* 60

Neuvième principe : La gouvernance permet de gérer la durée et de se projeter dans le temps. 63

9.1. *L'art de maîtriser et d'harmoniser les rythmes d'évolution des sociétés* 63

9.2. *L'art de conduire des stratégies à long terme* 64

9.3. *L'art d'associer les horizons temporels des acteurs* 65

9.4. *L'art de concevoir les rythmes propres de la gouvernance* 66

Dixième principe : La gouvernance, de la légalité à la légitimité 67

10.1. *Le fossé se creuse entre légalité et légitimité de la gouvernance* 67

10.2. *La gouvernance légitime répond à un besoin ressenti par une communauté* 71

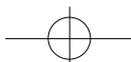
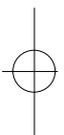
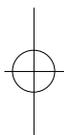
10.3. *La gouvernance légitime repose sur des valeurs et des principes communs et reconnus* 72

10.4. *La gouvernance légitime est exercée efficacement par des gouvernants dignes de confiance* 76

L'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire 79

Les cahiers de propositions sur Internet 83

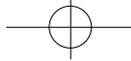
Sur le même sujet aux éditions Charles Léopold Mayer 91





Préambule

La gouvernance, entendue comme l'ensemble des régulations mises en place par les sociétés humaines pour assurer leur pérennité et leur développement, est une question aussi vieille que la civilisation elle-même. Au cours des trois derniers siècles, l'organisation des États nationaux, les principes de la démocratie représentative, la mise en place et le fonctionnement des services publics ont occupé le devant de la scène. Mais l'humanité est en train de changer d'ère. Le niveau et l'ampleur des interdépendances entre les êtres humains, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère ont radicalement changé. Il n'est donc pas étonnant que dans tous les domaines la question de la gouvernance soit au cœur des changements à venir. C'est ce que «l'Agenda pour le XXI^e siècle» issu de l'Assemblée mondiale des citoyens tenue à Lille en décembre 2001, qui a réuni, à l'initiative de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, 400 participants représentatifs de la diversité sociale et culturelle du monde pour débattre des défis communs de nos sociétés, a confirmé avec force: éthique et gouvernance sont les deux priorités de l'Agenda. Les principes communs de la gouvernance reflètent l'importance de la gestion des relations dans un

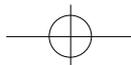


système mondial interdépendant : relations entre les acteurs sociaux, entre les niveaux de gouvernance, entre les défis, entre la société et la biosphère. Et la gouvernance est l'art de concilier les deux impératifs de la cohérence et de l'unité d'une part, de la liberté et de la diversité de l'autre.

L'histoire du présent document reflète la place particulière qu'il occupe au sein de la collection des « cahiers de propositions ». Il n'est pas véritablement, en effet, le produit d'un groupe de travail spécifique comme les autres cahiers, qui ont été élaborés sur plusieurs mois dans le cadre d'espaces de discussion associant des participants de différentes origines sociales et géographiques, et portant chacun sur un thème ou un milieu particulier. Il représente une tentative de faire la synthèse des différentes contributions et travaux produits dans le cadre de l'Alliance sur une dimension apparue petit à petit comme fondamentale dans tous les domaines.

Dès 1997, nous avons pris conscience que l'ensemble des chantiers portant sur *l'État**, *la gestion des territoires**, *la gouvernance mondiale**, etc. (chantiers qui ont produit leur propre cahier de propositions), formaient un tout devenu le pôle « gouvernance » de l'Alliance. De mon côté, à travers l'animation du programme « État et société » de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, j'avais pris conscience du caractère « fractal » de la gouvernance : c'étaient les mêmes principes qui semblaient s'appliquer à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics depuis le niveau local jusqu'au niveau mondial, et dans des contextes aussi différents que la France, les pays arabes ou la Chine.

Cette hypothèse méritait d'être testée à partir des différents cahiers de



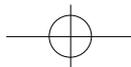


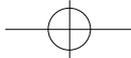
propositions élaborés dans le cadre de l'Alliance au cours des années 2000 et 2001. Tous, depuis ceux qui traitent de thèmes environnementaux comme *l'eau** et *les sols* (*Sauver nos sols pour sauvegarder nos sociétés*, cahier de propositions n° 2) jusqu'à ceux qui traitent de thèmes relatifs au système de valeurs et de représentations, comme *l'éducation** ou *les technologies de l'information et de la communication**, en passant par *le commerce**, *les marchés financiers** ou *l'économie solidaire**, avancent en effet des propositions dans le domaine de la gouvernance.

L'occasion d'élaborer cette synthèse m'a été fournie à l'été 2001, lorsque j'ai entrepris de rédiger une nouvelle synthèse des propositions sur *la gouvernance mondiale* (*Pour une gouvernance mondiale efficace, légitime et démocratique*, cahier de propositions n° 7), sur la base, entre autres, des contributions des autres groupes de travail, et en particulier de leurs cahiers de propositions, qui existaient alors à l'état de brouillon. Chemin faisant, il s'est confirmé que les principes qui se révélaient par la gouvernance mondiale étaient effectivement les mêmes que ceux que j'avais découverts pour les autres niveaux. D'où cette étape de formulation des principes communs de la gouvernance.

Les dix principes qui découlent de cette double mise en commun, au niveau des différentes échelles de la gouvernance et au niveau des différents thèmes traités dans les cahiers de propositions, peuvent être regroupés en quatre chapitres :

- les modalités de gestion des différentes catégories de biens, qui déterminent notamment les relations entre les régulations publiques et les régulations par le marché ;



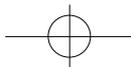


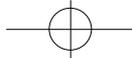
- les fondements de la communauté, l'éthique commune, les conditions de légitimité de la gouvernance ;
- la gestion des relations entre niveaux de gouvernance, caractérisées par le principe de subsidiarité active et l'organisation des partenariats entre les acteurs ;
- l'ingénierie institutionnelle, c'est-à-dire la mise en place de dispositifs concrets adaptés aux objectifs poursuivis.

La publication de ce texte, dans le cadre de la collection des cahiers de propositions, dans des pays aussi variés que la Chine et le Pérou, l'Inde et le Zimbabwe, le Brésil et le Liban, par des éditeurs à la fois enracinés localement, actifs au sein de leur zone linguistique et culturelle et ouverts sur le monde, constituera donc une troisième étape de mise en commun, non plus au niveau des différentes échelles de gouvernance et des différents thèmes, mais au niveau géographique et culturel.

Pierre Calame
Directeur de la Fondation Charles Léopold Mayer
pour le progrès de l'homme

* Les cahiers de propositions mentionnés ici, lorsqu'ils ne sont pas encore édités, sont disponibles sur Internet. Voir la liste des thèmes page 83.

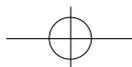




Introduction : Une nouvelle architecture de la gouvernance pour répondre à un changement d'ère

Nous ne venons pas seulement de changer de siècle et de millénaire, selon le calendrier chrétien. L'humanité est en train de changer d'ère. Le niveau et l'ampleur des interdépendances entre les êtres humains, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère ont radicalement changé en deux siècles. Ce qui se passe à un endroit de la planète a des répercussions à l'autre extrémité de la Terre. Les informations, les biens, les personnes circulent et se brassent. L'évolution des sciences et des techniques, la dynamique des marchés et des capitaux, la généralisation des modèles de développement et de vie des pays économiquement développés, toutes ces transformations modifient nos rapports avec la biosphère et menacent ses équilibres, au moment même où l'on prend conscience de leur complexité et sans doute de leur fragilité. Le système technique qui fonde les sociétés a changé : de la biochimie aux microprocesseurs, l'action humaine descend au niveau de la molécule. Dans la production des biens, la gestion des savoirs, des savoir-faire et de l'information prend le pas sur la manipulation directe de la matière.

Cette combinaison de changements quantitatifs devient un changement qualitatif de même ampleur que le passage du Moyen-Âge au monde





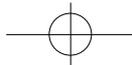
moderne, avec ce que cela implique de résistances, de décalages, de tâtonnements et d'apprentissages.

La gouvernance, du local au mondial, est au cœur de ce changement. Ou bien l'humanité parviendra à réaliser à temps un saut qualitatif, pour atteindre un nouveau degré de conscience et de développement, ou bien les rivalités, les convoitises, les identités, les prédatons, les imprévoyances, les imprudences, les égoïsmes s'exacerberont jusqu'à faire craindre le pire. La gouvernance, c'est précisément la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de processus, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de façon pacifique.

Chaque époque et chaque société a donné naissance à un système dominant de gouvernance, profondément enraciné dans sa culture, à la fois produit, matrice et moyen de transmission de cette culture.

La gouvernance est le système de régulation de l'être vivant complexe que constitue une société humaine : ce qui gère à la fois le fonctionnement interne et les relations avec le monde extérieur ; ce qui tout à la fois garantit la stabilité et permet l'adaptation.

Les deux derniers siècles ont vu s'imposer progressivement quatre composantes majeures de la gouvernance : l'entreprise, le marché, l'État national, la démocratie représentative. Chacune de ces composantes a un rôle spécifique. L'entreprise est le moyen d'organiser des ressources humaines, des savoirs et des savoir-faire, des informations et des capitaux, en vue de la



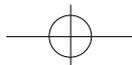


production de biens et services. Le marché est le moyen de faire se rencontrer les offres et demandes de travail, de savoir-faire, de capitaux, de biens et services. L'État national est l'espace par excellence de définition d'une identité, de gestion des biens communs, de partage des tâches entre le public et le privé, de construction des cohésions et des solidarités, de production des services publics. La démocratie représentative, enfin, définit les règles de formation et de mise en œuvre de la volonté commune et les mécanismes d'exercice et de contrôle du pouvoir politique.

À la fin du xx^e siècle, ces quatre composantes se présentent comme universelles et même hégémoniques : les entreprises en s'organisant à l'échelle mondiale et en devenant l'acteur social dominant ; le marché en se globalisant et en prétendant régir tous les échanges ; les États nationaux en restant la pierre angulaire de toute la vie internationale ; la démocratie représentative en devenant l'idéologie universelle officielle après l'implosion du monde communiste.

Il est vraisemblable, pourtant, qu'elles ne seront pas les composantes majeures de la gouvernance à la fin du XXI^e siècle. Chacune d'entre elles, en effet, se révèle insuffisante lorsque l'enjeu n'est plus seulement d'organiser la production et la répartition de biens et de services, tant publics que privés, mais aussi et surtout d'organiser des relations nouvelles des individus entre eux, des sociétés entre elles, de l'humanité avec la biosphère.

Ainsi, un modèle mental et organisationnel, que l'on peut appeler pour simplifier la « modernité occidentale », a produit de telles transformations du monde qu'il se trouve dépassé par ce qu'il a lui-même engendré.

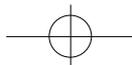




Nous sommes non à la fin de l'histoire mais à la fin d'une phase de l'histoire et nous avons maintenant à écrire ensemble une nouvelle page, celle de la construction d'une communauté internationale, capable de combiner unité et diversité à tous les niveaux, du local au mondial, capable de maîtriser et orienter les forces puissantes de la science et du marché, capable de se doter des règles, des institutions, des représentations et des méthodes lui permettant d'assurer son développement et son harmonie à long terme.

C'est une histoire au sens plein du terme qu'il faut écrire, un processus d'apprentissage construit dans la durée, une histoire inspirée par un projet et une volonté, ponctué sans doute d'échecs et de réussites, d'élans et de retours en arrière. S'il fallait présenter cette histoire non comme le fruit d'une aventure humaine singulière mais comme la traduction de lois universelles, ce n'est pas du côté des lois de la physique ou des pseudo lois de l'économie, qui prétendent elles-mêmes copier les lois de la nature, qu'il faudrait chercher ; ce serait plutôt du côté des lois de l'évolution et de la capacité de la vie à s'organiser en complexité croissante. Et c'est pourquoi la conception de la gouvernance est au cœur de cette nouvelle page à écrire.

La gouvernance est un facteur décisif de bifurcation dans la destinée des sociétés humaines. Pour n'avoir pas su développer une pensée politique à l'échelle du développement de ses forces productives, l'Europe s'est quasi suicidée à travers deux guerres mondiales avant de renaître de ses cendres par la construction européenne. Et, depuis 50 ans, la capacité ou non des États nationaux à organiser autour d'un projet commun les énergies, les ressources et les talents est le facteur décisif de différenciation des rythmes de développement des différents pays. La Corée du Sud, par exemple, avait

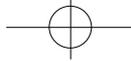




en 1950 un Produit intérieur brut par habitant comparable à celui des pays africains !

Ce n'est pas par l'insertion d'individus isolés, comme producteurs et comme consommateurs, dans des lois universelles du marché ou par l'insertion d'États, chacun avec ses « avantages comparatifs » prédéfinis, dans le marché mondial que se construira le monde de demain. C'est par l'effort de communautés plurielles de se construire un destin commun et une histoire commune.

Au cours de la deuxième moitié du ^{xx}e siècle, le fossé s'est accru de jour en jour entre les interdépendances qui relient *de fait* les individus et les sociétés et les mécanismes *de droit* qui organisent les relations internationales et sont supposés réguler ces interdépendances. Ces mécanismes se sont pourtant développés et diversifiés depuis cinquante ans. Avec la création des institutions de Bretton Woods, l'accord de San Francisco sur la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le développement du Gatt (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) puis de l'Organisation mondiale du commerce, la création des agences spécialisées du système des Nations unies, la multiplication des conférences et conventions internationales, des éléments de gouvernance mondiale se sont progressivement mis en place. Mais ils ont eux-mêmes contribué à accroître les interdépendances tout en restant largement ancrés dans une représentation du monde dominée par des relations entre États souverains et par le jeu du marché. Or, c'est justement cette représentation qui est dépassée, ce qui rend obsolète la plupart des formes actuelles de la gouvernance mondiale. Une nouvelle architecture est donc à bâtir.

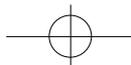


Mais une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale ne pourra émerger sans une philosophie nouvelle de la gouvernance s'appliquant aussi aux autres niveaux. Elle suppose une nouvelle conception et une nouvelle place des États nationaux et ceux-ci, à leur tour, ne peuvent se réformer sans reconsidérer leurs relations avec les territoires qui les composent.

Comment faire émerger une telle architecture nouvelle de la gouvernance ?

La gouvernance n'est pas une théorie spéculative abstraite. C'est, comme toute architecture, un ensemble de pratiques nées de défis concrets que les sociétés doivent relever et qui petit à petit «font système» jusqu'à permettre la formulation de principes généraux. Il est donc plus juste de parler d'émergence progressive d'une théorie à partir de l'observation de problèmes, de pratiques et d'innovations revenant de manière récurrente. À son tour l'énoncé de principes généraux va permettre de construire une «idéologie de la gouvernance», susceptible d'offrir une image stable et durable, le cadre de référence commun par rapport auquel chacun peut se situer et agir au sein et à l'extérieur des services publics.

Dans cette construction, l'*Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire* (présentation en annexe) offre un champ expérimental d'une grande richesse. Cette richesse est double : des chantiers internationaux de réflexion ont été ouverts sur la gouvernance à différentes échelles (le territoire local, l'État, l'intégration régionale, la gouvernance mondiale) ; d'autres ont été ouverts sur des défis sectoriels (la sécurité, l'eau, l'énergie, la finance, la science, etc.), et l'on y voit émerger à chaque fois des questions



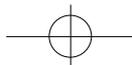


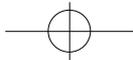
spécifiques de gouvernance.

Les propositions qui suivent sont issues de ce double apport. Il a permis de vérifier :

- l'importance des questions de gouvernance quel que soit le sujet abordé : ce ne sont ni les moyens techniques et scientifiques ni même les ressources financières et humaines qui font défaut dans le monde actuel mais la capacité à les combiner et à les orienter pour assurer un réel épanouissement individuel et collectif ;
- la fréquence des «crises de la gouvernance», qui révèlent l'inadaptation des régulations actuelles et se traduisent souvent par un discrédit croissant de la gestion publique et de la politique, situation particulièrement dangereuse au moment où il faut les réhabiliter et les réformer en profondeur ;
- l'existence de grands principes communs autour desquels reconstruire une idéologie d'ensemble.

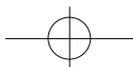
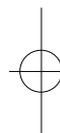
Les principes communs de gouvernance s'organisent autour d'une idée centrale : *face aux dispositifs actuels, publics et privés, qui privilégient les approches «verticales» de production et de distribution de biens et de services marchands, qui séparent (le public et le privé, l'économique et le social, le développement matériel et le développement humain, l'humanité et la biosphère), qui cloisonnent (les responsabilités des différents niveaux de gouvernance, les compétences des différents services publics, l'activité des différents types d'acteurs), il faut construire des modes de gouvernance capables de prendre en charge les relations entre les différents secteurs d'activité, entre les acteurs sociaux, entre l'activité humaine et les écosystèmes.*

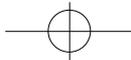




Ceci implique un radical changement de regard, conduisant par exemple à considérer : qu'un «territoire local» se définit non pas comme une portion d'espace physique mais comme un système de relations ouvert ; que le rôle premier de l'État est d'organiser les synergies entre les acteurs publics et privés ; que la gouvernance mondiale ne peut plus être l'espace diplomatique des relations entre États mais devient l'espace domestique où s'organisent des relations, si possibles contractuelles, entre différentes catégories d'acteurs.

Les dix principes exposés ci-après reflètent ce changement de regard.





Premier principe

La gouvernance se fonde sur une approche territoriale et sur le principe de subsidiarité active

1.1. La gouvernance se fonde sur une approche territoriale

Il se pourrait bien que le XXI^e siècle soit le siècle des villes et des territoires comme le XX^e a été celui des entreprises et des États.

Le territoire local, aussi paradoxal que cela puisse paraître à une époque où l'on ne parle que de délocalisation des activités et de «net economy» est la brique de base de la gouvernance de demain et, peut-être, l'acteur social majeur du XXI^e siècle en lieu et place de l'entreprise.

On le constate déjà en observant que le développement économique est souvent remorqué par des dynamiques territoriales localisées : des villes, des cités-État, des régions. De Singapour à la Silicon Valley aux États-Unis, du Sud-Est de l'Angleterre à l'Île Maurice, de Shanghai en Chine à l'Émilie-Romagne en Italie. Plus l'économie consiste à articuler entre eux des facteurs et des acteurs de nature diverse et plus les dynamiques territoriales de gestion des ressources humaines, de partenariat, de réseau, de marché de l'emploi, de don et de contre-don, de création de relations de confiance sont essentielles.

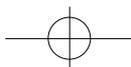


Mais ce primat du territoire dépasse très largement la question économique. Plus il est nécessaire de penser la réalité dans sa complexité, plus la prise en compte des relations est importante, plus il est nécessaire de trouver des réponses intégrées, plus les interrelations entre les sociétés humaines et leur environnement sont importantes, et plus l'approche territoriale est indispensable. C'est à cette échelle que l'on va pouvoir mesurer et orienter les flux d'échanges de matière et d'information entre les sociétés et avec leur environnement. À cette échelle aussi que ce qui semble ailleurs théorique, abstrait – « empreinte écologique », « partenariat », « responsabilité », « lien entre le social et l'économique », « citoyenneté » – devient concret, tangible, palpable. À cette échelle enfin que l'on peut enraciner et traduire une philosophie générale de la gouvernance dans les termes propres à chaque tradition.

1.2. Le principe de subsidiarité active définit les modalités de coopération entre niveaux de gouvernance

La primauté de l'approche territoriale est inséparable du principe de subsidiarité active, selon lequel chaque territoire et chaque niveau de gouvernance a le devoir d'apporter des réponses spécifiques à des questions communes.

Le principe de subsidiarité active est fondé sur la nécessité de dépasser l'opposition classique entre l'approche centralisatrice, selon laquelle, au nom de l'unité, toute légitimité du pouvoir politique procède « d'en haut » – la Nation une et indivisible, incarnée par l'État –, le pouvoir étant ensuite délégué, décentralisé au bénéfice de pouvoirs locaux plus ou moins auto-

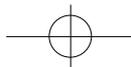




nomes, et l'approche fédéraliste selon laquelle, au nom de l'autonomie, toute légitimité du pouvoir politique procède «d'en bas» – la communauté et ses représentants locaux –, le pouvoir étant ensuite, et en principe de façon révocable, dévolu à un niveau fédéral pour les questions que chaque communauté ne peut résoudre isolément. Dans la pratique ces deux philosophies politiques opposées se sont largement rejointes aujourd'hui : les États centralisés se décentralisent et les États fédéraux délèguent de plus en plus de compétences à des instances fédérales. Et, surtout, ces deux philosophies classiques reposent sur une conviction commune : la conviction que la répartition claire des compétences entre niveaux de gouvernance est seule en mesure de permettre une réelle évaluation de l'action des gouvernants, donc l'exercice de la démocratie.

Or, c'est cette conviction elle-même qui est en crise car elle rentre en contradiction avec les faits, à savoir que dans le monde actuel, aucun problème sérieux ne peut être convenablement pris en charge à un seul niveau, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'eau, de l'énergie, de la cohésion sociale ou de la recherche-développement. Toute politique sérieuse mobilise donc les relations entre niveaux de gouvernance. Les modalités de coopération entre ces niveaux deviennent centrales dans l'architecture de la gouvernance.

Parler de primauté de l'approche territoriale, ce n'est pas entretenir l'illusion d'une autonomie, d'une autarcie de chaque territoire. Bien au contraire, chacun d'eux est une parcelle de la Terre Patrie, chacun d'eux est « confié » à une société sous condition de bonne gestion. C'est tout l'opposé d'une vision de propriétaire où chacun – propriétaire privé, collectivité

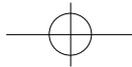
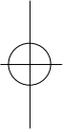


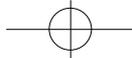


locale, gouvernement d'un État – pourrait faire ce qu'il veut au nom du caractère sacré de la propriété, de l'autonomie et de la souveraineté.

Le principe de subsidiarité active combine trois idées fondamentales :

- Les différents niveaux de gouvernance partagent une responsabilité commune : l'essentiel n'est plus de savoir comment chacun gère les problèmes de sa compétence et dans son coin, mais comment les différents niveaux de gouvernance coopèrent, chacun avec ses moyens, à la gestion de défis communs, du local au mondial.
- Chaque territoire doit trouver les réponses spécifiques les plus pertinentes à des principes directeurs définis en commun : c'est l'idée, confirmée par de multiples exemples, que les sociétés ont des défis communs (reflétant l'unité), mais que les solutions les plus adaptées sont à chaque fois spécifiques (reflétant la diversité).
- Aucune communauté d'aucun niveau ne dispose donc d'une souveraineté absolue sur un territoire : chacune en est gérante et est comptable de cette gestion devant la communauté internationale tout entière.





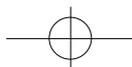
Deuxième principe

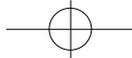
**À travers la gouvernance,
des communautés plurielles s'instituent,
depuis l'échelle du voisinage
jusqu'à celle de la planète**

2.1. La citoyenneté est nécessairement plurielle

Une communauté, quelle que soit sa taille et sa dénomination, constitue une identité, une échelle de solidarité, un corps intermédiaire entre l'individu et le monde. Par sa participation à une communauté, l'individu se transforme en citoyen, et cette citoyenneté est fondée sur un équilibre des droits et responsabilités de chacun vis-à-vis de la communauté.

La citoyenneté est, au XXI^e siècle, fondamentalement plurielle, car chacun sera inévitablement citoyen d'une communauté restreinte, d'un État, mais aussi d'une région du monde et de la planète tout entière. Ce ne peut être l'un ou l'autre, ni l'un contre l'autre, mais l'un avec l'autre. Par ces citoyennetés, les individus sortent de l'impuissance et de l'anonymat et se définissent eux-mêmes, à la fois par identification et par différence.



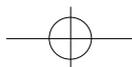


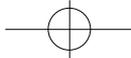
Le rapport entre unité et diversité commence au niveau local

La diversité du monde était, il y a quelques siècles, une abstraction philosophique pour la majorité de la population qui vivait à l'intérieur de communautés plus ou moins homogènes se définissant par une identité forte face au reste du monde, présumé différent ou hostile. Le brassage des populations, la circulation des informations et des personnes fait progressivement de la diversité la règle générale, y compris à l'échelle des villes et des quartiers. Mais, en même temps que la diversité culturelle et ethnique se généralise, les réflexes de repli identitaire se multiplient, avec leur cortège de violences, y compris dans des sociétés où la cohabitation plus ou moins pacifique avait longtemps prévalu : en Inde, en Afrique, au Proche-Orient, dans les Balkans. L'idée de reconstitution d'entités homogènes, revendiquant le droit à des institutions propres et à un territoire exclusif, est issue en droite ligne du «droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», mais elle est si contraire à l'évolution du monde qu'elle ne peut déboucher que sur les impasses de l'émiettement et de la violence. Cette revendication d'un territoire exclusif ne peut être contenue qu'en reconnaissant à tous les niveaux de gouvernance le droit à la diversité.

La diversité comporte toujours plusieurs dimensions

Dans la construction de la gouvernance et de la communauté mondiale, il est illusoire et dangereux de ne voir qu'une seule dimension à la diversité. Car la société d'aujourd'hui se stratifie beaucoup plus fortement par classes sociales et groupes socioprofessionnels qu'elle ne se distingue par des appartenances ethniques ou religieuses. Le fossé est souvent bien plus grand entre personnes de milieux différents sur un même territoire qu'entre



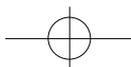


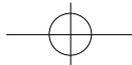
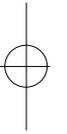
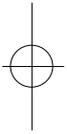
personnes d'un même milieu séparées par des milliers de kilomètres. Il faut donc sortir d'une vision unidimensionnelle de la diversité, de l'illusion, par exemple, que ce sont des «intérêts nationaux» qui s'affrontent sur la scène internationale. La gouvernance doit se fonder non seulement sur le dialogue entre communautés territoriales différentes, mais aussi sur le dialogue entre milieux différents, et suppose l'organisation de ce dialogue.

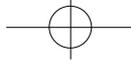
2.2. Une communauté a besoin d'actes instituants

Une communauté ne se décrète pas, elle s'institue. Certes, elle ne peut se réinventer tous les jours, mais elle ne peut à l'inverse se nourrir seulement d'une histoire commune et de mythes ou événements fondateurs du passé. Cette nécessité d'actes instituants, fondant ou refondant la communauté, est plus impérieuse encore quand il s'agit de communautés à faire advenir comme les régions du monde ou la communauté internationale.

Une communauté s'institue notamment en inventant ses propres règles, sa propre charte constitutive, le contrat social qui la fonde et qui la relie aux autres. Créer à tous les niveaux les pratiques instituantes et les actes constituants est l'une des dimensions de la gouvernance et, dans la période historique où nous nous trouvons, une nécessité absolue. Le caractère presque anecdotique de l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2000, dite «Assemblée du Millénaire», a été le révélateur d'un système à bout de souffle.







Troisième principe

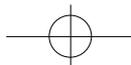
La gouvernance remet l'économie à sa place

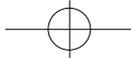
3.1. Le marché est un moyen, non une fin en soi

La gouvernance est toujours, d'une manière ou d'une autre, un acte de résistance par lequel la communauté affirme sa capacité à orienter sa propre destinée. C'est le sens même du mot démocratie. Cela vaut en particulier pour l'économie et pour le marché. Un pays ou une région du monde peuvent à un moment donné considérer que le libre jeu du marché les avantage, et ils peuvent s'en faire les défenseurs inconditionnels à l'échelle mondiale, mais pour une communauté démocratique consciente d'elle-même, ce sera toujours une position tactique, limitée dans le temps et dans l'espace.

Ainsi, l'Union européenne a, dans les années cinquante, fait le choix de son unification économique *après* l'échec de l'initiative visant à instituer une Communauté européenne de défense. L'unification économique n'était pas un but en soi, mais le moyen de construire une paix durable entre ses membres.

Ainsi, le développement des pays d'Asie depuis cinquante ans s'est fait non pas en se subordonnant aux lois du marché mais en en maîtrisant les méca-

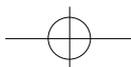




nismes à leur profit. En protégeant, par exemple, en sages riziculteurs, les jeunes pousses économiques avant qu'elles ne soient assez fortes pour affronter le grand vent du marché mondial. D'autres pays ont eu une gouvernance moins avisée, et les mesures protectionnistes s'y sont transformées en rente durable pour des monopoles nationaux.

Ainsi, Grande-Bretagne et États-Unis ont su au cours de leur histoire être tour à tour protectionnistes ou partisans du libre marché selon leur intérêt. Au cours de la dernière décennie, la pression des États-Unis pour une ouverture accélérée de la Russie à l'économie de marché semble inspirée autant par le souci d'affaiblir le grand ennemi d'hier que par celui de l'aider à se développer. Là encore, le discours sur le marché est au service d'un projet politique.

Au ^{xxi}^e siècle, il n'est plus possible de parler d'«économies nationales» et, *a fortiori*, d'«économies locales» comme s'il s'agissait d'entités plus ou moins autarciques, tant les marchés, les entreprises et les capitaux se sont internationalisés. Cela n'empêche pas les territoires locaux, les États ou les ensembles continentaux de définir des stratégies de développement, en jouant des synergies entre acteurs, des relations entre systèmes de formation et entreprises, de la recherche-développement, de la commande publique, de la traçabilité des produits, etc. La définition de stratégies de développement sera d'autant plus nécessaire que les impératifs du développement durable vont obliger les sociétés humaines à produire plus de bien-être avec une consommation bien moindre de matière et d'énergie. Cela conduira à modifier le coût des facteurs, par exemple en taxant les transports internationaux et la consommation de matières au lieu de taxer





le travail humain, à remplacer des biens par des services. Toutes ces évolutions iront dans le sens d'une reterritorialisation de l'économie et de stratégies localisées de développement.

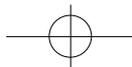
3.2. Le rôle de la gouvernance est de délimiter les catégories de biens qui entrent et n'entrent pas dans l'échange marchand

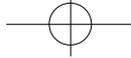
Le rôle de la gouvernance, pour remettre l'économie à sa place, sera aussi et surtout de délimiter les catégories de biens qui doivent entrer dans l'échange marchand.

Traditionnellement, on distinguait d'un côté les biens et services publics, dont la production et l'usage échappait en partie au marché, et de l'autre les biens et services marchands. Les frontières entre les deux fluctuent de façon considérable en fonction des options culturelles et politiques des sociétés. L'exemple le plus évident est celui de la santé et de l'éducation.

Dans le cas des services de la santé et de l'éducation, le critère public/privé vise moins les caractéristiques propres d'un produit (une séance chez le coiffeur ne diffère guère, techniquement parlant, d'une visite médicale) que sa finalité. Dire qu'un service est public, c'est affirmer le droit universel à ce service.

Au XXI^e siècle, le développement durable, c'est-à-dire un mode de développement guidé par les deux objectifs de justice sociale et d'équilibre entre l'humanité et la biosphère, conduit à introduire une nouvelle distinction fondamentale entre catégories de biens.



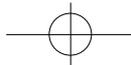


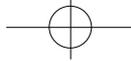
Le marché est très bien adapté à une première catégorie de biens et services : ceux qui sont le fruit de notre ingéniosité et qui se divisent en se partageant, c'est-à-dire principalement les biens industriels. Il est, par contre, mal adapté à trois autres catégories de biens dont dépendent notre vie et notre développement :

- ceux qui se détruisent en se partageant : ils constituent la vaste catégorie des biens communs et appellent une gestion collective ;
- ceux qui se divisent en se partageant mais n'impliquent pas essentiellement l'activité humaine : ils constituent la catégorie des ressources naturelles, dont la répartition relève de la justice sociale plutôt que de l'économie marchande ;
- ceux enfin, les plus intéressants pour l'avenir, qui se multiplient en se partageant : la connaissance, l'intelligence, la beauté, l'amour, l'expérience, etc. Ils ne devraient pas relever du marché, mais plutôt d'une logique de mutualisation : je reçois parce que je donne.

En faisant du marché une valeur absolue et le moyen infaillible de répartir rationnellement les biens, on prétend réduire ces quatre catégories de biens à une seule et même catégorie : la marchandise. Ce faisant, on détruit la première catégorie de biens, le bien commun et les écosystèmes ; on fait acte d'injustice en réservant les ressources naturelles à une minorité de riches ; on prive de connaissance et d'expérience, par une rareté créée artificiellement, ceux qui n'ont pas les moyens de verser une rente à leurs détenteurs. Plus encore, on aboutit à une économie qui ignore la valeur de la relation, qui sous-estime ou compte pour rien ce qui n'a pas de valeur marchande.

La gouvernance s'intéresse donc principalement aux trois dernières catégo-



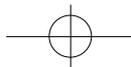


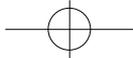
ries de biens, qui nécessitent une collaboration entre différents niveaux de gouvernance.

La gouvernance a de ce fait deux fonctions : délimiter la sphère du marché et en particulier la circonscrire à la première catégorie de biens ; gérer et promouvoir les trois autres catégories.

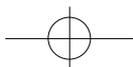
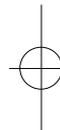
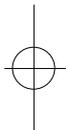
Ainsi, la gestion de la mer et des zones côtières, biens de deuxième catégorie, appelle une gestion collective. De même, la forêt tropicale ou les grands écosystèmes steppiques encore vierges. Cette gestion est nécessairement une gestion de proximité, assurée à l'échelle des territoires locaux. Ce ne sont pas des «réserves» soustraites à toute intervention humaine, mais des espaces où l'activité humaine s'inscrit dans le fonctionnement des écosystèmes et se subordonne à ses exigences. Il ne peut y avoir dans ce cas de propriété et de souveraineté que limitée ; en contrepartie il y a nécessairement implication d'une communauté plus large – nationale, continentale ou mondiale – dans la prise en charge financière de cette gestion.

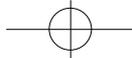
L'eau, les sols, l'énergie sont typiques des biens de troisième catégorie. Leur gestion économe, leur régénération (pour l'eau et les sols) ou leur production (pour les énergies) impliquent des actions intégrées et coopératives entre acteurs publics et privés, de l'échelle locale à l'échelle mondiale. Elles impliquent des activités humaines qui relèveront souvent d'acteurs privés. Il n'en reste pas moins que globalement ces activités visent à protéger, économiser, reconstituer, distribuer un bien commun. Les différents niveaux de gouvernance, du local au mondial sont amenés à coopérer à cette fin.





Enfin, les biens qui se multiplient en se partageant sont les biens essentiels de l'avenir, ceux qui permettent un développement humain indéfini compatible avec des ressources finies. Les entreprises de l'économie marchande, emportées par leur dynamisme et grisées par leur succès, ont voulu à la fin du ^{xx}e siècle convaincre que cette quatrième catégorie devait rentrer dans l'économie marchande, que c'était la condition même du développement des connaissances (propriété intellectuelle), du financement de l'innovation (brevets) ou même de leur diffusion (privatisation des contenus culturels). Ce faisant, elles sont sorties de leur champ légitime d'intervention et s'exposeront dans les décennies à venir à une condamnation universelle. Une des fonctions majeures de la gouvernance à tous les niveaux sera d'organiser les systèmes de mutualisation de ces biens de l'échelle locale à l'échelle mondiale.





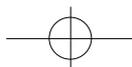
Quatrième principe

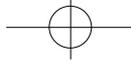
La gouvernance doit se fonder sur une éthique universelle de la responsabilité

4.1. L'humanité a une responsabilité commune : construire un monde responsable, pluriel et solidaire

La gouvernance se traduit nécessairement par des contraintes, des limites mises à la liberté de chacun. Ces contraintes, pour être légitimes, doivent être justifiées par une nécessité, un but commun reconnu par tous. De tout temps, ce but fut la défense et le développement de la communauté, de la ville, de la nation.

Le changement en ce début du XXI^e siècle n'est pas seulement quantitatif, il est qualitatif. La gouvernance, même au niveau local, renvoie à des principes communs avec l'échelle mondiale, à une responsabilité commune : la construction d'un monde à la fois divers et unifié, pluriel et solidaire. La gestion d'un territoire, quelle qu'en soit la taille, est la gestion déléguée d'une partie du monde.





4.2. Une charte des responsabilités humaines complète les deux piliers existants de la communauté internationale

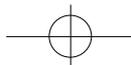
Il n'y a pas de communauté et de gouvernance sans reconnaissance de valeurs communes. C'est pourquoi la plupart des constitutions commencent par un préambule qui énonce les objectifs fondamentaux du «vivre ensemble». La communauté dégénère quand elle oublie la finalité même des relations entre ses membres pour ne plus devenir qu'une communauté circonstancielle d'intérêts, quand la famille ne devient plus qu'un ensemble de gens utilisant le même réfrigérateur.

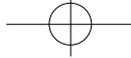
La nouvelle ère dans laquelle entre l'humanité est caractérisée par des interdépendances d'une ampleur nouvelle entre les personnes, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère. Ces interdépendances appellent une nouvelle définition de la responsabilité et une redéfinition du contrat social qui lie chaque acteur au reste de la société.

Les responsabilités se traduisent dans l'action quotidienne, mais elles s'exercent, du fait des interdépendances, à l'égard de la communauté internationale tout entière.

Après la Seconde Guerre mondiale, les nations du monde ont élaboré la *Charte des Nations unies sur la paix et le développement* et la *Déclaration universelle des droits de l'homme* pour faire face aux défis de l'époque. Jusqu'à présent, ces deux conventions ont été les piliers sur lesquels sont fondées les relations entre les peuples et entre les États à l'échelle mondiale.

Les nouveaux défis de l'humanité au XXI^e siècle rendent nécessaire une





nouvelle convention, un troisième pilier complétant les deux autres. Cette convention doit mettre l'accent sur les responsabilités des États mais aussi de tous les acteurs de la société pour assurer une dignité de vie à tous les êtres humains et pour préserver et entretenir la vie sur la planète.

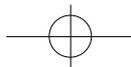
Cette « *Charte des responsabilités humaines* » doit pouvoir, aux côtés des Droits de l'homme, fonder des chartes élaborées à différents niveaux de gouvernance et par lesquelles les communautés s'instituent doublement : par les responsabilités qu'assument leurs membres les uns vis-à-vis des autres ; par les responsabilités qu'ils assument ensemble vis-à-vis de la communauté humaine tout entière.

À l'occasion du sommet de Nice, en décembre 2000, les chefs d'États membres de l'Union européenne ont adopté une Charte des droits fondamentaux. Mais une charte des droits sociaux, par exemple, ne dit rien si on ne sait ni à qui ces droits sont concrètement opposables, ni comment les citoyens européens se définissent aussi par leurs responsabilités, ni en quoi l'Union européenne assume ses responsabilités vis-à-vis du reste du monde.

4.3. La Charte définit la nature de la responsabilité

Parler de responsabilité implique d'en définir les contours. La situation nouvelle de l'humanité amène à une définition élargie de la responsabilité avec trois composantes :

- Je suis en dernier ressort responsable de l'impact, voulu ou non voulu, prévu ou imprévu de mes actes. C'est la conscience du degré d'imprévisi-





bilité de ces actes qui fonde le principe de précaution.

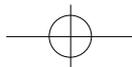
- Je suis responsable de ne pas avoir agi, en particulier en m'associant à d'autres, alors que j'avais la possibilité de le faire. En d'autres termes, je ne peux me réfugier derrière la conscience de ma propre impuissance, de ma propre ignorance ou derrière un devoir d'obéissance.
- Ma responsabilité est engagée en proportion de mon pouvoir et de mon savoir. Pouvoir et savoir sont en quelque sorte des privilèges qui créent autant de devoirs.

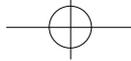
4.4. Le principe de responsabilité s'applique à tous les domaines de la gouvernance

La responsabilité a une dimension morale mais aussi une dimension juridique. Une dimension morale : c'est l'exercice de ma responsabilité qui me fait membre de la communauté. Une dimension juridique : la responsabilité a pour corollaire le devoir de transparence et le devoir de rendre des comptes.

Dans l'exercice de la gouvernance, cette approche de la responsabilité a trois conséquences majeures.

- Tout d'abord, au niveau des gouvernants et des administrations publiques, tout pouvoir induit une responsabilité de celui qui l'exerce, non seulement à l'égard de ceux qui le lui ont confié et ont la possibilité de le lui retirer mais, plus largement, à l'égard de tout ce qui, dans la société et la biosphère,

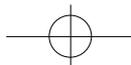


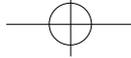


se trouve affecté par l'exercice de ce pouvoir. L'idée que la responsabilité des gouvernants ne s'exerce qu'à l'égard de leurs électeurs avait en effet tout son sens quand on pouvait considérer un pays comme une juxtaposition de territoires ou la planète comme une juxtaposition de pays dont les relations étaient de l'ordre de la diplomatie. Cette définition restrictive du devoir de rendre compte n'est plus compatible avec la réalité du monde actuel. La définition élargie de la responsabilité est l'une des manières de dire que l'on est passé, pour la planète, de l'ère de la diplomatie à l'ère de la gestion domestique. Le devoir de rendre compte ne se limite plus à un devoir du mandataire vis-à-vis de ses mandants, c'est un devoir qui s'exerce plus largement.

- Ensuite, au niveau des services publics – services d'une collectivité locale, ministères d'un État, agences spécialisées des Nations unies –, le principe de responsabilité fonde à la fois une hiérarchie des normes et des règles et une hiérarchie des loyautés.

Chaque agent de la fonction publique tend à limiter sa responsabilité au domaine de compétence de son institution et à s'exonérer de toute responsabilité personnelle dès lors qu'il y a eu respect des règles et obéissance aux ordres. Le principe de responsabilité, au contraire, rend chaque institution comptable des effets de son action sur d'autres dimensions que celles dont elle a la charge. Par exemple, si les deux objectifs essentiels de la communauté internationale sont le développement durable et la possibilité de chaque être humain de pouvoir vivre dignement, le mandat de l'OMC est subordonné à ces deux objectifs et les responsables de l'OMC sont comptables par définition de l'impact de leur action sur ces deux objectifs, indé-

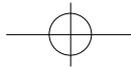
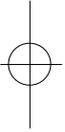


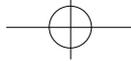


pendamment de savoir si le mandat de l'OMC se limite au développement du libre commerce. Ce qui signifie que la *Charte des responsabilités* doit avoir une valeur constitutionnelle s'imposant à l'ensemble des activités publiques.

Le principe de subsidiarité active, combiné avec le principe de responsabilité, transforme le devoir des fonctionnaires. Ce n'est plus seulement un devoir de conformité à des règles, c'est aussi et surtout un devoir de pertinence : le devoir de rechercher dans chaque cas la réponse la plus adaptée à des objectifs généraux.

- Enfin, au-delà des gouvernants et de la fonction publique, le principe de responsabilité constitue la base du contrat social, implicite ou explicite, des différents acteurs sociaux à l'égard du reste de la société. Cela vaut en particulier pour les détenteurs et gestionnaires du capital financier, matériel et immatériel : actionnaires, dirigeants d'entreprise, établissements financiers, chercheurs, enseignants, journalistes.





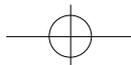
Cinquième principe

La gouvernance définit le cycle d'élaboration de décisions et de contrôle des politiques publiques

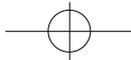
5.1. L'évolution de la société modifie les conditions d'exercice du politique

La sagesse populaire et la tradition politique démocratique ont toujours mis l'accent, dans le domaine de la gouvernance, sur la responsabilité des gouvernants élus dans la prise de décision publique et sur la nécessité de mettre en place des moyens de contrôle et un équilibre des pouvoirs («*checks and balances*») face aux dérives possibles dans l'exercice du pouvoir. Moyens de contrôle et équilibre des pouvoirs sont plus nécessaires que jamais dans la nouvelle ère ,mais impliquent eux aussi un renouvellement de la pensée. Ce renouvellement est lié à plusieurs évolutions combinées :

- Plus un problème est complexe et plus c'est le processus d'élaboration d'une solution convenable qui est important, la décision d'adopter cette solution n'étant plus que l'étape finale, le couronnement de ce processus ;
- La plupart des politiques impliquent non plus une action publique isolée mais une coopération entre acteurs de nature diverse et ces acteurs sont nécessairement associés dès la phase d'élaboration.



- Face à des problèmes techniques, scientifiques ou économiques complexes, la question de l'accès aux sources d'information et la capacité d'expertise deviennent décisives. Or, l'indépendance des sources d'information et des experts à l'égard des grands États ou des grands groupes économiques est de moins en moins assurée.
- La démocratie représentative consiste à élire des représentants qui agissent «au nom du peuple» et lui rendent compte à chaque échéance électorale. Elle convenait bien à un monde où le niveau d'éducation était bas et où l'information circulait lentement. Ce n'est plus le cas et les citoyens revendiquent souvent un autre rôle que celui d'électeur passif. L'émergence des organisations non gouvernementales (ONG), du niveau local au niveau mondial, est là pour en témoigner. Sans pouvoir prétendre à une «représentativité» équivalente à celle que confère le suffrage universel, elles incarnent l'aspiration à des formes plus participatives d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques.
- Le développement des grandes entreprises multinationales, dont le chiffre d'affaires dépasse maintenant souvent le Produit intérieur brut de bien des États, représente *dans les faits* un pouvoir et un impact sur la vie de la collectivité bien supérieur à ceux des politiques publiques. À ce titre, et au nom même du principe de responsabilité, elles doivent se voir opposer les mêmes conditions de transparence de contrôle et de contre-pouvoirs que les gouvernants eux-mêmes. Ce principe vaut aussi pour les grandes ONG.
- Enfin, et toujours en conformité avec le principe de responsabilité, contrôle et contre-pouvoirs ne peuvent se limiter aux mandants dont les



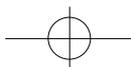
dirigeants sont les mandataires. Les électeurs dans le cas des responsables politiques, les actionnaires dans le cas des entreprises, les adhérents dans le cas des associations.

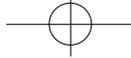
5.2. Le politique organise le processus collectif d'élaboration et de mise en œuvre des décisions publiques

Ainsi, l'évolution de la société conduit-elle à une autre vision de la décision publique. Alors qu'autrefois l'attention portait presque exclusivement sur la procédure de choix entre solutions alternatives, elle doit se porter plutôt aujourd'hui sur la conception de processus coopératifs d'élaboration de solutions satisfaisantes, sur les processus de mise en œuvre partenariale, enfin sur les procédures publiques d'évaluation.

Cette évolution est visible aussi bien au niveau local, comme l'illustrent par exemple les procédures participatives d'élaboration et de contrôle des budgets, qu'au niveau mondial. Dans cette nouvelle configuration de la gouvernance, quatre principes se dégagent :

- Distinguer pouvoir de proposition et pouvoir de décision. Cette distinction a été le fondement de la construction européenne. Il s'agissait en effet de résoudre la quadrature du cercle : les politiques devaient être élaborées dans l'intérêt commun européen ; mais les instances démocratiques restaient – et restent encore en grande partie – les États membres, jaloux de leurs prérogatives et de leur souveraineté. L'Europe n'a pu avancer que dans la mesure où le monopole du pouvoir de proposition, donc la responsabilité d'organiser le processus d'élaboration des politiques, a été donné à

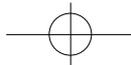


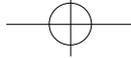


la Commission européenne. Le Conseil européen, formé des chefs d'État ou de leurs représentants, garde de son côté le pouvoir de décision. Cette distinction présente beaucoup d'intérêt dans tous les cas, aujourd'hui nombreux, où les institutions démocratiques sont élues à une échelle qui n'est pas l'échelle réelle des problèmes. Appliqué à la gouvernance mondiale, par exemple, ce principe ferait du secrétariat général une véritable institution extra-nationale dotée d'un pouvoir exclusif de proposition. La responsabilité d'organiser un processus public d'élaboration de propositions donnerait à la communauté internationale une force et une légitimité que les négociations diplomatiques et les conférences internationales ne lui confèrent pas actuellement.

- Organiser le débat public. Face aux défis complexes de nos sociétés, les citoyens sont souvent démunis. Les dispositifs institutionnels leur paraissent souvent incompréhensibles. Les «experts», rarement indépendants, occupent le devant de la scène et s'y entendent à invalider toute opinion qui ne vient pas de leur corporation. Dans ces conditions, le débat public a trois vertus majeures : il permet de construire les termes du débat et de le rendre progressivement intelligible au plus grand nombre ; il oblige à sortir d'une confrontation/négociation plus ou moins secrète entre les intérêts en présence ; il permet de faire émerger de nouveaux types de relations et d'alliances.

- Au stade de la mise en œuvre, ne pas confondre la nature d'une politique et le statut des acteurs de sa mise en œuvre. Trop souvent encore la gouvernance, à tous les niveaux, est fondée sur une distinction simpliste : les acteurs publics relèvent d'acteurs publics et les objectifs privés d'acteurs





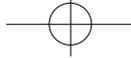
privés. Ce simplisme se prête à toutes les hypocrisies et tous les angélismes. Les États sont souvent sous influence de puissants lobbys – y compris des lobbys corporatistes internes à la fonction publique –, et bien des systèmes publics fonctionnent dans une logique de rente et de monopole, au service des détenteurs d'une parcelle de pouvoir. Enfin, les institutions publiques et politiques évoluent lentement, ce qui constitue un handicap considérable dans une situation en évolution rapide. Mais, en sens inverse, les carences du système public ne sauraient justifier une privatisation du service lui-même. C'est l'art de combiner objectifs publics et acteurs de statuts multiples qui sera déterminant dans l'avenir.

- L'exercice réel des contre-pouvoirs suppose l'existence de réseaux d'expertise indépendants. Trop souvent, les pouvoirs publics de tous niveaux confondent information et relations publiques. En outre, les réseaux d'information publics souffrent en général de trois contraintes : une contrainte territoriale (ils se bornent aux limites du territoire administré) ; une contrainte de méthode (l'information qui remonte est conditionnée par les rapports de pouvoir) ; une contrainte d'interlocuteur (les informations venant de l'étranger transitent par les voies officielles).

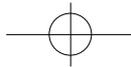
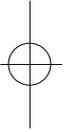
Dans ces conditions, il est essentiel pour l'avenir de la démocratie de développer à tous les niveaux des réseaux d'expertise indépendants capables de confronter et de synthétiser plus librement expériences et information et capables de créer des circuits courts entre l'information «d'en haut» (les pouvoirs) et celle «d'en bas» (les simples citoyens).

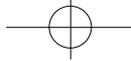
Les médias sont parfois qualifiés de «quatrième pouvoir» aux côtés des





pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ils occupent une place essentielle dans les sociétés démocratiques, mais ils se heurtent eux aussi à plusieurs limitations : la concurrence entre médias qui pousse à privilégier l'événementiel et l'information formatée ; l'influence des grands groupes économiques dont ils dépendent souvent ; l'absence de capacités propres d'expertise ; le souci de ne pas se couper des sources officielles d'information.





Sixième principe

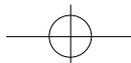
La gouvernance organise les coopérations et les synergies entre acteurs

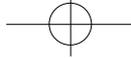
6.1. Les pouvoirs publics doivent savoir entrer en dialogue et en partenariat avec les autres acteurs

La gouvernance doit permettre de donner un sens collectif à la communauté. Les pouvoirs publics, sans en avoir l'exclusivité, sont en général les mieux placés pour susciter dialogues et partenariat, être les catalyseurs de l'action collective.

Les États qui ont le mieux réussi à conduire le développement économique sont ceux qui ont eu la capacité d'organiser et de mobiliser tous les acteurs autour d'un projet commun. La même chose s'observe au niveau local, où personne ne conteste à un maire la légitimité à réunir l'ensemble des acteurs du territoire.

Dans l'avenir, cette capacité des pouvoirs publics à entrer en dialogue et en partenariat avec des acteurs de toute nature sera une dimension essentielle de la gouvernance. Mais elle implique un changement culturel profond de la part des gouvernants et de la fonction publique, et des changements dans les procédures.

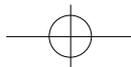


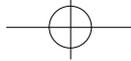


Les pouvoirs publics, en particulier les États, ont en général pour tradition de se situer au-dessus de la société, dont ils sont pourtant l'émanation. L'idée d'un dialogue d'égal à égal, sans que l'administration impose son langage, ses catégories mentales, ses contraintes, ses procédures et ses rythmes, reste peu partagée, notamment quand il s'agit de dialogue avec les catégories les plus pauvres de la société, les plus éloignées du pouvoir et de ses codes.

Dans l'avenir, cette capacité à organiser et mobiliser des acteurs de nature diverse sera une dimension essentielle de la gouvernance.

Plus rigides sont les procédures, moins grande la liberté des fonctionnaires de les adapter, et plus l'administration impose à ses interlocuteurs les modalités du dialogue. C'est évidemment contraire à un dialogue véritable qui suppose une possibilité d'écoute et d'influence mutuelles. La contradiction est plus flagrante encore quand il s'agit pour les pouvoirs publics d'entrer dans un partenariat à long terme avec d'autres acteurs. Car, pour que naisse un réel partenariat autour d'un projet commun, il faut une liberté de négociation et d'initiative de la part de chaque partenaire, faute de quoi les pouvoirs publics étouffent ceux qu'ils croient embrasser. Bien des partenariats recherchés de bonne foi par les pouvoirs publics ne sont dans la pratique qu'une invitation faite à d'autres de participer à un projet défini unilatéralement par l'administration.





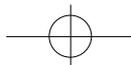
6.2. L'entrée des pouvoirs publics en partenariat repose sur les principes de responsabilité et de subsidiarité active

Le changement culturel que nécessite pour les administrations de tous niveaux «l'entrée en projet partagé» suppose la mise en œuvre du principe de subsidiarité active. Celui-ci fait passer l'administration et ses membres du «devoir de conformité» (la mise en œuvre de règles uniformes) au «devoir de pertinence» (la recherche de la meilleure solution pour la mise en œuvre de principes directeurs).

La liberté ainsi offerte ne va pas non plus sans la création d'un esprit de service public largement partagé et sans une transparence et des contrôles démocratiques renforcés. La plupart des règles administratives qui enferment les agents dans une routine conformiste sont fondées sur une double crainte : crainte que les espaces de liberté offerts aux agents de la fonction publique ne renforcent l'arbitraire administratif et la corruption ; crainte que l'administration ne se substitue au pouvoir politique dans la prise de décision.

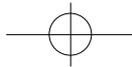
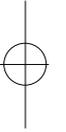
Mais l'expérience montre qu'arbitraire administratif et corruption bénéficient tout autant de la surabondance de règles que de leur absence.

Quant aux relations entre pouvoir politique et administration, elles appellent de leur côté un changement culturel profond. Tant que cette relation est fondée sur l'ancienne conception selon laquelle le politique a le «monopole du sens» et l'administration n'est que l'agent d'exécution de décisions prises par le politique, la situation est sans issue : la bureaucratie (c'est-à-dire l'enfermement dans les règles) et la technocratie (c'est-à-dire le pouvoir de





l'administration dissimulé sous son apparente docilité aux directives politiques) ont de beaux jours devant elles.





Septième principe

La gouvernance est l'art de concevoir des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis

Il ne suffit pas de poursuivre des objectifs louables et de décider de « bonnes » politiques, il faut les mettre en œuvre. L'art de la gouvernance est un art de la mise en œuvre, un art de l'action, un art de concevoir des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis.

Cet art ne se réduit pas au vote de lois ou à l'établissement de règles. Il repose surtout sur le fonctionnement des services publics et sur la capacité à les faire évoluer.

7.1. Le management public et sa réforme sont au cœur de la gouvernance

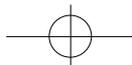
Les organisations de grande taille sont nécessairement complexes. Elles font coopérer un grand nombre de personnes avec leurs propres références culturelles, leurs enjeux et leurs passions. Elles mettent en œuvre un grand nombre de procédures juridiques et techniques, souvent accumulées par strates successives au fil des années. Elles gèrent de multiples rapports de pouvoir.



Chaque organisation a une «logique profonde» qui gouverne ses réactions, qui délimite ce qu'elle perçoit de la réalité, qui oriente – voire détermine – la nature des solutions qu'elle est capable de concevoir et de mettre en œuvre. Cette logique profonde s'impose, à l'insu même de ses acteurs, même si elle est contradictoire avec les objectifs assignés à l'organisation. L'art de la gouvernance est l'art de concevoir des institutions publiques dont la logique profonde soit cohérente avec les missions qui leur sont assignées.

Pour prendre quelques exemples simples, comment s'étonner qu'un dirigeant d'entreprise rémunéré par des «stock options» se sente plus proche de ses actionnaires que de ses salariés ? Qu'un gestionnaire de patrimoine jugé sur sa performance à court terme s'intéresse peu au long terme ? Qu'un élu ait en tête avant tout les conditions de sa réélection ? Qu'un fonctionnaire travaillant dans un service sectorisé et pyramidal privilégie la satisfaction de son chef plutôt que la coopération avec d'autres services ? Que dans des sociétés où l'argent s'acquiert par la ruse les fonctionnaires soient moins portés au respect du public qu'à la corruption et au clientélisme ?

Comment un service public financerait-il volontiers un débat public ou la construction de réseaux humains à long terme s'il est jugé sur des réalisations matérielles tangibles à court terme ? Comment s'engagerait-il dans un partenariat à long terme si les procédures budgétaires interdisent un engagement public au-delà d'une année ? Comment s'impliquerait-il dans des processus coopératifs si la lourdeur des procédures administratives l'en empêche par ailleurs ? Comment un banquier jugé sur le montant de prêts «placés» dans l'année serait-il disposé à multiplier les négociations sur des



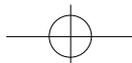


petits prêts ? Comment des fonctionnaires pourraient-ils s'intéresser à l'impact de leur action à long terme si la seule évaluation qui en est faite est à court terme ? Comment un fonctionnaire international serait-il incité à porter un jugement franc sur la politique d'un grand pays s'il est surtout jugé sur sa souplesse diplomatique ?

L'ingénierie institutionnelle, c'est-à-dire l'art de concevoir des institutions dont la «logique profonde» va dans le sens des objectifs poursuivis, doit donc être une dimension majeure de l'action politique. Or, à tous les niveaux de la gouvernance, on observe un déficit d'attention et de compétence à l'égard de cette ingénierie. Des milliards sont dépensés pour analyser et améliorer la gestion des entreprises. Très peu pour la gestion des services publics, et ceci pour de multiples raisons : les responsables politiques focalisent leur attention sur le débat politique plutôt que sur le fonctionnement administratif ; ils regardent les administrations depuis «le haut» alors qu'on ne peut les comprendre qu'à partir «d'en bas» ; ils s'intéressent plus aux organigrammes et à la nomination des responsables qu'au fonctionnement concret des services publics ; la coupure entre «la politique» et «l'administratif» stérilise les réflexions stratégiques sur les organisations ; la conduite d'une réforme profonde des institutions publiques est longue et difficile, donc peu gratifiante pour un élu.

Plus grave encore, ce déficit d'attention au management public compromet les réformes des services publics.

Toute grande organisation a une grande inertie. Elle sait résister à des volontés de réforme impulsées de l'extérieur. À cette inertie naturelle s'est

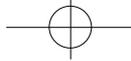


ajoutée souvent, dans le cas des organisations publiques, une inadaptation des stratégies de réforme : trop peu persévérantes dans la durée, variant au gré des alternances politiques, confondant effets d'annonce et stratégie, trop formalistes, reposant sur des analyses simplistes du fonctionnement des organisations, incapables de s'appuyer sur une aspiration interne de leurs propres agents aux réformes et exacerbant de ce fait les résistances au changement, menées sans vision d'ensemble, croyant que le changement de responsable peut induire une évolution réelle des cultures internes construites au fil du temps, fondées sur une vision dépassée de la gouvernance, etc. Ce qui explique l'échec fréquent des tentatives de réforme, effet direct du déficit d'investissement dans le management public.

Les conséquences de ces échecs répétés sont immenses. En prétendant que les organisations publiques sont par nature peu performantes, bureaucratiques et incapables de se réformer, on prépare l'opinion à leur démantèlement.

7.2. Concepts, structures, cultures, procédures, ressources humaines et modes d'évaluation constituent les dimensions principales de l'ingénierie institutionnelle publique

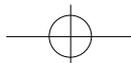
a) Les *concepts* forment l'idéologie générale des services publics : la représentation que les organisations et leurs membres se font d'eux-mêmes, de leur rôle, de leur place dans la société ; le regard qu'en retour la société porte sur la gouvernance, les attentes qu'elle formule à son égard. Dans la situation actuelle qui nécessite un changement de regard et de nouveaux concepts, l'accord sur des principes communs de gouvernance est indispensable.

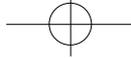


b) Les *structures* actuelles restent en général sectorielles et hiérarchiques. Il s'agit aujourd'hui de traduire dans les structures la priorité donnée à l'approche territoriale, le travail en réseau, la coopération entre acteurs, les marges de liberté de chacun en contrepartie d'une responsabilité personnelle plus clairement assumée.

c) Les *cultures* administratives. Chaque organisation a son style, ses habitudes, sa culture. Cette culture, partagée par la plupart de ses membres, se construit au fil des années, largement influencée par le mode de fonctionnement des structures. Il n'est donc pas étonnant de trouver dans la plupart des structures une tendance à rester dans son coin, à être conformiste, à éviter la prise de risque, à gérer sa parcelle de pouvoir. Quatre types d'attitudes doivent être privilégiés dans l'avenir : le sens du service public, incluant le devoir d'écoute et de dialogue ; le goût et la capacité à coopérer ; le sens de la responsabilité personnelle ; la capacité d'initiative et de jugement.

d) Les *procédures*. Actuellement, elles sont en général conçues pour garantir l'égalité des citoyens, pour assurer une gestion rigoureuse des fonds publics, pour permettre aux gouvernants de décider l'affectation de ces fonds, pour assurer un accès égal de toutes les entreprises à la commande publique. Tous ces objectifs sont incontestables. Malheureusement, la manière dont on prétend traditionnellement les mettre en œuvre, par l'addition de contraintes uniformes mal adaptées à la diversité des situations et par la multiplication des contrôles *a priori*, ne permet pas vraiment de les atteindre. Cela a des conséquences très négatives sur la pertinence de l'action publique. Les déviations bureaucratiques sont indissociables d'une

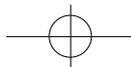


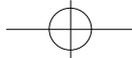


conception archaïque du pouvoir selon laquelle délimiter et accroître un territoire de compétence, ordonner ou contrôler sont plus importants qu'orienter, convaincre, dialoguer, coopérer. Seule une analyse détaillée des procédures permet de révéler les postulats sur lesquels elles se fondent et d'évaluer leurs conséquences sur le comportement quotidien des acteurs.

e) La *gestion des ressources humaines*. Elle est décisive et son importance croît avec la complexité des problèmes à traiter et avec la responsabilité personnelle confiée à chacun. Une gestion de qualité repose sur trois facteurs : la formation initiale ; le façonnage des mentalités et des attitudes par les structures et les procédures ; l'enrichissement de la compétence par l'autorité quotidienne, ce qui suppose que l'institution soit conçue comme un dispositif d'apprentissage permanent. Les systèmes publics ont souvent une gestion déficiente de leurs ressources humaines : les formations initiales préparent peu à la gestion des relations ; le mode de gestion engendre des mentalités trop bureaucratiques ou trop clientélistes ; les organisations ne sont pas pensées comme des «systèmes apprenants».

f) Les *systèmes d'évaluation*. Explicites mais plus encore implicites, non codifiés dans des règles et des procédures, les critères et systèmes d'évaluation forment les mentalités, les attitudes et les réflexes. Ils sont des révélateurs de ce qui est attendu *en réalité* des agents du secteur public. Ils reflètent la hiérarchie effective des valeurs, souvent en contradiction avec les discours officiels : docilité ou initiative, fidélité à un patron ou au service public, renforcement du pouvoir de l'institution ou priorité à la coopération avec les autres, service des puissants ou égalité des citoyens, conformisme ou encouragement à l'innovation, etc.





Huitième principe

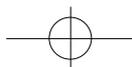
La gouvernance permet une maîtrise des flux d'échange des sociétés entre elles et avec la biosphère

8.1. Les systèmes d'information sont une composante majeure de la gouvernance

Systeme de régulation de la société, la gouvernance s'attache nécessairement à capter et relier les informations permettant de produire un diagnostic permanent de l'état du système, mesurer les échanges internes et externes et prendre les mesures correctrices nécessaires. La structure, la qualité et la disponibilité publique de ces informations sont donc un enjeu décisif de la gouvernance.

Pour cela, tous les États importants et les institutions internationales ont développé des systèmes statistiques, et Internet provoque par ailleurs une croissance exponentielle de l'information disponible. Et pourtant, il est rare que les sociétés disposent de l'information pertinente nécessaire à leur auto-organisation et à leur pilotage. On peut observer dans la gouvernance actuelle quatre limites sérieuses.

- Ce sont les données financières et la mesure monétaires des flux qui sont privilégiées. La richesse des nations est encore mesurée presque exclusive-



ment par le Produit intérieur brut (PIB), qui n'accorde de valeur qu'aux échanges marchands. On en connaît tous les effets pervers. Ce type de mesure ignore tout à la fois le travail domestique, le capital social, l'évolution de la qualité de la vie et celle des stocks de richesses naturelles. On ne connaît les échanges que dans la mesure où ils sont valorisés au plan monétaire : ce qui n'a pas de prix n'a pas de valeur, donc pas d'intérêt, donc pas de mesure. C'est vrai dans l'entreprise, mais c'est également vrai à l'échelle des territoires. C'est pourquoi une grande ville moderne connaît infiniment moins bien les relations en son sein et avec l'extérieur que ne les connaissait il y a mille ans un village chinois. Paradoxe étonnant mais facilement explicable, le développement des sciences, des techniques et des systèmes d'information nous a rendus de plus en plus ignorants de notre propre réalité concrète. Comme tout est converti en valeur monétaire et tout s'échange sur un marché devenu mondial, la valeur monétaire devient la mesure de toute chose et la connaissance des relations concrètes s'estompe. Une ville, par exemple, connaît mal ses consommations d'énergie, connaît mal les flux d'échange de matière en son sein et avec l'extérieur.

- La production de l'information est sous contrôle des institutions. De ce fait, elle ne peut échapper aux représentations et aux enjeux de pouvoir de ces institutions. Il en résulte un déficit de crédibilité.

- Chaque institution publique produit de l'information pour ses propres besoins. L'activité des organisations publiques en fait de grands producteurs de connaissances de la société sur elle-même, mais chaque organisation produit cette information en fonction de ses propres nécessités institutionnelles. L'addition de ces informations ne donne pas nécessairement une

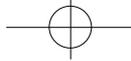


image pertinente du monde et de la société.

- L'extrême abondance actuelle de l'information et la facilité d'accès crée un effet de saturation, de brouillage, de bruit. L'enjeu de la démocratie se déplace : c'était hier l'accès à l'information ; ce sera demain la structuration, la sélection et la synthèse de l'information.

Il faut aujourd'hui concevoir des dispositifs capables de permettre un changement de perspective.

8.2. La gestion de l'information publique doit contribuer à rendre le monde et la gouvernance intelligibles

Pour que la communauté joue pleinement son rôle de médiation entre les individus et le monde, la gouvernance doit contribuer à rendre le monde intelligible à chacun. Cette fonction concerne en particulier la connaissance qu'a la communauté d'elle-même (les systèmes publics sont, à travers leur action, producteurs de masses considérables d'information sur la communauté, mais il est rare que cette information soit restituée à la communauté) ; la compréhension du fonctionnement des systèmes publics eux-mêmes (qui apparaissent souvent aux yeux de la population opaques, compliqués et donc suspects) ; la compréhension du monde extérieur.



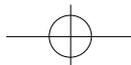
8.3. L'organisation de systèmes d'information indépendants suppose la mise en place de réseaux

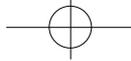
C'est un domaine où l'organisation de la société civile à l'échelle mondiale est particulièrement efficace. Les évaluations qui en émanent sont souvent jugées par l'opinion publique plus crédibles, car plus indépendantes, que les évaluations publiques. C'est un exemple où des acteurs privés remplissent une fonction d'intérêt public. Le cas de *Transparency international*, qui s'intéresse aux questions de corruption et dont l'index est devenu une véritable norme, est à cet égard éloquent. De même, dans les relations entre entreprises, des normes de qualité d'origine privée, comme la norme ISO, sont devenues des normes de référence utilisées aussi par la puissance publique.

Il faut donc que les pouvoirs publics acceptent de soutenir cette production autonome de l'information et en reconnaisse l'intérêt public. L'accès à l'information primaire à la base constitue souvent un défi majeur et suppose la mise en place de réseaux internationaux d'acteurs privés, la plupart du temps associatifs.

8.4. Le choix des indicateurs et de leur combinaison est décisif

Dans un monde imprégné de la culture – et parfois du culte – du chiffre, ce qui n'est pas mesuré et chiffré tend à disparaître de la conscience publique et de celle des responsables publics et administratifs. Autre effet pervers, ces indicateurs induisent des politiques portant sur les symptômes plutôt que sur les causes. Pour prendre deux exemples pris dans l'agriculture, l'absence de recours à des mesures synthétiques de qualité du sol fait perdre





conscience de sa dégradation et l'absence d'information du consommateur sur la qualité nutritionnelle d'un produit le fait juger sur son prix et son aspect plutôt que sur sa valeur pour la santé. Une société qui, à l'issue d'un débat public, conviendrait des mesures qui caractérisent le mieux ce qu'elle souhaite être et devenir ferait un grand pas dans le sens de la démocratie.

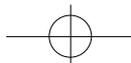
Ces mesures devraient en particulier permettre une connaissance concrète des flux et du capital social de chaque société.

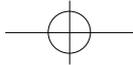
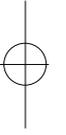
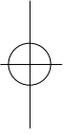
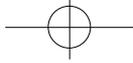
a) La connaissance des flux de matière et «l'empreinte écologique» des sociétés

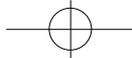
Les sociétés économiquement développées sont appelées à produire plus de bien-être avec moins de matière. Il est nécessaire pour cela que chaque personne, chaque territoire, chaque État et la communauté mondiale tout entière aient conscience de la manière dont les biens et services consommés combinent travail humain, information et ressources naturelles limitées. C'est la base de la future fiscalité et de la réorganisation de la production.

b) La connaissance du «capital social» des sociétés

La prise de conscience s'opère progressivement de l'importance de la richesse humaine des sociétés, comme fondement de leur qualité de vie aujourd'hui, de leurs capacités de développement et d'évolution demain. L'expérience du microcrédit, par exemple, montre que son intérêt principal n'est pas de créer de l'emploi et des revenus, mais tout simplement d'élever les capacités relationnelles de ses bénéficiaires. Patrimoine naturel et capital social vont devenir bien plus importants à évaluer et à développer que le capital de machines. Pour cela, il faut se donner les moyens de les mesurer.







Neuvième principe

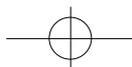
La gouvernance permet de gérer la durée et de se projeter dans le temps

Préserver son identité et être capable d'évoluer ; accueillir la modernité sans se laisser envahir et détruire par elle ; anticiper les mutations à venir et s'y préparer ; mobiliser les énergies et les passions autour d'un projet commun, ciment de la cohésion de la communauté : la gouvernance, à toutes les échelles, est liée au temps aussi sûrement qu'elle est liée à l'espace. Elle y est liée, avec cette double dimension de tout système de régulation : assurer la stabilité et la cohésion ; permettre l'évolution choisie et résister à l'évolution subie.

Cet «art de gérer le temps», au cœur de la gouvernance, comporte plusieurs dimensions.

9.1. L'art de maîtriser et d'harmoniser les rythmes d'évolution des sociétés

Les sociétés n'évoluent pas en bloc. Les sciences et les techniques évoluent très vite, entraînant l'économie dans leur sillage. Mais les systèmes de pensée, l'organisation sociale et spatiale, les infrastructures, les institutions,





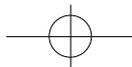
les modèles culturels évoluent beaucoup plus lentement. Le *décalage* entre les rythmes d'évolution, qui nous conduit à penser les problèmes de demain avec les idées d'hier et à les gérer avec les institutions d'avant-hier, représente un réel danger. Les institutions de la gouvernance sont souvent héritées du passé et ne sont plus adaptées aux réalités d'aujourd'hui et de demain. Des institutions ou des politiques nées dans un autre contexte continuent à vivre et à agir, parfois à contresens, tandis que d'autres régulations, pourtant indispensables, font cruellement défaut. Ainsi, la réputation des grandes métropoles d'être ingouvernables renvoie souvent au fait qu'aucune gouvernance métropolitaine n'a pu évoluer au même rythme que l'expansion urbaine. Ainsi également, les interdépendances mondiales et la globalisation économique n'ont pas encore conduit à la mise en place d'une gouvernance légitime et efficace.

La vitesse d'évolution n'est pas un but en soi qui s'imposerait à l'humanité entière ; bien au contraire, il devient urgent, si l'humanité veut maîtriser son évolution, de ralentir ou bloquer certaines transformations, au moins le temps de la réflexion et du débat.

Freiner ce qui va vite, accélérer la transformation de ce qui va lentement constitue un signe de lucidité et de sagesse.

9.2. L'art de conduire des stratégies à long terme

C'est quand les États savent proposer à la société une stratégie à long terme qu'ils se révèlent irremplaçables dans le développement des sociétés. La chute du communisme a montré toute la différence entre la planification et





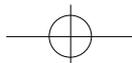
la stratégie. La planification prétend régir les différents aspects de la vie économique et sociale. La stratégie se concentre sur l'essentiel, sait combiner la continuité avec la souplesse nécessaire à la gestion des incertitudes et à la saisie des opportunités ; elle fait converger les énergies autour d'un projet commun ; elle anticipe et prépare les mutations en conduisant les changements structurels, culturels et institutionnels nécessaires.

La stratégie construit les relations entre le local et le global non sous forme de directives «venues d'en haut», mais par l'organisation des espaces d'échange et de réflexion collective. Dans une gouvernance qui privilégie l'approche territoriale et reconnaît qu'on ne peut penser la complexité qu'à partir du concret et du local, le «temps long» n'est pas l'apanage des États ; il appartient aux citoyens.

9.3. L'art d'associer les horizons temporels des acteurs

L'un des obstacles majeurs au partenariat entre acteurs de nature différente est que chacun a ses propres horizons et ses propres rythmes. Le partenariat, lui, implique des échéances communes. Les systèmes publics ont leurs rythmes, découlant de leurs procédures : le temps d'instruction des dossiers, le budget annuel, la programmation pluriannuelle, les échéances électorales. Ces rythmes ne sont pas ceux de la société qui vit plutôt à la fois dans l'urgence et dans le long terme. Pour entrer en partenariat, les systèmes publics doivent être capables d'accepter les rythmes des autres et d'assouplir leurs procédures en conséquence.

L'art d'associer plusieurs horizons temporels se retrouve dans la conduite



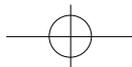


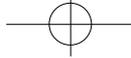
des stratégies et des mutations. Il faut en permanence combiner des actions d'horizons temporels différents et trouver les premiers pas opérationnels des actions à long terme. La politique énergétique en fournit un bon exemple. Chacun a conscience de la nécessité de réduire dans des proportions considérables la consommation d'énergie des pays riches et cela ne peut se faire sans combiner des actions d'horizons temporels très divers : changement des attitudes des consommateurs, modification des produits et des processus industriels, taxation, changement des systèmes de transport et de la structure même des villes.

9.4. L'art de concevoir les rythmes propres de la gouvernance

Une société a besoin de grands rythmes collectifs. Elle ne peut vivre ni seulement au jour le jour ni dans un climat de remise en cause permanente. Aujourd'hui, la grande majorité des rythmes sociaux communs, si l'on excepte les grands rites religieux, sont définis à l'échelle des États nationaux. Les temps de réflexion collective sont souvent associés aux périodes électorales dans les pays démocratiques, avec l'inconvénient de mélanger intimement réflexion de la société sur elle-même et enjeux de pouvoir.

L'effort fait par l'ONU, à partir des grandes conférences internationales inaugurées avec le Sommet de la Terre, de définir des échéances d'évaluation de la mise en œuvre des conclusions de ces conférences va dans le même sens. L'un des enjeux majeurs de la gouvernance mondiale sera de concevoir les rythmes de la communauté mondiale en formation.





Dixième principe

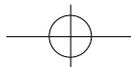
La gouvernance, de la légalité à la légitimité

10.1. Le fossé se creuse entre légalité et légitimité de la gouvernance

Une gouvernance est *légale* quand l'exercice du pouvoir est régi par un ensemble de règles et de principes issus de la tradition ou consignés dans une Constitution, des lois écrites et des jurisprudences.

La *légitimité* de la gouvernance est une notion beaucoup plus subjective. Elle renvoie au sentiment de la population que le pouvoir politique et administratif est exercé par les «bonnes» personnes, selon de «bonnes» pratiques et dans l'intérêt commun. Cette adhésion profonde de la population et d'une société tout entière à la manière dont elle est gouvernée est une dimension essentielle de la gouvernance. Pour durer, celle-ci ne peut jamais, quel que soit l'autoritarisme d'un régime et l'importance des moyens répressifs à sa disposition, s'imposer par la pure contrainte ; elle doit rencontrer dans le cœur de la société un minimum d'écho et d'adhésion.

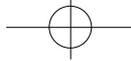
La démocratie a toujours tendance à considérer qu'une gouvernance légale est automatiquement légitime, puisque l'adhésion populaire aux formes d'exercice du pouvoir s'est manifestée par le vote majoritaire des constitu-



tions et des lois et que l'adhésion aux modalités concrètes de l'exercice de ce pouvoir se renouvelle périodiquement par les élections. La réalité est bien plus complexe que la théorie. Si dans certains pays la Constitution est l'acte fondateur de la communauté, dans beaucoup d'autres c'est un document pour spécialistes, mal connu du peuple et sans lien réel avec sa perception du pouvoir. Le jeu démocratique lui-même peut parfaitement faciliter une tyrannie des intérêts de la majorité, dans laquelle d'importantes minorités ne se reconnaissent pas. Dans beaucoup de pays, en Afrique, en Amérique latine, en Asie, où le modèle de la démocratie parlementaire a été importé dans les valises de l'ancienne puissance coloniale, le nouveau système politique s'est superposé à des régulations anciennes, consacrées et légitimées par la tradition. Ces régulations anciennes ont été contraintes de se travestir ou de se dissimuler mais elles restent néanmoins vivantes. On le constate chaque jour, par exemple, avec la superposition des droits fonciers ou des modes de règlement des conflits.

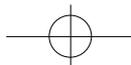
Au sein même des sociétés où est née la démocratie parlementaire, on note un discrédit croissant de la politique, le déclin du respect de la chose publique, un décalage entre les modes d'exercice du pouvoir et les aspirations de la société ou la nature des défis à relever. C'est le révélateur d'un fossé en train de se creuser entre légalité et légitimité du pouvoir ; ce fossé, s'il persistait, serait une menace pour la démocratie elle-même.

L'efficacité de la gouvernance et sa légitimité se renforcent ou se dégradent mutuellement. Pour être réellement moteur dans une politique de développement, un État national, par exemple, doit être fort et respecté, doit pouvoir convier les acteurs à se mobiliser ensemble, faire respecter des



règles, lever l'impôt, mobiliser l'épargne. Il ne saura le faire, régime démocratique ou pas, s'il n'est pas respecté. Et il n'est pas respecté s'il apparaît inefficace ou corrompu. Comment défendre l'idée d'une action publique renforcée si celle qui existe est jugée inefficace, conduite dans l'intérêt d'une minorité sans réel souci du bien commun ou si l'État impose des réponses à des questions qu'il n'a pas comprises ? Comment plaider pour l'action publique si l'administration est perçue comme peuplée de fonctionnaires au mieux bornés, au pire paresseux, incompetents et corrompus ?

Cette crise de légitimité est plus sérieuse encore pour la gouvernance mondiale. D'un côté les régulations actuelles ne sont pas à la hauteur des interdépendances de la société mondiale actuelle. De l'autre, toute initiative pour renforcer ces régulations risque de ne rencontrer aucune adhésion populaire si la légitimité de celles qui existent déjà est sujette à caution. Or, c'est le cas : l'ONU est souvent perçue comme une mascarade coûteuse. Sa légitimité démocratique est limitée, coincée entre le droit de veto de quelques grands pays au Conseil de sécurité et l'hypocrisie du principe «un État, une voix» qui fait semblant de mettre sur le même pied le Népal, le Burkina et les États-Unis. Même crise de légitimité pour la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, devenus dans la pratique des outils d'action des pays riches sur les pays pauvres. Les règles internationales énoncées par des autorités sans visage, sans mandat clair, sans instance de recours identifiable prolifèrent, minant l'autorité de ces règles et leur effectivité, mais discréditant aussi à l'avenir la prétention d'en formuler d'autres, y compris dans les domaines où l'on dénonce la loi de la jungle et la prolifération des injustices. D'autant plus que la cohérence entre les actions des agences des Nations unies n'est pas assurée et que les moyens



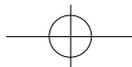


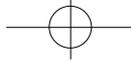
financiers et réglementaires de promouvoir leurs idées et d'imposer l'application des règles qu'elles édictent leur font en général défaut. La gouvernance mondiale actuelle, principalement faite de relations entre États nationaux, cumule les déficits de légitimité : ceux qui tiennent au déficit de légitimité des États eux-mêmes et ceux qui tiennent aux modalités des relations entre États.

Renforcer la légitimité de la gouvernance, du local au mondial, constitue donc un enjeu essentiel.

La gouvernance, pour être légitime, doit comporter trois composantes :

- La communauté est consciente d'elle-même, de l'importance des interdépendances en son sein et avec l'extérieur et elle ressent clairement le besoin d'établir des régulations assurant sa cohésion, sa survie, son épanouissement. La gouvernance répond alors à un besoin.
- Les systèmes de régulation reposent sur un socle éthique, des valeurs et des principes communs reconnus par tous. En particulier, les membres de la communauté sont traités de manière équitable.
- L'exercice pratique du pouvoir et la mise en œuvre des régulations sont satisfaisants. Les gouvernants sont compétents et dignes de confiance. Les méthodes mises en œuvre sont pertinentes, évaluées et sans cesse perfectionnées. Les modes de faire et les comportements sont enracinés dans la culture.





10.2. La gouvernance légitime répond à un besoin ressenti par une communauté

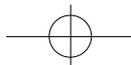
a) La légitimité de la gouvernance dépend de la conscience que la communauté a d'elle-même.

Que serait la Chine sans l'histoire de l'empire chinois, la France sans son État, les États-Unis sans la Déclaration d'indépendance ? Que serait la construction européenne sans les institutions, les traités et les règles communes ? En sens inverse, combien de nouveaux pays indépendants sont une mosaïque de peuples où l'existence d'un État commun, d'un drapeau, d'une armée, d'un parlement même ne renvoient pas à la conscience intime d'une communauté d'intérêt et de destin. La coïncidence d'un échelon de gouvernance et d'une véritable communauté vécue est et sera de plus en plus exceptionnelle. C'est pourquoi seule la conscience de communautés plurielles, chacune faite d'unité et de diversité, peut répondre aux défis du XXI^e siècle.

À l'échelle mondiale, la conscience d'une communauté reste à construire. C'est un des rôles de la gouvernance de la faire émerger en créant des événements instituants, en révélant sans cesse les interdépendances, en multipliant les situations de coopération.

b) Pour que la gouvernance soit jugée légitime, il faut que sa nécessité soit claire.

Toute gouvernance crée un équilibre entre la protection de l'autonomie de chacun et les contraintes imposées *au nom du bien commun*. Dès que le bien

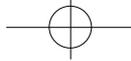


commun perd de son urgence ou de son évidence, que les objectifs poursuivis sont obscurs, que les moyens d'atteindre ces objectifs ne sont pas transparents, les contraintes imposées au nom du bien commun perdent leur légitimité et chacun cherche à s'y soustraire. Tous les peuples ou presque connaissent des législations d'exception correspondant aux situations où la société se sent menacée et où cette menace justifie la suspension temporaire des libertés, un effort de solidarité fiscale particulière ou le sacrifice de vies humaines. La contrainte est acceptée en proportion de sa nécessité. On peut vérifier cette règle dans de nombreuses sociétés où la fraude fiscale est un sport national et où, pourtant, des communautés plus petites n'ont aucun mal à se cotiser pour réaliser un ouvrage d'intérêt commun.

10.3. La gouvernance légitime repose sur des valeurs et des principes communs et reconnus

a) La légitimité de la gouvernance dépend de l'adhésion de tous aux valeurs sur lesquelles elle se fonde.

Il n'y a pas d'un côté des valeurs collectives, s'appliquant aux institutions, et de l'autre des valeurs individuelles s'appliquant aux personnes. Les dilemmes des sociétés – entre liberté et bien commun, entre défense de ses intérêts et reconnaissance de ceux des autres, entre paix et justice, entre préservation de l'identité et nécessité d'évoluer, etc. – se retrouvent au niveau des personnes. La conscience de la responsabilité n'est pas propre aux gouvernants ; elle renvoie chaque personne et chaque acteur social à ses propres devoirs. Il ne peut pas y avoir d'un côté une morale publique et de



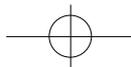
l'autre une morale privée. Les plus belles chartes du monde ne seront jamais que chiffon de papier si elles ne trouvent pas un écho dans le cœur de chacun. L'expérience des «codes de conduite», dans les entreprises par exemple, montre que c'est le processus collectif d'élaboration du code par l'ensemble des personnes auquel il s'appliquera qui en fait toute la valeur. Ce qui signifie en particulier que les principes de responsabilité, comme les droits de l'homme eux-mêmes, doivent être redécouverts, «réinventés» génération après génération.

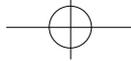
b) La légitimité de la gouvernance dépend de la clarté des principes qu'elle met en œuvre.

La gouvernance propose à la société un cadre et des principes de référence, des modèles de comportement qui constituent autant de repères stables, de règles du jeu. La règle de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le respect des droits fondamentaux, l'égalité des citoyens devant la loi, la création de contrôles et de contre-pouvoirs constituent des points de repère consacrés par l'histoire et qui gardent toute leur valeur au XXI^e siècle. Il est proposé de faire de ces dix principes communs de gouvernance un cadre de référence complémentaire.

c) La légitimité de la gouvernance repose sur le sentiment d'équité.

Chacun, puissant ou misérable, est-il également pris en considération et écouté ? Chacun bénéficie-t-il d'un même traitement et des mêmes droits, est-il soumis aux mêmes contraintes, aux mêmes exigences et aux mêmes sanctions ? Le principe d'équité vaut pour les sociétés comme pour les personnes.



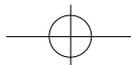


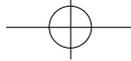
Quand ceux, États ou personnes, qui n'ont pas les savoirs, les revenus ou les réseaux d'influence suffisants constatent qu'ils ne sont pas *dans la pratique* en mesure de faire valoir leurs droits, quand les abus de pouvoir sont monnaie courante et les recours sont inefficaces ou dissuasifs par leur coût et leurs délais, le sentiment d'équité disparaît.

Il importe souvent moins à une personne ou une communauté de savoir qu'une décision a suivi les voies légales que de vérifier que son point de vue a été écouté, entendu et pris en compte. Et c'est pourquoi les mécanismes démocratiques traditionnels, compatibles avec une tyrannie de la majorité, ne suffisent plus à garantir la légitimité de la gouvernance.

Cette question de l'équité est au cœur des difficultés de la gouvernance mondiale actuelle. Certes, le temps d'une démocratie mondiale réellement représentative n'est pas encore arrivé, mais on peut d'ores et déjà faire beaucoup mieux que le système censitaire inégal qui prévaut actuellement et où les pays les plus riches ont, notamment faute d'une fiscalité mondiale, le monopole du pouvoir. Système censitaire où le G8 se pose en directoire du monde, les USA en censeur ou en gendarme, où le pouvoir des actionnaires – privés dans le cas des entreprises, publics dans le cas des institutions de Bretton Woods – l'emporte de loin sur le pouvoir des citoyens. Système où les technostructures des pays riches et des institutions internationales ont le monopole de définition des termes de la négociation.

Pour être légitimes, les dispositifs de la gouvernance mondiale doivent avoir été réellement négociés avec toutes les régions du monde et être jugés équi-

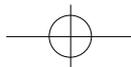


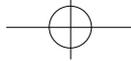


tables. Et surtout, les priorités doivent correspondre aux préoccupations réelles des peuples les plus nombreux et les plus pauvres.

Tant que ce qu'il est acceptable ou non de négocier est fixé par les seuls pays riches (par exemple la circulation des biens – oui, la circulation des personnes – non ; les modalités de développement des pays pauvres – oui, la remise en cause du mode de vie des pays riches – non ; les permis négociables – oui, la propriété des ressources naturelles – non, etc.), la gouvernance mondiale et les contraintes qui en découlent ne seront acceptées par tous les autres que du bout des lèvres. Tant que les pays riches, souvent sous l'influence de leurs acteurs économiques, prétendent au monopole des *concepts* (par exemple dans la définition de ce qui est marchandise et ce qui est bien public) et des *stratégies* (par exemple la promotion de grands équipements ou de techniques sophistiquées au détriment de solutions socialement plus adaptées), les autres peuples ne se sentiront pas impliqués, ni même engagés par ce que leurs élites administratives et politiques auront éventuellement négocié en leur nom.

L'équité commande, enfin, que les sanctions au non-respect des règles soient dissuasives pour les plus puissants aussi. Ce n'est pas encore le cas, comme le montre l'exemple de l'Organisation mondiale du commerce où les pays pauvres n'ont pas les moyens de connaître et de maîtriser la complexité des règles, de financer des actions contentieuses et, s'ils ont gain de cause, de faire appliquer des sanctions dissuasives contre un pays économiquement puissant. Pour que les sanctions soient vraiment des sanctions, elles doivent être automatiquement appliquées par l'ensemble des pays, et non seulement par le pays lésé.





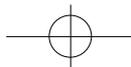
d) La légitimité de la gouvernance dépend de son enracinement culturel.

Chaque société a inventé au fil de son histoire ses propres modes de régulation, ses propres conceptions de la justice, du règlement des conflits, de la préservation du bien commun, du partage des ressources naturelles, d'organisation et d'exercice du pouvoir. L'art de concilier unité et diversité vaut pour la gouvernance elle-même puisqu'il faut concilier des principes universels et leur déclinaison dans chaque culture. Chaque communauté doit pouvoir dire comment elle entend s'organiser et se gérer pour atteindre les buts d'intérêt commun : pour gérer l'eau et les sols, pour organiser le partenariat entre acteurs, pour prendre des décisions, etc. Loin d'être préjudiciable à l'unité d'une nation ou de la planète, la réinvention locale des règles par une communauté est un acte fondateur par lequel sont reconnues à la fois son identité (manifestée par des règles inventées en commun) et son appartenance à une communauté plus large (manifestée par la prise en compte de principes directeurs universels).

**10.4. La gouvernance légitime est exercée efficacement
par des gouvernants dignes de confiance**

a) La légitimité de la gouvernance dépend de la légitimité des gouvernants.

Au bout du compte, et quels que soient les contrôles et les contre-pouvoirs qui encadrent leur action et limitent leurs dérives, c'est la légitimité des gouvernants – depuis les responsables politiques jusqu'aux fonctionnaires subalternes – qui fonde leur droit à imposer et à exiger au nom du bien commun.





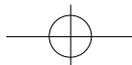
La légitimité d'un gouvernant, comme celle de tout détenteur de pouvoir, procède de plusieurs considérations : le pouvoir s'exerce selon les règles ; le pouvoir est dévolu à des personnes qui méritent de l'exercer (par leur naissance, leur histoire, leur compétence, leur expérience) ; le pouvoir est réellement utilisé au bénéfice du bien commun. C'est pourquoi la justiciabilité des gouvernants est essentielle, y compris au plan symbolique, pour garantir que ceux qui détiennent du pouvoir au nom de la communauté méritent la confiance placée en eux.

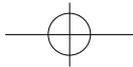
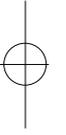
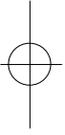
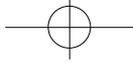
b) La légitimité de la gouvernance dépend de la pertinence des méthodes utilisées.

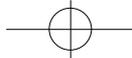
La gouvernance impose à chacun contraintes, solidarités ou sacrifices au nom du bien commun. Chacun doit pouvoir vérifier qu'ils n'ont pas été consentis en vain, qu'ils ont réellement servi à quelque chose.

Il n'y aurait pas d'art de la gouvernance s'il s'agissait seulement pour les citoyens de choisir entre plus d'unité et plus de diversité, entre plus de solidarité et plus de liberté. L'art consiste au contraire à obtenir *à la fois* plus d'unité et de diversité. Il pourrait se définir par le principe de la moindre contrainte : atteindre un objectif de bien commun en limitant autant que possible les contraintes imposées à chacun pour l'atteindre. C'est ce que permet le principe de subsidiarité active qui consiste à remplacer une règle uniforme par des objectifs à atteindre.

La légitimité de la gouvernance sera d'autant plus grande qu'elle aura montré sa capacité à concevoir des dispositifs adaptés aux objectifs poursuivis.







L'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire

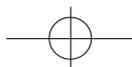
L'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire regroupe de manière informelle des personnes et des organisations qui ont la volonté d'agir collectivement pour contribuer à des transformations répondant aux défis du XXI^e siècle.

Depuis la fin des années quatre-vingt, de nombreuses initiatives dans différentes régions du monde, issues des milieux les plus variés, contribuent à la mise en mouvement de divers acteurs sociaux afin d'organiser un vaste processus mondial, susceptible de participer à la recherche de valeurs, de propositions et de règles pour surmonter les nouveaux défis auxquels fait face l'humanité.

Au début des années quatre-vingt-dix, de nombreuses rencontres continentales, thématiques et collégiales sont organisées. Ce processus aboutit en 1993 à la rédaction de la *Plate-forme pour un monde responsable et solidaire*.

Ce texte, signé aujourd'hui par plusieurs milliers de personnes soit à titre individuel, soit comme représentants d'organisations et de réseaux constitués, dans plus de 115 pays, propose les bases suivantes :

– un diagnostic de la nature et des causes des déséquilibres de notre monde ;





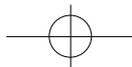
- des valeurs et des principes d'action en vue d'un monde plus responsable et solidaire ;
- des priorités et une stratégie.

Des groupes régionaux se mettent alors en place, des réseaux professionnels et thématiques internationaux sur les grandes questions de notre temps se développent... l'Alliance est lancée. Elle reçoit, entre autres, l'appui financier et technique de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH).

Il s'agit d'inventer de nouvelles formes d'action collective, allant de l'échelle locale jusqu'au niveau mondial, afin de peser ensemble sur l'avenir d'un monde de plus en plus complexe et interdépendant. Le défi de l'Alliance est de favoriser l'unité dans la diversité, en proclamant la capacité de nos sociétés à comprendre et valoriser la complexité des situations, l'interdépendance des problèmes, la diversité et la légitimité des points de vue géoculturels, sociaux et professionnels.

L'Alliance, espace d'échanges, de réflexions et de propositions, se structure autour de trois axes principaux d'organisation :

- Les groupes locaux visent à réunir des personnes d'une commune, d'une région, d'un pays, d'un continent, à partir des réalités et des enjeux de leur société. C'est la **voie géoculturelle**. Elle reflète la diversité des lieux et des cultures.
- Les groupes d'acteurs socioprofessionnels veulent susciter le dialogue et la mobilisation dans une profession, un milieu donné (jeunes, paysans, scientifiques, élus locaux...). C'est la **voie collégiale**. Elle reflète la diversité des





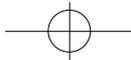
milieux sociaux et professionnels, leurs préoccupations et responsabilités face à la société et aux défis du monde actuel.

- Les chantiers thématiques cherchent à former des groupes de réflexion sur les grandes questions qui concernent notre avenir commun (gestion durable de l'eau, intégration régionale et mondialisation, marchés financiers, art et société...). C'est la **voie thématique**. Elle reflète la diversité des défis auxquels l'humanité est confrontée pour le XXI^e siècle. Les chantiers thématiques sont regroupés en quatre pôles: Valeurs et Culture, Économie et Société, Gouvernance et Citoyenneté, Humanité et Biosphère.

Les années 2000 et 2001 marquent une étape dans l'histoire de l'Alliance.

En effet, cherchant à tirer parti de la richesse et des expériences accumulées par ces groupes de réflexion tout en s'articulant à des dynamiques citoyennes convergentes, l'Alliance s'est donnée comme objectif d'aboutir à des propositions concrètes, collectivement élaborées. C'est ainsi qu'ont été organisées :

- Des **rencontres internationales**, au sein de chaque chantier thématique et de chaque collège.
- **Quatre Assemblées continentales simultanées** (Afrique, Amériques, Asie, Europe) et une rencontre régionale dans le monde arabe (au Liban) en juin 2001.
- Une **Assemblée mondiale de citoyens** qui s'est tenue en décembre 2001 à Lille (France), réunissant plus de 400 participants du monde entier selon des critères stricts d'équilibre régional et professionnel.



L'ensemble de ces rencontres ont permis l'élaboration d'une soixantaine de **cahiers de propositions pour le XXI^e siècle** et d'une **Charte des responsabilités humaines**, édités en plusieurs langues et dans différents pays.

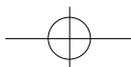
Depuis le début de l'année 2002, l'Alliance s'engage dans un processus de diffusion et de valorisation de ces résultats. Les réseaux s'élargissent, se diversifient et leurs thèmes de travail deviennent de plus en plus transversaux. Par ailleurs, ils renforcent des liens avec les autres démarches visant à une autre mondialisation.

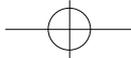
Pour plus d'informations, nous vous invitons à consulter :

Le site de l'Alliance (www.alliance21.org) présente en trois langues (français, anglais et espagnol) l'histoire de l'Alliance, les défis auxquels elle répond, les chantiers et les forums de discussion qu'elle accueille.

Les coordonnées et la présentation des personnes impliquées sont répertoriées sous forme d'**annuaire**, consultable sur le web.

Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire
a/s FPH
38 rue Saint-Sabin, 75011 Paris – France
Tél. : +33 (0) 143147575
Fax: +33 (0) 143147599
Courrier électronique : info@alliance21.org
Site internet : www.alliance21.org





Les cahiers de propositions sur Internet

Tous les cahiers de propositions, qu'ils soient sous forme provisoire ou définitive, et dans toutes leurs traductions, sont disponibles sur le site Internet de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, à l'adresse :

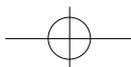
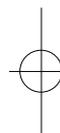
www.alliance21.org/fr/proposals

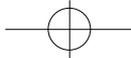


Thèmes disponibles

Valeurs, éducation, cultures, art et science

Éducation et enseignants – L'éducation à une citoyenneté active et responsable – L'Alliance et les médias – L'Art et l'identité culturelle dans la construction d'un monde solidaire – Femmes – Actions et propositions de jeunes pour un changement social – Une diversité culturelle interculturelle à l'ère de la globalisation – Propositions du collège interreligieux – Guerres, génocides... face aux situations extrêmes, restaurer l'humanité dans l'humain – Penser la réforme de l'Université – Maîtrise sociale du système de production scientifique – Société de l'information, société de la connaissance : la nécessaire maîtrise sociale d'une mutation – Temps et développement soutenable.



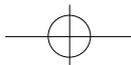


Économie et société

Les transformations du monde du travail – Le mouvement syndical à l'aube du XXI^e siècle – Exclusion et précarité – Entreprises et solidarité – L'exercice des responsabilités de l'entreprise – L'entreprise responsable – Production, technologie et investissement – Consommation éthique – Politique fiscale, impôt, répartition du revenu national et sécurité sociale – Finance solidaire – Sortir du dédale de la financiarisation : pour une finance au service du bien commun – La monnaie sociale : levier du nouveau paradigme économique – Dette et ajustement – Commerce équitable – De l'échec de l'OMC à Seattle... aux conditions d'une gouvernance globale – Souveraineté alimentaire et négociations commerciales internationales – Le développement intégralement durable, une alternative à la globalisation néolibérale – Politiques économiques, idéologie et dimension géoculturelle – Femmes et économie – Économie solidaire – La santé et ses enjeux au XXI^e siècle – Les défis de la pêche artisanale au XXI^e siècle – L'agriculture et le développement durable – Le droit des peuples à se nourrir et à réaliser leur souveraineté alimentaire – Sécurité alimentaire.

Gouvernance et citoyenneté

Les principes de la gouvernance au XXI^e siècle – Le territoire, lieu des relations : vers une communauté de liens et de partage – Penser la ville de demain : la parole des habitants – Violences urbaines – Les paysans face aux défis du XXI^e siècle – Les leaders sociaux au XXI^e siècle : défis et propositions – Autorités locales ou animation locale – État et développement – Alimentation, nutrition et politiques publiques – De la conversion des industries d'armement à la recherche de la sécurité – Les militaires et la

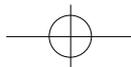
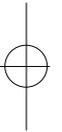


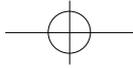
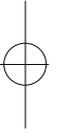
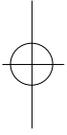
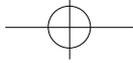


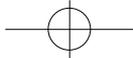
construction de la paix – Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du XXI^e siècle

Relations entre l’humanité et la biosphère

Éducation à l’environnement : 6 propositions pour agir en citoyens – Propositions relatives à la question de l’eau – Sauver nos sols pour sauvegarder nos sociétés – Forêts du monde – Efficacité énergétique – Écologie industrielle : programme pour l’évolution à long terme du système industriel – Société civile et OGM : quelles stratégies internationales ? – Refuser la privatisation du vivant et proposer des alternatives.







Les éditeurs partenaires

Édition en castillan au Pérou : Centro Bartolomé de las Casas (Cusco)

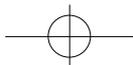
Renaud Bureau du Colombier et Camilo Torres
Courrier électronique : direccioneditorial@apu.cbc.org.pe

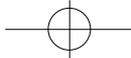
Centro Bartolomé de las Casas
Lima Pampa grande 565
Cusco - Pérou
Tél. : +51 84 234073
Fax : +51 84 245656

Édition en portugais au Brésil : Instituto Pólis (São Paulo)

Hamilton Faria
Courrier électronique : hfarria@polis.org.br
Site Internet : www.polis.org.br

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124 - Centro
São Paulo - SP - Brésil
CEP 01220-020





Tél. : +55 11 3258-6121

Fax : +55 11 3258-3260

Édition en anglais au Zimbabwe :
Non-violent Action for Social Change (Harare)

John Stewart

Courrier électronique : novasc@ecoweb.co.zw

NOVASC (Non-violent Action for Social Change)

PO Box CY369 Causeway

Harare – Zimbabwe

Tél. : +263 4 722168

Fax : +263 4 703122

Édition en arabe au Liban :
Centre Culturel du Liban Sud (Beyrouth)

Ziad Majed

Courrier électronique : zmajed@hotmail.com

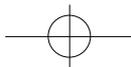
CCLS

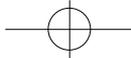
Bourj Abu Haidar, Beyrouth

Nabatiyyeh, Liban Sud

Tél. : +961 1815519

Fax : +961 1703630





**Édition en anglais en Inde :
Pipal Tree (Bangalore)**

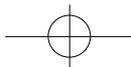
Courrier électronique : pipaltree@vsnl.com
Site Internet : www.allasiapac.org

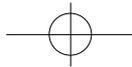
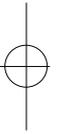
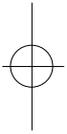
Pipal Tree
139/7 Domlur Layout,
Bangalore 560071, India
Tél. : +91 80556 44 36
Fax : +91 80555 10 86

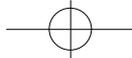
**Édition en chinois :
Yanjing group (Beijing)**

GE Oliver (Haibin)
Courrier électronique : ollie@mail.263.net.cn

Room 521, Goldenland Bldg.
#32 Liangmahe Road, Chaoyang District
Beijing, P.R. China
Postal Code 100016
Fax : +86 1064643417







Sur le même sujet aux éditions Charles Léopold Mayer

L'État au cœur

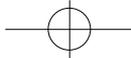
le Meccano de la gouvernance

Pierre Calame, André Talmant

Pour certains, l'État est un recours en toutes occasions et sur toutes les questions. Pour d'autres au contraire, il est un éternel empêcheur de commercer en rond, un créateur de bureaucratie parasite. Au-delà d'un débat sur le « plus d'État » ou « moins d'État » qui a perdu de sa pertinence, les auteurs plaident pour une réhabilitation et une rénovation de l'action publique : ils tiennent cette action non pour un moindre mal ou pour une solution d'urgence, mais pour un élément indispensable de progrès de nos sociétés. Les inflexions qu'ils proposent (notamment la subsidiarité active, l'articulation des échelles de gouvernance, la participation des citoyens aux décisions) sont fondés sur une série d'histoires observées au cours de leur vie professionnelle dans l'administration publique française de l'Équipement et du Logement, et dans divers structures internationales.

Éd. Desclée de Brouwer / FPH, 1997, 208 p.

Réf. commande : GC1 – 18,30 €



Repenser les territoires

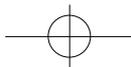
construire des perspectives communes à partir de l'échange d'expériences

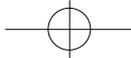
Dossier coordonné par Ina Ranson

Le territoire, rural ou urbain, a été de tous temps le lieu principal où s'organisaient les échanges entre les hommes et avec l'environnement. Ces liens se sont progressivement distendus lorsque les échanges se sont élargis jusqu'à en arriver au stade d'aujourd'hui où les interdépendances sont planétaires. Et la tentation est grande désormais de ne voir plus dans le territoire qu'un point d'application de politiques définies à une tout autre échelle, chaque territoire étant appelé à entrer en concurrence avec les autres dans une compétition planétaire pour attirer les richesses et les activités économiques. Or, inventer localement des formes alternatives de développement durable, faire évoluer la gouvernance des territoires, réinventer des liens entre le local et le global, apparaissent maintenant comme une véritable urgence pour relever les défis écologiques, économiques et sociaux qui sont ceux de cette fin de siècle. C'est ce qu'illustrent les soixante fiches de réflexion et d'expérience de ce dossier, qui affirment la nécessité que des communautés territoriales puissent émerger comme des acteurs sociaux conscients et capables de stratégies à long terme.

Éd. Charles Léopold Mayer, 1998, 168 p.

Réf. commande : DF.107 – 7,62 €





Gouverner les villes avec leurs habitants

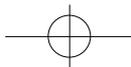
de Caracas à Dakar : dix ans d'expériences pour favoriser le dialogue démocratique dans la cité

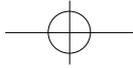
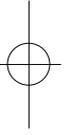
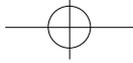
Catherine Foret

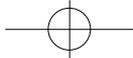
À quelles conditions des groupes d'habitants peuvent-ils construire une parole légitime et une force réelle face aux pouvoirs publics et aux professionnels pour faire évoluer les politiques de développement et d'aménagement des villes ? De Caracas à Dakar, de Recife à Turin et Wiundhoek, la FPH a initié ou soutenu plusieurs rencontres internationales regroupant des habitants, des techniciens et des maires du Sud et du Nord engagés dans des expériences de démocratisation de la gestion des villes. Des principes généraux d'action s'en dégagent, qui peuvent servir d'appui à tous ceux qui luttent pour une meilleure prise en compte de la parole des citoyens dans la définition des politiques urbaines. Au-delà des discours rituels sur «la participation des habitants», ce dossier, illustré par de nombreux exemples, donne à voir le chemin accompli en une décennie par les défenseurs de villes plus humaines, car plus attentives aux savoirs et aux pratiques de ceux qui les habitent.

Éd. Charles Léopold Mayer, 2001, 252 p.

Réf. commande : DD.118 - 12,20 €







Vous pouvez vous procurer les ouvrages et les dossiers des Éditions Charles Léopold Mayer, ainsi que les autres publications ou copublications de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) auprès de :

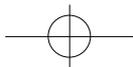
Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)
Tél./Fax : 0148064886

Sur place : mardi, mercredi, vendredi : 9h-13h et 14h-18h, jeudi : 14h-19h

Par correspondance : d'après commande sur catalogue.

Le catalogue propose environ 300 titres sur les thèmes suivants :

avenir de la planète
lutte contre l'exclusion
innovations et mutations sociales
relations État-société
agricultures paysannes
rencontre des cultures
coopération et développement
construction de la paix
histoires de vie





Pour obtenir le **catalogue** des éditions et coproductions
Charles Léopold Mayer,
envoyez vos coordonnées à :

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)



Veuillez me faire parvenir le catalogue des éditions et coproductions
Charles Léopold Mayer.

Nom	Prénom
Société.	
Adresse	
.	
Code postal	Ville
Pays	

