

Rôle et gouvernance des territoires au 21e siècle

*Intervention de Pierre Calame à la conférence organisée par Solidarité
Rurale à Montréal - novembre 2012*

Pierre Calame

Conférence, FPH, 18 décembre 2012, 12 pages (bip 4518)

Résumé

Mots-clés géographiques : CANADA; MONDE

Réf. : intranetfph/bip/4518

Chers Amis,

C'est un plaisir pour moi de partager avec des habitants de la Belle Province des réflexions qui se sont élaborées au cours des 40 dernières années. Ce plaisir est d'autant plus grand que certaines de celles que je vais partager avec vous, à propos du rôle et de la gouvernance des territoires au 21e siècle, ont pris racine dans cette province, il y a maintenant 16 ans, à Jonquère, lors d'une rencontre internationale de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire dont est issue la déclaration de Jonquère, qui a marqué tout mon cheminement ultérieur. Plaisir enfin parce que j'ai été très impressionné de découvrir la démarche que Solidarité Rurale a animée depuis 1991. Je crois à l'avenir de ces réseaux de citoyens qui se mettent ensemble pour concevoir des perspectives nouvelles.

Je voudrais partager avec vous quelques idées de base sur la gouvernance, sur ses enjeux, sur les raisons pour lesquelles le concept a émergé au cours des 20 dernières années et sur la manière dont il s'applique aux territoires. Puis, après avoir décrit les débats internationaux sur la gouvernance, je vous dirai sa place dans la grande transition du 21e siècle. Grande transition car, comme vous le savez tous, le mode de développement et le mode de gestion actuel de la société ne pourront se prolonger indéfiniment. Il faut donc se mettre à la hauteur de ces défis. Je vous proposerai en troisième lieu une grille de lecture opérationnelle, qui peut servir de grille d'analyse pour évaluer l'état de la gouvernance depuis le niveau d'un territoire jusqu'au niveau mondial. Je dirai enfin pourquoi l'approche locale, territoriale, loin d'être une cour d'école maternelle où les petits jouent à la démocratie participative pendant les grands travaillent et décident à Washington, Bruxelles ou Londres, constitue un enjeu majeur dans un système mondialisé.

Un peu partout dans le monde, les citoyens se heurtent aux certitudes du monde politique et du monde administratif, qui opposent à leurs réflexions et à leurs intuitions un savoir constitué, souvent fossilisé. C'est en constatant que ce savoir hérité du passé était souvent inadapté aux défis du futur que je me suis efforcé, au cours des deux dernières décennies, de mettre en forme une nouvelle approche doctrinale, nourrie de mes observations de terrain dans les différents continents plutôt que d'ouvrages académiques. C'est cette réflexion doctrinale que je souhaite mettre à votre disposition.

Comment se sont construits ces éléments doctrinaux ? J'ai partagé mes 45 ans de vie professionnelle en deux parties presque égales. J'ai été, pendant les 20 premières années, haut fonctionnaire du Ministère de l'Equipement en France, donc un praticien de l'Etat et de la gouvernance. Puis, pendant les 25 années suivantes, en tant que directeur d'une fondation internationale que je préside maintenant, j'ai eu l'occasion de parcourir le monde, de dialoguer avec des gens de tous les continents. C'est grâce à ces dialogues que se sont construites mes convictions et mes propositions doctrinales. De voyage en voyage, d'expérience en expérience, j'avais le sentiment que ce qu'on nous racontait sur la gestion publique tenait de moins en moins debout. C'est ce qui m'a poussé à passer progressivement d'une position de praticien à une position de théoricien.

Vous avez pu remarquer que, depuis quelques années, deux mots sont à la mode : celui de gouvernance et celui de développement durable. Le problème des mots à la mode est qu'on finit par en faire des mots valise, que l'on prononce sans y penser, et leur contenu reste vague, voire inconsistant. Bien souvent, pour céder à la mode, on remplace par exemple le mot Etat par le mot gouvernance mais cela ne fait guère avancer les choses. Je l'ai adopté pour ma part il y a près de 20 ans et pour une raison précise. Je constatais que le fonctionnement des Etats était inadapté pour gérer la complexité nouvelle des problèmes et face à l'interdépendance

croissante du monde. De même, j'avais le sentiment que la démocratie avait de moins en moins de prise sur la réalité des problèmes d'aujourd'hui et que de ce fait elle perdait beaucoup sa substance. En France, j'ai contribué aux efforts de réforme de l'Etat mais je me suis progressivement rendu compte qu'il fallait aller plus loin. Au lieu de considérer l'Etat comme une évidence intemporelle, sous prétexte qu'il baigne notre quotidien, il fallait le considérer comme la réponse apportée par une société donnée, à un certain moment de l'histoire, à une question plus générale, éternelle, qui est celle de la gestion même de la société.

Il en va de même avec la démocratie représentative, née au 18e siècle, ou avec les collectivités territoriales, dont l'origine est bien plus ancienne encore. Introduire la notion de gouvernance, c'est replacer la réflexion **en amont**, sortir des fausses évidences, s'intéresser à la question plus générale de la gestion des sociétés. Introduire le mot gouvernance, au départ, c'est se redonner de l'air, sortir du confort intellectuel, comme disait votre présidente tout à l'heure, et se demander à quelles questions l'Etat, l'administration, le droit, les collectivités territoriales, sont des réponses apportées par l'histoire à un problème plus général : comment les sociétés se gèrent. C'est cette question plus générale qu'on appelle la gouvernance.

Le fait de se replacer en amont permet d'ouvrir d'autres perspectives, répondant mieux aux défis du 21e siècle. Animer une fondation internationale m'a permis de travailler sur ces questions avec des Chinois, des Africains, des Européens et des Américains. J'ai découvert que les mêmes questions se posaient partout et cela m'a ouvert de nouvelles perspectives. Je me suis alors demandé d'où venait ce problème d'inadaptation de nos formes actuelles de gouvernance aux nouveaux défis et cela m'a conduit à d'autres types de réflexion sur le changement de nos sociétés.

Nous sommes fascinés par la rapidité de ce changement : internet, la manipulation du vivant, les nouvelles technologies, la science et la technique évoluent d'année en année. L'univers technologique dans lequel j'ai évolué dans mon enfance et celui dans lequel j'évolue aujourd'hui sont radicalement différents. Ce changement nous fascine tellement qu'il nous entraîne, comme dans la logique de la bicyclette, à pédaler de plus en plus vite pour maintenir notre équilibre, par exemple à travers la concurrence que se livrent les différents pays dans la maîtrise des technologies. Mais de ce fait on ne prend même plus le temps de réfléchir. Or, si l'on se met à réfléchir, que voit-on ? Que tout n'évolue pas aussi vite. Une réalité fondamentale du monde contemporain, c'est **le contraste entre ce qui évolue très vite, les sciences et les techniques en particulier, et ce qui au contraire évolue lentement voire très lentement** : notre manière de penser le monde, nos systèmes de pensée, nos grandes institutions, les modes de gestion de la société.

A quand remontent nos conceptions actuelles de l'université, de l'Etat, de la démocratie représentative ? 200 à 250 ans en arrière. Pour l'université, 2012 c'est le 200ème anniversaire de la création de l'université de Berlin par Von Humboldt. C'est elle qui a servi de modèle à nos universités actuelles, avec leurs disciplines, leurs facultés, leurs enseignements sectorisés, même si on y ajoute maintenant un discours sur les approches interdisciplinaires qui n'en change pas vraiment la nature.

Et la démocratie représentative, pourquoi est-elle née sous cette forme ? Elle correspondait à un état de la société où seule une minorité de gens savaient lire et écrire et où on circulait à cheval. Le véhicule presque exclusif de l'information était le document écrit. Dès lors qu'il fallait gérer des ensembles politiques de grande taille, seul un mode de délégation à des représentants d'une population d'un territoire donné permettait de faire fonctionner la

démocratie. Il en va de même avec les relations internationales. Quand la négociation entre Etats européens s'est engagée à Vienne après la chute de Napoléon, il fallait huit jours pour acheminer des directives de Paris à Vienne. Des représentants plénipotentiaires étaient évidemment indispensables. Mais tout cela n'a pas grand chose à voir avec le monde d'aujourd'hui ?

Quant à l'Etat, il a pris sa forme actuelle à partir du 17e siècle. La doctrine de l'Etat, ce que les politologues appellent l'Etat westphalien parce que c'est au traité de Westphalie que cette doctrine a pris forme, remonte à cette époque : c'est la vision d'un Etat souverain, incarnant un intérêt national, expression ultime de l'intérêt général, qui parle au nom d'un peuple face à d'autres peuples. C'est donc une doctrine vieille de 350 ans.

Il n'est pas surprenant dans ces conditions que ces systèmes de pensée et ces systèmes institutionnels soient mal adaptés lorsqu'on est confronté à des mutations gigantesques. J'ai participé à la conférence internationale Rio + 20 à Rio de Janeiro en juin dernier, pour le 20e anniversaire du premier sommet de la terre, à Rio en 1992 où a été popularisé le concept de développement durable, l'idée que si l'on continuait dans la même direction pendant longtemps, on allait à la catastrophe et qu'il n'y aurait pas d'avenir pour nos enfants et nos petits enfants. Vingt ans après, le constat est assez simple : on n'a pas entrepris, depuis, les changements décisifs dont on disait qu'ils étaient urgents.

Le Président français Jacques Chirac, à l'occasion du 10e anniversaire de Rio, a fait à Johannesburg un magnifique discours : « la maison brûle et nous regardons ailleurs ». Ce même Chirac, la seconde d'après, regardait lui-même ailleurs ! Evidemment. Le système est devenu schizophrène. Face à ce constat, du décalage entre les volontés proclamées et les actes, on pouvait s'attendre à voir à Rio un magnifique élan, disant : « cette fois-ci, on arrête de rigoler les gars, la situation devient grave ». Rien de tout cela ne s'est produit, au contraire. Les Etats, au nom de leur souveraineté absolue, ont affirmé avec une unanimité touchante qu'aucun n'avait le droit de se mêler des affaires des autres. On reproduit ainsi au 21e siècle un discours vieux de 350 ans.

Cette lenteur d'évolution des modes de pensée et des grandes institutions est au coeur de la réflexion sur la gouvernance. L'enjeu est de rattraper le temps perdu, d'engager ce que j'ai appelé dans mes ouvrages « la révolution de la gouvernance », de repenser la gestion des sociétés en fonction des enjeux du 21e siècle.

La conception de la gouvernance a fait au cours des décennies quatre-vingt-dix et deux mille l'objet d'un âpre débat qui a fini par se calmer. Face au constat que pour la gestion des problèmes complexes le fonctionnement traditionnel de l'Etat était inadapté, un premier courant idéologique, incarné à un moment donné par la Banque Mondiale, a conclu que l'action publique était inefficace par nature, qu'elle devait pour se moderniser imiter la gestion des entreprises. C'est pourquoi le mot gouvernance a été réintroduit en français à partir du mot governance, en anglais, qui, sous l'expression de « corporate governance » s'appliquait à la gestion des entreprises. Selon ce courant, moins il y avait d'Etats et mieux c'était. Le marché était une forme de régulation supposée plus efficace, par nature, que l'action publique. Ce même temps, ce même courant, influencé par les conservateurs Étasuniens, exaltait les vertus de la démocratie représentative, au moment même où elle était en crise. Cette conjonction a créé une espèce de méli mélo, un discours sur la « bonne gouvernance » qui a dominé la scène internationale pendant une dizaine d'années. Des missionnaires de la Banque Mondiale ont sillonné les pays en développement pour leur vendre des recettes universelles de bonne gouvernance.

Cette approche me paraissait absurde et réductrice. J'ai lutté contre cette tendance. Nous avons finalement largement gagné la bataille aujourd'hui, non pas parce que nous étions les plus forts mais tout simplement parce que ces thèses de la bonne gouvernance se sont progressivement ridiculisées. Par exemple, la Banque Mondiale prétendait démontrer scientifiquement que la « bonne gouvernance » était indispensable à la réduction de la pauvreté. Mais, dans les faits, 60 % de la réduction de la pauvreté dans le monde entier sont dus à la seule Chine qui, selon la théorie de la Banque Mondiale, était un modèle de mauvaise gouvernance. Comme théorie scientifique, c'était donc un peu difficile à défendre !

Puis, second événement, la crise financière mondiale de 2008 a discrédité pour longtemps l'idée que le marché était le mode de régulation le plus efficace et qu'on pouvait faire confiance aux grandes institutions financières pour s'auto-réguler.

Pour nous, francophones, cet effondrement d'une doctrine fortement portée par le monde anglo-saxon, est une occasion magnifique de nous réapproprier ce beau mot de gouvernance. Il vient en effet du français. Il faut lui donner pour sens l'art des sociétés de se gouverner, de se gérer. C'est cette acception large du concept qui commence à s'imposer.

Quelle gouvernance pour relever les défis du 21^e siècle ? Pour répondre il faut d'une part comprendre quels sont ces défis et d'autre part se doter des moyens d'analyse permettant d'inventer des réponses.

Dans mon dernier livre, « Sauvons la démocratie » - car je crois que la démocratie est en danger – je décris ce que sont les quatre grands défis du 21^e siècle. Je vais les évoquer brièvement.

Le premier défi est de **construire une communauté mondiale**, la conscience des différents peuples de la terre qu'ils partagent un destin commun. Les Etats sont incapables de faire émerger cette communauté et cette conscience. En effet, leur existence même les conduit à énoncer des « intérêts nationaux » irréductibles aux autres. Comment dans ces conditions faire émerger la conscience d'une communauté de destin ? Georges Berthoin, qui fut directeur de cabinet de Jean Monnet et l'un des rares fondateurs de l'Europe encore vivant, qualifie l'ONU de « syndicat des gouvernants ». L'expression est jolie et évocatrice : comment ce syndicat se saborderait-il au nom d'une conscience de destin commun ?

Deuxième défi, **l'éthique**. Depuis les années 50, ce sont les droits de l'homme qui ont été au coeur de la réflexion éthique internationale. Mais l'affirmation des droits n'est pas suffisante pour gérer nos interdépendances. La contrepartie directe de l'interdépendance c'est l'exercice de notre responsabilité, car notre action a un impact sur les autres peuples et sur la biosphère. Nous devons donc construire **un droit international de la responsabilité**, basé sur une Déclaration universelle des responsabilités humaines qui fasse le pendant de la Déclaration universelle des droits humains. Tant que nous ne disposerons pas d'un tel droit international mettant chacun, en particulier les acteurs publics et privés les plus puissants, en devoir de répondre de leur impact sur les sociétés et la biosphère, nous ne saurons pas construire de gouvernance mondiale à la hauteur de nos interdépendances.

Troisième défi, la révolution de la gouvernance précisément, la capacité à inventer des modes de gestion de la société assumant la complexité de nos interdépendances.

Enfin, le quatrième défi est de repenser de fond en comble notre modèle de développement. C'est ce que, dans le livre « Essai sur l'oeconomie », j'ai appelé le passage de l'économie à l'oeconomie. L'oeconomie était le terme utilisé jusqu'au 18^e siècle et son étymologie nous

rappelle son sens profond : **l'art de créer du bien-être pour tous par un usage judicieux et prudent des ressources rares**. C'est d'ailleurs encore le sens qu'a gardé « économie domestique » ou « économie ménagère ».

Par quelles méthodes conduire un changement des grands systèmes de pensée et des grandes institutions ? La première méthode est de revenir à l'histoire. Quand vous vous promenez en forêt et que vous vous apercevez avoir pris le mauvais chemin, la meilleure manière est de revenir sur vos pas jusqu'au carrefour précédent. Dans le cas de la gouvernance, il s'agit donc de comprendre comment tout ce cadre de pensée et ces institutions qui nous paraissent intemporels sont nés, dans quel état de la société et pour quels défis à relever. Cette première démarche fait découvrir que la gouvernance est la question la plus ancienne du monde, une question éternelle car l'enjeu de toute société, de toute communauté un peu large, est de se pérenniser, ce que les écologues appellent « le maintien dans le domaine de viabilité ». Il n'est donc pas étonnant que les textes les plus anciens du monde, de la Bible, textes grecs ou du Moyen Orient, traitent de la gouvernance. Le deuxième moyen de sortir des fausses évidences est d'élargir son horizon en adoptant une démarche internationale. Regarder la manière dont se gérait l'empire chinois mais aussi l'Egypte ou l'empire Soninké du Mali au Moyen Age, c'est autant de moyens de regarder comment d'autres peuples, à d'autres époques, ont apporté des réponses particulières à cette question commune et éternelle.

Cette démarche internationale, c'est un peu comme une randonnée en montagne : petit à petit, au fur et à mesure que l'on monte, le paysage devient moins confus, se décante, on en comprend les grands traits structurels. Dans le cas de la gouvernance, au fur et à mesure que l'on avance, on découvre de grands principes communs qui nous étaient masqués jusque là par l'extrême diversité des contextes et des solutions apportées par les sociétés à des questions communes.

Dans le livre « la Démocratie en miettes » je reprends une expression Einstein que j'aime beaucoup : « le plus incompréhensible est que le monde soit compréhensible ». Et, effectivement, ce qui m'a fasciné c'est de découvrir qu'on retrouvait au fond les mêmes questions dans l'empire Soninké, dans l'empire Chinois ou dans nos Etats dits modernes. Tous ont eu à trouver des réponses aux mêmes questions, des modalités concrètes satisfaisant aux mêmes grands principes. C'est la découverte de ces principes qui peut le mieux nous aider aujourd'hui à répondre à notre tour aux défis de gestion de notre société.

Cet effort, nous avons, nous occidentaux, nous francophones avec notre goût pour l'universel, à le faire de façon toute particulière. Les Chinois d'ailleurs nous en parlent souvent. Ils nous disent : « la France a été à l'origine du siècle des lumières, or c'est maintenant un nouveau siècle des lumières qu'il nous faut ». Ils n'ont pas tort : nous avons à conduire le même effort d'innovation intellectuelle, philosophique et politique qui a été fait à l'aube de la modernité.

A l'opposé de cette approche historique et interculturelle, une troisième démarche d'invention consiste à partir de problèmes très concrets à résoudre, comme l'eau, l'énergie, la santé et à se demander quel régime de gouvernance peut le mieux s'appliquer à chacun des domaines, dégagant des principes généraux de gouvernance à partir des traits communs à ces différentes approches.

La quatrième démarche enfin, celle qui est caractéristique d'un réseau comme le vôtre, est de partir de tout ce qui s'invente sur le terrain, de toutes les innovations sociales, institutionnelles ou méthodologiques qui naissent de la nécessité concrète de répondre aux défis, de confronter

ces innovations entre elles pour en dégager les traits communs. J'ai également suivi cette démarche et la décris dans la Démocratie en miettes.

Pour dire en quelques mots les conclusions auxquelles je suis parvenu, j'utilise un moyen mnémotechnique simple : un, deux, trois, quatre, cinq.

Un. C'est le « changement de trépied ». Quand vous regardez comment est organisée la gouvernance aujourd'hui, vous observez que l'accent est mis sur trois choses : les institutions – les administrations, les collectivités territoriales, etc.. -, les règles – le droit, les règles administratives - ; la répartition des compétences entre les différentes institutions. Ce type de trépied est bien adapté à un monde stable mais mal à un monde qui bouge. J'ai pu observer que les entreprises les plus agiles, elles aussi confrontées à un monde complexe en évolution, se sont mises à accorder moins d'importance à la question de savoir qui doit faire les choses, qui doit prendre des décisions qu'au **processus** par lequel les décisions sont prises. Il doit être de même pour la gouvernance. D'où la substitution au trépied institutions -règles-compétences d'un trépied objectifs -éthique- dispositifs de travail.

Des **objectifs** car la première étape est de faire émerger les objectifs communs à tous ; une **éthique** car pour faire ensemble, il faut se mettre d'accord sur la gestion des relations mutuelles ; **dispositifs de travail**, parce qu'il faut apprendre les modes de résolution des problèmes les mieux adaptés et cela résulte d'un apprentissage collectif. Je suis convaincu, pour vous qui cherchez à bâtir des stratégies de développement local, que cette démarche est déjà largement la vôtre. Quand je dis passage d'un trépied à l'autre, cela ne veut pas dire que les institutions disparaissent, que le droit n'est plus nécessaire ou que tout le monde se met à faire tout. C'est seulement que l'attention s'est transférée à l'autre trépied.

Deux. Mon deux, ce sont les deux composantes majeures de « l'art de la gouvernance ». Il en va de la gouvernance comme dans la guerre, c'est un art tout d'exécution. L'art de la gouvernance comporte deux volets : **l'art de produire à la fois plus de diversité et plus d'unité ; l'art de gérer les relations.** Trop souvent, on oppose recherche d'unité et recherche de diversité, comme si les deux étaient nécessairement antagoniques. Dans ces conditions il y aurait seulement à choisir entre la cohésion, au prix de l'autonomie de chacun, ou l'autonomie, au nom du respect de la diversité mais au prix du chaos. Or, il y a art de la gouvernance parce que l'on peut produire **à la fois** plus d'unité et plus de diversité. Quant à la deuxième composante de cet art, elle se comprend d'elle-même : la plupart des systèmes administratifs découpent les problèmes en rondelles, opposent action publique et action privée, se dotent d'objectifs sectoriels alors que l'enjeu du monde d'aujourd'hui est au contraire de gérer ces différents ordres de relations.

Trois. Mon trois, se sont les trois objectifs éternels de la gouvernance. Ils découlent de sa nature même : la capacité des sociétés à se maintenir dans leur domaine de viabilité.

Le premier est d'assurer la cohésion interne de la société : si l'on ne parvient pas à créer un système social où chacun s'y retrouve, si, comme c'est en train de se passer dans le monde entier, les élites, notamment économiques, finissent par penser que leur destin n'a strictement rien à voir celui du peuple, s'ils évoluent dans un monde à part, celui qui voyage et décide, tandis que le peuple a seulement à subir les conséquences de leurs décisions, nous produisons les sociétés de plus en plus fragiles. Ce n'est pas un hasard si, depuis une dizaine d'années, on s'intéresse à nouveau à la vieille question de la « mort des civilisations ». Vous vous souvenez de la fameuse phrase d'André Malraux : « nous avons appris que les civilisations étaient mortelles ». Les travaux de Jared Diamond notamment rencontrent beaucoup de succès. Ils

montrent que la divergence des intérêts des élites et du peuple est une des sources les plus fréquentes de cette mort. On en a dans l'histoire récente une belle illustration. La royauté éthiopienne avait duré des millénaires. Elle est morte le jour où, à l'occasion du mariage de je ne sais plus quel prince, la famille royale a organisé une grande fête à Londres alors que le peuple éthiopien était confronté à la famine.

Le deuxième objectif éternel de la gouvernance est la **protection de la société contre l'ennemi extérieur**. Cet objectif est intimement lié au précédent. Regardez la chute de l'empire romain. Il s'est délité de l'intérieur avant d'être renversé par les armées barbares. Souvenez-vous que ces fameux barbares ont souvent été accueillis en libérateurs tellement la pression fiscale exercée par Rome sur les territoires assujettis était considérable ! Une autre manière de présenter cet objectif est de parler de la **résilience d'une société**, de sa capacité à rebondir lorsqu'elle est confrontée à une crise et à des menaces extérieures.

Enfin, **troisième objectif**, que l'on retrouve dans l'histoire de la mort des civilisations, **l'équilibre à long terme entre une société et son écosystème**, son substrat matériel, c'est-à-dire les ressources naturelles, l'énergie, l'intégrité des écosystèmes. Et vous voyez bien que dans le monde entier les sociétés sont de moins en moins capables d'atteindre ce troisième objectif.

Quatre. Les échelles de gouvernance. Les échelles de régulation de la société doivent être à l'échelle des problèmes qu'elle rencontre. C'est pourquoi l'échelle vitale aujourd'hui est celle du monde entier. C'est la gouvernance mondiale : la capacité de nos sociétés à gérer leurs interdépendances. On le voit bien avec l'inquiétude actuelle des Chinois ou des Latinos Américains en face de la crise européenne. Ils nous supplient de relancer notre croissance car une récession européenne serait une catastrophe pour eux. J'attire votre attention que gouvernance mondiale ne veut pas nécessairement dire gouvernement mondial. Il s'agit d'inventer les diverses régulations des interdépendances planétaires.

Les trois autres niveaux importants de gouvernance aujourd'hui sont les régions du monde -parce qu'on ne peut pas imaginer de gouvernance mondiale efficace sans construire des régions du monde dialoguant entre elles-, le niveau national et le niveau local.

Le niveau régional aujourd'hui constitue une des urgences. L'Assemblée Générale de l'ONU aujourd'hui, « un pays, une voix » ça ne veut rien dire. Face au poids des Etats-Unis ou de la Chine, que peut bien représenter le Népal, le Luxembourg ou même le Canada ? L'Union Européenne, même s'il peut paraître étrange de le dire aujourd'hui où tout le monde parle de sa crise, est de ce point de vue le modèle géopolitique le plus porteur d'avenir car si l'on veut une gouvernance mondiale un tant soit peu démocratique, il faut être en mesure de construire un dialogue entre une vingtaine de grandes régions du monde.

Cinq. Ce sont les cinq principes communs de gouvernance.

Premier principe, la **légitimité**. Il faut que les sociétés se reconnaissent dans la manière dont elles sont gérées. On comprend toute l'importance de ce principe en Afrique, par exemple, où l'Etat a été directement copié de l'Etat colonial, de sorte que les Africains eux-mêmes ne se reconnaissent pas réellement dans la manière dont la société est gérée. Ousmane Sy, qui a conduit avec succès la décentralisation au Mali, l'avait définie par le slogan « faire rentrer l'administration à la maison », car la société rurale malienne se sentait totalement étrangère à la manière dont fonctionnaient les administrations dans la capitale. Mais cette question de la légitimité ne se limite pas au Mali ou à l'Afrique. Il y a encore quelques années, les gens nous

regardaient avec de grands yeux quand on parlait de légitimité en nous disant : de quoi parlez-vous ? Parce que dans les démocraties, le peuple choisissant ses dirigeants, il est supposé avoir confiance en eux. Or, ce n'est pas le cas et vous le savez au Québec. Les enquêtes internationales montrent que dans le monde entier les institutions dans lesquelles on a le moins confiance sont les institutions politiques... y compris dans les démocraties. Ce qui veut dire, même si cela semble paradoxal, qu'après deux cents ans de démocratie, il ne suffit pas de règles légales de désignation des dirigeants pour assurer les conditions de légitimité de la gouvernance.

La légitimité, c'est-à-dire le sentiment de l'ensemble du peuple d'être bien gouverné, est donc une question en soi. J'en ai détaillé les différentes composantes.

Il faut d'abord, que **l'action publique soit directement référée à un intérêt commun** qui justifie les limites posées à la liberté de chacun. Il faut, en second lieu, que la société **soit gérée selon des principes, valeurs et méthodes dans lesquels les sociétés se reconnaissent**. Prenez l'exemple de la crise de l'Europe aujourd'hui, une de ses composantes est que, pour des raisons historiques (l'échec en 1953 de la Communauté européenne de défense), elle s'est construite sur l'unification du marché européen, donc sur l'égalisation des conditions de concurrence. Ce qui conduit l'Europe à légiférer sur des détails comme le taux de sucre dans les confitures. Les citoyens européens n'y reconnaissent pas là une exigence de bien commun ; les raisons pour lesquelles Bruxelles est amenée à rentrer dans ces détails finissent par leur échapper et les citoyens européens ne se reconnaissent plus dans la manière dont ils sont gouvernés. Une troisième composante de la légitimité est ce que j'ai appelé le **principe de « moindre contrainte »**. Une gouvernance est jugée d'autant plus légitime que la limitation de la liberté individuelle est faible au regard de l'intérêt commun qui a été visé. Enfin, dernière composante, les gouvernants eux-mêmes doivent être légitimes, c'est-à-dire que **leur comportement doit justifier la confiance qu'ils demandent que l'on mette en eux**. C'est une question très concrète : votre légitimité, en tant qu'animateurs du développement local au Québec, ne vient pas du fait que vous avez été élus mais du fait que vous êtes clairement des gens dévoués à l'intérêt commun.

Deuxième principe de gouvernance, **la démocratie et la citoyenneté**. J'ai dit que la démocratie représentative était en crise. En fait je distingue trois types de démocratie : la démocratie « **formelle** », la démocratie « **occupationnelle** » et la démocratie « **substantielle** ». La démocratie formelle, c'est celle que l'on connaît. On élit périodiquement nos députés et nos dirigeants, ils font leur boulot pendant leur mandature puis ils reviennent à nous pour de nouvelles élections. Reconnaissez que c'est un moyen limité, aujourd'hui, pour les peuples, d'avoir prise sur leur destin. D'autant plus qu'ils savent que l'avenir se joue ailleurs que dans les frontières nationales. Il est fascinant à cet égard d'observer les dernières élections présidentielles en France. Les gens se sont passionnés pour elles comme ils se passionneraient pour un match de football ou un match de boxe. Mais quand, dans des enquêtes, on demandait aux gens : pensez-vous que le choix du Président de la république va changer votre vie ? Ils répondaient : évidemment pas ! Deuxième forme de démocratie, celle que j'appelle par provocation la démocratie occupationnelle et que l'on appelle généralement la démocratie « participative ». Pourquoi cette provocation ?

Je crois à la démocratie participative, malheureusement en général elle reste seulement appliquée à de petits sujets locaux. Dans ces conditions, elle consiste à dire : « chers amis, vous n'avez aucune prise sur le fonctionnement des marchés financiers, sur la régulation des entreprises multinationales, sur les sciences et les techniques, contentez-vous de vous occuper de vos petites affaires locales et passez-y le plus de temps possible, parce que plus vous y

passerez du temps, plus les grands pourront travailler tranquillement à Washington, Londres, Bruxelles ou Pékin ».

Si l'on oppose la capacité des citoyens à se mobiliser au niveau local à leur capacité à s'intéresser aux grands défis et aux grandes transitions du monde, en les encourageant, par impuissance sur ces grands défis, à se replier sur leur paroisse, on ne régénère pas de la démocratie, on fait de la démocratie occupationnelle !

La démocratie « substantielle », elle, est ce qu'on doit aujourd'hui inventer ensemble. Conformément à l'esprit de l'utopie démocratique, il faut que nous retrouvions notre capacité à agir ensemble sur notre destinée. Pour cela, il faut relier ce qui se passe au niveau local avec ce qu'il se passe dans d'autres régions du monde, il faut pouvoir situer chacune des actions locales vis-à-vis des grandes mutations qui s'imposent à nous au 21e siècle. C'est à cette condition que la démocratie participative locale peut devenir un élément de cette nouvelle démocratie substantielle.

Le troisième principe que l'on pourrait qualifier de « managérial » se résume à l'idée qu'on n'enfoncé pas une vis avec un marteau ou un clou avec un tournevis. **Il faut que l'outil utilisé soit approprié à l'objectif que l'on vise.** Mais enfoncer une vis avec un marteau, c'est ce que l'on passe son temps à faire dans le fonctionnement administratif réel !

Il n'y a pas assez de réflexions sur l'adaptation des processus mis en place aux problèmes qu'il faut gérer. Je vais l'illustrer par l'exemple concret qui vous est cher puisque vous vous occupez beaucoup de gestion des ressources naturelles. Quel est le bon **régime de gouvernance** à mettre en place pour gérer des ressources naturelles ? Niveaux de gestion, utilisation des mécanismes du marché, de la fiscalité, gestion publique directe, sont parmi les éléments de ce que l'on appelle un régime de gouvernance. Ces régimes de gouvernance, aujourd'hui, sont-ils adaptés à la nature des problèmes ? en règle générale, la réponse est négative.

J'ai exposé dans « L'essai sur l'oeconomie » une philosophie des régimes de gouvernance fondée sur la nature des biens et services. Je ne peux développer ici mais me permets de vous y renvoyer. Qu'il me suffise de dire que le temps où l'on disait « je suis de gauche donc je suis en faveur de l'action publique » ou « je suis de droite donc je suis en faveur de la régulation par le marché » est révolu : on ne répond pas de façon satisfaisante à la gestion des ressources naturelles, de l'eau, de l'énergie, de l'air ou de la biodiversité, ni purement par le marché ni purement par l'action publique.

Quatrième principe, **l'articulation des échelles de gouvernance.** Le prêt à penser de la démocratie, par exemple en France, consiste à dire : « pour qu'il y ait une vraie démocratie il faut que l'on sache sanctionner les responsables par notre vote et pour cela il faut savoir qui est responsable de quoi ». On en conclut que pour que la démocratie fonctionne il faut que chaque niveau de gouvernance soit responsable de manière exclusive d'une question. En France, par exemple, l'entretien des écoles relève des communes, l'entretien des collèges des départements, l'entretien des lycées des régions, l'entretien des universités de l'Etat. Mais pour que ça marche, il faudrait que pour chaque problème de la société on puisse trouver des réponses à un niveau et un seul ! Or ce n'est pas le cas. Prenez l'exemple de l'eau ou de l'énergie. Cela doit-il être géré au niveau européen ? au niveau français ? ou au niveau local ? La réponse est évidemment que ça doit être géré à ces trois niveaux à la fois. Et quel que soit le sujet, la pauvreté, la cohésion sociale, l'économie, l'énergie, la biodiversité, on arrive à la

même conclusion : pour que le problème soit correctement géré, il faut **faire travailler ensemble les différents niveaux de gouvernance**.

A la question du partage des compétences – qui est responsable de quoi – se substitue la question de l’articulation des échelles de gouvernance : **selon quelles règles et méthodes faire travailler ensemble différents niveaux de gouvernance à la gestion d’un problème commun**. On a mis des années à faire progresser cette idée simple et ce n’est que récemment, avec le livre Blanc du Comité des Régions Européennes sur la gouvernance à multi-niveaux, que ce concept a commencé à s’imposer à Bruxelles. Encore faut-il reconnaître qu’il n’est que très imparfaitement traduit par la pratique.

Cinquième et dernier principe, **la coproduction du bien public**. Il n’y a pas d’un côté des acteurs privés qui recherchent exclusivement leur profit et de l’autre des acteurs publics dont le seul but serait de faire triompher l’intérêt général. Ce serait trop simple. Dans la pratique, le bien public est le résultat d’une coproduction par les différents acteurs. Encore faut-il, là aussi, pouvoir définir clairement les règles de cette coproduction.

Pour conclure, quelle est la place des territoires et de la gouvernance locale dans tout cela ? Pendant longtemps, on a eu le sentiment que les territoires, la gestion locale étaient des choses qui appartenaient au passé, comme la voiture à cheval, que cela reflétait l’époque où des micro sociétés presque indépendantes l’une de l’autre coexistaient. Le progrès était assimilé au dépassement de cette fragmentation, à la construction d’ensembles économiques et politiques de plus en plus vastes et de plus en plus unifiés.

Une autre manière de minorer l’enjeu des territoires est reflété par un slogan très populaire il y a vingt ans : « penser globalement et agir localement ». Ainsi le niveau local n’était pas considéré comme un niveau de réflexion mais uniquement comme le niveau de mise en pratique d’une pensée qui s’élaborait ailleurs. Or ce slogan est faux ou du moins outrageusement simplificateur pour une raison fondamentale : **on ne peut penser la complexité qu’avec ses pieds et non avec sa tête !** C’est sur le terrain que peuvent se percevoir de façon très concrète les relations entre les choses et entre les facteurs. Le dernier village du nord du Québec est en réalité traversé par la mondialisation, il vit, à travers les importations, les rapports avec la Chine tout autant que Montréal. Ce n’est qu’à partir du local que l’on peut penser les liens entre les choses. Le local est devenu le niveau majeur de la pensée.

J’irais plus loin. Dans l’Essai sur l’oeconomie, j’ai montré que **si l’on veut concevoir des sociétés durables, il faut qu’elles soient structurées par des acteurs capables d’appréhender simultanément les questions d’efficacité économique, de cohésion sociale et d’équilibre entre la société et la biosphère**.

Or, les deux acteurs structurants de l’économie du 21e siècle, grandes entreprises d’un côté et Etats de l’autre, ne sont pas vraiment capables de le faire. Selon moi, il faut aider à l’émergence de deux autres « acteurs pivot », l’un gérant les cohésions « horizontales », l’autre les cohésions « verticales ». C’est d’un côté les territoires et de l’autre les filières globales de production.

C’est pourquoi **l’émergence des territoires comme acteurs collectifs** est aussi décisive. Mais cela pose des questions redoutables de connaissance par les territoires de leur propre métabolisme. Comme nous vivons dans une économie monétarisée, un territoire, qu’il s’agisse d’un petit territoire rural ou d’une grande métropole mondiale, connaît très mal son

propre métabolisme. Il est incapable de connaître ses échanges de toutes natures avec l'extérieur ou les échanges qui s'organisent en son sein ; il sait mal désigner les capitaux à partir desquels il va agir. D'où la nécessité de reconstruire les outils d'analyse et de compréhension adéquats.

Mais qu'est-ce qu'un territoire ? Beaucoup de gens vous répondront : « c'est simple, c'est sur une carte géographique ce qui est entouré de petits croisillons qui délimitent les frontières de la commune » : en un mot une portion d'espace et une institution politique. Mais un territoire ce n'est pas cela ! c'est d'abord une communauté humaine, un lieu d'interactions intenses, **un nœud dans des relations** qui pour la plupart vont du local au mondial. Tant qu'on ne regarde pas le territoire sous cet angle, on ne peut pas développer une pensée nouvelle sur le territoire et de ce fait on ne peut pas réaliser toutes ces potentialités pour le 21e siècle.

Etre porteur de ces réflexions et de ces potentialités est selon moi la meilleure manière, pour un mouvement comme le vôtre, de se sentir partie prenante des grandes transformations du 21e siècle.

Je vous remercie.