



Les cinq principes généraux de la gouvernance

- La **légitimité**. Le principe de moindre contrainte. Le préalable instituant. Le contrat social.
- La **démocratie substantielle et une citoyenneté fondée sur droits et co-responsabilités**
- L'**adéquation des dispositifs aux buts poursuivis**. Le marteau et le tournevis. L'**ingénierie institutionnelle**. L'exemple de la disjonction entre les rythmes sociaux et les rythmes administratifs et politiques : la **politique de la ville**. Les **régimes de gouvernance**. La **démocratie de processus**, retour sur les méthodes
- Le **partenariat entre acteurs**
- Le **partenariat entre échelles de gouvernance**

Einstein disait « Le plus incompréhensible, c'est que le monde soit compréhensible ». C'est un peu la réflexion que je me suis faite au fil des années et des décennies, en essayant de préciser ce que je comprenais de la gouvernance, à la voir fonctionner dans les différents continents et à différentes échelles. J'ai acquis la conviction que seule une analyse comparative est de nature à permettre de prendre ses distances par rapport à nos réalités culturelles prégnantes – je pense de nouveau à la place de l'Etat en France – à nous détacher de toutes les fausses évidences qu'elles nous imposent, en réalisant que le système institutionnel qui fait depuis si longtemps notre quotidien est un accident d'histoire, une circonstance particulière. L'analyse comparative oblige à se dire « Qu'est-ce qu'il y a de commun à tout cela ? ». Je suis arrivé à la conclusion que la gouvernance était compréhensible. Je l'ai déjà évoqué à propos des trois objectifs communs de gouvernance. Je vais maintenant m'attacher à ses modalités structurelles, à ce que j'ai appelé « Les cinq principes communs ».

Ce faisant, je ne prétends pas vous révéler une vérité absolue, vous dévoiler une science certaine mais simplement partager les convictions auxquelles je suis arrivé et qui me servent de grille systématique pour l'analyse d'un nouveau cas de gouvernance auquel je serais confronté.

Le premier principe auquel j'ai déjà eu l'occasion de faire allusion est celui de la *légitimité*. Il faut que la population, dans sa grande majorité et quel que soit le régime politique, ait le sentiment – j'insiste sur le mot « sentiment », la légitimité est une question subjective – d'être bien gouverné. Une situation où on voudrait maintenir une population durablement sous le joug, par le seul moyen de la contrainte, sans un minimum d'adhésion à la manière dont elle est gouvernée ne serait pas une situation durable. J'ai dit aussi, malheureusement, que la démocratie n'était pas une garantie de légitimité et que partout dans le monde, il a fallu découvrir, ces 20 dernières années, avec beaucoup de résistances comme vous l'imaginez, que la légalité démocratique et la légitimité d'exercice du pouvoir n'étaient pas la même chose. Malheureusement, on est entré dans une situation – pas seulement en France mais probablement en Europe et ailleurs dans le monde aussi – où malgré la mise en œuvre de règles démocratiques, les gens – j'utilise à dessein cette expression vague, « les gens » – n'avaient pas le sentiment d'être bien gouvernés.

De quoi est fait ce sentiment de légitimité ? Il est fait de cinq ingrédients. Le premier, c'est que les sacrifices demandés à chacun, au nom du bien commun, le sont *réellement* au service du bien commun. Ceci nous obligerait, que ce soit au niveau local, au niveau national ou au niveau européen aujourd'hui avec les règles d'unification du marché, à nous assurer que le lien entre ce que nous imposons comme contraintes et l'objectif que nous poursuivons est bien clair dans l'esprit de la majorité des gens. Je vais prendre un exemple très immédiat ayant trait à l'Europe aujourd'hui. L'unification du marché a été le moyen fondamental de construire l'Union Européenne. Pour autant, la manière dont cette unification du marché se décline en règles de plus en plus précises et uniformes sur l'ensemble de l'Europe, les gens ne le comprennent plus.

Deuxième élément de légitimité qui, sans doute, n'est pas très sensible dans nos villes mais crève les yeux quand on va par exemple en Afrique., il faut que *la société ait le sentiment que les valeurs qui guident la gouvernance sont des valeurs qu'elle comprend, qui rejoignent la manière dont cela se*

passé dans une famille, dans un village, etc. C'est l'idée de l'adéquation des valeurs qui fondent la gouvernance aux valeurs de la société.

Troisième élément de légitimité, c'est qu'il faut que les gouvernants soient jugés dignes de confiance. On est habitués à dire « Oui mais la démocratie, justement, tolère un certain cynisme : le pouvoir corrompt et le pouvoir absolu corrompt absolument, et la propension à l'abus de pouvoir est naturelle à tout homme. N'attendons pas de nos gouvernants d'y échapper. Bâtissons plutôt des contre-pouvoirs qui permettent de contenir cela ». Il n'empêche que la question de savoir si les mécanismes de sélection de la démocratie font émerger des élites qui aient qualité, aux yeux de la population, à gérer cette société complexe que nous sommes devenus est une question qu'il faut prendre très au sérieux. A un moment donné de ma vie, je me suis demandé pourquoi les peuples qui gagnent une guerre perdent la paix qui suit en particulier quand il s'agit d'une guerre intérieure. Ma réponse est dramatiquement simple. Les qualités pour gagner la guerre sont contradictoires avec les qualités pour construire la paix. Quand des dirigeants gagnent une guerre, il est très difficile de les chasser du pouvoir. C'est là tout le miraculeux des sociétés démocratiques qui ont su renvoyer précisément dans les casernes, une fois la guerre terminée, les militaires. Dans toutes les aventures de guerre civile, on voit au contraire, que ce sont les mêmes qui restent au pouvoir et ils sont mal préparés à la gestion de la paix. Au fond, si on transpose à la lutte politique, à la bagarre pour monter au sein d'un parti, est-ce qu'on est si éloignés de cela ? Est-ce que nous pensons réellement que notre mode de sélection de nos élites est adapté à la nature de la gouvernance, aux vertus qu'on attend d'eux pour gouverner ? La question mérite au moins d'être posée. Elle vous paraît peut-être provocante mais elle mérite d'être posée. Je vous assure que dans les décennies à venir, elle sera posée de plus en plus fermement.

Quatrième critère sur lequel je m'étendrai peu parce que je l'aborderai dans les autres principes, c'est que pour qu'une gouvernance soit légitime, il faut simplement que les dispositifs qu'on met en place soient efficaces, soient adaptés aux problèmes qu'on veut traiter. Vous verrez, quand vous y réfléchirez, que très souvent, ils ne le sont pas.

Enfin, j'ai introduit un critère que j'ai appelé « Le critère de moindre contrainte ». Pour qu'une gouvernance soit légitime, *il faut aussi peu de contraintes que possible vis-à-vis de l'objectif qu'on poursuit*. Si on accumule les contraintes au nom d'un objectif d'intérêt général, cet objectif lui-même finit par être perdu de vue.

Voilà le principe de légitimité. J'ajouterai un point très important : le sentiment d'une communauté de destin. On a toujours en tête la gouvernance d'une communauté instituée, on ne pense jamais en amont, *comment on institue une communauté* ou comment on la réinstitue.

Le deuxième principe de gouvernance, c'est *la démocratie et la citoyenneté*. C'est très intéressant de regarder les manuels d'école primaire. Le discours avant la deuxième guerre mondiale, *a fortiori* avant la première guerre mondiale, était un discours entièrement centré sur les devoirs : les devoirs vis-à-vis de la patrie, les devoirs vis-à-vis de la famille. Le monde était peuplé de devoirs. Après la deuxième guerre mondiale, on voit s'imposer le discours sur les droits. Dans les deux cas, on a des situations non équilibrées. La citoyenneté – on le savait bien dans la cité grecque qui, en principe, est notre modèle archétype de démocratie – c'était l'équilibre entre *droits et responsabilités*. Il faut impérativement réhabiliter ce modèle de citoyenneté, *a fortiori* maintenant que le service militaire obligatoire a disparu. Il faut reconstruire une citoyenneté locale, une citoyenneté nationale une citoyenneté mondiale fondées sur cet équilibre entre droits et responsabilités.

Puis, il faut repenser la démocratie pour faire en sorte qu'elle devienne substantielle, qu'elle soit effectivement un moyen pour une communauté à différentes échelles, d'être maîtresse de son destin. On en est loin, aussi bien avec la démocratie représentative qu'avec la démocratie participative aujourd'hui.

Troisième principe, l'adéquation des dispositifs au problème poursuivi. C'est ce que j'ai appelé la métaphore du marteau et du tournevis. Si on utilise un marteau pour enfoncer une vis, on casse le mur et si on utilise un tournevis pour enfoncer un clou, on n'enfoncé rien. Notre gouvernance est peuplée de dispositifs hérités de l'histoire qui sont devenus tout à fait inadaptés au but à poursuivre.

Quatrième principe, c'est le partenariat entre acteurs. C'est une des variantes du principe de gestion des relations. *La gouvernance doit organiser le partenariat entre acteurs publics et privés.* Dernier principe lié à l'art de la gestion de la diversité et d'unité, c'est le partenariat entre échelles de gouvernance.

Ces deux derniers points feront l'objet de mes exposés suivants.