



La théorie des décalages

La théorie des décalages, fondement de l'approche de la gouvernance. Un exemple territorial : les territoires identitaires (évolution lente) et les territoires pertinents ou territoires de projet (évolution rapide). L'Etat, la démocratie représentative et l'économie de marché : des fondements vieux de plus de deux cents ans, appliqués à des réalités qui n'ont plus rien à voir. La gouvernance, « une question éternelle appelant à chaque époque et dans chaque contexte des réponses spécifiques ». La tâche du vingt et unième siècle : une « révolution de la gouvernance » sortant des fausses évidences pour inventer des réponses nouvelles.

« Si on veut s'éloigner de l'idéologie de la bonne gouvernance, pourquoi et comment se réapproprier ce terme ? Pourquoi est-il, à mes yeux, aussi important ? On vient d'en voir précédemment une première raison : les objets de la gestion publique sont devenus très complexes. Nos sociétés sont des sociétés complexes, des sociétés de la connaissance, des sociétés éduquées, où il ne s'agit plus seulement de délivrer des services publics à une population ignorante, à des administrés passifs. On a donc besoin de construire une pensée sur l'action publique qui ne copie pas la pensée du management privé, mais qui soit un véritable investissement intellectuel sur la nature des défis à relever, sur la conduite des hommes, sur la combinaison d'une diversité d'objectifs, sur l'arbitrage entre intérêts contradictoires, etc..

Il y a encore une autre raison, qui est la plus importante, et que je vais maintenant vous décrire. On a coutume de dire : nos sociétés changent très vite. Effectivement, si on en juge par le renouvellement des gammes de téléphones portables, par l'augmentation de la mémoire des ordinateurs, par la manière dont l'électronique envahit notre quotidien, y compris, bientôt, le plus intime de notre vie privée, si on regarde les développements de biologie moléculaire ou de la santé, ou des connaissances en neurochirurgie, on est fasciné par la vitesse d'évolution du monde.

Cette fascination n'est-elle pas profondément trompeuse ? Est-ce que, réellement, tout dans nos sociétés évolue à la même vitesse ? La réponse est non. A côté des techniques, des objets, des dynamiques économiques dont le rythme d'évolution est entre l'année et la décennie, il y a ce qui n'évolue pas ou ce qui évolue à l'échelle des siècles. C'est quoi, ce qui évolue à l'échelle des siècles ? D'abord, ce sont les systèmes de pensée, ce sont ensuite les grandes institutions et ce sont enfin les systèmes d'action collective. Je vais l'illustrer rapidement.

Inertie des systèmes de pensée . L'économie qu'on enseigne dans les universités se réfère presque religieusement à Adam Smith et à la « richesse des nations », se réfère à la théorie du marché parfait, se réfère à l'offre et à la demande... Quand ces théories ont-elles été élaborées ? Au XVIII^{ème} siècle, pour être codifiées au XIX^{ème}, dans un contexte où le système productif était radicalement différent. Ce à quoi s'intéressait Adam Smith, c'était au rôle du boucher, du boulanger, du menuisier et pas au rôle des multinationales produisant des organismes génétiquement modifiés ! On parlait d'une société radicalement différente. La meilleure preuve, d'ailleurs, que l'économie n'est pas une science, mais une idéologie, c'est que la nature n'a pas changé et que les théories scientifiques ont connu trois ou quatre bouleversements, tandis que la société a changé et les théories qu'on lui applique pour l'économie n'ont pas changé d'un poil en deux siècles et demi. C'est dire l'inertie des systèmes intellectuels.

Mais prenez d'autres exemples : la démocratie représentative continue à être présentée – vous en serez d'accord – comme la démocratie par excellence. Quand et comment la démocratie représentative a-t-elle été inventée ? Pour répondre à quel défi, dans le contexte ? dans quelle société ? Des sociétés qui commencent à s'unifier à l'échelle d'Etat, qu'on ne peut pas réunir comme à l'époque de la Cité grecque, ou dans les cantons suisses ruraux, tous les citoyens sur la place publique pour débattre du bien public. Prenez le cas de la France, pas de télétransmission à distance entre Paris et les bonnes villes de province, Marseille, Lyon, Toulouse... C'était loin. On ne peut pas réunir les citoyens par leur nombre et leur distance dans un même lieu et ces citoyens sont encore, en moyenne, peu alphabétisés. On crée donc la notion de représentants. Ces représentants sont souvent, vous le savez, les gens alphabétisés. C'était les avocats, qui sont venus porter les cahiers de doléances aux Etats Généraux, ce genre de profil. Ils ne pouvaient pas retourner devant la télé locale tous les soirs pour expliquer à leurs mandants les positions qu'ils avaient prises. On circulait, au mieux, à cheval. C'est ça, la démocratie représentative, on l'a oublié. On envoie des représentants, ces représentants font partie de la minorité alphabétisée, cultivée, ces représentants se réunissent en sessions et rendent compte épisodiquement à leurs mandats.

Est-ce notre configuration actuelle ? Dans une société à la fois mondialisée, où les décisions qui comptent dans la vie des Français sont plutôt prises dans les Etats-majors des multinationales ou des grandes banques, on à Bruxelles, où à Washington, ou éventuellement à la Cité de Londres, que dans l'enceinte de l'Assemblée nationale et où ces modes de représentation de la société, y compris la manière de dire celui qui emporte 51 % a la totalité du pouvoir, ne reflètent plus ni la complexité de la société, ni les systèmes de communication, ni le fait que tout le monde est alphabétisé ou *a fortiori*, a internet. Et pourtant, le modèle est resté pratiquement inchangé depuis deux siècles.

Inertie des systèmes institutionnels. Prenez l'Université : l'université, c'est, en principe, la pointe des connaissances et du progrès. Fort bien. Et je ne doute pas qu'on y enseigne ce qu'il y a de mieux des connaissances les plus nouvelles, mais intéressons-nous à l'organisation de l'université, à sa structure en facultés. L'université, c'est un peu comme l'organisation de la municipalité avec ses maires adjoints et ses délégations, c'est découpé en facultés, en disciplines. L'Université d'aujourd'hui ressemble, dans ses grands traits, à l'Université dite « moderne », créée par l'Allemand Von Humboldt à Berlin en 1812. Deux siècles, pendant lesquels nos structures n'ont pas changé.

Et l'Etat, cet Etat dont la France prétend être si fière ? il est l'héritier des bureaux du Roi. Sa structure, sa mentalité, datent d'il y a plus de deux siècles.

Les négociations internationales ? ce sont des négociations inter gouvernementales qui ressemblent comme deux gouttes d'eau aux négociations menées pour le Traité de Vienne après la chute de Napoléon. Même idée de l'Etat westphalien, ou de l'Etat souverain, représentatif d'un intérêt général, qui fabrique de l'intérêt national qu'il va confronter aux autres.. C'est ainsi que l'on prétend gérer un système totalement interdépendant où le problème est aujourd'hui, très concrètement, de savoir comment on va se mettre d'accord pour réduire les émissions de gaz à effet de serre pour éviter la catastrophe finale.

Nos systèmes de pensée, nos systèmes institutionnels et même nos modes d'action collectifs (les syndicats, les partis...) sont donc hérités de systèmes anciens qui ont très peu évolué. Le message que l'on exprime en disant « parlons de gouvernance », c'est de dire : maintenant, il faut oser innover. Nous sommes en face d'un problème du XXI^{ème} siècle, en face d'une société complexe, nous allons inventer la gestion publique de ces sociétés complexes et pour cela, oublier un peu ces fausses évidences qui se trimbalent sur l'Etat, sur la gestion publique,

sur la démocratie représentative, etc... Rendons-nous compte que si nous continuons à mettre du vin nouveau dans de vieilles outres, l'outre éclate et le vin est perdu. Nous avons impérativement à trouver les formes de régulation collective correspondant à nos défis mondialisés du XIX^{ème} siècle. C'est ce que j'appelle la révolution de la gouvernance. »

