



Le trépied de la gouvernance dans une société stable

Des institutions ; des compétences dévolues à ces institutions ; des règles légales ou professionnelles comme guides de l'action quotidienne. La tendance à identifier gouvernance et institutions. La « réforme institutionnelle » comme modèle dominant de la réforme. Exemples de la création des Ministères de l'Équipement et de l'environnement. Exemple des lois de décentralisation : création de nouveaux périmètres, de nouvelles institutions ; nouvelle répartition des compétences et de l'argent. La course de vitesse entre la réalité et les institutions et règles qui l'encadrent

Pour entreprendre cette véritable révolution conceptuelle, rechercher une gouvernance effectivement adaptée aux défis du XXI^{ème} siècle, il faut revenir aux fondements. Quels sont les fondements de la gouvernance actuelle, tellement présents, tellement évidents, qu'on en viendrait presque à ne pas les remettre en cause ? C'est ce que j'ai appelé le trépied fondateur de la gouvernance. Quel est ce trépied ? Des institutions ; des compétences, éventuellement des moyens, des ressources fiscales affectées à ces institutions ; et des règles de fonctionnement, souvent règles juridiques, mais aussi règles de déontologie, principes de fonctionnement d'une administration, règles coutumières ou règles écrites, peu importe. L'idée qu'une gouvernance est fondamentalement définie par ces trois composantes. Quand je vous le dis, vous dites : oui, mais bon sang, tout le monde le sait. Il y a des Collectivités territoriales, il y a des Régions, il y a l'Etat, il y a l'Europe. Bien entendu que la gouvernance, ce sont des institutions. Et bien entendu, la gouvernance du futur comportera des institutions, comportera la dévolution de compétences, comportera des règles. La question qui se pose est non pas de savoir s'ils existent, s'ils sont nécessaires, mais s'il est bien raisonnable que ce soit le *fondement* de notre mode de fonctionnement. Et là, la question se corse. Pensez aussi bien aux débats qu'on a en France sur la décentralisation, qu'aux débats qu'on a eus et qu'on aura en Europe à propos du fonctionnement de l'Union européenne ou encore aux débats que fait naître la crise des Etats africains. On découvre alors que l'idée de réforme de la gouvernance est pratiquement assimilée à l'idée de réforme institutionnelle. S'agissant de l'Afrique, on va avoir tendance à dire : ah, il faut réformer la constitution. D'ailleurs, c'est un peu ce qu'on dit en France pour ceux qui disent : il faut introduire une sixième, une septième, une huitième République. Que sais-je ! Réformer les institutions. Transformer des organigrammes. Dans le passé, il est vrai que nous avons créé, face à de nouveaux défis, de nouveaux cadres institutionnels. Je pense pour m'en tenir à ce que j'ai vécu personnellement la création du ministère de l'Équipement, par fusion de ministère du Logement et du ministère des Travaux publics au moment où la France, après la deuxième Guerre Mondiale, se trouve confrontée subitement à une vague d'urbanisation et se dit qu'il faut que l'Etat se dote d'outils capables de faire face à ces défis. Et puis plus tard, lorsque les questions d'environnement ont commencé à s'imposer dans l'opinion publique, la naissance un peu partout en Europe de Ministères de l'Environnement, donc, à nouveau, d'une institution dédiée à la gestion d'un problème.

Si l'on regarde maintenant le débat récent sur la décentralisation, on voit qu'il se cristallise presque exclusivement sur la construction de nouvelles institutions, aujourd'hui les métropoles, ou l'éventuelle suppression de certaines institutions: faut-il laisser survivre le Département ? Réduire le nombre de Régions ? Au fur et à mesure qu'on prétend simplifier le millefeuille administratif, on le complique un peu plus. On rentre dans le débat sur les compétences de chacun. Faut-il maintenir les compétences générales ? Chaque institution devrait-elle avoir des compétences spécialisées ? Quelle est l'assiette fiscale qui permettra à chacune d'elle d'avoir son autonomie, etc. ? Vous sentez bien que les débats se focalisent non pas sur « comment ça fonctionne réellement », mais sur ces objets du trépied que sont les institutions et les compétences, accessoirement sur les règles qui les régissent.

Il faut comprendre aussi que cette insistance presque exclusive sur les transformations institutionnelles résulte de deux erreurs . La première est de confondre l'action collective avec l'existence d'institutions, je l'ai déjà évoqué à propos du territoire. La deuxième est de prétendre réformer la gouvernance en profondeur *sans se donner le temps de le faire*. Parce que qu'est-ce qui est caractéristique d'une réforme institutionnelle ? C'est qu'on peut prétendre la faire d'un claquement de doigts. Là où il s'agirait de transformer les pratiques de coopération entre collectivités, les pratiques de construction du bien public, les pratiques de la démocratie, la culture même de la Fonction Publique, l'aptitude à traiter ensemble de problèmes liés entre eux au lieu de les segmenter par départements ministériels ou par services au sein d'une ville, choses longues, peu visibles, peu gratifiantes pour le politique, on se contente de l'apparence : J'ai réformé, puisque j'ai changé, les institutions !

Regardez la question de l'Europe aujourd'hui. Le problème central de l'Europe n'est pas l'équilibre entre le Parlement, le Conseil européen, la Commission mais le déplacement au profit du travail intergouvernemental ces vingt dernières années. Cela ne se règlera pas par des institutions, par des changements institutionnels. Le problème de fond est que, depuis l'échec de la Communauté européenne de Défense en 1954, on a dû adopter pour la construction européenne le plan B si j'ose dire, l'intégration par l'unification économique. Ce qui est en cause, ce n'est pas le fonctionnement des institutions. Ce qui est en cause, c'est le *centre de gravité* autour duquel s'est organisée l'Europe. Mais où voyez-vous ça dans les débats ? Vous ne le voyez pas. Peut être serait-il utile de modifier à nouveau les rapports entre le Parlement et la Commission, peut-être qu'il faudrait de nouveau remettre sur le tapis la constitution. Mais quand les gens disent remettre sur le tapis la constitution, ils ne pensent pas à re-débattre *des raisons pour lesquelles on est ensemble, des raisons pour lesquelles on construit l'Europe*. Ce sont de nouveaux des débats sur les institutions. Cette prégnance du trépied (Institutions, répartition de compétences, règles) pèse extrêmement lourd parce qu'il satisfait le monde politique qui a du mal à se projeter dans la longue durée et parce qu'il renvoie à une vision ancienne de la gouvernance qui confond l'action collective et l'existence d'institutions.

