

I. L'enjeu de la coopération internationale dans le domaine de la gouvernance

On peut observer ces dernières années un mouvement important de convergence entre des institutions publiques et privées qui s'intéressent à la gouvernance et à la coopération internationale, autour des idées suivantes :

- a) la gouvernance est irréductible à des formes institutionnelles comme l'Etat ou à des régimes politiques comme la démocratie représentative. Elle doit être définie de façon large : c'est l'art des sociétés de se doter de régulations capables d'assurer leur survie, leur cohésion, leur épanouissement, leur développement, l'équilibre entre la société et la biosphère ;
- b) la réforme, voire la révolution, de la gouvernance est la priorité dans tous les pays, en particulier dans les pays en développement confrontés à des mutations extrêmement rapides ;
- c) pour être légitime, une gouvernance doit être perçue comme telle aux yeux de la population, ce qui implique en particulier son appropriation par tous et son enracinement dans le terreau culturel et historique de chaque société ;
- d) la gouvernance, question éternelle dont les formes pratiques varient d'un contexte à l'autre et d'une époque à l'autre, répond en réalité à quelques principes étonnamment stables ; l'échange d'expériences entre de multiples sociétés de niveaux de développement très différents est de nature à mettre en évidence ces principes ;
- e) seul un long processus permet à une société donnée d'inventer les modalités d'une gouvernance qui lui convienne ; l'aide internationale doit se mettre en mesure d'accompagner cet effort, à la fois par des financements à long terme et par la mise à disposition des leçons de l'échange international d'expériences ;
- f) il résulte de l'universalité des principes de gouvernance que les sociétés peuvent s'entraider mutuellement en confrontant la manière dont elles ont su mettre en oeuvre les principes universels ou, en tirant mutuellement les leçons de leurs difficultés et de leurs échecs ;
- g) les critères d'évaluation de la qualité de la gouvernance ne peuvent qu'être élaborés avec les pays auxquels ces critères s'appliquent : les normes de qualité et les modes d'évaluation de cette qualité doivent être élaborés avec les sociétés elles-mêmes ;
- h) on parle de révolution de la gouvernance parce que la nature des sociétés et des problèmes auxquels elles ont à faire face ainsi que l'échelle à laquelle ces problèmes se posent est de nature inédite et nécessite de réviser les systèmes conceptuels, les dispositifs institutionnels, la culture des agents de la fonction publique ;
- i) la formation des futurs acteurs de la gouvernance est une des conditions majeures d'une mutation réussie sur l'espace d'une génération.

II. Les cinq principes communs de gouvernance et leur combinaison

Einstein disait: le plus incompréhensible est que le monde soit compréhensible. On peut dire la même chose de la gouvernance: le plus incompréhensible, compte tenu de la variété des échelles, des domaines et des contextes de la gouvernance, est que l'on puisse réduire finalement l'art de la gouvernance à quelques principes universels.

Réduit à son épure, l'art de la gouvernance conjugue cinq principes qui forment ensemble des combinaisons multiples :

- a) *légitimité de l'exercice du pouvoir et enracinement* : il faut un assentiment profond des peuples à la manière dont il sont gouvernés; que ceux qui exercent l'autorité soient jugés dignes de confiance;

que les limites imposées aux libertés privées soient aussi réduites que possible et découlent clairement des nécessités du bien commun; que l'organisation de la société soit assise sur un socle éthique reconnu et respecté;

b) *conformité à l'idéal démocratique et à l'exercice de la citoyenneté* : il faut que chacun se sente partie prenante au destin commun, ce qui exclut par exemple la tyrannie de la majorité; qu'un juste équilibre soit trouvé entre droits, pouvoir et responsabilités; qu'aucun pouvoir ne puisse s'exercer sans contrôle;

c) *compétence et efficacité* : la conception des institutions publiques, leur mode de fonctionnement et ceux qui les font fonctionner doivent faire la preuve de leur pertinence, de leur compétence, de leur capacité à répondre effectivement aux besoins de la société dans sa diversité;

d) *coopération et partenariat* : il faut que tous puissent concourir au bien commun et que la gouvernance organise les relations et les coopérations entre les différents types d'acteurs, publics et privés, entre les différentes échelles de gouvernance, entre les administrations, selon des procédures établies en commun;

e) *relations entre le local et le global, entre les échelles de gouvernance* : il faut que les sociétés puissent s'organiser pour que l'autonomie des « communautés de base » soit compatible avec la cohésion de la société jusqu'au niveau mondial; ceci peut se faire de multiples manières, comme dans toute organisation de grande taille et tout système vivant, la pyramide hiérarchique à multiples strates étant l'une des moins efficaces.

L'apparente simplicité de ces principes ne doit pas cacher la difficulté de leur mise en oeuvre. La réalité en est souvent bien éloignée. Mettre en place une gouvernance convenable, adaptée aux réalités du 21ème, siècle appelle une véritable révolution des concepts, des mentalités, des institutions, des modes de faire qui ne peut s'opérer que par un effort opiniâtre, par une volonté ferme, guidée par une vision claire des objectifs à poursuivre et des chemins à suivre, exercée sur une longue durée. Ces conditions sont rarement réunies.

III. Les principes de gouvernance entrent, en réalité, en contradiction avec la plupart des idées qui guident notre conception actuelle de la gouvernance

La gouvernance actuelle repose sur un certain nombre de pré-conçus qui ne sont que rarement explicités mais qui structurent la pensée. D'où l'importance de les formuler et de montrer comment la révolution de la gouvernance suppose leur remplacement par d'autres.

Ces préconçus sont les suivants:

a. Le rapport unité/diversité est un jeu à somme nulle... *au contraire, tout l'art de la gouvernance vise à obtenir à la fois plus de diversité et plus d'unité, plus d'autonomie et plus de cohésion.*

b. L'unité est à l'intérieur de la communauté ; "l'autre" est à l'extérieur... *au contraire, toute communauté est en réalité hétérogène et souvent multi ethnique alors qu'il n'y a pas "d'extérieur" car, avec la mondialisation, notre "espace domestique" est devenu la planète.*

c. Le secteur public est d'un côté, le secteur privé de l'autre ce sont deux champs d'activité disjoints... *au contraire, le bien commun est dans les faits le résultat d'acteurs divers dont il faut organiser les responsabilités et les complémentarités.*

d. Dans la démocratie, la gouvernance "légale" est nécessairement légitime puisqu'elle s'exerce à partir du libre consentement du peuple à être gouverné et du libre choix des gouvernants... *au contraire, l'expérience actuelle montre un discrédit croissant des élites politiques au sein même des régimes démocratiques; la légitimité dans l'exercice du pouvoir doit être pensée en tant que telle.*

e. La démocratie représentative est la forme indépassable de la gouvernance... *au contraire, c'est*

une forme de gouvernance née dans le contexte particulier de l'Europe occidentale du XVIIème et XVIIIème siècles; et les citoyens ne se sentent plus en prise sur leur destin car ce qui détermine leur avenir se situe souvent hors du champ de compétences des parlements nationaux.

f. A chaque niveau de gouvernance doit correspondre une compétence exclusive pour que la responsabilité de chaque gouvernant puisse être établie sans équivoque... *au contraire, aucun problème réel de la société ne peut plus être traité à un seul niveau; ce qui compte c'est les règles d'exercice de la responsabilité partagée par plusieurs niveaux de gouvernance; c'est le principe de subsidiarité active.*

g. Le découpage sectoriel des problèmes est la condition pour les traiter de manière efficace... *au contraire, l'enjeu est aujourd'hui de concevoir des politiques intégrées, multi sectorielles.*

h. La gouvernance est caractérisée par la définition des institutions, la répartition des compétences entre les institutions, l'énoncé de règles uniformes qui garantissent l'égalité des citoyens devant la loi... *au contraire, la gouvernance moderne est définie par des objectifs, une éthique et des dispositifs de travail.*

i. La réforme de la gouvernance consiste à réformer des institutions, des compétences et des corps des règles... *au contraire, cette réforme ne touche en général qu'à la surface des choses et n'aboutit qu'à des changements superficiels.*

j. Les règles de la gouvernance régissent une communauté instituée, qui se reconnaît comme telle... *au contraire, la plupart des institutions gèrent des communautés qui ont encore besoin de s'instituer; en particulier la communauté mondiale.*

k. L'Etat et la souveraineté résument la gouvernance... *au contraire, le modèle de "l'Etat wespalien" appartient au passé; l'Etat continuera à jouer un rôle majeur mais au sein d'un système "multiniveaux" de gouvernance allant du mondial au local.*

l. Le peuple ne peut pas comprendre les problèmes complexes ; il doit donc en déléguer leur traitement à ses représentants et aux experts que ceux-ci commissionnent... *au contraire, si le peuple en était incapable il faudrait aujourd'hui renoncer à la démocratie; mais des méthodes existent pour impliquer les citoyens dans des questions complexes.*

m. Le moment important, en politique, est le moment de la décision... *au contraire, ce qui compte aujourd'hui c'est le processus par lequel on parvient progressivement à une solution satisfaisante*

n. Le rôle du fonctionnaire c'est de respecter et faire respecter des règles... *au contraire, le fonctionnaire dispose d'une autonomie qui lui donne une véritable obligation de pertinence*

Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>