

**LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN QUETE DE REPERES :  
QUELS ENJEUX, QUELLES VIGILANCES ?**

Par Pierre CALAME

*Le Réseau « Intelligence de la Complexité » s'efforce de s'exercer avec persévérance à une **vigilance épistémique et citoyenne** sur les sujets sociétaux qui s'imposent à nous parce qu'ils engagent notre futur et dont les enjeux, au-delà d'une apparente modernité technique et sémantique, apparaissent peu intelligibles a priori. Cette vigilance épistémique est indispensable à l'exercice de notre responsabilité éthique dans la construction du monde.*

*Le 25 novembre 2016 nous avons organisé dans ce sens un séminaire intitulé :*

**« Gouvernance algorithmique, gouvernance territoriale :  
quels enjeux, quelles vigilances ? ».**

*Le premier thème, consacré à la gouvernance algorithmique, a été développé par **Dominique Cardon**, professeur à Sciences Po / Medialab, auteur notamment de « A quoi rêvent les algorithmes », Seuil, 2015. Le second thème, consacré à la gouvernance territoriale, a été développé par **Pierre Calame**, ancien haut fonctionnaire de l'Équipement, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine, directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme de 1988 à 2009 puis Président d'honneur du Conseil de la Fondation.*

*Nous publions ci-dessous l'exposé de Pierre Calame. L'exposé de Dominique Cardon sera publié prochainement.*

J'ai passé les vingt premières années de ma vie professionnelle comme haut fonctionnaire. C'est un double concours de circonstances qui m'a fait bifurquer.

La première, c'est que pour les raisons que je vais expliquer, l'Etat et le service de l'Etat me paraissaient de moins en moins pertinents par rapport aux défis qu'allait avoir à relever la société. Et l'autre circonstance, c'est que ma mère s'est retrouvée l'exécutrice testamentaire de Charles Léopold Mayer, dont elle était la secrétaire pendant quarante ans. Il avait créé une fondation. Il fallait la remettre sur pied. C'était compliqué. C'était une période de ma vie où il était imaginable que j'aide pendant six mois à réorienter la fondation. J'ai alors découvert que les fondations étaient un outil potentiellement exceptionnel. Si je dis potentiellement, c'est parce qu'à mon avis, en moyenne, les fondations ne valorisent pas tous leurs atouts.

Mais, au moment où je percevais l'inadaptation des structures étatiques, une fondation qui m'offrait le pouvoir d'agir à long terme, de relier action et réflexion, de pouvoir choisir de manière libre les niveaux d'action et les modes d'entrée m'ont paru une grande opportunité. Car effectivement cette possibilité offerte aux fondations de choisir ainsi leurs modes d'action est un privilège exorbitant, quand on compare ce type d'institution aux institutions publiques et à leur lourdeur, à la segmentation de leur action par domaine et par échelle géographique.

Je suis donc venu pour six mois à la fondation et suis resté trente ans. J'ai essayé d'en faire un outil aussi adapté que possible à des défis qui me sont apparus comme déterminants pour l'avenir de l'humanité, ou même pour sa survie. Or, parmi ces défis, il y a celui de la gouvernance dont je vais vous parler aujourd'hui.

J'ai écrit plusieurs livres, fait de nombreuses conférences sur la gouvernance, mais j'ai souhaité adopter aujourd'hui un angle d'entrée qui rejoigne votre intérêt collectif pour la complexité.

Pour introduire le sujet, le mieux est peut-être de repartir de ma propre histoire, des découvertes faites chemin faisant et qui m'ont amené à remettre en question des vérités établies. Au mois de mars 2016 j'ai intitulé l'une de mes lettres périodiques : [« l'eau au lac »](#). C'est une expression du Canton de Vaud. Quand quelqu'un ne voit pas ce qui crève les yeux on lui dit : « mais enfin tu ne vois pas l'eau au lac » ? et toute ma vie je me suis aperçu que nos présupposés nous empêchaient de voir l'eau au lac.

Quand j'avais une vingtaine d'années, j'étais, à titre militant, engagé aux côtés des travailleurs immigrés. C'était la fin des années 60. Le moment du grand basculement de l'immigration, entre l'émigration de l'entre deux guerres et de l'après guerre, belge, polonaise dans les mines du nord, italienne puis espagnole et portugaise. Mais, dans les années 60 se produit un grand basculement : l'essentiel de l'immigration vient du sud de la méditerranée et cela devient une relation nord – sud : problèmes de cohabitation culturelle, de religion, de vision de l'école, de rapports homme – femme etc.

Mon travail de fin d'études d'ingénieur des ponts et chaussées, ce qui était déjà un peu saugrenu, portant sur la question de l'intégration des émigrés, je suis allé interviewer les institutions et me suis aperçu qu'elles continuaient à mettre en œuvre des politiques publiques conçues trente ans auparavant, en fonction du type d'immigration de l'époque et que ces politiques étaient bien mal adaptées à la nouvelle immigration. Il aurait fallu poser plus clairement les problèmes du co-développement, de la migration à l'essai, réfléchir sérieusement aux questions que poserait l'immigration familiale si l'on décidait de poursuivre la politique de regroupement, qui en fonction des différences démographiques et culturelles poserait des problèmes de nature profondément différente ; des problèmes que la société française ne s'était pas du tout préparée à gérer.

Je constatais donc un décalage de trente ans entre l'époque où s'était définie la politique publique et l'objet à laquelle elle s'appliquait.

Puis, en 1974, je suis devenu ingénieur d'arrondissement du Ministère de l'Équipement à Valenciennes. C'était une région en crise : les mines, la sidérurgie, les textiles, la grosse métallurgie fermaient tour à tour. Toute l'histoire de la crise du nord industriel que vous connaissez.

J'étais en charge du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, et à travers lui de l'animation de la réflexion collective sur l'avenir de l'arrondissement. Très vite, j'ai fait observer que cet avenir ne dépendait pas des routes que l'on construirait, qu'il reposait sur la formation des personnes. Ce qui m'a conduit à poser le problème des retards scolaires. J'ai pu convaincre l'Académie, à Lille, le Ministère de l'Équipement et le Commissariat au Plan qu'il valait la peine d'approfondir cette question.

Le retard scolaire est typique des analyses multifactorielles et pose à ce titre des questions mathématiques intéressantes. J'ai même conçu un outil statistique adapté à ce genre de problème et pu travailler sur l'histoire scolaire de l'ensemble des enfants de l'arrondissement soit 40 000 élèves.

Deux évidences me sont sautées aux yeux : la première est que, toutes choses égales par ailleurs, le nombre d'enfants dans la famille était absolument décisif pour les retards scolaires, ce qui illustre le fait que le rapport entre adultes et enfants et le projet des parents à l'égard de l'école joue un rôle décisif. Deuxième évidence, à l'intérieur de la population d'origine immigrée, une sous-population se distinguait radicalement : les garçons d'origine maghrébine.

Il existait un écart formidable, en matière de réussite scolaire entre les filles et les garçons d'origine maghrébine. Je dis bien d'origine maghrébine : la société française a réussi à casser son thermomètre pour faire tomber la fièvre, en s'interdisant de se poser la question de l'origine culturelle des enfants dès lors qu'ils sont français. Ce faisant, on se prive d'analyser en détail l'influence de cette origine.

Dans l'enquête que j'ai conduite, on n'avait pas fait dans le détail, les origines étaient définies à partir des prénoms et des noms. Or ces deux facteurs massifs de retards scolaires, le nombre d'enfants dans la famille et la différence entre garçons et filles au sein de l'immigration maghrébine avait un formidable inconvénient : il contredisait les idées reçues.

Le nombre d'enfants dans la famille ? Ce n'est ni compatible avec la thèse des dons individuels ni avec la thèse du déterminisme social. Quant à l'écart entre garçons et filles au sein de l'immigration maghrébine, il s'opposait à une explication globale par leur handicap culturel. Comment mes interlocuteurs ont-ils réagi à ces constats ? Tout simplement par le rejet. Dès lors, que les faits contredisent l'idéologie, on écarte les faits d'un revers de mains.

Ce sont les anecdotes de ce genre qui m'ont conduit à ce que j'appelle « la théorie des décalages » développée depuis trente ans mais qui comme vous le voyez plonge ses racines bien plus loin encore. Que dit la théorie des décalages ? Elle dit : « nous sommes fascinés par la rapidité d'évolution de nos sociétés (Dominique Cardon nous a ce matin encore rappelé les quatre générations d'algorithmes de recherche de Google qui se sont succédées en quinze ans) ; les puissances de calcul ont doublé tous les ans ; la biologie moléculaire et les représentations du cerveau ont progressé à une vitesse phénoménale.

Nous sommes fascinés par la rapidité de notre propre changement mais, étant fascinés, nous ne voyons pas, ou nous ne voulons pas voir, ce qui au contraire ne change pas ou évolue très lentement : les systèmes de pensée d'un côté ; les grands systèmes institutionnels de l'autre. J'ai alors commencé à prendre conscience que le problème central du 21<sup>e</sup> siècle était qu'on l'abordait avec les systèmes de pensée et les institutions conçus et construits au 17<sup>e</sup> et au 18<sup>e</sup> siècle, pour des sociétés bien différentes de la nôtre.

C'est typiquement le cas de l'Etat. J'ai démissionné de l'Administration en 1983 quand j'ai constaté que l'échelle et les méthodes d'action de l'Etat ne correspondaient plus aux besoins de nos sociétés. Nous continuons à nous gouverner avec une démocratie représentative héritée du 20<sup>e</sup> siècle. Elle correspond mal à la nécessité pour les citoyens de comprendre et gérer des problèmes complexes. J'ai aussi constaté que face à l'inadaptation de l'Etat, le monde politique se comportait en pompier pyromane, en rendant impossible d'une main ce qu'il appelait de ses vœux de l'autre, la réforme de l'Etat.

J'étais convaincu qu'une réelle réforme supposait une stratégie conduite pendant quinze ans : rien à voir avec de simples changements d'organigrammes. Une réforme de l'Etat appelle des changements culturels, des changements méthodologiques ce qui prend du temps avec un corps social hérité du passé et fier de ses traditions. Je le dis d'autant plus volontiers que je suis moi-même, en tant que serviteur de l'Etat, fier de ce passé.

Un des livres que j'ai écrit, avec mon collègue André Talmant, est d'ailleurs titré « [l'Etat au cœur](#) » : manière de dire que l'Etat est à la fois au cœur de la société et nous était cher. On parlait sous la troisième république des « hussards noirs » pour parler des instituteurs. De la même manière, les ingénieurs d'Etat ont été pendant longtemps des sortes de missionnaires du progrès dans les provinces qui, à nos yeux, continuaient à être dominées

par les notables traditionnels, pharmaciens et notaires. Alors que nous, ingénieurs d'Etat, étions porteurs de la rationalité et de la modernité.

Or, face à cette nécessité de conduite d'une transformation à long terme, la démocratie française semblait impuissante. Plus généralement, du fait des alternances politiques, nos démocraties semblent de moins en moins capables de mener des stratégies à long terme. Or, si elle n'est pas en mesure de s'attaquer aux défis du monde de demain, il ne faut pas s'étonner que dans les récentes enquêtes d'opinions 20 % des français disent qu'après tout mieux vaudrait peut être un système autoritaire. Restant en ce qui me concerne fidèle à l'idéal démocratique, je me dis qu'il vaut la peine de sauver la démocratie ... et pour cela de la transformer.

Mais ce qui a provoqué ma démission du Ministère, ce fut mon désaccord avec Gaston Deferre à propos de la loi de décentralisation. Je vous rappelle que la décentralisation telle qu'elle a été conduite en France repose sur deux prémisses à mes yeux détestables. Le premier est qu'aucune collectivité territoriale ne peut avoir d'autorité sur aucune autre, ce qui implique de faire remonter tout conflit entre elles à l'Etat. Dans les pays où le pouvoir est depuis longtemps décentralisé, cette idée serait saugrenue. Mais Gaston Deferre et François Mitterrand étaient en réalité des féodaux : ils connaissaient bien le fonctionnement de la féodalité. Selon eux, si un département avait une couleur politique différente d'une commune, il ne pourrait pas se comporter avec objectivité à son égard. En somme, ceux qui concevaient la décentralisation n'avaient pas véritablement foi dans le pouvoir local, ce qui est assez troublant.

Le second prémisses, l'autre péché congénital de la décentralisation est celui que l'on a appelé « les blocs de compétence ». Ils reposent sur le raisonnement suivant : pour qu'il y ait démocratie, il faut que les responsables politiques puissent être sanctionnés par les citoyens. Mais, pour qu'il y ait possible sanction par les citoyens, il faut qu'ils sachent qui est responsable de quoi. Dès lors, conclusion, il faut attribuer à chaque niveau de collectivité des compétences exclusives. Fermer le ban. Malheureusement, il n'y a pas un seul problème de la société qui puisse se traiter à un seul niveau. De nouveau, on en venait à dire que pour que la démocratie fonctionne elle devait ignorer la réalité. Là, j'ai dit, non, je ne joue plus. A mon petit niveau de fonctionnaire, j'ai eu la même attitude que Jean-Pierre Chevènement avec sa fameuse formule : « quand on est ministre, on ferme sa gueule ou on s'en va ». Ne pouvant plus fermer ma gueule, je suis parti.

Le travail à la fondation m'a permis de préciser ma réflexion sur la gouvernance. En 1989, je m'intéressais entre autre à la question de la transformation des quartiers populaires des différentes villes du monde, quartiers d'habitat social en France, quartier d'habitat informel dans toutes les villes du Sud. En particulier j'ai pu organiser une rencontre internationale à Caracas, associant des responsables du Nord et du Sud. Elle portait sur la question suivante : « comment se fait-il que les pouvoirs publics aient tant de mal à accompagner de façon positive l'évolution des quartiers d'habitat populaire » ? Au bout de deux jours de travail, nous nous sommes aperçus que malgré les très grandes différences de contexte, les problèmes rencontrés étaient toujours les mêmes. Ce fut pour moi une véritable révélation. Elle m'a montré l'intérêt, dans toutes réflexions sur la gouvernance, d'une démarche comparative qui permettait de découvrir des invariants, dont l'intérêt était d'autant plus grand que les contextes dont on parlait étaient plus divers.

Un autre défi, celui de la coopération intergouvernementale et de la gouvernance mondiale m'a paru également à cette époque parfaitement illustrer la théorie des décalages. On parlait beaucoup, on parle encore, de néolibéralisme et souvent on l'identifie à l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en Grande Bretagne et de Ronald Reagan aux Etats-Unis. En réalité, le mouvement était engagé depuis longtemps. Après la guerre de Corée, les Etats-Unis ont été de moins en moins en mesure d'assurer seuls les régulations mondiales au sein du monde libre, qu'il s'agisse de la monnaie – l'abandon de la convertibilité du dollar en or date de 1971 – ou de la régulation des stocks alimentaires « comme le rappelle le songe de Joseph dans la Bible, la régulation des périodes de pénurie et d'abondance par les stocks alimentaires est une des questions permanentes de la gouvernance ». Il aurait alors fallu qu'un véritable système international s'instaure pour assurer ce que les Etats-Unis n'étaient plus capables d'assurer seuls. Or cette coopération ne s'est pas mise en place.

Qu'est-ce alors d'autres que le néolibéralisme qu'un acte de servitude volontaire de la part des Etats ! Que nous dit en effet le néolibéralisme : « la coopération est tellement compliquée qu'il vaut mieux s'en remettre à des régulations automatiques comme celle du marché ». Quitte ensuite à découvrir et à déplorer que la souveraineté des Etats a perdu sa substance et que le pouvoir a été transféré volontairement, je dis bien « volontairement », à la finance internationale ou aux entreprises transnationales. Quitte maintenant à le déplorer en invoquant, comme on le voit naître de partout, un retour au nationalisme économique qui ne pourrait déboucher à terme que sur la guerre.

De nouveau, j'étais renvoyé à la question de la gouvernance, en l'occurrence à la capacité des sociétés à créer des institutions à l'échelle des interdépendances, aujourd'hui mondiales.

Dans les années 90, constatant que les institutions, y compris d'ailleurs les institutions de régulation sociale, comme les syndicats, n'étaient en mesure ni de penser ni de relever les défis du 21e siècle, j'ai lancé à partir de la fondation un processus international de réflexions : [l'Alliance pour un monde responsable et solidaire](#).

C'est parti de l'idée que quand les grandes institutions n'étaient pas capables de relever les défis majeurs, c'était aux citoyens de le faire et que, si les Etats se montraient incapables de coopérer ensemble pour créer les institutions de régulations nécessaires, c'était aux sociétés chinoises, américaines, européennes et africaines d'apprendre à travailler ensemble, d'identifier les défis à construire, d'élaborer une vision commune, etc..

A l'époque, ma théorie des décalages concernait principalement l'Etat, la démocratie représentative, l'université, l'économie de marché qui tous s'étaient forgés du 17e au début du 19e siècle ; le 17e avec la définition de « l'Etat westphalien » ; le début du 19e siècle avec la conception de l'université moderne.

C'est dans le cadre de l'Alliance que nous avons organisé à Lille en décembre 2001 – d'ailleurs dans un parfait silence médiatique – l'Assemblée Mondiale de Citoyens. Pendant dix jours 400 personnes venues de plus de 100 pays, associant tous les milieux, depuis des généraux en retraite soviétiques jusqu'à des leaders paysans indonésiens, ont permis de réfléchir ensemble sinon sur les solutions, du moins sur l'identification de nos défis majeurs communs au 21e siècle. Nous avons utilisé une méthode interactive, et, grâce à des interprètes bénévoles, trente cinq langues ont été utilisées pendant la rencontre. Nous avons aussi défini pour élaborer les synthèses entre différents apports, un outil méthodologique : la complexité,

les relations entre unité et diversité, ne peuvent se gérer qu'avec des outils adaptés.

Qu'est-il ressorti de cette Assemblée ? Une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne nouvelle est que malgré ou grâce à la diversité culturelle et socioprofessionnelle des participants, il est possible de se mettre d'accord sur les défis du 21<sup>e</sup> siècle et ces défis sont au petit nombre. La mauvaise nouvelle bien sûr c'est que chacun de ces défis est difficile à relever.

### **Quels sont ces quatre défis ?**

A leur énoncé, vous pourrez constater d'ailleurs qu'ils tombent sous le sens !

**Premier défi**, nous avons la planète à gérer en commun et, pour ce faire, nous avons besoin de nous percevoir comme une communauté de destin. Or, comme l'avait très bien exprimé Edgar Morin, qui était intervenu à la cérémonie d'ouverture de l'Assemblée, on dit que le monde est devenu un village, sauf que c'est un village sans lois, sans règles, sans solidarités, sans cultures communes. Or il est impossible qu'avec nos systèmes politiques actuels nous construisions une communauté de destin. Au contraire, ces systèmes politiques nous renvoient en permanence à la concurrence entre nos intérêts nationaux. Construire une communauté de destin est un processus à la fois anthropologique et politique car il faut pouvoir dépasser les souverainetés nationales. Pas facile !

En effet, l'Europe a joué, sans le vouloir, un mauvais tour à l'Afrique et à ses anciennes colonies. Les artisans des indépendances s'étaient formés en Europe, en particulier en Angleterre ou en France, entre les deux guerres, au moment de l'apogée des visions nationalistes. Ce sont ces visions qu'ils ont exportées en Afrique et, à l'exception de quelques militants de l'unité africaine, les indépendances ont exalté l'idée de nation et de souveraineté nationale, qui ne correspondaient d'ailleurs pas en général à une réalité historique et sociologique.

Or ils l'ont fait au moment même où, en 1957, avec le Traité de Rome, l'Europe essayait de dépasser pacifiquement ces souverainetés et ce nationalisme qui l'avaient entraînée dans deux guerres mondiales. Sacré mauvais tour historique qui a été joué à l'Afrique ! L'organisation des Nations Unies, pour reprendre l'expression de Georges Berthoin, l'ancien directeur de cabinet de Jean Monnet, avait toujours été plus ou moins un syndicat de dirigeants plutôt qu'un véritable espace de construction d'une gouvernance mondiale. Mais cette tendance s'est trouvée puissamment renforcée par les conditions dans lesquelles les anciennes colonies de l'Europe sont devenues indépendantes, ce qui fait que la souveraineté des Etats est un dogme au sein des Nations Unies.

Ce qui conduit d'ailleurs l'altermondialisme à des paradoxes puisqu'ils combattent à la fois en faveur de la gestion d'un bien commun mondial et en faveur d'une défense des souverainetés : souveraineté alimentaire, souveraineté par rapport aux pouvoirs financiers, etc. C'est dire qu'il faut pour construire une communauté mondiale inventer un processus anthropologique et politique d'un genre nouveau.

**Deuxième défi**, pour gérer un monde en commun, il faut se mettre d'accord sur les valeurs communes. Les valeurs héritées de la seconde guerre mondiale sont d'une part la charte de l'ONU et d'autre part la déclaration universelle des droits de l'homme. Or, les droits de l'homme ne peuvent être la colonne vertébrale de l'éthique du 21<sup>e</sup> siècle et cela pour deux raisons. La première, c'est que ce n'est pas une valeur universelle. C'est une valeur imposée

par l'occident à l'ensemble des Nations, ce qui est tout différent. Dans la plupart des langues, la notion même de droits de l'homme n'existe pas. Ce qui compte c'est la communauté, ce n'est pas l'individu. Deuxième raison, les droits isolent là où les devoirs unissent. Les droits ne traitent pas la question des interdépendances. Ce constat a d'abord été dressé à Stockholm, dès 1972, lors de la première conférence mondiale de l'environnement, où il avait été constaté que les principes et les règles du droit international ne traitaient pas des problèmes d'environnement à l'époque émergents. On en avait tiré la conclusion qu'il faudrait compléter la charte de l'ONU et la déclaration universelle des droits de l'homme par une charte de la terre.

A l'époque, celle-ci ne devait traiter que des problèmes d'environnement. Or il se trouve que Maurice Strong, qui avait été le secrétaire général de la conférence de Stockholm, a été également le secrétaire général du sommet de la terre de Rio en 1992. Je sais, pour l'avoir personnellement assez bien connu, qu'il avait l'espoir qu'en 1992, lors de ce sommet, les Etats adopteraient en commun une telle charte de la terre. D'ailleurs, dans les années qui ont précédé le sommet, on a vu fleurir un très grand nombre de projets de charte de la terre. La tentative la plus aboutie a été celle des Philippines où un travail remarquable a été mené conjointement par le gouvernement et la société civile.

Malheureusement, dès 1992, il était devenu évident que cette approche, déjà vieille de 20 ans, de la charte de la terre, ne correspondait plus aux besoins. Entre temps, les interdépendances s'étaient extraordinairement approfondies et amplifiées. On ne pouvait plus séparer d'un côté des valeurs qui fonderaient les rapports entre les sociétés, les droits de l'homme et des valeurs qui fonderaient les rapports entre humanité et biosphère, la charte de la terre.

L'enjeu, dès lors, était de rechercher des valeurs communes capables de gérer ces deux types d'interdépendance. D'autant plus que les espoirs de Maurice Strong ont été déçus et que les chefs d'Etat réunis à Rio n'ont adopté aucune charte de la terre. Nous avons donc au cours de l'année 1990, dans le cadre de l'Alliance, mené un travail inter-religieux et interculturel à la recherche du Graal, à la recherche de valeurs communes à la fois universelles et capables de répondre à l'enjeu de gestion de nos interdépendances. Ce Graal, nous l'avons trouvé, c'est la responsabilité.

Tout d'abord pourquoi le principe de responsabilité est-il universel ? Pourquoi, avec beaucoup de nuances bien entendu, on le retrouve dans toutes les sociétés ? C'est parce que définir les responsabilités mutuelles et définir une communauté sont deux démarches équivalentes. Il n'y a communauté dès lors que chacun de ses membres se sent redevable de ses actes vis-à-vis des autres. A contrario, tout ensemble humain où cette redevabilité mutuelle est reconnue constitue effectivement une communauté.

C'est d'ailleurs si bien acté dans nos sociétés que la responsabilité est le fondement des systèmes juridiques. L'impact de nos actes à l'intérieur de notre communauté est sanctionné par le droit. Par contre, ce même impact à l'extérieur des communautés est ce que les juristes appellent un *res nullius* : quelque chose qui n'existe pas.

Dans les cultures où le collectif l'emporte sur l'individu, on parle de devoir plutôt que de responsabilité. Ainsi, toutes les constitutions du sous-continent indien parlent de devoir. Dans des sociétés d'individus, comme les nôtres, qui mettent l'accent sur la liberté de chacun, on parle plutôt de responsabilité, c'est-à-dire de capacité à assumer ses choix.

**Le troisième défi** commun concerne la gouvernance. Celui de la gestion des sociétés.

Quel système, quel dispositif mettre en place pour gérer les relations entre les individus et entre les sociétés du local au mondial, pour gérer les relations entre sociétés humaines et biosphère. Ce que j'ai appelé la « révolution de la gouvernance » et le troisième défi du 21e siècle.

**Quant au quatrième défi**, il concerne l'économie. Nos systèmes économiques actuels sont dans l'impasse. Nous ne trouvons notre équilibre social que dans la croissance. Or, compte tenu des outils, notamment monétaires, dont nous disposons aujourd'hui, nous sommes incapables de séparer dans la croissance ce qui relève de la consommation de ressources naturelles et ce qui fait appel au travail humain. Car les prémisses de notre pensée économiques n'ont pas changé depuis le 18e siècle. Dans l'Essai sur l'oeconomie, livre que j'ai consacré à ces questions, j'ai fait observer qu'il était facile de comprendre que l'économie, telle qu'on la pratique, est une idéologie et non une science. La preuve tient en deux lignes : depuis le 18e siècle, la nature n'a pas changé mais nous avons connu trois révolutions scientifiques de la physique et de la biologie ; la société, elle, a changé de tout au tout et pourtant notre pensée économique continue à reposer sur les mêmes fondements.

On voit donc que le changement des systèmes de pensée et des systèmes institutionnels est au cœur des quatre défis communs du 21e siècle. Mais si ceux dans lesquels nous vivons sont inadaptés à ces défis, comment faire pour les changer? J'observe à ce sujet, précisément, une forme d'impasse, que je pourrais appeler l'impasse de l'approche libertaire, en faisant référence à l'idéologie libertaire dont on vous a parlé ce matin et qui imprègne la Silicon Valley. Je prendrais pour illustrer cette impasse deux exemples, celui de l'énergie et celui de l'économie sociale et solidaire.

Face à la difficulté constatée à faire évoluer les grands systèmes institutionnels, je vois émerger une nouvelle idéologie, portée d'ailleurs par des gens de grand talent et qui consiste à dire que la révolution viendra de la somme des innovations locales. Ces innovations, qu'il s'agisse de l'énergie ou de l'économie, sont effectivement nombreuses et remarquables. Sont-elles suffisantes pour produire le changement du système ? J'en suis moins sûr. C'est d'ailleurs un des rares points de débat que j'ai avec Edgar Morin. Je trouve qu'il a une vision trop romantique de l'économie sociale et solidaire quand il dit que c'est une vague qui va progressivement submerger l'économie classique. Je fais observer que la déclaration de Rockdale date des années 1840, donnant naissance au coopérativisme, mais, je ne vois pas qu'il s'agisse d'une vague qui, en plus de 150 ans, ait réellement submergé l'économie classique. Et je me pose la même question à propos de cette extraordinaire floraison d'initiatives locales allant dans le sens des énergies renouvelables ou de sociétés plus durables.

Avant de développer « ma » théorie du changement systémique, j'aimerais à nouveau illustrer par des exemples deux idées qui me sont chères, celle du caractère non linéaire du changement et celle des méthodes pour « penser autrement ».

Tout d'abord le caractère non linéaire des processus de changement. Jean-Louis Le Moigne a ce matin parlé de l'importance des interstices, des moments où le nouveau peut émerger. Ces



interstices temporels, ce sont les moments de crise. Je l'illustrerai par la crise européenne. Je participais le 16 et 17 novembre 2016 à la conférence ESPAS à Bruxelles. C'est la seule conférence institutionnelle qui réunit des membres de la Commission Européenne, du Parlement et du Conseil Européen sur les questions de prospective. J'ai pu constater que les fonctionnaires européens étaient tétanisés par la convergence à quelques mois d'intervalle du Brexit et de l'élection de Ronald Trump. Deux événements également impensables pour eux. Ils ont vu un gouffre s'ouvrir sous leurs pieds. Même déstabilisation par la formidable montée des populistes partout en Europe. Depuis près de quarante ans, la « communication européenne » consistait à envoyer aux quatre coins d'Europe des Missi dominici chargés d'expliquer au bon peuple combien l'Europe était bénéfique pour lui. C'est toujours la même logique des institutions quand elles découvrent que les sociétés n'ont plus confiance en elles.

Ce fut le cas pour le monde scientifique, comme l'a bien montré la conférence mondiale sur la science à Budapest en 1999. Quand le monde scientifique a vu que la société se méfiait de lui, les deux leçons qu'ils en ont tiré c'est : « on s'y prend mal pour faire passer notre message » ou « il y a montée de l'irrationnel ». Le propre des monopoles de pensée sur la rationalité est que tous ceux qui ne pensent pas comme nous sont nécessairement irrationnels. J'ai trouvé le monde bruxellois dans le même état d'esprit : « Les gens ne voient plus à quel point l'Europe c'est bon pour eux ! » Les missionnaires de l'Europe qui continuent à expliquer pourquoi un nouvel accord de libre échange ou un nouveau progrès dans l'unification européenne ferait progresser de 0,01 point le produit intérieur brut n'a plus rien de convainquant ... pour les gens qui ont perdu leur emploi !

C'est très intéressant, le moment où les gens voient la terre s'effondrer sous leurs pieds. J'ai pu à cette conférence présenter l'idée d'un processus citoyens instituant, partant de panels régionaux de citoyens pour reconstruire le projet européen. Cette proposition aurait fait sourire il y a quelques mois. La crise fissure les certitudes et ouvre une opportunité de renouvellement de la pensée.

Y-a-t-il des méthodes pour renouveler les systèmes de pensée, pour penser « en dehors de la boîte » comme on dit dans le milieu de l'entreprise ? Comment faire pour sortir des sentiers battus ? Est-ce affaire de génies individuels ou dispose-t-on d'outils et de méthodes pour le faire ? Je suis personnellement un tenant des méthodes, parce que, en fils d'horloger, je ne fais pas de différence substantielle entre le monde des idées et le monde des objets. Je vous proposerai donc plusieurs méthodes.

La première, que je viens de développer déjà longuement, est de partir de l'hypothèse qu'il existe au sein des systèmes bio-socio-techniques des différences d'inertie entre les éléments du système. Une société, que l'on tend trop souvent à présenter comme un tout cohérent, est en réalité toujours fabriquée de bouts et de morceaux qui datent de plusieurs époques car ces bouts et ces morceaux évoluent à des vitesses différentes. Repérer ces bouts et morceaux est un puissant moyen d'explorer de nouvelles cohérences.

La deuxième méthode, que j'ai systématiquement utilisée pour écrire mon Essai sur l'oeconomie, c'est l'approche généalogique. Lorsque l'on est en face d'un décalage, le meilleur moyen est de remonter dans le temps à la recherche des bifurcations. C'est un peu la méthode que l'on utilise quand on est perdu en forêt. La seule solution n'est pas de continuer à marcher à l'aveugle mais plutôt de revenir au dernier carrefour en se disant que c'est peut être là que l'on s'est trompé. C'est en utilisant cette méthode que j'en suis venu à repartir du concept

d'oeconomie. J'ai constaté que jusqu'à la révolution industrielle, précisément, on parlait d'oeconomie. C'est au moment de l'encyclopédie de Diderot que le o est tombé pour devenir l'économie. Cette perte du o coïncide donc avec la révolution industrielle et avec l'idée que grâce à cette révolution les ressources naturelles étaient devenues limitées.

Or, le défi du 21<sup>e</sup> siècle est au contraire d'assumer les limites de la biosphère donc de se retrouver dans une situation qui à maints égards est celle qui avait prévalu jusqu'à la révolution industrielle. On s'aperçoit alors que la définition que l'on donnait à l'époque de l'oeconomie est parfaitement actuelle : c'est l'art d'assurer le maximum de bien-être pour l'ensemble de la communauté dans le respect des limites de l'environnement.

Le grand mérite du terme « oeconomie » est qu'il porte le terme « nomos », le droit, la règle. En repartant de l'étymologie, je me suis rendu compte que l'économie n'était qu'une branche de la gouvernance. Dans ces conditions, au lieu, comme on l'a fait au 19<sup>e</sup> siècle, de calquer les principes d'économie sur les théories mécaniques du 19<sup>e</sup> siècle – le marché parfait se substituant au rôle du gaz parfait – il valait mieux considérer l'oeconomie comme une branche de la gouvernance et donc repartir, pour la concevoir, des principes de gouvernance.

Troisième méthode, évoquée à propos de la rencontre de Caracas, la démarche comparative. C'est vieux comme le monde me dira-t-on mais c'est très fécond : c'est en observant que d'autres sociétés font différemment de la nôtre que l'on peut s'interroger sur ce qui nous apparaissait jusque là comme des évidences.

L'anthropologue du droit Etienne Leroy a beaucoup utilisé cette méthode. C'est quand on compare entre eux différents systèmes juridiques, par exemple en comparant notre droit de la propriété avec les systèmes juridiques africains de distribution de l'usage des sols, que l'on peut découvrir derrière nos principes juridiques les fonctions communes assurées par le droit, ce qui autorise à explorer d'autres manières de remplir ces fonctions.

Cela nous conduit par exemple aujourd'hui, avec Mireille Delmas Marty, professeur honoraire du Collège de France, à mener une recherche comparative du droit chinois, de la common law et du droit romain pour rechercher les principes d'un jus commune, d'un droit universalisable, ce dont nous avons besoin pour gérer notre planète en commun. C'est cette même méthode que nous avons utilisée pour mettre en évidence l'importance du principe de responsabilité.

Quatrième élément de méthode : « on ne quitte pas quelque chose pour rien ». Christophe Colomb a certes découvert l'Amérique par hasard mais il est parti, en fonction de l'idée que l'on se faisait à l'époque du monde, à la recherche d'une nouvelle route vers les Indes en allant vers l'ouest. C'est la même réflexion que j'ai menée à propos de l'oeconomie. Je me suis dit que la pensée économique actuelle était ouvertement fondée sur des principes faux mais qu'elle avait néanmoins une grande capacité de séduction parce qu'elle offrait un cadre cohérent de pensée qui permettait de relier la micro économie des choix individuels et la macro économie mondiale. Et cette cohérence est extrêmement rassurante. C'est pourquoi je me suis dit qu'il était indispensable, si l'on voulait aller au delà de la dénonciation des limites de l'économie actuelle, proposer une théorie d'une égale cohérence.

Occasion des crises et des brèches qui s'ouvrent dans les systèmes de pensée et dans les institutions jusque là incontestées, méthode pour élaborer une pensée alternative participent à une théorie plus large des changements systémiques. J'ai esquissé cette théorie

dans l'Essai sur l'oeconomie. Je me suis demandé pourquoi les changements systémiques nous semblaient aussi difficiles. Et pour cela je me suis inspiré de la théorie des catastrophes. Une catastrophe survient en général non parce qu'arrive un événement rare mais parce que coïncident à un moment donné plusieurs événements négatifs. Chacun, pris séparément, n'est pas nécessairement rare. C'est leur coïncidence, inattendue, qui provoque la catastrophe.

Appliquons ce raisonnement au changement systémique. Je me suis dit que ce qui rendait difficile, improbable, un tel changement, ce n'était pas qu'il nécessitait des conditions hautement improbables mais qu'il fallait réunir beaucoup de conditions à la fois et c'est cela qui était difficile. Cela m'a amené à identifier ces conditions du changement.

Je l'ai fait en parlant des trois losanges du changement, pour décrire trois groupes de conditions :

- le losange des acteurs,
- le losange des échelles
- et le losange des étapes.

**Le premier losange** est celui des **acteurs**. Il faut selon moi, pour qu'un changement systémique se produise, la convergence de quatre types d'acteurs : les innovateurs, les théoriciens, les généralisateurs, les régulateurs. Les innovateurs locaux se révoltent au nom de leurs valeurs, au nom de l'amour de créer, ou de leur liberté, peu importe, il y a de multiples motivations mais ils posent des actes. Ils ne se demandent pas si cet acte va changer le monde, ils ont plutôt pour souci premier de mettre une cohérence entre leurs convictions et leurs actes. On retrouve ces innovations dans tous les domaines, cela va des investissements coopératifs dans l'énergie renouvelable aux circuits courts alimentaires, à la création de monnaies locales, etc.. Un innovateur ne prétend pas nécessairement être un missionnaire, un visionnaire ou un prophète, il pose des actes. C'est, simplement ce n'est pas suffisant.

Viennent ensuite ceux que j'ai appelés les théoriciens, les producteurs de doctrines. Comme je l'ai rappelé, on ne quitte pas quelque chose pour rien. Les théoriciens donnent une idée d'ensemble de ce que ce pourrait être autrement.

Troisième groupe d'acteurs, les généralisateurs. Je rentre dans cette catégorie les réseaux, les systèmes d'échange d'expériences, les communautés apprenantes, tous ceux qui aident à faire circuler l'innovation locale, qui l'aident à changer d'échelle. Dans la vie industrielle, les généralisateurs sont ceux qui font passer du prototype à la production en série. Hors de l'entreprise et de l'Etat, il n'y a pas d'institutions spécifiquement dédiées à ce travail de généralisation, à ce que les anglo-saxons appellent le « main streaming », ces processus qui sortent une innovation de sa marginalité pour en faire une référence commune.

La quatrième catégorie est celle des régulateurs. Ce sont les personnes et les institutions qui peuvent transformer le cadre juridique et réglementaire, agir sur le droit international, d'une manière générale modifier les règles du jeu.

Faire converger ces quatre types d'acteurs, ce n'est pas trivial. Ils appartiennent souvent à des mondes sociaux et institutionnels différents et leurs horizons temporels sont eux-mêmes différents.

**Le second losange** est celui des **échelles**. Je l'illustrerai par le cas de la gouvernance : l'approche territoriale et l'approche européenne se renforcent mutuellement. Dans les deux cas

se pose la question de la gouvernance à multi-niveaux et il faut être à l'affût des moments où des espaces d'innovations s'ouvrent à chaque échelle.

Où la gouvernance se situe-t-elle dans tout ça ? Elle est au cœur. La question est bien de savoir comment passer d'une approche étatiste traditionnelle, fondée sur la séparation des échelles d'action et sur la segmentation des politiques, à la gestion d'une société interdépendante, irréductiblement diverse, complexe. Dans un monde en mutation, la gouvernance doit surmonter une contradiction fondamentale. D'un côté, c'est un socle de la société, elle doit offrir des repères stables : une gouvernance qui changerait tous les quatre matins détruirait la société. Mais, de l'autre, l'échelle et la nature des problèmes évoluent rapidement et la gouvernance doit faire de même. Il faut gérer cette tension entre stabilité et capacité d'adaptation. Comment le faire ? Grâce à l'approche comparative, je suis arrivé à la conclusion que la gouvernance, telle que nous l'observons dans une société et à une époque donnée, constitue une réponse spécifique, localisée et datée, mais à des questions éternelles.

### **.Le 3° losange : les étapes**

Ainsi l'Etat - Nation, la démocratie représentative, les élections, l'organisation de la répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernance, la structuration des collectivités territoriales telle que nous la connaissons sont le fruit de notre histoire spécifique, de l'effort de la société européenne, la société française, de répondre à des questions éternelles. Car la gouvernance est une question éternelle. L'un des beaux textes de philosophie politique se trouve dans la Bible, au livre des Rois. Les Juifs vont voir le prophète Samuel et lui disent : « nomme nous un roi ». Samuel répond en substance : « ne soyez pas idiots ! Un roi vous savez ce qu'il fera ? Il prendra vos filles comme servantes, vos fils comme soldats, il prendra une partie de vos récoltes ». Les Juifs lui répondent : « tout ça nous le savons, mais les peuples d'à côté, eux, ils ont un roi, et obéir à la loi divine c'est plus pesant encore que de se soumettre à la volonté d'un roi ».

Dire que la gouvernance est une question éternelle signifie d'abord que ses objectifs fondamentaux sont éternels. J'en ai identifié trois : 1, assurer la cohésion interne de la communauté ; 2, permettre à la communauté de résister aux incertitudes, aux événements et aux agressions extérieures ; et 3, assurer l'équilibre à long terme entre une société et son substrat matériel, concrètement les ressources naturelles dont elle peut disposer.

La deuxième conséquence de ce caractère éternel est que l'on peut, du moins est-ce l'hypothèse que j'ai formulée, découvrir par l'approche comparative des principes communs de toute gouvernance. J'insiste sur le fait que seule une démarche comparative dans le temps et dans l'espace permet de le faire. Ce n'est pas une question d'intelligence, c'est une question épistémologique : il est très difficile en ne connaissant qu'un contexte et une époque de se demander si, dans le système que l'on observe, certains aspects sont propres au temps et au lieu tandis que d'autres sont permanents.

Je pense avoir mis en évidence un certain nombre de principes communs et, comme vous allez le voir, ils sont liés pour la plupart à la complexité. Il y a une bonne raison à cela. Reprenons les trois objectifs éternels de la gouvernance : ce sont tous trois des objectifs relationnels. Le premier objectif, la cohésion interne de la communauté, suppose de jeter les bases du vivre ensemble, de définir les règles de responsabilité réciproque, d'identifier ce qui rend acceptable et légitime l'ordre établi. Le second objectif traite des relations avec les autres

peuples et le troisième des relations avec la biosphère. Or, là où l'enjeu est de gérer la relation, les systèmes de gouvernance que nous avons hérités du 18<sup>e</sup> siècle occidental sont au contraire fondés sur la séparation. A l'image du raisonnement cartésien, découper pour connaître, nos modes de gouvernance séparent pour mieux gérer. Séparent, comme on l'a vu, les compétences des différents niveaux de collectivité, le religieux et le temporel, découpent les organigrammes en services et en bureaux pour que chacun puisse prendre en charge un segment de la société. Cette séparation se prolonge, particulièrement en France, par une séparation assez radicale entre le public et le privé.

Il y a là un héritage de la Révolution auquel il faut s'attarder quelques instants. La fondation que j'ai dirigée est de statut suisse. Qu'est-ce qu'une fondation sinon un acteur privé qui prétend prendre en charge une parcelle du bien public. Et c'est bien pourquoi, quelle que soit la volonté des gouvernements successifs de développer les fondations en France, en réalité elles continuent à être regardées avec suspicion. C'est l'héritage de la révolution française : elle a rejeté les fondations de l'ancien régime, qui consistaient pour les aristocrates à assurer leur salut par des œuvres des bienfaisances après avoir joyeusement exploité le bon peuple que l'on prétendait servir. De sorte que la révolution a affirmé le monopole du service public pour le bien public, créant une séparation rigide entre intérêt public et intérêt privé.

Je voudrais revenir et m'attarder un instant sur les implications de la coupure entre niveaux de gouvernance et sur les conséquences des organigrammes « en arbre » qui caractérisent nos institutions publiques. Le regretté Michel Dinet, président du Conseil Général de Meurthe -et-Moselle avait confié à ses services une enquête sur le nombre de dispositifs traitant de l'enfance en danger. Ils avaient trouvé au total cinquante dispositifs de l'Etat, de la région, du département, de la communauté de communes, de la commune. Chacun d'eux avait historiquement sa raison d'être, mais cela avait pour conséquence de renvoyer aux praticiens, voire aux familles elles-mêmes, confrontés à l'enfance en danger, le soin de gérer la complexité des cinquante dispositifs. C'est aussi ce que nous avons montré dans les années 80 avec le Livre Noir sur la pauvreté en France. La fondation était engagée sur les questions d'exclusion sociale et constatait que les réponses de l'Etat providence étaient de moins en moins bien adaptées. Nous avons alors décidé de faire appel à des « experts de la pauvreté » des Africains, car comme nous le disions à l'époque, en Europe la pauvreté ce sont des îles, alors qu'en Afrique c'est l'Océan lui-même. Et nous leur avons demandé de faire l'audit de notre système de lutte contre l'exclusion. Ils ont été impressionnés par le contraste entre l'importance des moyens mobilisés ... et la faiblesse des résultats. Cette faiblesse, selon eux, découlait très directement de la juxtaposition de dispositifs tous justifiés, pris séparément, mais créant un maquis administratif pour les bénéficiaires eux-mêmes. Ils avaient noté par exemple que si les immigrés savaient mieux tirer parti de l'aide sociale que les Français de souche, c'est tout simplement parce qu'ils disposaient d'un tissu social, - des cousins, des gens originaires du même village, etc... - et qu'à travers ces réseaux relationnels circulait une information opératoire, pratique, sur la manière de tirer au mieux parti des dispositifs institutionnels. J'ai vécu à Nanterre. : Pour ne citer qu'un exemple, comme l'aide publique était subordonnée à l'état de pauvreté, les femmes se disaient les unes aux autres : « quand l'assistante sociale vient, décroche tes rideaux, ne donne pas l'impression que tu es prospère ... ».

Je suis arrivé à cinq principes généraux de gouvernance que je me bornerai à commenter sous l'angle de la relation et de la complexité.

-Tout d'abord, la gouvernance doit être légitime. Et légitimité n'est pas équivalent de légalité : une gouvernance peut être légale et ne pas être perçue comme légitime ; a contrario, une gouvernance autoritaire, sans base légale assurée, peut être vécue comme légitime. Pour ne donner qu'un exemple, j'ai beaucoup pratiqué la Chine. Le parti communiste en Chine n'est pas aimé, c'est le moins que l'on puisse dire. Et pourtant il est ressenti comme légitime parce qu'il a rétabli la dignité du peuple chinois puis réaffirmé sa puissance. Rien à voir avec la légalité démocratique.

Parmi les conditions de légitimité, l'une d'entre elles est au cœur de la crise européenne, c'est l'institution d'une communauté. C'est un volet que l'on oublie souvent ; en apparence la gouvernance s'intéresse à la gestion de communautés préexistantes, sans trop s'embarrasser des conditions dans lesquelles ces communautés se sont constituées. Prenons la Constitution française. Elle commence par affirmer que la France constitue une république une et indivisible. Une et indivisible ? Une communauté qui existerait de toujours et pour toujours ? C'est faire bon marché de la manière dont la « communauté française » s'est construite aux forceps, en intégrant de nouvelles provinces par fait de guerres ou de mariages, en interdisant les langues régionales, en imposant le droit du roi au détriment des droits coutumiers, en réinventant l'histoire de la manière la plus éhontée et la plus déterminée.

Admettons que les brassages de populations, le ciment des guerres, la force de l'Etat, le développement d'une économie nationale aient en France effectivement permis de construire une communauté. Celle-ci n'existe pas pour autant dans d'autres lieux et à d'autres échelles. C'est exactement le problème de l'unification de l'Europe. L'Union Européenne s'est construite après l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954, par l'unification du marché. Mais un marché unique ne crée pas une communauté de destin ! On le voit bien avec la crise actuelle.

La raison d'être initiale de l'unification de l'Europe était de construire la paix et nous y sommes parvenu dans une large mesure. Mais, avec les élargissements successifs, l'objectif initial a été un peu perdu de vue et les institutions européennes semblent suivre leur propre logique, fonctionner selon leur propre routine, sans être en mesure pour autant de faire émerger une communauté. C'est aujourd'hui l'enjeu le plus urgent.

-Une autre condition de la légitimité est ce que j'ai appelé le « principe de moindre contrainte ». Toute gouvernance implique de limiter la liberté individuelle au nom du bien commun. Personne ne le conteste sur le principe. La gouvernance devient par contre illégitime lorsque les contraintes que l'on impose aux personnes semblent disproportionnées au regard de cet objectif de bien commun. Là aussi prenons le cas de l'Europe. On me donnait récemment à Bruxelles un chiffre impressionnant : au nom de l'unification du marché, l'Union Européenne a édicté ... 40 000 normes. Comment voulez-vous que cette inflation normative soit perçue comme légitime par mon producteur artisanal de poulets ou de fromage de chèvre ? Il ne comprend pas et il a bien raison de ne pas comprendre.

Après le principe de légitimité, le deuxième principe de gouvernance est celui de la citoyenneté et de la responsabilité. Il est intéressant d'observer la mutation des programmes d'écoles primaires en France avant la première guerre mondiale et après la seconde guerre

mondiale. Avant la première guerre mondiale, et dans la perspective de la revanche sur l'Allemagne, l'école ne parlait aux enfants que de leurs devoirs. Après la seconde guerre mondiale, le discours par un effet de balancier, s'est concentré sur les droits. C'est oublier que fondamentalement les droits isolent, enferment dans l'individualisme et le rapport direct entre l'individu et l'Etat, tandis que les responsabilités unissent dans une relation de réciprocité. C'est tellement vrai que les jeunes d'origine étrangère, en découvrant qu'ils n'avaient pas effectivement accès au droit proclamé, se sont souvent tournés, pour s'intégrer, vers ceux qui leur parlaient de devoirs, jusqu'au sacrifice de leur vie.

Il faut donc reconstruire aujourd'hui la gouvernance autour d'une relation, d'un équilibre entre droit et responsabilité. Je vais peut-être vous choquer en le disant, mais il me semble que le revenu universel, dont on parle de plus en plus, n'est rien d'autre que la fine pointe de la pensée marchande. On ne sait pas comment proposer à tous les modalités d'une insertion sociale citoyenne : faute de leur offrir une quelconque utilité sociale, on leur propose d'exister comme consommateurs.

-Le troisième principe général de gouvernance est que les dispositifs concrets qui sont mis en place doivent être cohérents avec les objectifs que l'on poursuit. Vous penserez peut-être que j'enfonce là une porte ouverte. Il n'en est rien, comme je l'ai déjà montré à propos de la structure des collectivités territoriales ou des formations des cadres de cette fonction publique. Où sont les outils intellectuels et institutionnels de gestion des relations ? J'ai eu le plaisir de réaliser pour le Centre National de Formation du Personnel Territorial (CNFPT) une série de douze conférences en ligne sur la gouvernance territoriale. Vous pourrez les trouver sur le site web [www.citego.org](http://www.citego.org). Ma dernière conférence est entièrement consacrée à ce que j'ai appelé les atlas relationnels. Qu'est-ce qu'un atlas relationnel ? C'est un outil qui sert à relier les concepts et à naviguer de l'un à l'autre. Car le préalable pour gérer les relations est de pouvoir les nommer. Se représenter la complexité est un préalable pour y faire face. Il n'est pas suffisant mais il est nécessaire. Il n'est pas suffisant parce que l'on se heurte aussi à un autre obstacle à la gestion des relations, c'est celui des systèmes de pouvoir. Au niveau local, la coopération entre fonctionnaires locaux appartenant à différents services en vue d'avoir des approches plus transversales, plus pertinentes, est souvent mal vu par les maires adjoints, car chacun veut exercer l'autorité sur ses propres troupes.

-Quatrième principe, la coproduction du bien public. Sortir de cette idée d'une séparation stricte entre des acteurs publics qui auraient le monopole de la délivrance du bien public et des acteurs privés qui ne poursuivraient que des intérêts privés. En réalité le vrai bien public est lui aussi le fruit d'une relation, d'une coproduction, ce qui suppose de définir les règles de coresponsabilité des acteurs, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé, de l'énergie, de la lutte contre l'exclusion, etc..

Le cinquième et dernier principe est celui de l'articulation des échelles de gouvernance. Ce qui compte dans la gouvernance aujourd'hui c'est de définir les conditions de coopération entre les différents niveaux, parce que chacun d'eux détient un élément de réponse aux problèmes. Ce qui signifie qu'il faut substituer à la règle classique de répartition

des compétences exclusives entre les niveaux des règles de coopération entre les niveaux, chacun ayant ses propres compétences.

C'est autour de ces cinq principes qu'il faut conduire la révolution de la gouvernance et cela vaut en particulier pour la gouvernance territoriale.

Pourquoi cette gouvernance territoriale est-elle décisive ? Parce que, paradoxalement, dans un monde interdépendant, le territoire, au lieu de s'effacer dans les brumes de l'histoire, prend sa revanche face à l'Etat qui, au cours des deux siècles précédents l'a progressivement marginalisé, justement parce que le territoire est par excellence le niveau d'approche de la complexité.

Si, comme je l'ai avancé, les crises de nos sociétés sont des crises de relations, il faut se demander à quels niveaux peuvent se gérer les relations. Je résumerai ma pensée par un slogan : la complexité se comprend avec les pieds plutôt qu'avec la tête. C'est quand on est plongé dans des situations où à l'évidence les relations entre les choses sont déterminantes que l'on peut les appréhender de façon à la fois sensible et intellectuelle. Je l'illustrerai par l'exemple de l'éducation. Pendant des années nous nous sommes demandé comment réformer l'éducation pour transmettre à la fois une compréhension de la complexité et une approche de la responsabilité. A partir des conférences nationales sur l'éducation qui se sont tenues au Brésil au début des années 2000, et qui étaient consacrées à l'éducation à l'environnement, nous avons pu organiser en 2005 une première conférence mondiale de jeunes, à Brasília. De là est né le réseau « nous allons prendre soin de la planète » qui porte sur la formation des jeunes. Nous avons constaté que c'est en partant de la salle de classe, du voisinage, du quartier, de la commune que les jeunes découvrent à la fois les rapports entre la société et la biosphère et les rapports entre les disciplines qui leur sont enseignées, la physique, la chimie, les mathématiques, la philosophie, l'histoire. Une approche territoriale permet de tirer tous ces fils et de développer spontanément une approche des relations, de la complexité et de la responsabilité. C'est ce que ne permettent pas des enseignements disciplinaires au lycée et plus encore à l'université. Ce n'est qu'un exemple, mais particulièrement parlant, de l'approche de la complexité par les pieds.

Le territoire est le lieu de vie. J'utilise intentionnellement ce terme vague de « territoire ». Il peut désigner tantôt l'agglomération, tantôt la région. C'est l'échelle à laquelle s'organise la vie, à laquelle l'interdépendance entre l'économie, la société, les écosystèmes est immédiatement tangible de même que les rapports entre le local et le global.

Il y a vingt ans déjà, j'avais lancé le slogan « le territoire, brique de base de la gouvernance » pour souligner le fait que c'est à partir de la gouvernance territoriale qu'il fallait reconstruire une approche systémique de la gouvernance, là où nos traditions jacobines nous font partir de l'Etat et de son mode d'organisation pour le reproduire à d'autres échelles. Cette polarisation française sur l'Etat est tellement vraie que quand les régions ont été créées, en 1972, au lieu de partir de leurs réalités et de leurs atouts elles n'ont rien eu de plus pressé que de reproduire à leur échelle les mêmes départements et services qu'elles connaissaient au sein de l'Etat. Leur objectif, ce faisant, n'était nullement de montrer la pertinence du niveau régional mais simplement de « faire pièce » aux services de l'Etat en opposant à chaque administration une administration miroir.



Cette réflexion sur l'importance de la gouvernance territoriale s'est trouvée renforcée par celle que j'ai menée avec [l'Essai sur l'oeconomie](#). Selon moi, toute société s'organise par une double cohérence : verticale, celle des systèmes de production ; horizontale, celle des niveaux territoriaux. Et chaque société est caractérisée par des acteurs pivot, qui organisent ces deux ordres de cohérence. Au 20e siècle, ces acteurs pivot ont été les entreprises multinationales pour les systèmes de production à cohérence « verticale » et les Etats pour les cohérences horizontales. Je suis arrivé à la conclusion qu'aucun de ces deux acteurs pivot n'était adapté à la situation du 21e siècle et que l'on verrait émerger, au fil de ces décennies, deux nouveaux acteurs pivot : le territoire d'un côté, les filières globales de production de l'autre.

C'est la raison pour laquelle, en réponse à la demande du Centre National de Formation du Personnel Territorial, j'ai développé les conférences sur la gouvernance territoriale dont je vous ai déjà parlé. Elles visent à montrer le caractère opérationnel des cinq principes généraux de gouvernance pour renouveler la gestion locale.