

Des processus de gouvernement aux processus de gouvernance

Le séminaire européen d'Odense montre qu'à partir de traditions politiques différentes les propositions convergent sur les modalités de gouvernement et de gestion d'un monde complexe

Pierre Calame

Note de travail, FPH, 15 octobre 1996, Statistiques pages (bip 853)

Résumé

Dans les années 90, la mission prospective de la Commission Européenne a organisé un cycle de séminaires de réflexion permettant le dialogue entre des fonctionnaires européens et des experts. Le séminaire tenu au Danemark avait pour titre : "Gouvernance de l'environnement et gestion du risque". La présente note en constitue la synthèse. Elle s'organise autour de six idées :

- 1- Plus un système est complexe, plus il comporte d'acteurs, plus il comporte d'incertitudes et plus s'estompe l'importance du moment lui-même de la décision. Ce qui compte s'est d'organiser un processus par lequel différentes parties prenantes se construisent et se transforment mutuellement : il est plus important de faire émerger une solution satisfaisante et de faire converger les représentations des uns et des autres que de voter entre des solutions alternatives.
- 2- Tous les processus de gouvernance tournent autour de la possibilité de concilier unité-diversité dans un monde de plus en plus complexe, de plus en plus inter-dépendant.
- 3- L'environnement est un très bon lieu pour expérimenter de nouvelles formes de gouvernance.
- 4- L'élaboration conjointe de solutions n'est pas réductible aux concepts habituels de la "démocratie participative".
- 5- les nouvelles formes de gouvernance, appellent de nouvelles modalités de relation entre acteurs.

Mots-clés thématiques : DEMOCRATIE; RELATIONS UNITÉ DIVERSITÉ; SYSTEMES COMPLEXES; GOUVERNANCE; DEMOCRATIE PARTICIPATIVE; SUBSIDIARITE ACTIVE; ENVIRONNEMENT

Mots-clés géographiques : EUROPE

Réf. : *intranetfph/bip/853, ETA132 - Stratégies d'évolution, AVE370 - Aspect global, méthodologie, évolution, évaluation*

1. Des procédures aux processus

Traditionnellement, dans les pays démocratiques, l'exercice de gouvernement se traduit par la préparation et la prise de décisions puis par leur mise en oeuvre. L'essentiel de l'attention dans le débat démocratique porte sur le mode de prise de décision. Il met l'accent sur la décision prise par l'autorité politique. Cette décision est plus tard "sanctionnée", positivement ou négativement, par les électeurs.

La forme canonique du débat politique est celui de la présentation de "**solutions alternatives**". La décision est supposée résulter de l'évaluation, au regard des systèmes de valeur caractéristiques des différentes options politiques, des solutions soumises au choix.

En mettant l'accent sur l'**acte** de décider, on laisse dans l'obscurité ou on caractérise par des formules vagues, par exemple la "consultation des parties et des intérêts en présence", l'étape essentielle de l'**élaboration** des solutions alternatives.

De même, à l'aval de la décision, les procédures de gouvernement sont souvent muettes sur les modalités de contrôle de la mise en oeuvre des décisions prises et d'évaluation contradictoire de leurs effets.

J'ai commencé ma carrière professionnelle à l'époque où triomphaient les nouvelles méthodes de rationalisation des choix budgétaires (RCB). Dans ce cadre, j'ai été chargé de mettre au point de nouvelles méthodes d'élaboration de Programmes de Modernisation et d'Equiperment (PME). Ces programmes quinquennaux d'équipement public devaient être élaborés conjointement, à cette époque de croissance urbaine rapide, par l'Etat et les collectivités locales. L'une de mes premières notes de travail, en 1969, s'intitulait : "pourquoi une variante unique ? " Etudiant les modalités de choix entre différentes propositions de PME dans quelques agglomérations françaises, je m'étais en effet aperçu que le choix n'existait pratiquement jamais. Plus exactement, existaient à côté de la proposition élaborée par les administrations chargées de rapporter sur les projets de PME, des variantes plus ou moins repoussoir, élaborées à la hâte, histoire de dire qu'un choix était offert aux élus entre différentes variantes. Passé l'étonnement initial, je m'étais rendu compte que **l'enjeu réel portait sur le mode d'élaboration d'un programme** plutôt que sur le choix entre des programmes alternatifs. En d'autres termes, **la science du gouvernement devait moins porter sur les méthodes de choix entre solutions alternatives que sur l'élaboration de solutions satisfaisantes.**

Plus un système est complexe, plus il comporte d'acteurs, plus il comporte d'incertitudes et plus l'intérêt pour **les procédures de gouvernement** doit être remplacé par un intérêt pour les **processus de gouvernance**. Ce sont des processus parce qu'il s'agit de quelque chose qui se passe dans la **durée**, qui enchaîne une **succession d'étapes** dans un ordre relativement préétabli. Des processus aussi parce que **les différentes parties prenantes au processus se construisent et se transforment mutuellement dans ce cadre**. D'ailleurs, s'il n'en était pas ainsi, la soit disante participation de tous aux décisions se réduirait à une sorte de confrontation et de compromis cherché entre des intérêts définis à l'avance, et pour ainsi dire mécaniquement, en fonction des positions des différents acteurs. Or, tel n'est pas le cas. **A travers l'élaboration de réponses publiques aux problèmes de société, les représentations que se fait chaque partie de la réalité, la perception qu'elle a des autres, l'intelligibilité des situations, le sens**

de la durée, loin d'être donnés à l'avance, sont des processus qui se construisent en interaction. La politique, loin de consister seulement en la mise en scène des intérêts, est aussi un processus de construction et de canalisation des passions.

2. La construction d'une vision commune ; la mise en oeuvre des réponses pertinentes

Les processus de gouvernance se situent principalement à deux **niveaux**.

Le premier, en amont, est la phase essentielle où se confrontent des visions du monde et où s'énoncent les problèmes qu'il faut prendre en charge et les grandes lignes de leur solution.

C'est dans toute grande organisation l'étape cruciale de l'élaboration d'une stratégie : en amont de l'action proprement dite, c'est le moment où se construit progressivement une vision commune de soi et des autres, d'une identité collective transcendant les intérêts divergents, d'une hiérarchie des valeurs et des priorités.

C'est ce que j'appelle **processus d'alliance** ou processus d'"Etats Généraux", par référence aux états généraux qui, en France, avaient précédé la révolution. C'est la création d'un acte fondateur pour une nouvelle étape de la vie en société.

Le second processus se situe plus en aval, lorsque des problèmes ont été déjà identifiés et qualifiés comme des problèmes communs. Il s'agit alors d'inventer des formes d'action publique pertinentes en réponse à ces problèmes. C'est ce que j'appelle le **processus de subsidiarité active**.

3. Les points communs aux processus de gouvernance : concilier unité et diversité

Avant de décrire ces deux niveaux de processus, je voudrais souligner ce qu'ils ont de profondément communs : concilier unité et diversité.

La gouvernance, en effet, est au coeur d'un des carrefours clé de la philosophie : comment concilier l'unité qui nous relie avec la diversité qui est affirmation de l'autonomie et de la liberté ?

Tout processus de gouvernance doit combiner ces deux termes.

Du côté de l'unité, il y a tout ce qui fait de nous des animaux sociaux, des "**animaux politiques**" selon l'expression d'Aristote. Il y a les idées **d'interdépendance, de leadership, de vision commune, d'identité collective**, d'intégration d'actions sectorielles en une **stratégie d'ensemble, d'unité** du genre humain, de **droit universel**, etc... Tout ce qui fait que nous vivons ensemble et que nous partageons, à différentes échelles, le même espace.

Du côté de la diversité, on trouve pêle mêle l'affirmation de **l'autonomie et de la liberté de chacun**, avec son corollaire, le **droit à créer**. Mais on trouve aussi la **diversité des situations et des contextes**, la diversité des **systèmes culturels**, l'affirmation de la possibilité pour chacun

d'être **citoyen** et de contribuer ainsi, individuellement et collectivement, à la maîtrise de sa destinée.

Toutes les questions de la gouvernance aujourd'hui tournent autour de la possibilité de concilier unité et diversité dans un monde de plus en plus complexe, de plus en plus interdépendant.

4. La gestion de l'environnement, lieu d'expérimentation de nouvelles formes de gouvernance

Ce n'est pas un hasard si c'est à propos d'environnement qu'émergent avec le plus de netteté les problèmes de gouvernance. En effet, la question de l'environnement telle qu'elle est énoncée depuis une dizaine d'années, c'est-à-dire en ne portant plus seulement attention à l'état de l'environnement local, au sens restreint du terme (les espaces verts, l'état de l'air et de l'eau au voisinage), mais aussi à l'environnement global étendu à l'ensemble de la planète, a donné une dimension proprement dramatique à la question du rapport entre unité et diversité.

Du côté de l'unité, l'environnement en effet oblige à s'intéresser à **une multitude de niveaux auxquels l'unité et l'interdépendance doivent être gérées**, depuis le voisinage jusqu'à la planète.

L'effet de serre et le trou de la couche d'ozone, au delà de leur réalité objective, ont servi à mettre en scène une nouvelle symbolique déjà introduite par la vue de la terre depuis les premiers satellites. L'impact de l'homme sur la haute atmosphère est le résultat de l'activité d'une multitude d'agents, à proprement parler des milliards. On observe donc les effets macroscopiques, à l'échelle des grands équilibres écologiques, de micro-actions, proches des comportements individuels (de l'usage de la voiture à celui du réfrigérateur en passant par l'agriculture). L'effet de ces actions concerne la totalité de l'humanité. En outre, nos actions d'aujourd'hui ont des impacts à long terme, ce qui donne à l'idée d'unité une dimension supplémentaire, la *dimension temporelle* (d'où l'idée de solidarité inter-génération). Enfin, les conséquences de nos actes peuvent être irréversibles jusqu'à mettre en cause, dans les hypothèses les plus catastrophiques, la survie de l'espèce humaine, formulation qui pousse à son paroxysme l'idée d'unité de l'espèce.

Même dramatisation du côté de la diversité. En effet, à travers l'environnement, nous sommes amenés à prendre en compte dans les stratégies à mettre en place l'infinie diversité des contextes écologiques, culturels et sociaux : les bassins versants, les micro climats, la gestion des terroirs, etc ; la diversité des cultures, des systèmes de représentation d'une même réalité ; l'extrême diversité des priorités des sociétés humaines.

De surcroît, les crises de l'environnement ne sont pas isolables d'autres crises et ne peuvent être résolues séparément. Les politiques dites de l'environnement ne sont jamais à l'échelle du problème. Il ne suffit pas de définir des politiques "vertes", il faut "verdir" l'ensemble des politiques.

En un mot il faut aborder de façon systémique ce qui fait d'ordinaire l'objet d'approches sectorielles. Les réponses à trouver se situent aussi bien au niveau de l'éducation, des politiques sociales, des politiques économiques, des politiques de recherche qu'au niveau de politiques environnementales proprement dites. Nous sommes dans des systèmes complexes où il n'est pas possible d'élaborer en chambre des solutions soumises ensuite à la décision politique. On

n'échappe pas à mettre en place des processus d'élaboration de solutions associant une grande diversité d'acteurs.

L'enjeu de la politique est d'amener des acteurs très différents à transformer leur comportement et à coopérer entre eux. C'est pourquoi l'action publique réduite à l'imposition de normes sectorielles est de moins en moins acceptée par la population, de plus en plus mal mise en oeuvre. Ces normes en effet, imposées au nom de l'intérêt public et de l'unité, apparaissent arbitrairement contraignantes car chacun voit bien qu'elles ne savent pas tenir compte de l'infinie diversité des situations.

5. L'élaboration conjointe de solutions ne se réduit pas à la démocratie participative

Il convient ici de lever une ambiguïté. Considérer l'environnement comme un espace majeur d'invention de nouvelles formes de gouvernance, affirmer que ces nouvelles formes supposent des processus collectifs d'élaboration de projets et de solutions ne se réduit en rien à une apologie inconditionnelle de la "démocratie participative". Celle-ci, en général, consiste en effet à croire qu'il suffit d'associer tous les citoyens au débat sur les décisions pour que celles-ci soient à la fois plus conformes à l'intérêt commun et mieux acceptées. C'est peut-être le cas, au moins dans certaines situations, au niveau des politiques locales. Par contre, dès lors que l'on reconnaît la nécessité, au nom du principe d'unité, d'élaborer des politiques au niveau national, continental ou planétaire, le discours sur la démocratie participative se vide de beaucoup de son sens.

6. Le processus d'alliance

Le premier processus proposé, dont le modèle est "l'alliance", consiste à élaborer progressivement une vision commune et une stratégie.

Typiquement, une alliance a une dimension planétaire puisqu'au bout du compte les crises sont planétaires et supposent donc l'émergence de nouvelles formes de coopération entre une multitude d'acteurs et entre les différentes régions du monde. C'est dans cette perspective planétaire qu'il faut situer un processus d'alliance au niveau européen. Les conférences de l'ONU tenues entre 1992 et 1996 ont montré que le modèle de la négociation entre Etats, débouchant sur des conventions internationales, permettent certes des prises de conscience et les premiers apprentissages d'une gestion planétaire mais sont néanmoins inadéquates à leur ambition.

Un processus d'alliance comporte trois étapes : l'énoncé d'une plate-forme commune ; le processus d'élaboration de propositions ; l'alliance proprement dite pour mettre en oeuvre ces propositions.

L'élaboration d'une plate-forme commune est l'étape au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs sont parvenus à une première confrontation de leurs visions du monde pour identifier le consensus minimum nécessaire pour travailler ensemble à la recherche de solutions. Cette plate-forme elle-même n'est donc pas un produit intellectuel mais le fruit d'une confrontation au cours de laquelle commencent à s'énoncer les principaux problèmes.

La deuxième étape, celle de la construction de l'alliance, met en scène la diversité sous trois angles : diversité des cultures, des civilisations et des contextes économiques et écologiques ; diversité des points de vue et des intérêts au sein de la population - que cette diversité s'exprime par l'âge, le sexe, le milieu professionnel, les options politiques et religieuses, le rapport au savoir, etc... - ; diversité des problèmes identifiés et des solutions à rechercher.

La troisième étape, celle de l'alliance proprement dite, est la confrontation des différents points de vue, si possible au cours d'une "assemblée" suffisamment longue pour permettre une réelle élaboration collective.

"L'Alliance pour un monde responsable et solidaire" (annexe 1) est une illustration concrète de ce type de processus.

7. La mise en oeuvre du principe de subsidiarité active

Le concept de "subsidiarité active" est né d'un constat : ni la tradition "jacobine", à qui exalte le principe d'unité de la nation, ni la tradition germanique de la "subsidiarité", qui met à l'inverse l'accent sur la diversité et la liberté des communautés de base à se gérer elles-mêmes, ne constitue une réponse pleinement satisfaisante aux défis du monde d'aujourd'hui. Ni l'une ni l'autre en un mot n'offre une réponse optimale pour l'équilibre entre unité et diversité. Le principe de subsidiarité active énonce deux propositions, du mondial au local : les collectivités d'un niveau donné sont fondées - au nom de l'unité - à fixer aux collectivités du niveau en dessous des "obligations de résultat" ; en sens inverse, ces collectivités du niveau d'en dessous sont fondées - au nom de la diversité - à rechercher elles-mêmes le meilleur moyen d'atteindre ce résultat, sans se voir imposer d'en dessus des "obligations de moyens" pour y parvenir.