

Les conditions d'une révolution de la gouvernance (Conférence Bamako - juin 2007)

Pierre Calame

C'est pour moi un plaisir et un honneur d'avoir à introduire cette réunion de réflexion sur la gouvernance au Mali. Je le ferai en essayant de camper, tel que je peux le percevoir, le panorama général de la réflexion et du débat international sur la gouvernance. D'abord je vous dirai d'où je parle - on parle toujours d'un lieu particulier - ensuite je m'efforcerai de définir la gouvernance et ses différentes dimensions ; puis je vous expliquerai pourquoi c'est en train d'émerger comme une priorité majeure de notre temps, pas seulement au Mali, pas seulement en Afrique mais dans le reste du monde.

Je vous dirai ensuite en quoi c'est néanmoins une priorité particulière pour l'Afrique. J'essaierai de dégager des principes généraux de gouvernance, transversaux aux différentes échelles et aux différents continents, puis je montrerai comment construire une stratégie de réforme et pourquoi les stratégies de réforme de la gouvernance sont souvent déficientes. Enfin je m'attacherai à ce que peut être une stratégie générale pour l'Afrique et la place que peut occuper un forum que celui-ci dans cette stratégie.

1. Les lieux d'où je parle

Tout d'abord, j'ai été pendant vingt ans haut fonctionnaire en France. J'ai appris, en tant que praticien de la gouvernance, à prêter énormément d'attention aux détails. La gouvernance ne se joue pas dans les grands discours, la gouvernance se joue dans la pratique effective quotidienne. D'où l'importance de l'épaisseur sociologique, de l'épaisseur sociale de cette notion.

Ensuite dans les 20 années suivantes, j'ai dirigé et dirige encore une fondation internationale, la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme et cela m'a donné une chance assez particulière, assez unique je crois, celle de pouvoir aller d'un continent à l'autre et, ce qui est peut-être aussi important, d'une échelle à l'autre de la gouvernance, depuis la gouvernance mondiale jusqu'à la gestion des territoires. C'est en croisant ces observations que, petit à petit, pour moi le panorama s'est dégagé au point que j'ose aujourd'hui parler de principes généraux de gouvernance.

Enfin, depuis huit ans maintenant, en particulier avec mon ami et frère Ousmane Sy et un certain nombre de gens qui sont dans cette salle, nous nous sommes engagés avec passion dans ce qui s'appelle maintenant l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. Cela m'a amené à travailler plus précisément sur les différents défis de la gouvernance africaine. C'est ce croisement de regards qui va me guider.

2. La gouvernance qu'est ce que c'est ?

Souvent on entend dire : c'est un concept « y a du flou », il y a plusieurs définitions de la gouvernance. Je suis pour ma part, au fil de quarante ans d'expérience, porteur d'une définition large de la gouvernance qui d'ailleurs rejoint le texte dit de « stratégie de gouvernance » que le Ministère français des affaires étrangères a élaboré à la fin de 2006.

La gouvernance n'a d'intérêt que parce que c'est une notion extrêmement large qui désigne **l'art des sociétés de se gérer elles-mêmes** en maintenant la paix à l'intérieur, la cohésion, le rapport avec l'extérieur et l'équilibre entre l'humanité et la biosphère. C'est à condition de prendre cette hauteur de vue, cette définition large que le concept est important. J'essaierai de le montrer dans la suite de mon exposé.

Avec cette définition, on voit tout de suite deux choses. La première c'est que le gouvernement est

une question éternelle. Ça n'a rien à voir avec la mode de la bonne gouvernance. C'est une question éternelle. Les textes les plus anciens, qu'ils soient égyptiens, indiens, chinois, ou grecs traitent de cette question qui est au coeur de la survie et de la prospérité des sociétés. La gouvernance a à voir avec le long terme ; la gouvernance a à avoir avec la survie des sociétés. On peut dire qu'une partie majeure de la sagesse de l'humanité, en Afrique comme ailleurs, a été consacrée à la question de la gouvernance, à l'art de gérer la société.

Il découle aussi de cette définition que c'est un phénomène social total, irréductible à telle ou telle dimension institutionnelle que ce soit la modification des institutions étatiques ou la décentralisation ou l'intégration régionale. Ce sont des parties de la gouvernance, ce ne sont pas la gouvernance.

Question éternelle, c'est aussi, et c'est le deuxième volet, une question qui a appelé des réponses spécifiques dans le temps et dans l'espace. Ce qui est tout à fait fascinant quand on prend de la hauteur historique sur ces questions, c'est qu'on se rend compte que chaque société - un peu comme l'observent par exemple les anthropologues du droit qui considèrent les différentes formes juridiques comme des réponses à des défis profondément communs - a su inventer des réponses spécifiques en fonction de sa culture. La gouvernance est avant tout un phénomène de culture : comment on pense ses rapports à l'autre, comment on pense le rapport entre l'individuel et le collectif, comment on pense le rapport au pouvoir, comment on pense le rapport aux voisins, comment on considère l'insertion de la société dans la nature, etc. Cette réponse est forcément immédiatement enracinée dans la culture et dans l'histoire longue.

On voit très bien comment la tradition française, la tradition anglo-saxonne, la tradition germanique, la tradition chinoise conduisent, pour répondre à des défis communs, à des solutions profondément différentes.

Spécifique à chaque espace, à chaque aire géoculturelle, la gouvernance est aussi spécifique dans le temps. Il est évident que la manière dont on gère une société dépend de l'échelle des interdépendances, mais dépend aussi des systèmes techniques dont on dispose. Pour ne citer qu'un exemple, la démocratie représentative inventée en Occident au 18^e siècle à l'échelle de l'Etat est le reflet d'un niveau d'interdépendance de l'époque mais est aussi le reflet de l'invention de l'imprimerie et de sa diffusion, le reflet d'un faible niveau d'alphabétisation qui supposait des porte parole instruits et aussi le reflet du voyage à cheval.

Quand on examine un système de gouvernance, on ne peut pas l'examiner de manière intemporelle, on doit le regarder par rapport au contexte réel de ce qu'il faut gérer par rapport aux moyens de le gérer.

Question éternelle, réponses spécifiques dans le temps et dans l'espace.

La deuxième chose qui découle de l'importance de la définition de la gouvernance et de son caractère englobant c'est la multitude des modes d'entrée possibles. Quand on parle de gouvernance, par quel bout va-t-on le prendre ?

Il y a un premier bout, celui des **domaines de la gouvernance**, qu'est ce qu'on a à gérer ? qu'est ce qu'on cherche à gérer ? Ces domaines ce peut être le rapport entre l'humanité et son environnement - la gestion des écosystèmes, la gestion de l'eau, la gestion de l'énergie - ce peut-être la gestion d'un champ d'activités humaines - la santé, l'économie, l'habitat, etc... La pratique de la gouvernance, car la gouvernance est une pratique, va se révéler à travers les différents domaines auxquels elle s'applique. La réflexion sur la gouvernance s'applique aux différents domaines d'activité de la société. La gouvernance est un regard transversal, mais ce regard transversal ne se concrétise que parce qu'il rencontre des faits concrets : Comment, au Mali ou en Europe, gère-t-on les bassins versants des grands fleuves ? comment concrètement gère-t-on la santé de la population ? comment on assure la cohésion sociale ? La gouvernance se concrétise, s'incarne dans des domaines précis de la vie.

Deuxième angle d'approche, **les échelles**. Il y a ce qui se gère au niveau du quartier, ce qui se gère

au niveau de la ville, qui se gère au niveau du pays, ce qui se gère à l'échelle d'un sous-continent, ce qui se gère à l'échelle mondiale. C'est le passage d'une échelle à l'autre qui, souvent, va nous éclairer, nous faire comprendre de quoi il s'agit et comment ça fonctionne.

Le troisième angle d'approche, ce sont **les différents principes** qui guident la gouvernance, sur lesquels je reviendrai. Une manière de travailler sur la gouvernance consiste à approfondir la manière dont chaque société, à chaque époque a trouvé des solutions concrètes à ces principes.

Le quatrième angle d'approche, ce sont **les méthodes**, il y a des méthodes de gouvernance souvent élaborées au fil du temps. Pour ne prendre qu'un seul exemple, face à un nouveau niveau de complexité des problèmes pour que les citoyens puissent être associés à la construction de leur avenir collectif, il faut développer des méthodes particulières qui ne sont pas nécessairement celles qu'on utilisait il y a cent ans pour gérer la démocratie.

Cinquième angle d'approche, **les acteurs**. C'est la société elle-même, bien sûr, mais qu'est ce que ça veut dire la société ? c'est le mode de représentation des citoyens, ce sont les entreprises, ce sont les collectivités locales, c'est l'Etat. Vous voyez donc que pour aborder profondément la question de la gouvernance il faut multiplier sans hésiter ces angles d'approche. Sans cela on reste à la surface des choses, on se borne à reproduire des slogans « l'Etat de droit », « la décentralisation », « la démocratie représentative », etc... dont la portée est pour le moins incontestable.

La troisième conséquence de cette définition large de la gouvernance c'est qu'elle doit s'aborder par les deux bouts. C'est d'un côté **un système de pensée**. Le philosophe Paul Ricoeur disait : « l'idéologie c'est ce qui fait tenir les hommes et les sociétés debout ». Si on regarde une société, la manière dont elle se gère est profondément enracinée dans sa culture. Au coeur de la gouvernance, il y a un système de pensée. Des mots que nous lançons comme sans y penser « gouvernance mondiale », « Etat », « collectivités locales », « partage des compétences », « administration », « droit » sont autant de catégories qui structurent la pensée. On peut constater, aujourd'hui même, une véritable compétition idéologique autour des différents systèmes de pensée qui fondent la gouvernance. Ce n'est pas anodin que certains promeuvent des « recettes de bonne gouvernance » qui prennent pour acquis un certain système de pensée tandis que d'autres promeuvent une vision beaucoup plus large de la gouvernance qui invite à revisiter l'ensemble de la manière dont nous gérons les sociétés.

Réfléchir sur la gouvernance c'est ne rien prendre pour acquis des mots que nous véhiculons tous les jours. C'est obliger à les réexaminer. C'est se demander s'ils ont encore un sens aujourd'hui. Ont un sens dans ma culture ? sont-ils encore les bons moyens d'aborder aujourd'hui la réalité de ma société telle qu'elle est ? permettent-ils de décrire les bonnes manières de gérer la réalité des interdépendances, de l'humanité avec la biosphère d'une communauté avec ses voisins et de la planète toute entière ?

Si c'est, à un bout, un système de pensée c'est, à l'autre bout, des pratiques quotidiennes. Michel Rocard avait l'habitude de dire : « le diable git dans les détails ». Ca veut dire que c'est souvent dans les détails que se situe l'essentiel. Une pratique de la gouvernance c'est la réalité fine de la manière dont va se comporter le gestionnaire du service des eaux, c'est la manière fine dont va se construire un projet à l'échelle locale, c'est la manière fine dont des citoyens vont être ou non associés à la coproduction du bien commun. Vous voyez tout de suite que la plupart des discours qui sont tenus sur la gouvernance, sur les réformes institutionnelles, sur la transparence, sur les élections, etc.. se situent dans l'entre deux, se situent en général au plus mauvais endroit, à l'endroit le moins important, à l'endroit des formes, pas à l'endroit de la substance qui est en amont dans les systèmes de pensée et en aval dans les pratiques réelles. Ce qui veut dire que toute réflexion vraie sur la gouvernance doit retrouver ces deux bouts de l'observation des pratiques réelles et du questionnement des concepts mêmes qui construisent notre pensée.

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique insiste, je crois à très juste titre, sur l'importance des langues. **La langue structure la pensée**. Il n'est pas anodin, je reviendrai la

dessus tout à l'heure, que dans la plupart des pays africains, la gouvernance s'exerce dans une langue qui n'est pas la langue maternelle, la langue spontanée des personnes. Parce que la langue structure le système de pensée. Le philosophe allemand Heidegger disait : « le plus difficile dans la vie c'est de voir ses lunettes, parce qu'on voit le monde à travers ses lunettes ». La plupart des concepts qu'on trouve dans les journaux, qu'on trouve dans les manuels à propos de la gouvernance ce sont ces lunettes construites à un moment donné et qui s'imposent à nous sans que nous nous en rendions même compte. Travailler sur la gouvernance ça invite à un moment donné à regarder ses lunettes. Toute stratégie de réforme amène à se situer à ces deux extrémités du système de pensée, des concepts qu'on manie - notre manière de nous représenter le monde, notre manière de nous représenter l'autre - et de la pratique quotidienne la plus banale. En tant que praticien de la gouvernance, ce qui m'a le plus passionné voyez-vous c'était la gestion des permis de construire : les autorisations que la collectivité donnent aux citoyens de faire ou de ne pas faire ce qu'ils désirent faire. On s'aperçoit dans l'analyse quotidienne des permis de construire au point de rencontre de ce que l'administration prétend défendre au nom du bien commun et de l'aspiration des familles à se développer, à réaliser leur projet, que c'est un des endroits où se joue de la façon la plus évidente la question de la légitimité de la gouvernance : au nom de qui et au nom de quoi on a construit des règles ? est-ce que ces règles sont bien adaptées ? C'est une bonne illustration de cette épaisseur des pratiques.

3. La gouvernance, une priorité de notre temps

Si la gouvernance est une question éternelle, pourquoi en faire une priorité de notre temps ? pourquoi faut-il tant en parler ? pourquoi la crise de la gouvernance s'observe-t-elle partout et pas seulement en Afrique ? Cette crise, vous la voyez aisément, en constatant que ce qu'on appelle la gouvernance mondiale - et qui mérite à peine ce mot - est en complet décalage avec l'ampleur de nos interdépendances. Il suffit de lire les journaux, de regarder le discours du G8, de voir la disproportion entre les décisions qui sont prises et l'ampleur des drames qui se préparent pour comprendre qu'il y a une disjonction entre l'ampleur réelle des interdépendances et notre capacité collective à les gérer.

Mais nous le voyons aussi par la crise de la plupart des systèmes étatiques. Nous le voyons au niveau de l'Union Européenne et pas seulement parce que la France et les Pays Bas ont dit « non » au référendum sur la Constitution. Je me souviens avoir participé, en 2000, à ce qu'on a appelé le Livre Blanc sur la gouvernance européenne. On a essayé de repenser la gouvernance européenne. Je revois encore le commissaire en charge des réformes institutionnelles dire : « nous ne sommes plus capables de conceptualiser notre propre gouvernance ».

Il faut donc prendre conscience que même si la crise est particulièrement profonde en Afrique, c'est une crise mondiale. Nous avons en 2001, organisé une Assemblée Mondiale de Citoyens, la seule qui se soit jamais trouvée, pour réfléchir ensemble avec des gens de plus de cent pays aux défis qui nous attendaient au 21^e siècle. La première priorité qui est sortie de cet agenda c'était la gouvernance. Pourquoi ?

Pour le comprendre il faut prendre conscience d'une contradiction organique de la gouvernance. D'un côté, je le disais tout à l'heure en citant Paul Ricoeur, l'idéologie c'est ce qui fait tenir les sociétés debout. On peut dire de la même manière que la gouvernance est un peu la quille de la société, si on compare la société à un bateau, c'est ce qui lui donne son équilibre. L'Etat a des vertus de permanence que n'ont ni les vies humaines, ni les entreprises, ni la plupart de nos activités. Les institutions, les administrations servent de socle à la société. On attend d'elles une permanence. On le voit très bien par le trouble qui nous saisit lorsqu'on multiplie les réformes. C'est comme une boussole qui s'affole. Quand on se met à changer tous les jours, c'est le symptôme d'une société qui se met à dérailler. Les grands systèmes institutionnels, en particulier les systèmes étatiques, sont peu mobiles par mission, par vocation.

Le problème, et c'est là qu'est la contradiction, c'est que quand on a un monde qui évolue extrêmement vite, nos modes de gestion deviennent décalés par rapport à la nature de ce que nous

devons gérer. J'ai ainsi établi un bêtisier de la gouvernance, j'ai dressé une liste de 14 convictions que l'on présente comme des évidences. Je montre pour chacune d'entre elles qu'elle est devenue fautive. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'en cent cinquante ans, et plus encore en cinquante ans notre monde a changé extrêmement vite. Qui pouvait penser au 18^e siècle qu'un jour l'impact de nos sociétés sur la biosphère serait tel que nous allions modifier le climat ? qui pouvait imaginer ça ? Qui pouvait imaginer des systèmes techniques faisant circuler l'information en temps réel ? qui pouvait imaginer que dans un pays comme le Mali Internet, le téléphone portable seraient devenus des réalités quotidiennes et presque un mode d'être ? qui aurait pu penser que les modes, les idées se diffuseraient à cette vitesse dans le monde entier ? Par l'augmentation de la population mais plus encore par leurs modes de production et de consommation, l'ampleur de l'impact de nos sociétés sur leur environnement a complètement changé de nature. Nous sommes et pas seulement à cause de la globalisation des marchés, complètement devenus interdépendants les uns des autres. Que signifie aujourd'hui une économie nationale ? cette notion a-t-elle encore un sens ? On le voit bien quand il y a des débats sans fin sur les « champions nationaux ». Qu'est ce que c'est que les champions nationaux dans un espace international ?

La raison de la priorité aujourd'hui de la gouvernance c'est tout simplement notre monde n'a plus rien à voir avec le monde qui a donné naissance à nos concepts et à nos institutions actuelles. La tension est devenue immense entre la manière dont nous gérons nos sociétés et la nature de ce que nous avons à gérer. Nous pensons demain avec les idées d'hier, nous gérons demain avec les institutions d'avant hier.

J'ai coutume de faire le parallèle entre l'Université et l'Etat. Notre université d'aujourd'hui, quand a-t-elle été conçue ? Fondamentalement c'est le modèle de Von Humbolt, Berlin 1812. Une certaine idée de la manière dont on découpe le savoir. Une certaine manière de penser l'autonomie de l'université. Qu'est-ce que ça a à voir avec l'enjeu des savoirs aujourd'hui ?

De même, notre appareil étatique est très directement l'héritier des administrations de l'ancien régime. Est-ce que c'est avec ça qu'on peut véritablement gérer des situations complexes où la santé est à la fois dépendante de l'éducation, du système hospitalier, du mode de consommation ? Pour ne citer qu'une donnée l'INSERM (l'Institut National des Recherches Médicales), en France, a fait une vaste étude qui conclut que le système hospitalier en France, réputé pour être un des meilleurs du monde, ne compte que pour 11 % dans la santé de la population. En d'autres termes, l'essentiel de nos dépenses de santé est consacré à quelque chose qui n'améliore que de 11 % notre état de santé ! Tout le reste c'est des conditions d'environnement, c'est des conditions de vie, c'est des modes de vie, c'est des conditions d'alimentation, etc.. On continue pourtant à avoir un ministère de la santé, qui traite son petit bout à lui, ses 11 %, et le reste est géré à travers des réseaux différents peu connectés entre eux.

Je pourrais multiplier les exemples. Ceci a trois conséquences sur la manière de penser la gouvernance aujourd'hui.

D'abord, conséquence sur les échelles. Gérer la société c'est avant tout prendre en charge des interdépendances. Il faut, pour cela, gérer à la bonne échelle. Mais peut-on le faire et quelle est alors cette échelle ? Le premier peut être qui l'ait publiquement pressenti c'est Michael Gorbatchev. Dans son discours de 1988 à la tribune des Nations Unies il a dit : notre « oikos », notre maison commune, aujourd'hui c'est la planète ». S'il est vrai que notre maison commune, la maison où s'exerce nos interdépendances, est la planète, alors la seule vraie gouvernance d'où devrait découler toutes les autres est la gouvernance mondiale, à l'opposé de ce qu'on appelle les Etats wespaliens. Or l'idée d'une souveraineté des Etats continue à résister, contre vents et marées, à une réalité qui lui échappe de plus en plus totalement. On le voit très bien dans nos vieux pays démocratiques. La démocratie, l'essentiel de la vie politique, s'organise encore à l'échelle nationale quand les phénomènes sont ailleurs. Que signifie encore la démocratie, c'est-à-dire la capacité des citoyens à influencer sur leur devenir collectif, si l'essentiel de ce devenir collectif dépend d'une évolution scientifique et technique qui n'est évidemment pas décidée au niveau national ?

Allons plus loin. La plupart de nos systèmes de pensée sur la gouvernance reposent sur l'idée reposante qu'on peut gérer chaque problème à une échelle particulière. Si vous regardez la décentralisation en France et, par voie de conséquence, la plupart des décentralisations engagées dans les pays africains, il y a l'idée d'un juste niveau pour gérer chaque problème. C'est le principe de la subsidiarité : gérons au plus près de la population et ce qu'on ne peut pas gérer au plus près de la population gérons le à une plus grande échelle.

Examinons ce postulat. Il est sympathique. Il permet de dire je sais qui est responsable de quoi et, du coup, je peux le sanctionner par mon vote si je trouve qu'il ne gère pas bien. Mais est-ce vrai ? Prenez n'importe quelle question réelle de la société, l'énergie, l'eau, l'économie, la santé, l'habitat, l'organisation des systèmes de transports, etc.. existe-t-il une bonne échelle pour les gérer ?

La réponse est non. Pourquoi ? parce que les moyens d'agir se situent à plusieurs échelles. **L'enjeu de la gouvernance d'aujourd'hui est donc au contraire d'articuler ses échelles**, de faire coopérer ces différents niveaux, de construire au fur et à mesure la manière dont les acteurs de différents niveaux coopéreront. Relisez alors les lois sur la décentralisation et vous vous direz : « mais elles sont idiotes ! » puisqu'elles nient la réalité. C'est tellement vrai que quand à Yaounde, en 2003, se réunit Africités pour débattre sur la délivrance des services de base dans les villes africaines, un des points forts qui ressort est que la réussite des politiques dépend de la qualité de l'articulation du niveau national et du niveau local, pas de la qualité de la séparation entre eux. Et quand, en 2005, se réunit le congrès fondateur de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), la nouvelle association mondiale des villes, et que les participants se mettent à débattre de ce qu'ils traitent, pas en théorie mais en pratique, qu'en ressort-il ? qu'au coeur de la gouvernance urbaine, il y a la qualité de la relation entre le niveau étatique et le niveau local. Quand se débat en Suisse la réforme de la loi sur l'aménagement du territoire, on constate que dire « ça, ça relève de Berne, ça, ça relève du Canton, ça, ça relève de la commune », ne marche plus. Il faut donc poser le principe d'articulation des échelles. Nous sommes acculés à la coopération entre les différents niveaux de gouvernance. Mais toutes les théories politiques traditionnelles vont à l'encontre de ça.

Seconde conséquence, il y a, au coeur de la gouvernance de demain, **la capacité à gérer la complexité**. La plupart de nos systèmes administratifs sont héritiers d'une vision reposante, celle du découpage. Il y a la compétence du ministère de la santé, il y a la compétence du ministère de l'éducation, il y a la compétence du ministère des transports. Et, selon la vieille formule, charbonnier est maître chez lui ; chacun chez soi et les vaches seront bien gardées. Mais les problèmes réels de la société sont toujours transversaux à ces découpages ! au coeur de l'art de la gouvernance il y a **l'art de gérer les relations** et cet art c'est dans la pratique qu'il se développe.

Prenez n'importe quelle municipalité en France. Prenez la personne de la direction des écoles décide d'aller travailler avec son collègue de la santé à un programme de prévention. Les deux maires adjoints, chargés l'un de l'enseignement et l'autre de la santé vont protester : « où est mon pouvoir si vous vous mettez à travailler ensemble dans mon dos ! » et les fonctionnaires zélés vont être rappelés à l'ordre de ce découpage sectoriel.

Troisième conséquence, il faut apprendre le parti à tirer des nouveaux systèmes techniques. On ne gèrera pas le monde à l'âge d'internet avec les vieilles mécaniques de la diplomatie inventée au traité de Vienne à la chute de Napoléon.

4. Pourquoi y a-t-il une urgence particulière à refonder la gouvernance en Afrique ?

Pour une raison historique évidente. L'Afrique se gère aujourd'hui avec des institutions qu'elle n'a pas inventées, qui ont été mises en place au moment de la colonisation. L'Afrique, de surcroît, est victime d'une ruse tragique de l'histoire. La lutte pour les indépendances africaines s'est faite sur le modèle de l'Etat souverain au moment même où les puissances coloniales étaient en train de fabriquer l'Europe ! comme des trains qui se croisent. De sorte que les Etats africains sont à la fois à une mauvaise échelle, sont étrangers à la population et se sont construits sur un modèle de souveraineté qui est une aimable plaisanterie. Le niveau de dépendance des Etats africains et des

sociétés africaines à l'égard de l'aide étrangère est telle qu'on peut se demander si le pouvoir s'exerce dans les Conseils des Ministres, à la Banque Mondiale ou dans les coopérations internationales. Les systèmes de gouvernance sont donc plaqués sur la société. La légitimité et l'enracinement de la gouvernance est d'autant plus faible que le pouvoir, comme je l'évoquais tout à l'heure, est exercé dans une langue qui n'est pas la langue maternelle. Entre les appareils de pouvoir et la société, les ajustements sont souvent relativement superficiels au point qu'on peut se demander quelquefois si le système public est une superstructure parasitaire ou s'il sert vraiment à gérer la société.

La réforme de la gouvernance revêt une urgence particulière mais ce n'est pas une spécificité africaine. Par contre, il y a une spécificité africaine si je compare avec l'Inde, la Chine ou à moindre titre avec l'Amérique Latine, c'est qu'en raison même de sa dépendance à l'égard de l'étranger, l'Afrique est particulièrement soumise aux modes à celles que véhiculent les institutions internationales sur la « bonne gouvernance ». La notion « d'appropriation de la gouvernance » s'apparente de ce fait à vouloir couper le manche du couteau avec sa propre lame : les idées viennent de l'extérieur mais on demande aux Africains l'ordre de se les approprier. Evidemment ça ne peut pas marcher !

Il n'y a de gouvernance légitime que s'il y a un travail de réinvention par la société de ses propres modes de gestion, au confluent de sa plus longue tradition et de la plus grande modernité. On n'invente pas tout seul dans son coin, on invente au croisement d'une production authentique et de contributions qui peuvent venir du monde entier.

5. Peut-on parler de principes généraux de gouvernance ?

Ma réponse est oui. Encore une fois question éternelle et solutions spécifiques, il n'y a aucune recette de gouvernance, c'est à chaque société d'inventer. Mais inventer dans quel cadre ? Dans le cadre de ce qui est peut être l'essentiel, j'allais dire d'une sagesse construite au fil des millénaires, il y a un certain nombre de principes majeurs à respecter. Au fil des décennies, je crois en avoir discerné cinq. C'est ma grille de lecture personnelle, je ne prétends pas que c'est une science absolue, je prétends néanmoins que c'est une grille dont j'ai pu observer qu'elle se révélait pertinente quand on travaille avec la Chine, avec l'Amérique Latine, avec l'Europe. Je vous le propose comme grille de lecture pour la suite de nos travaux parce qu'elle peut s'appliquer à chaque domaine de la gouvernance, à chaque échelle, à chaque pays parce qu'elle invite à rechercher les méthodes adaptées pour mettre en oeuvre ces principes.

Le premier principe est celui de la légitimité et de l'enracinement. Avec mes propos précédents, il faut bien sûr vous attendre à ce que je vais dire. L'important, dans la gouvernance, est qu'**une société se reconnaisse dans la manière dont elle est gérée.** Qu'elle soit profondément d'accord sur la manière dont elle est gérée. Qu'elle reconnaisse que c'est à la fois une réponse aux défis d'aujourd'hui et de demain et que ça reprend le meilleur de sa culture. La gouvernance vous invite en permanence à revisiter votre culture parce que toute culture a dû inventer ces formes de gouvernance. Donc ni une idéalisation de la tradition du genre : « Sundiatta avait déjà tout trouvé » ni illusion que les solutions, pour ne pas dire les recettes, viennent d'ailleurs. La gouvernance du 21ème siècle, c'est à chercher au confluent entre cette épaisseur historique des sociétés et les défis de demain.

Au fond, ce qui compte ce ne sont pas les formes institutionnelles, c'est le fait que une société se sente bien gouvernée. Ça veut dire quoi bien gouvernée ? J'ai identifié quatre critères de légitimité.

Le premier c'est que les contraintes qu'on impose au nom du bien public correspondent à de **vrais besoins de la société.** Qu'elles ne correspondent pas aux besoins internes de l'administration d'inventer des règles. Il y a contrainte parce qu'il y a vraiment quelque chose à gérer en commun.

Le second, c'est la conformité à ce que les gens connaissent et reconnaissent. « La manière dont le fait, dont on gère les conflits, dont on construit le projet collectif, je le comprends, ça correspond à la manière dont je pense qu'il faut gérer parce que c'est en continuité avec la manière dont on gère

une famille ». La gouvernance touche au modèle du pouvoir. Or les modèles d'exercice du pouvoir sont dans les sociétés extrêmement stables. Par exemple, quand vous regardez les comportements spontanés en France, vous voyez à quel point la révérence à l'égard du pouvoir reste imprégnée par le système royal en comparaison de ce qu'on observe en Suisse ou dans l'Europe du Nord. On parle d'ailleurs de la France comme d'une royauté républicaine. Les modèles d'exercice du pouvoir sont différents d'un pays à l'autre et extrêmement stables. Je suis fasciné également par la Chine. La continuité le modèle de l'Empereur Fils du ciel, est seule en mesure d'expliquer un certain nombre de phénomènes qui traversent les siècles. « Il faut que la société soit gérée conformément à ce qu'on pense qu'il faut ».

Troisième critère, il faut que j'aie le sentiment que les gens qui me gouvernent ont réellement le sens du bien commun, qu'ils sont compétents, qu'ils sont pour ainsi dire à leur place. La grande découverte des dernières décennies c'est que, de ce point de vue, nos démocraties représentatives sont fondées un paradoxe. Pour les pères de la démocratie, il allait de soi que pour être bien gouverné la solution presque magique était de choisir ses gouvernants. Il allait de soi que dès lors qu'on était en démocratie, les gouvernants étaient légitimes. Si on ne les trouvait pas bons on les chassait. Or, les enquêtes sociologiques des dernières décennies montrent que les dirigeants politiques sont parmi les moins crédibles de tous les corps sociaux y compris dans les vieilles démocraties ! on ne peut plus penser que légalité et légitimité c'est la même chose. Légitimité et légalité sont deux questions qui ont des points communs mais qui ne veulent pas dire la même chose.

Quatrième critère, **le principe de moindre contrainte**. On doit démontrer en permanence que les sacrifices qui sont demandés au nom du bien commun sont des sacrifices nécessaires.

Le deuxième principe de gouvernance est ce que j'appellerai **l'idéal démocratique**. L'idéal de la citoyenneté que j'oppose aux institutions démocratiques car celles-ci peuvent n'être qu'un pâle reflet, ou une caricature, du sentiment de chacun de pouvoir participer au devenir commun.

La démocratie et la citoyenneté reposent sur le juste équilibre des droits et des responsabilités de chacun. C'est cet équilibre qui nous fait citoyens d'une cité, qui maintenant s'étend au monde quand les interdépendances deviennent mondiales. Le défi que nous impose l'idéal démocratique est de dire comment l'on peut participer ensemble au monde qui se fait.

Troisième principe, **il faut que les institutions telles qu'elles fonctionnent répondent aux besoins**. Ça à l'air banal. Mais vous vous apercevrez en général, chaque fois que vous analyserez les problèmes de gouvernance, que les institutions concrètes - c'est-à-dire les gens qui sont dedans, leur mode de fonctionnement, la culture qu'ils véhiculent, leur pratique quotidienne, leur rapport au temps, leur rapport à l'espace, etc.. - sont extrêmement mal adaptées aux problèmes à résoudre.

Ce qui est frappant dans le domaine de la gouvernance, c'est le peu d'intelligence, de réflexion, de recherche consacrées au fonctionnement réel des institutions publiques, à ce que j'appelle l'ingénierie institutionnelle, c'est-à-dire à l'art de concevoir des institutions qui vont dans la bonne direction.

J'ai évoqué tout à l'heure l'articulation des échelles, la nécessité de faire travailler des gens ensemble. Regardons travailler des départements ministériels ou des services de municipalité. Leurs agents sont-ils poussés à coopérer entre eux ? à prendre en compte le long terme ? à dialoguer avec les citoyens autrement que sur le registre de l'autorité ? Leurs agents sont-ils formés à cela ?

Dans le champ de l'entreprise, depuis cent ans, on a investi des milliards de dollars pour mettre au point **des méthodes de management**, pour concevoir des organisations. Il y a d'énormes cabinets de consultants qui sillonnent le monde pour confronter les idées et les expériences. Cela n'existe pas dans le champ de l'administration publique. On fait comme s'il suffisait d'avoir de bonnes autorités politiques et que l'administration soit fidèle à l'autorité politique pour que ça marche. Mais ça ne marche pas, ou pas bien !

Il y a tout un courant de travail à développer, enraciné dans les pratiques, pour concevoir réellement un fonctionnement institutionnel qui permette d'aborder la complexité, qui permette de gérer la diversité des échelles dans lesquelles se posent les problèmes, qui permette de gérer un autre rapport à la population, etc..

Le quatrième principe concerne **la coproduction du bien commun**. Quand vous observez la réalité des problèmes d'aujourd'hui, la séparation entre ce qui est du domaine public, et ce qui est du domaine privé est de plus en plus artificielle. On le voit très bien quand on travaille sur les questions de développement économique par exemple. On se rend compte que tout investissement est fondamentalement un investissement mixte qui implique du capital public et du capital privé. On se rend compte que pour une politique de l'habitat, la coproduction de l'habitat est tout à fait essentielle. On pourrait multiplier les exemples.

En d'autres termes, **le bien public est le résultat de l'organisation de la coopération entre les acteurs**. Or la plupart de nos systèmes de pensée sont fondés sur la séparation. De sorte que le discours sur la société civile et son implication dans le champ public se trouve à la surface d'une théorie, d'une doctrine, d'une pratique, qui vont exactement à l'encontre du discours. Il faut penser les règles, les formes, les mécanismes, les pratiques de la coproduction du bien public. C'est devenu une question essentielle de la gouvernance.

Le dernier et cinquième principe, c'est **l'articulation des échelles**. Les anglo-saxons ont une formule qui est tout à fait juste, ils disent que **les problèmes sont globaux**. C'est-à-dire qu'il n'y a pas de problème local et de problème global. Tout problème, tout phénomène dans la société a maintenant une dimension locale et une dimension globale.

Je peux vous dire qu'à l'usage, quand on a en tête ces cinq grands principes pour lire les phénomènes de gouvernance, on peut assez vite avancer et accomplir de grands progrès.

6. Comment construire une stratégie de réforme ?

L'Etat au coeur. André Talmant et Pierre Calame. Des idées de Brouwer. 1997

Dans un livre que nous avons écrit sur la réforme de l'Etat en France, nous avons parlé, à propos du monde politique français, de « pompier pyromane ». J'observe que la plupart des stratégies de réforme de la gouvernance sont vouées à l'échec parce qu'elles portent sur les formes de la gouvernance et non sur le fond. Chaque nouveau gouvernement va changer la structure ministérielle mais, que diable, en quoi cela change-t-il la vie des gens ? On passe son temps à des pseudos réformes. On ne va jamais à l'essentiel. Mais alors que faut-il pour aller à l'essentiel ?

Il faut, d'abord, reconnaître qu'**une stratégie de changement de la gouvernance est une stratégie à long terme**. Il faut mettre en place un processus de changement à long terme pour toucher à la substance, puisqu'il faut à la fois toucher à la manière dont on pense, la manière dont on forme, la manière dont on pratique.

Il faut, ensuite, **un aller retour entre un système de pensée et des pratiques**. Il faut tenir les deux bouts. On ne peut pas élaborer un système de pensée sans partir des pratiques ; on ne peut pas réformer les pratiques sans réformer le système de pensée.

Il faut, en troisième lieu, **une dialectique entre une approche locale et la réflexion internationale**. Il faut se nourrir de l'expérience extérieure et non la copier servilement. Toute réflexion que ce soit en Inde ou en Europe m'intéresse. Je sais qu'au fond, c'est à travers cette approche comparative que je pourrai comprendre ma propre société. L'enracinement implique d'inventer localement mais dans un dialogue international.

Il faut, et c'est la quatrième exigence, un aller et retour permanent entre les domaines concrets et un changement global. On ne réforme pas la gouvernance dans l'abstrait. On va le faire en regardant comment l'eau est gérée au Mali, comment l'énergie est gérée au Mali, comment la santé est gérée au Mali, comment l'éducation est gérée au Mali. Et on va aller dans le détail. On sait qu'il n'y a pas de question spécifique de la gouvernance de l'eau, de question spécifique de la gouvernance de la

santé mais qu'elles sont probablement l'application d'un système mental commun, de pratiques communes. C'est cet aller et retour entre des domaines précis, des problèmes concrets et une réflexion globale qui permet d'avancer.

Enfin, pour qu'il y ait une vraie réforme de la gouvernance et c'est peut être le point le plus difficile de tous, **il faut quatre catégories d'acteurs** et, en général, ces quatre catégories d'acteurs ne sont pas réunies.

Il faut d'abord **des innovateurs**. Parce que la gouvernance est une pratique où il faut des gens qui inventent. Qui inventent dans une commune, qui inventent dans un ministère, qui inventent dans une province, qui inventent à l'échelle de l'Union Africaine. Il faut des gens qui inventent des réponses, des gens qui bricolent, des bricoleurs. Ils ne cherchent pas à penser la gouvernance, ils posent des actes. Ceux-là, ils sont essentiels. Dans le travail de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique l'attention a été portée à ce qui s'invente, à ce que les sociétés elles-mêmes inventent. Ces innovateurs sont absolument indispensables, sinon on pédale dans la choucroute, on reste dans l'abstrait.

Il faut ensuite ce que j'appelle **des doctrinaires** : des gens qui peuvent mettre ces nouvelles pratiques en mots, qui les confrontent à l'expérience internationale, qui proposent une nouvelle grille de lecture du réel, bref qui offrent ce cadre de pensée. Vous voyez que ces deux acteurs, les bricoleurs d'un côté, et les doctrinaires de l'autre, sont les deux extrémités essentielles de la pratique et du système de pensée.

Il faut, en troisième lieu, **des généralisateurs**, parce que les systèmes de pensée qui restent dans des livres et dans les tiroirs ne servent pas à grand chose. Des héros qui continuent à se battre dans leur coin contre les appareils administratifs qui s'opposent à leurs innovations, ça ne sert pas à grand chose non plus.

Il faut **des réseaux**. Ça peut être des institutions internationales, qui jouent un rôle de diffusion, ça peut être des réseaux comme l'Alliance, ça peut être des cabinets de consultants, comme on observe dans l'entreprise. Les généralisateurs, ce sont des gens qui ont une fonction de dissémination, qui donnent une crédibilité, une légitimité, aux pensées et pratiques nouvelles.

Enfin, il faut **des régulateurs**. Ce sont des gens qui vont avoir la capacité de proposer des changements de règles du jeu, sans lesquelles, souvent, l'innovation reste une sorte de combat permanent perdu d'avance contre un système légal, contre un système réglementaire. Je pense par exemple aux travaux sur la pluralité juridique ; si la pluralité juridique se heurte à des Constitutions qui, au contraire, affirment le monisme juridique, les énergies s'usent.

Ce qui fait couramment la difficulté et l'échec des stratégies de réforme, c'est l'absence de processus à long terme, l'absence d'aller et retour entre système de pensée et pratiques, l'absence de dialectique entre local et international, l'absence d'application à des domaines concrets, l'absence de transversalité de la réflexion entre ces domaines, l'absence de certains des acteurs essentiels. C'est à cela que veut répondre l'Alliance. C'est un grand défi pour un pays comme le Mali mais ça l'est aussi pour les partenaires du développement. Il faut que les bailleurs de fonds réfléchissent à leur propre pratique. Nous avons coutume de dire : il n'y aura pas d'aide efficace à la réforme de la gouvernance sans réforme de la gouvernance de l'aide. Vous le constaterez aisément en confrontant la pratique de l'aide à mes cinq principes de gouvernance ou aux cinq critères que je viens d'exposer pour une stratégie de réforme réussie.

Je vous remercie.