

INTRODUCTION

Il est sans cesse question désormais de « la gouvernance », d'une façon que certains ressentent comme inutilement lancinante, d'autres au contraire comme une indication de la voie du salut universel, d'autres encore comme l'abus d'un mot dépourvu en réalité de signification précise, que les responsables de tout poil en panne d'idées utilisent pour avoir l'air de proposer quelque chose. Que signifie en fait ce mot ? Quel rapport la gouvernance entretient-elle avec le politique au sens plein ? Est-elle l'habit nouveau de la politique ou, à l'inverse, une « antipolitique » sournoise ? Offre-t-elle un nouvel outil au service du gouvernement, ou bien des intérêts particuliers ? Tenter de répondre à ces questions constitue l'objet de ce livre.

On parle constamment de « gouvernance démocratique », ignorant que le mariage de ces deux notions est pour le moins problématique. Aussi s'agit-il de voir ici si la gouvernance peut devenir démocratique et à quelles conditions. Mode de coordination et outil de gestion souple et adaptable, la gouvernance serait susceptible de fonctionner aussi bien en démocratie que sous l'autoritarisme. D'ailleurs, la configuration institutionnelle qui lui conviendrait le mieux se situerait probablement entre les deux et serait un régime autoritaire, pratiquant un pluralisme contrôlé et un corporatisme organique. Le rapport de la gouvernance au politique est pour le moins ambigu. Fondée sur une logique apolitique, peut-elle s'inscrire légitimement dans le politique, devenir démocompatible et conforter le régime représentatif, en palliant certaines faiblesses de ce dernier ? Ou, au contraire, son ascension préfigure-t-elle une nouvelle historicité du politique, à travers l'avènement d'une société post-politique, un régime sans *démos* se substituant à la démocratie représentative ?

L'inscription dans la réalité de la seconde hypothèse signifierait la domination de la rationalité instrumentale du marché et la défaite de la raison politique. Depuis trois décennies, la logique marchande a progressivement gagné du terrain au détriment de la logique émancipatrice de la démocratie. Il serait téméraire de faire des pronostics sur la continuation ou non de cette tendance. En revanche, on sait que ce ne sont pas les rapports marchands et la gouvernance technocratique qui produisent du sens et de la légitimité dont

la société et les individus ont besoin, mais la politique, qui « se constitue comme relation... dans l'*espace-qui-est-entre* les hommes », selon la définition de Hannah Arendt¹.

Depuis les années 1980, la gouvernance jouit d'une réputation flatteuse. Elle a profité du désenchantement croissant envers le politique, le gouvernement traditionnel et la démocratie représentative. De fait, les gouvernants déçoivent souvent, parce qu'ils donnent l'impression de ne plus avoir de prise sur les défis et les problèmes – « l'État ne peut pas tout faire » de L. Jospin ; ou bien versent dans le volontarisme, avec des promesses qu'ils n'arrivent pas à tenir et des slogans creux – « la rupture » et « la moralisation du capitalisme financier » de N. Sarkozy. Toutefois, la grande crise systémique de 2008 a mis au jour certains aspects moins flatteurs de la gouvernance que les opinions publiques n'avaient pas perçus auparavant. Notamment, il est clairement apparu que les excès du système financier globalisé, à l'origine de cette crise, avaient été possibles parce que ce secteur était supervisé, avec la complicité des gouvernants, par une gouvernance privatisée, dominée par les « parties prenantes » c'est-à-dire les professionnels et les groupes d'intérêt, à la fois joueurs et arbitres. Le tristement célèbre escroc Bernard Madoff en faisait partie, dont on a vite compris qu'il était la partie visible de l'iceberg et qu'il avait pu duper ses clients pendant de longues années grâce à la complicité de certaines grandes banques, agences de notation et firmes d'audit internationales.

Dans un tel contexte de « retrait » du politique qui crée chez les citoyens le sentiment de vivre dans un univers post-politique, la gouvernance est valorisée par ses supporters comme une innovation institutionnelle mieux adaptée à des sociétés de plus en plus différenciées et atomisées, permettant de gérer plus efficacement les affaires publiques et de rétablir la confiance à l'égard des dirigeants politiques. En revanche, les critiques de la gouvernance lui reprochent d'être une modalité technocratique et privatisée, au service d'une « société de marché », et non de la démocratie et de la citoyenneté. De leur point de vue, son application à des questions appartenant au politique est dépourvue de légitimité. Par conséquent, traiter la gouvernance à l'égal de catégories comme la souveraineté populaire et la démocratie relève de l'oxymore. Les représentations divergentes de ses thuriféraires et de ses contempteurs ont un point commun, qui évoque la parabole de l'aveugle et de l'éléphant : elles appréhendent une partie seulement des particularités et

1. Hannah Arendt, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Seuil, 1995, p. 33.

non l'ensemble de la gouvernance. Ses partisans se trompent, par naïveté ou calcul, sur sa nature et ses usages lorsqu'ils la tiennent pour un dispositif politique et prennent les vessies de son instrumentalisation au service d'intérêts particuliers pour des lanternes de la modernité démocratique. À ses critiques, on peut reconnaître une pertinence lorsqu'ils mettent l'accent sur sa logique dérivée de celle du marché et ses caractéristiques technocratiques, soulignant l'incongruité de la présenter comme le summum de la modernité démocratique. Toutefois, ils ignorent la plasticité de ce mode de coordination et de négociation, n'imaginant pas qu'à certaines conditions elle peut être appliquée dans le respect des principes démocratiques. La gouvernance mérite-t-elle tant d'honneur et d'indignité ? La question est posée et le présent ouvrage essaie d'y apporter des éléments de réponse. Dans tous les cas, l'interrogation n'est pas superflue, car l'essor de la gouvernance est lié à des enjeux majeurs de notre temps.

Terme très ancien tombé en désuétude, la gouvernance a ressurgi au ^{xx}e siècle, d'abord dans le cadre de l'entreprise, investissant par la suite, progressivement, le discours et les pratiques des organisations internationales et des responsables politiques, de même que les récits des médias. La plupart du temps, le mot est utilisé de manière imprécise, normative et téléologique, sans que ses locuteurs se soucient de ce qu'il signifie exactement. Ils le perçoivent comme un symbole d'efficacité politique et institutionnelle, à différents niveaux et sites d'action, allant du local au global, et de l'entreprise au gouvernement. Le sens du terme est plus clair lorsqu'il est employé au sujet du fonctionnement et de la gestion des organisations privées et des bureaucraties, qu'il s'agisse d'une firme, d'un média, d'une administration publique, d'une association, d'une organisation patronale ou syndicale. En revanche, lorsqu'il est utilisé comme un équivalent du gouvernement, ou pour désigner l'action des pouvoirs publics, il crée la confusion. Car, pour l'essentiel, la gouvernance est un mode de coordination sociale. Ainsi, la déclaration du président Sarkozy au sujet de sa réticence à exercer « une gouvernance brutale », ou *Le Monde* rapportant que celui-ci veut rompre « avec les méthodes passées de gouvernance » (6/05/2008), constituent-ils des exemples d'utilisation erronée du concept, puisque dans une démocratie l'exécutif est élu pour gouverner. Ceci étant, dans certaines occasions, une coordination par la gouvernance peut être pratiquée en tant qu'un instrument de gouvernement parmi bien d'autres. Un autre usage contestable est de qualifier automatiquement de gouvernance tous types

d'interactions entre des acteurs publics et privés dans l'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, la gouvernance est devenue un leitmotiv, un *must* des stratégies de développement et de l'aide publique fournie aux pays du Sud par les pays riches et les organisations internationales. Dans ce contexte, la gouvernance s'est vue assigner une série d'attributs d'ordinaire associés aux régimes démocratiques, une charge à l'évidence trop lourde pour elle. La gouvernance est également appliquée au-delà des frontières, aux niveaux régional et global.

Ces usages tous azimuts ne facilitent pas la compréhension de la gouvernance, mais celle-ci ne semble pas en souffrir. Bien au contraire, elle en profite. Le terme est omniprésent. Il sert à nommer divers types d'action dans de très nombreux domaines, dont la liste, aussi hétérogène qu'interminable, fait penser à l'inventaire de Prévert. Citons-en quelques-uns, dans le désordre et sans prétendre à l'exhaustivité : environnement, développement, recherche, universités, écoles, hôpitaux, justice, clubs sportifs, associations, fondations, marchés financiers, entreprises, syndicats, médias, villes, politiques publiques, partis politiques, décentralisation, démocratie participative, administrations publiques, ministères, musées, Union européenne, organisations internationales, ONG, globalisation, et ainsi de suite. Cette liste longue, mais non exhaustive, suffit à montrer la confusion et l'indétermination qui entourent le concept. Il est devenu un tic langagier, une convention discursive fourre-tout, une auberge espagnole conceptuelle où chacun trouve ce qu'il apporte. La gouvernance est aussi un terme favori du récit hégémonique, véritable « opium du peuple » contemporain qui vise et réussit même à persuader les citoyens de la chance qu'ils ont de vivre dans un monde caractérisé par la marchandisation croissante des rapports sociaux.

Pour expliquer la portée de cette occurrence lexicale dans les idiomes et pratiques de tant de sphères d'activité, divers éléments plus ou moins précis ont été cités, comme l'esprit du temps, un effet de mode, l'attrait de la consouance du terme assurément plus agréable que l'austère et intimidant gouvernement. Ces éléments ont sans doute contribué au phénomène. Cependant, les principaux facteurs expliquant la montée en puissance de la gouvernance dans l'espace public seraient à rechercher du côté de changements profonds qui sont intervenus, depuis trois décennies, dans les rapports entre le politique et l'économique. Les États et les sociétés en ont été profondément affectés. Les conditions et les paramètres de l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique en ont subi les conséquences.

La très large diffusion de la gouvernance soulève une série d'interrogations complexes, étroitement liées aux contradictions et aux lignes de tension qui traversent le monde actuel. Elles concernent les oppositions entre logique de marché et logique démocratique ; biens publics et biens marchands ; intérêt général et intérêts privés ; efficacité économique et cohésion sociale, ou globalisation économico-financière et confinement national du politique. La problématique des rapports entre politique et gouvernance est en amont de ces interrogations, du moins dans l'approche qui est la nôtre, s'appuyant sur la théorie politique, la sociologie historique des institutions et l'économie politique internationale. Il nous semble, en effet, que c'est par le biais de son rapport au politique que l'on peut appréhender de manière discriminante la nature et les caractéristiques de la gouvernance en tant que mode de gestion de la chose publique, mieux qu'à travers des analyses relevant de la raison économique et de la logique instrumentale, ou par des compilations de définitions descriptives et d'études de cas sectorielles.

Un avertissement conceptuel et terminologique liminaire paraît nécessaire. Des catégories comme l'État, la souveraineté, la démocratie, la société civile, le marché, le néolibéralisme, la régionalisation et la globalisation sont traitées ici comme des « idéal-types », sans tenir compte de toutes les complexités et différenciations empiriques qui les caractérisent dans le temps et l'espace. Deux de ces catégories appellent des précisions : la première désigne un processus dominant de notre temps, appelé mondialisation ou globalisation, selon les auteurs et les approches théoriques et disciplinaires. Nous avons préféré utiliser le terme de globalisation, qui exprime mieux que celui de mondialisation des traits fondamentaux de ce processus tels que la déterritorialisation, un effacement ciblé des frontières nationales – effacées pour ce qui est des flux financiers, mais imperméabilisées contre les flux migratoires –, ou une contraction espace-temps due aux nouvelles technologies d'information et aux moyens de transport de plus en plus rapides. La seconde catégorie est le néolibéralisme, terme qui agace beaucoup d'analystes, qui le considèrent comme trop général et vague pour être significatif. Nous l'utilisons ici dans sa signification littérale de « nouveau » libéralisme. Historiquement, il serait plus exact de dire « second » libéralisme, celui qui a émergé aux alentours de 1980, venant après le « premier » libéralisme, qui avait prévalu, entre 1880 et les années 1930. À en juger par ses effets très concrets et lourds, ce « second » libéralisme est, comme le fut son prédécesseur, tout sauf « insignifiant » et « vague ». Quant à sa « généralité »,

qui offusque notamment des économistes néoclassiques, elle est à la mesure de l'hégémonie, sans précédent historique, qu'il exerce sur toute la planète. Cette objection rappelle la position de certains courants empiriques des sciences sociales – en particulier celle du béhaviorisme – dans les années 1960-1970 au sujet de l'État, qu'ils considéraient comme un concept trop vaste pour faire l'objet de recherches empiriques. L'objection ne convainc pas. Si on l'acceptait, il faudrait cesser d'utiliser la majorité des concepts majeurs des sciences sociales, tels que le pouvoir, la démocratie, l'autoritarisme, la légitimité, le développement, le capitalisme ou le marché.

L'ouvrage débute par un chapitre sur la généalogie et l'identification des principales caractéristiques de la gouvernance, suivi de deux chapitres consacrés à l'analyse de son rapport à l'État souverain et à la démocratie. Les deux derniers chapitres abordent la question de la gouvernance au-delà des frontières nationales, d'abord au plan régional, principalement autour du cas de l'Union européenne et ensuite au plan global. La conclusion est une réflexion sur le devenir de la gouvernance et aussi de la démocratie, puisqu'elles sont en concurrence, dans un jeu à somme nulle.