



QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE ?

Raphaël CANET

Coordonnateur de la Chaire MCD

Conférence prononcée dans le cadre du Séminaire *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile*, organisé par le Service aux collectivités de l'UQAM, – Montréal, Écomusée du fier monde – 16 mars 2004.

Concept flou, mais pourtant étymologiquement ancien, la notion très en vogue de gouvernance semble aujourd'hui être mobilisée afin de «légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie¹».

En effet, dans un contexte de néolibéralisme triomphant qui prône la réforme de l'État (au Québec nous dirions la *réingénierie*), alors que tendent à se multiplier les niveaux de responsabilité partagée et que la frontière entre secteur privé et domaine public, entre intérêt général et intérêt particulier, s'efface progressivement, le concept de gouvernance suppose l'instauration de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation, tout comme de nouvelles manières de les mettre en oeuvre, notamment par le biais de partenariats.

Ce concept conduit donc à repenser les relations entre les différents acteurs économiques, sociaux et politiques sur le mode d'une interaction se fondant sur le principe, et là est l'innovation, de «la relativisation de la puissance publique à différents niveaux, local, national et international²».

Avant d'aller plus avant dans l'analyse de la notion contemporaine de gouvernance, je ferai un rapide retour sur l'origine et sur l'histoire du concept, pour finalement conclure ma présentation par une réflexion sur les conséquences socio-politiques de l'adoption de cette nouvelle vision de l'organisation sociale.

¹ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de la FNSP, coll. La bibliothèque du citoyen, 2002, p.11.

² Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p.37.



1- Brève histoire du concept de gouvernance

Étymologiquement, le mot gouvernance trouve son origine dans la langue française, au XIII^e siècle. Sa signification va ensuite évoluer en fonction, d'une part, des transformations historiques des sociétés qui vont l'employer, mais aussi, d'autre part, de ses migrations transfrontalières, et principalement transatlantique.

- La gouvernance médiévale :

À l'origine, au XIII^e siècle en France, les termes de *gouvernance*, *gouverne* et *gouvernement*, ne semblaient pas véritablement distincts sur le plan sémantique. Renvoyant tous à la métaphore du gouvernail d'un navire, ces notions signifiaient «l'action de piloter quelque chose³».

- La gouvernance de l'âge classique :

L'émergence de l'État moderne à partir du XVI^e siècle et la réflexion conceptuelle sur le pouvoir que ce phénomène a suscité, a progressivement conduit à l'autonomisation de la notion de *gouvernement* par rapport à celle de *gouvernance*. En effet, à partir des réflexions de Machiavel sur l'État⁴ et de Jean Bodin sur la souveraineté absolue⁵, se forge progressivement la conception d'un État monopolisant l'entièreté du pouvoir s'exerçant sur une population circonscrite à un territoire donné. Dans cette perspective, la notion de gouvernement s'associe à l'idée du pouvoir stato-centré et hiérarchisé, elle s'apparente «aux réflexions sur l'autorité de l'État comme totalité⁶». Parallèlement, la gouvernance, prise dans le sens de la science du gouvernement, c'est-à-dire conçue comme la manière de gérer adéquatement la chose publique indépendamment de la question du pouvoir, se perpétue, en retrait cependant.

³ *Ibid.*, p.27.

⁴ Machiavel, *Le Prince*, 1513.

⁵ Jean Bodin, *Les six Livres de la République*, 1576.

⁶ Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p.28.



- La gouvernance moderne :

C'est selon cette conception, plus liée à l'idée de *gestion* qu'à celle de *pouvoir*, que la gouvernance va s'exporter vers le monde anglo-saxon, notamment les États-Unis. Ainsi, se nourrissant du pragmatisme américain, la notion de *Governance* va occuper une place de choix dans l'analyse méthodique des politiques publiques, de la gestion, voire de la sociologie des organisations. Le terme rejailli dans les années 1990 pour «référer à un pilotage pragmatique des pouvoirs⁷», tendant ainsi à reconquérir son sens politique initial.

2- La gouvernance aujourd'hui

Sans que cela soit le fait d'un théoricien ou d'une école particulière, la notion de gouvernance réapparaît à l'intérieur d'un courant de pensée assez hétéroclite au début des années 1990, qui entend redéfinir les processus classiques de prise de décision en tenant compte de la multipolarité naissante au sein d'un monde en pleine transformation⁸. En fait, avec la chute du mur de Berlin qui symbolisait la fin du monde bipolaire, il semblerait que l'État ait perdu son caractère central dans l'action politique, et ce dans trois domaines essentiellement : les relations internationales, les régulations économiques et le rapport aux pouvoirs locaux.

Dans ce contexte de crise de l'État moderne, il est apparu nécessaire de repenser les rapports entre les différents acteurs, que ce soit au sein des entreprises, dans les États nationaux ou dans le système mondial. Cette nouvelle approche en terme de partenariat, de pluralité d'acteurs et de pouvoirs multicentrés, rejette l'analyse classique des rapports de pouvoirs conçus sur le mode de la verticalité entre des autorités ordonnancées de manière hiérarchique. Elle privilégie plutôt l'analyse en réseaux, au sein desquels une pluralité d'acteurs échangent et interagissent sur le mode de la coopération ou de la concurrence, ce qui implique une nouvelle forme procédurale à la fois de la prise de décision mais aussi

⁷ *Ibid.*, p.30.

⁸ James Rosenau et Ernest Czempiel, *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992



de l'action publique⁹. Il a donc été nécessaire de repenser la manière de gouverner et le rapport entre l'État et la société¹⁰.

L'idée contemporaine de gouvernance puise essentiellement à deux sources : la gouvernance des institutions politiques complexes (qui se caractérise par une multiplicité de paliers de gouvernement et de lieux de pouvoirs, tels les États fédéraux, décentralisés ou l'Union européenne), et la gouvernance d'entreprise (d'inspiration américaine).

- La gouvernance des institutions politiques complexes :

La première source, plutôt européenne, permet de penser les rapports entre divers partenaires publics et privés, évoluant à des échelles de pouvoirs différents, voire enchevêtrées. L'idée est de prendre des décisions concernant de actions publiques qui soient efficaces compte tenu de cette complexité institutionnelle. La gouvernance des institutions politiques complexes favorise une coordination empirique entre les multiples acteurs présents ainsi que l'élaboration pragmatique et négociée des normes et des instruments de régulation.

- La gouvernance d'entreprise :

La seconde source, développée principalement en contexte américain, se situe dans le prolongement des modifications structurelles de l'économie qui ont conduit à la remise en cause du modèle fordiste, notamment par le développement systématique de la sous-traitance, l'autonomisation des centres de responsabilité, la gestion en flux tendus... Le nouveau mode de gestion de la *corporate governance* explore ainsi la voie d'un fonctionnement moins hiérarchique de l'entreprise, en se fondant sur le postulat du choix rationnel dans un contexte de libre circulation de l'information et de collaboration.

⁹ «La gouvernance, ce serait donc tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées.» Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p.43.

¹⁰ «La gouvernance favorise ainsi les interactions État-société, en offrant un mode de coordination horizontal entre partenaires intéressés par l'enjeu (stake-holders) – autorité publique, entreprises, groupes de pression, experts, mouvements de citoyens, associations de consommateurs – pour rendre l'action publique plus efficace. Elle privilégie l'élaboration non hiérarchisée des politiques publiques, par rapport à la prise de décision verticale, imposée par le haut, propre au gouvernement traditionnel», Ali Kazancigil, «La gouvernance : itinéraires d'un concept», dans Javier Santiso (dir.), *À la recherche de la démocratie. Mélange offert à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, p.128. Sur ce thème, voir aussi Jan Kooiman, *Modern governance*, Londres, Sage, 1993.



CONFÉRENCES DE LA CHAIRE MCD – MARS 2004

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie

<http://www.chaire-mcd.ca/>

La résurgence du concept de gouvernance, sous les feux directs de la rampe sur la scène internationale, sera le fait de la Banque mondiale au tournant des années 1990¹¹. Pour la Banque mondiale, dont la stratégie des années 1980 de libéralisation des pays placés sous ajustements structurels ne procurait que des résultats très mitigés sur le plan économique, mais qui, par contre, commençait à susciter de plus en plus de critiques de la part des populations et des organisations non gouvernementales, la notion de gouvernance est apparu comme le moyen de redonner de la légitimité à ses interventions¹².

En surfant sur la vague du *New Public Management* néolibéral imposant privatisation, décloisonnement entre les secteurs public et privé, limitation de la dette, frein à la croissance des dépenses publiques et cure d'amaigrissement de l'État, La Bm a usé de la gouvernance afin «de mettre ensemble [...] le souhait de travailler directement avec des organisations sociales ou des responsables politiques de proximité et la volonté de mettre les bureaucraties administratives à l'école du management. Soit, tout à la fois la rigueur gestionnaire et le supplément d'âme participatif¹³».

En fait, en axant sa conception de la gouvernance, ou de la *bonne* gouvernance, autour des mots clés de *l'efficacité*, de la *responsabilisation*, de la *participation* et de la *transparence*, la Banque mondiale cultive ce que Bonnie Campbell appelle un «managérialisme populiste¹⁴» qui s'articule autour d'une approche technique de la chose publique, et une réduction de l'État à la seule fonction de garant d'un régime de droits permettant le plein épanouissement du marché et le respect de la propriété privée.

Progressivement, à partir de 1995, les autres agences internationales onusiennes (CNUCED, UNESCO, OCDE, OMC, FMI) vont recourir elles aussi à ce concept de gouvernance. Pour ces organisations internationales qui souffrent de déficit démocratique et son souvent taxées de trop technocratique, la gouvernance apparaissait comme une source nouvelle de légitimité.

¹¹ Notamment dans ses rapports *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable* (1989), *Governance and Development* (1992) et *Governance. The World Bank Perspective* (1994).

¹² Bonnie Campbell, «Gouvernance : un concept apolitique ?», Communication prononcée lors du *Séminaire d'été du Haut Conseil de la coopération Internationale*, Dourdan (France), 29 août 2000. Disponible sur le site du Centre Études internationales et mondialisation (CEIM), de l'Université du Québec à Montréal, à l'adresse suivante : <http://www.ceim.uqam.ca/textes/GouvernanceHCCI.htm>

¹³ Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p.69.

¹⁴ Bonnie Campbell, *op. cit.*



3- Les implications socio-politiques de ce nouveau mode d'organisation sociale

La gouvernance actuelle suppose donc :

- 1-la perte de centralité de la régulation étatique ;
- 2-la négociation ouverte avec les multiples acteurs économiques et sociaux ;
- 3-le décloisonnement entre les sphères publiques et privées débouchant sur des partenariats.

Ainsi, sous les bons auspices de la gouvernance, la «nouvelle action publique [...] en appelle maintenant à une sorte de Sainte Trinité : agences de régulation, politiques contractuelles, forums de débat public. C'est-à-dire une négociation explicite des normes, des partenariats sur projets et des modalités développées de concertation¹⁵».

Dans cette perspective, la gouvernance s'auréole de vertus démocratiques, elle devient le symbole de cette démocratie participative elle aussi en vogue, qui permet l'organisation de débats publics initiant une «délibération rationnelle à laquelle chaque citoyen serait convié, par-delà le mandat représentatif donné aux élus¹⁶». Cette forme de citoyenneté active, de la part de groupes de la société civile, conscientisés et mobilisés, permettrait ainsi de répondre au déficit de légitimité qui frappe les élites politiques classiques en particulier, et la démocratie représentative en général.

Mais que signifie ce concept de démocratie participative, de négociations horizontales, lorsque les partenaires qui sont amenés à dialoguer sont de poids inégal ? Face à un secteur privé uni derrière des revendications claires de libéralisation des marchés et de maximisation des profits, mais aussi devant des élites politiques néolibérales qui sont aux commandes de l'appareil d'État, quel pourra être le pouvoir de négociation d'une société civile fragmentée en une multitude de revendications diverses ? Quel sera son impact véritable, si ce n'est celui de fournir un semblant de légitimité à une décision qui aura été prise en fonction d'intérêts forts éloignés de l'intérêt général désormais conçu comme un anachronisme ?

¹⁵ Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p.129.

¹⁶ *Ibid.*, p.122.



Gouvernance privatisée ou gouvernance citoyenne ?

La question que nous sommes alors en droit de nous poser est la suivante : l'avènement de ce nouveau mode de gestion de la chose publique va-t-il permettre un approfondissement réel de la démocratie ?

Le dépassement de la conception du pouvoir stato-centré, de la toute puissance de l'État, et la mise en place de réseaux d'acteurs divers dialoguant et interagissant, va-t-il véritablement nous permettre d'atteindre le bien commun ?

Peut-on sans risques appliquer les principes du marché à la chose publique, à la politique ? Nous est-il possible de croire que la main invisible propre aux économistes libéraux puisse désormais faire aller ses doigts dans le champ du politique ?

Nous est-il permis de penser, en cette fin de modernité, que d'aucuns nomment la postmodernité, une possible dilution du pouvoir dans ces multiples réseaux de négociation et de collaboration peuplés d'acteurs rationnels ?

Nous n'avons qu'à regarder autour de nous, que ce soit sur le plan national ou international, pour nous rendre compte que le pouvoir est toujours très présent, que les tensions sociales sont grandes, que la violence se perpétue et que les inégalités s'accroissent. Ne doit-on pas y voir une certaine contradiction entre le discours entourant ce concept de gouvernance, et la réalité sociale contemporaine ? En sommes, la gouvernance ne serait-elle pas qu'une simple idéologie au sens le plus classique du terme ? La gouvernance ne serait-elle pas, en fait, la consécration politique de la mondialisation néolibérale ? Le fait que ce soit la Banque mondiale qui ait remis ce concept sur le tapis ne nous semble pas de très bon augure.

Doit-on se résigner pour autant ? Je ne le pense pas. Il ne faut cependant pas être dupe, mais plutôt développer des stratégies alternatives de résistance.

De la même manière qu'il n'y a pas qu'une seule vision de la mondialisation, et que face au Forum économique mondial de Davos se dresse désormais le Forum social mondial de Porto Alegre, qui s'était cette année déplacé à Mumbai, en Inde¹⁷, il ne doit pas y avoir une seule vision de la gouvernance. À la *gouvernance privatisée* qui ne convie la société civile dans ses instances de négociation que pour

¹⁷ Anik Veilleux et Raphaël Canet, «La mondialisation du Forum social : Les défis de Mumbai», *Chronique de la Chaire MCD*, 04 février 2004. <http://www.chaire-mcd.ca/chronique2004-02-04.pdf>



CONFÉRENCES DE LA CHAIRE MCD – MARS 2004

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie

<http://www.chaire-mcd.ca/>

mieux entériner les décisions favorables au secteur privé, doit être opposée une véritable *gouvernance citoyenne* qui permettrait de pallier aux dysfonctionnements de la démocratie représentative, sans pour autant signifier le déclin de l'État, conçu comme un moyen d'émancipation collective.

La finalité de ce projet de gouvernance doit être collective, et non pas au profit de quelques uns.

NOTE IMPORTANTE

Si vous désirez citer ce document, nous vous prions de bien vouloir utiliser la référence complète dans le format suivant :

Canet, Raphaël. 16 mars 2004. «Qu'est-ce que la gouvernance ?». *Conférences de la Chaire MCD*. En ligne. <<http://www.chaire-cd.ca>>.

Les idées exprimées dans ce document n'engagent que l'auteur. Elles ne traduisent en aucune manière une position officielle de la Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie.