

La nouvelle gouvernance européenne :

2. Un concept à préciser

Dans son précédent numéro, Médi@venir a présenté le livre blanc sur la gouvernance européenne comme outil précieux d'une avancée démocratique du dialogue entre les citoyens et les institutions communautaires. Il convient de mieux comprendre le sens de la notion de gouvernance...

Concept flou, mais pourtant étymologiquement ancien, la notion très en vogue de gouvernance semble aujourd'hui être utilisée afin de "légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie". En effet, dans un contexte de néolibéralisme triomphant qui prône la réforme de l'État..., 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 international"...

Rappel historique

Étymologiquement, le mot gouvernance trouve son origine dans la langue française, au XIII^{ème} 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. À l'origine, au XIII^{ème} siècle en France, les termes de gouvernance, gouverne et gouvernement, ne semblaient pas véritablement distincts sur le plan sémantique. Renvoyant toutes à la métaphore du gouvernail d'un navire, ces notions signifiaient "l'action de piloter quelque chose". L'émergence de l'État moderne à partir du XVI^{ème} 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'État et de Jean Bodin sur la souveraineté absolue, se forge progressivement la conception d'un État monopolisant l'entière 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 totalité".



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. Selon cette conception, plus liée à l'idée de gestion qu'à celle de pouvoir, 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 rejaillit dans les années 1990 pour "référer à un pilotage pragmatique des pouvoirs", tendant ainsi à reconquérir son sens politique initial.

La réapparition du concept...

Sans que cela soit le fait d'un théoricien ou d'une école particulière, la notion

de gouvernance réapparaît, au début des années 1990, à l'intérieur d'un courant de pensée assez hétéroclite, qui entend redéfinir les processus classiques de prise de décision en tenant compte de la multipolarité naissante au sein d'un monde en pleine transformation. 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 termes 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 de la prise de décision, mais aussi de l'action publique. Il a donc été nécessaire de repenser la manière de gouverner et le rapport entre l'État et la société.

... puisant à deux sources

L'idée contemporaine de gouvernance puise essentiellement à deux sources... La première source, plutôt européenne, permet de penser les rapports entre divers partenaires publics et privés, évoluant à des échelles de pouvoirs différents, voire enchevêtrés. L'idée est de prendre des décisions concernant des 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

négoiée des normes et des instruments de régulation. 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.

Le rôle de la Banque mondiale

La résurgence du concept de gouvernance, sous les feux directs de la rampe sur la scène internationale, est le fait, au tournant des années 1990, de la Banque mondiale. Pour cette dernière, 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 apparue comme le moyen de redonner de la légitimité à ses interventions. 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 Banque mondiale 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 participatif"*. 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 populiste"* 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) recourent, elles aussi, à ce concept de gouvernance. Pour ces organisations internationales qui souffrent de déficit

démocratique et sont souvent taxées de trop technocratiques, la gouvernance apparaissait comme une source nouvelle de légitimité.

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

La gouvernance actuelle suppose donc la perte de centralité de la régulation étatique ; la négociation ouverte avec les multiples acteurs économiques et sociaux et 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 concertation"*. Dans cette perspective, la gouvernance s'aurole 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 élus"*. 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 inégaux ? 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 fort éloignés de l'intérêt général, désormais conçu comme un anachronisme ? 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 ?

Pour une gouvernance citoyenne

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. Ne doit-on pas y voir une certaine contradiction entre le discours entourant ce concept de gouvernance, et la réalité sociale contemporaine ? En somme, la gouvernance ne serait-elle pas qu'une simple idéologie au sens le plus classique du terme ? La gouvernance ne serait-elle pas la consécration politique de la mondialisation néolibérale ? Le fait que ce soit la Banque mondiale qui ait remis ce concept sur le tapis ne 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... 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 mieux entériner les décisions favorables au secteur privé, doit être opposée une véritable gouvernance citoyenne qui permettrait de pallier les 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.

Raphaël Canet

Pour plus de renseignements sur l'auteur, chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie de l'Université du Québec à Montréal, consultez le site : <http://www.chaire-mcd.ca>.