

INTRODUCTION À L'ÉTUDE DU CONCEPT DE "GOUVERNANCE"

Gérard PREVOST

Institut Maghreb Europe , Université Paris 8

Le débat sur la crise des États sociaux s'est transformé en une discussion autour de la réalité et de la portée du tournant néo-libéral des politiques sociales. Il s'agit, après bien des évolutions de la recherche et après la généralisation de cette forme d'État, de voir les réorientations concrètes que prennent les États sociaux dans le sens d'une rupture "d'État social de service public" qui se développent à peu près partout, avec une discussion sur les États dits émergents comme le Maghreb. Tout se passe en effet comme si quelle que soit la couleur politique, les gouvernements abandonnent leurs croyances dans les vertus du modèle antérieur "keynésien de Welfare" pour se diriger vers un modèle "libéral-schumpétérien" ⁽¹⁾ ; la protection sociale cesse de s'inscrire dans le registre des droits de la citoyenneté - de même pour le travail - pour devenir un ensemble de droits conditionnels. Les transformations des États sociaux seraient de l'ordre de la nécessité aujourd'hui sous l'effet de la globalisation économique internationale, le diktat des marchés financiers (la pensée unique), l'affaiblissement des marges de manoeuvre des États nationaux (dénationalisation), auquel il faut ajouter la conversion des élites aux nouveaux référents des politiques publiques.

Texte de la communication à l'ENA d'Alger, février 2001

1. B. Jessop, "The transition to post-fordism and the schumpeterian workfare state", in Burrows R. and Loader B. (eds), *Towards a post-fordit Welfare-state?*, Routledge, London, 1994.

L'État social est un leurre. Et ceci se retrouve aussi bien chez les libéraux et les marxistes radicaux, bien qu'ils ne partagent pas bien sûr les conséquences : pour les néo-libéraux, le social est devenu une charge pour l'économie et pour la société tout entière, il mine la compétitivité et constitue un prélèvement inacceptable de richesse. Du coup, la protection sociale n'est plus la bonne réponse adéquate aux problèmes du monde contemporain, elle est devenue "le" problème ; les États doivent choisir entre le marché libre, "créateur d'emploi", disent-ils - mais aussi surtout, créateur d'insécurité, sociale autant que vis-à-vis des biens et des personnes, ce dont ils évitent de parler -, et le maintien de la protection sociale au "détriment de l'emploi"⁽²⁾. Ils préconisent par conséquent de privatiser les activités traditionnelles de l'État social : flexibilité, bas salaire, augmentation des inégalités de revenus, avec un filet de sécurité pour les pauvres à qui, quand même, on impose des mesures de workfare⁽³⁾. Ils prônent le développement des politiques monétaristes anti-inflationnistes, de diminuer la pression fiscale et les charges sociales. Sur le versant social, ils recommandent la privatisation, le ciblage des prestations sociales et l'association entre acteurs publics et privés !

Disons le d'emblée, la "gouvernance", fut-elle "bonne", découle d'une construction fortement idéologisée. Dans le journal *Le Figaro*, Francis Fukuyama, l'auteur de *La fin de l'histoire*⁽⁴⁾, exposant ses vues sur l'avenir de la France en Europe en résume ainsi les attendus : *"Ronald Reagan et Margaret Thatcher ont cassé l'ordre ancien et jeté les bases d'une nouvelle croissance. Rien de tel ne s'est jamais produit en France (...) la droite et la gauche se sont toujours retrouvées sur la sacro-sainte intervention de l'État (...) la modernité passe par l'État minimum et la réduction inexorable de l'impôt"*. Et bien qu'il lui accorde une exemplarité en

2. Selon Gösta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, London : Sage, 1996, du Welfare sans travail.

3. Voir à ce sujet, Neil Gilbert (ed), *Targeting social benefits*, New Brunswick, 2000.

4. Francis Fukuyama, "La fin de l'histoire ?", *Commentaire*, 1989, n°47, pp. 457-469.

matière d'administration rationnelle - se référant par là à la lettre de l'analyse de Max Weber pour lui en substituer une autre, la "gouvernance" comme forme supérieure d'une rationalité qui ne serait pas moins wébérienne -, il annonce que dans ce débat, *"la France va se retrouver du côté des perdants"*. Sa conclusion est limpide : *"quant à l'Amérique, elle reste, quoiqu'on en dise, l'avenir de l'Europe. Les accents y sont différents, mais il n'y a qu'un seul système de valeur"* !

Les problèmes auxquels se confronte tout chercheur dans l'examen du concept découle de ces idées, surtout parce qu'elles tendent à s'imposer dans la philosophie et dans les formes concrètes des systèmes politiques. Forcément complaisante, une approche empressée à en établir des implications pratiques conduit en effet à recourir à des sophismes, comme de considérer que l'observation empirique de l'universalisation du "marché" administre sa "preuve" scientifique suffisante, ou de postuler, grâce à cela, l'universalisation d'une forme homologue de "gouvernement". Il ne s'agit donc même plus ici d'affirmer une quelconque nécessité en vue du cheminement pérenne du marché, mais de préparer le saut dans un absolu légitimé par la "science" et, pourquoi pas, en son nom ; autrement dit ce qui s'universalise est universel ! Citons encore Fukuyama prédisant, en regard des résistances à la dérégulation (ou des 35h : cela provoque *"un grand éclat de rire"*), le déclin historique de la France *"sans carrure, sans ambition"*, car sur le fond *"le débat économique est tranché"*. Ainsi, l'histoire aurait-elle tranché contre les thèses antinomiques, aidant ainsi la "science" à dégager «l'universel» et, en son sein, l'universalité du marché comme propriété structurelle dans l'espèce humaine ou, mieux encore proprement ontologique, son essence.

Prétendre doter de la sorte le monde social d'une compréhension rationnelle, ne vise cependant nullement à orienter vers une version structuraliste, plus ou moins sophistiquée, d'un modèle rationnel et rationalisateur, mais à étendre ses principes à "l'individu" pour le solenniser : l'individu comme objet d'une science de la rationalité circonscrite aux intérêts individuels et comme sujet rationalisant son activité dans les rapports égoïstes avec autrui impliqués par la compétition sur des marchés.

Du coup, l'imbroglio s'accroît puisque d'une part, la posture, en toute cohérence, conduit à l'achèvement des sciences sociales là où certains ont cru voir la fin de l'histoire pour leur substituer une "science de l'optimisation" de la rationalité opérationnelle requise par la société de marché (5), et parce que d'autre part, il semblerait qu'elle soit plus encore aporétique, en tout cas Francis Fukuyama, son principal mandataire, et ceux qui à la World Bank notamment la soutiennent, doivent-ils le craindre. Et ceci pour la raison irréductible de l'impossibilité de fonder l'hypothèse d'un sujet durablement et totalement organisé à partir du paradigme de l'*Homo economicus* ; sinon, on ne pourrait plus rendre intelligible le processus embrassé sous le terme "civilisation". Si l'on veut bien procéder à une observation élémentaire des faits historiques passés, valant de toute façon au moins autant que celle d'où l'on conclut à la valeur universelle d'un homme avide de satisfaire ses intérêts, cette perspective "civilisationnelle", exposée de façon féconde par Norbert Elias, autorise d'envisager la "pente" d'un tel sujet humain comme contre historique ! En réalité, conduit par l'ambivalence conflictuelle entre égoïsme et empathie, les instincts sociaux n'ont cessé de contester un tel sujet conceptuel. C'est un processus fondamental d'inversion dans la très longue durée, de l'hégémonie primitive de l'individualisme - requis dans des conditions de survie pour s'emparer de biens rares aptes à satisfaire des besoins nécessaires à l'existence -, vers la primauté d'un droit à la vie reconnu et devenant possible pour tous dans des configurations où l'abondance se substitue à la rareté. Certes, l'inversion n'a pas annulé les conduites égoïstes, mais le fait qu'elles apparaissent aujourd'hui prépondérantes est un trompe-l'œil qui ne prend pas au sérieux cette inclination contradictoire, permettant au moins d'expliquer qu'un tel sujet ne puisse jouir d'aucune stabilité.

La voie pour dépasser la contradiction entre égoïsme et empathie est complexe ; elle ne laisse aucune place aux idées simples. Dès lors, ver-

5. L'un des principaux dirigeants du syndicat patronal français (MEDEF), Denis Kessler, conseiller par le sociologue François Ewald (voir son ouvrage pionnier, *L'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1986.), plaide ainsi pour une "gestion scientifique des risques dans les sociétés modernes" et pour que le 21^{ème} siècle voit le "risque s'y inscrire comme une valeur positive" : Université de tous les savoirs, Paris, 2001.

rouiller leur point de vue comme le font les théoriciens de la gouvernance, les expose assurément à des déconvenues. Cela les amène à considérer les processus d'autonomie de façon unilatérale ; pour eux, ils ne correspondent qu'à des affranchissements de l'État en vue de l'épanouissement de la production et des échanges marchands : autrement dit pour la mise en valeur de la valeur "argent". C'est unilatéral parce que d'autres modalités peuvent être vues, celles qui produisent de l'auto-organisation, non seulement en séparation de l'État, mais plus encore contre la valorisation par l'acquisition de capitaux. D'où le rôle de l'État, ou plus justement des "techniques d'État", pour soutenir des objectivités sociales aptes, dans un moment historique déterminé et de telles sortes qu'elles ne soient pas maîtrisées par les individus, à produire, pour la rendre acceptable, la croyance en la nécessité de la violence. Et se sont ces objectivités sociales qui imposent leur dynamique dans l'ensemble des choses sociales pour venir envahir les rapports sociaux. Avec cette installation de la permanence de la violence qui pèse continuellement sur les rapports sociaux, on dispose d'une approche, possiblement scientifique, de la présence ambivalente de l'individualisme égoïste au niveau individuel. Elle a au moins l'avantage de montrer pourquoi les néo-libéraux aujourd'hui ont besoin de l'État : parce que le paradigme de l'homo œconomicus, qui correspond en vérité à un Homo docilis controuvé, est un sujet improbable, sinon imprévisible.

L'État réalise en quelque sorte un état d'équilibre de la contradiction, acceptable pour le capitalisme. Les instances organisatrices des sociétés que sont les États, et celles de l'exercice du pouvoir en leur sein, n'ont cessé de se transformer au cours de la longue histoire face à la "progression de la volonté de partage empathique" contre la "volonté de puissance" et la violence liée aux intérêts, pour imposer la "valorisation" de la valeur "argent" distribuée dans des capitaux, depuis les formes autoritaires des anciens régimes jusqu'aux États sociaux nationaux actuels. Ceux-ci, dans le prolongement de l'État-providence" qui surgit du 19^{ème} siècle et dont les principes se sont depuis généralisés, sont des incarnations collectives de cet équilibre. Leurs formes continuent de se calquer sur les oscillations du balancier, évidemment commandées par les

processus sociaux, tantôt vers l'individualisme libéral, tantôt l'individualisme égalitaire : soit vers l'égoïsme, soit vers l'empathie. La dominante actuelle de la pensée libérale n'est donc que conjoncturelle ; elle a besoin de l'État pour mettre en oeuvre un mode de gouvernement congruent avec le mode actuel de domination du capital, la "gouvernance", pour que s'impose cette domination sur l'ensemble des échanges sociaux.

Interprétée par les instances financières internationales, elle implique des mesures autoritaires que connaissent déjà les pays soumis aux diverses politiques d'ajustement structurel (les pays du Maghreb ne sont pas les seuls, les européens aussi). Le fait que les libéraux eux-mêmes soient obligés de "penser" l'État et le gouvernement dans des formes interventionnistes - jusqu'à projeter des formes ouvertement dictatoriales, comme certains l'envisagent au Maghreb ou dans les pays de l'Est - dévoile par conséquent la faiblesse de leurs théories ; parée de son hypothétique preuve scientifique, la naturalité de "l'acteur rationnel" fondant la "gouvernance" (l'homme économique), souligne plutôt leurs ressorts idéologiques. Sans se rendre compte ou en dénégaration de cette vérité, ils conçoivent l'État pour ce qu'il est : une machine qui, par ses fonctions symboliques, s'est édifiée en vue du travail d'incorporation - ainsi constitutif des processus d'individuation, dans le corps social et dans les corps individuels - de la valorisation et de la valorisation de la valorisation. Quand les libéraux utilisent la formule *"il faut prendre les hommes tels qu'ils sont et non comme on les rêve"*, ils ne voient pas que ce qu'ils désignent s'applique aussi à eux-mêmes, car ce "qu'ils sont" résulte de ce travail d'incorporation en vue d'un Homo docilis imaginé. Il vaut mieux, dès lors, se préoccuper d'élucider ce travail d'incorporation plutôt que d'y échapper, et faire échapper les sciences sociales, en déduisant du constat que la valeur argent structure les rapports sociaux, qu'elle fixe les conduites sociales par l'intérêt individuel, une "nature" développant une "valeur" proprement humaine.

MISE EN CRISE DE L'ÉTAT SOCIAL OU L'INVERSION DES POLITIQUES DE LÉGITIMATION

Sur la base de ces éléments, je soutiens la thèse d'une "mise en crise" de l'État social mobilisant un appareillage complexe et diversifié de dispositifs d'intervention sur tous les segments impliqués dans une telle transformation ⁽⁶⁾ ; jouant tout autant sur les aspects sociologiques des effets de consommation (sélection et promotion de catégories sociales dites "moyennes"), que sur ceux directement idéologiques (la "valeur" boursière, etc) et sur les aspects techniques utilisés pour rationaliser la production (augmentation des profits), mais aussi produire un consensus social sur les "nécessaires" changements autour des thématiques de la "réforme" et de la "modernisation" ⁽⁷⁾. Comment cela s'est-il passé ?

Pour les conservateurs, la crise prouvait que le coût du travail devenait insupportable dans la formation des prix "pour des entreprises de plus en plus confrontées à la concurrence des autres pays" (rapport Picq de 1974). L'argumentaire s'organise dès lors autour de la globalisation des échanges toujours comprise comme "naturalité" évolutionnaire dans le cadre d'un économisme acritique : *"on ne peut s'y opposer sous peine de perdre des parts de marché"*. En outre, ce mouvement de réduction internationale du prix des biens favorise la division internationale du travail ⁽⁸⁾. Ceci indique immédiatement l'angle d'attaque critique de cette analyse, car en entraînant dans le même mouvement une baisse du coût des transports et des communications, cela permettait, plus que l'entrée dans la compétition des pays à bas niveau de salaire,

6. Qui s'inscrit donc en contre transformation de celle analysée par Karl Polanyi dans son livre : *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983.

7. Pour mémoire, rappelons que dès le début des années 80, la scène internationale est devenue un champ de mission des experts néo-libéraux (Chili, Ethiopie, etc). La globalisation a été utilisée comme argument décisif dans la lutte symbolique où sont engagées les grandes organisations internationales (B M, F.M.I., OCDE), et d'experts et d'organisations engagées dans la promotion de politiques néo-libérales à l'échelle internationale. Voir à ce sujet, Bob Deacon, *Global social policy*, Sage, 1997. Tendance largement continuée et confirmée dans les pays de l'Est après la chute du bloc soviétique, et aujourd'hui en Afrique et au Maghreb.

8. Conformément au modèle de Ricardo revu par Hecksher, Ohlin et Samuelson.

comme le prétendent les conservateurs - un ersatz de transferts en guise de développement endogène espéré par les pays pauvres -, produisant à moindre coût des biens manufacturés à forte intensité de travail ; il faut l'apprécier comme opportunité économique découlant des rapports historiques inégaux entre le Nord et le Sud. La position évite ce problème ; tout au plus est-il évoqué sous la figure positive des "pays émergents", mais là encore elle masque le redéploiement à l'avantage des pays développés par la formation et l'entretien de catégories sociales "moyennes", en partie compradore, servant de caution pour positiver la nouvelle division du travail comme cela s'est produit en Amérique Latine ; en partie compradore, car l'essentiel de la production doit absolument être commercialisée ailleurs que dans les pays producteurs.

L'«État de crise» s'adresse à "l'État keynésien", autrement dit de l'État social, exprimant la crise du compromis réalisé dans les années 30 et au lendemain de la seconde guerre mondiale, entre patronat, État et classe ouvrière organisée (montée en puissance des revendications ouvrières-poids des révolutions dans le tiers monde). Venant des secteurs économiques et scientifiques et de certains segments sociaux intégrés au processus de modernisation capitaliste, les arguments voulaient en dénoncer les conséquences supposées, celles de produire des pressions insupportables sur les systèmes de protection sociale. En conséquences, ils ont commencé à plaider en faveur d'une protection sociale étatique plus différenciée et individualisée : ouverture au privé pour la prise en charge de certains aspects d'aide et de protection sociale ou à travers des organismes fonctionnant avec le recours au partenariat, au bénévolat local, au don, à la subvention, au mécénat, etc. ; expansion à la production privée stricto sensu, surtout lorsque celle-ci considère certains secteurs comme très rentables (les fonds de retraites).

Cependant, le problème crucial pour l'intervention étatique, généré dès les prémisses d'application, est venu des populations "exclues" dans la configuration, la "nouvelle pauvreté" faisait son apparition. C'est de cela que surviendra la montée en puissance de la notion de "société civile", accompagnée d'un débat très fort selon qu'elle était observée dans le paradigme du "marché", autrement dit en fonction de son instrumentalisation pour le fonctionnement du marché, ou selon qu'elle

est appréhendée comme moyen de refonder des nouvelles perspectives d'organisation sociale, notamment par sa capacité à produire des formes de développement communautaire et associatif. Et c'est dans ce contexte extrêmement précis que les institutions des sciences sociales furent mobilisées : la sociologie de l'intervention et la sociologie politique notamment, aidées par les nouvelles missions venant des pouvoirs publics concernés par les différents niveaux de décision.

La discussion se focalisait sur les options des courants néo-marxistes (intellectuels et partis sociaux-démocrates européens) et néolibéralisme (intellectuels et partis politiques anglo-saxons) qui, s'ils partageaient en partie le diagnostic sur les effets sociaux et économiques de la "crise de l'État social", s'opposaient évidemment sur l'analyse des causes et dans la prédiction du devenir de l'État social. Mais, c'est toute la technique historique du lien Etat-société qui se trouvait ainsi confrontée à une métamorphose.

Pour les néo-libéraux, l'intervention de l'État donne lieu à des défauts qui se manifestent dans les méthodes de gouvernement. C'est le triangle de fer de la tyrannie du statu quo ⁽⁹⁾. L'"Etat-providence" a conduit à une sorte de collectivisme qui n'est, ni fonctionnel pour les économies de marché actuelles, ni susceptible d'alimenter une culture sociale de la différence et de la libre concurrence : il y a un excès d'État qui détériore les capacités des finances publiques et érode l'initiative et l'activité privée. Leurs conclusions ont conduit à un projet explicite : réduire la taille de l'État au minimum, contenir et réduire le pouvoir des bureaucraties publiques et des syndicats, privatiser en grande partie l'offre publique de services et de prestations sociales, favoriser et stimuler les idéologies de l'intérêt individuel et du libre marché. Si la croissance de la taille du secteur public limite économiquement le libre marché, la surcharge administrative de l'État contribue à approfondir ses limites dans la mesure où les politiques sociales font naître des revendications incompatibles avec les ressources réellement existantes. Il n'est pas inutile de détailler l'argumentaire, répandu comme une

9. M. Friedman, *Capitalisme et liberté* et *La tyrannie du statut-quo*. Ariel, Barcelone, 1984.

traînée de poudre depuis les années 80, pour faire le lien avec leur imprégnation dans les discours tenus au Maghreb où l'on entend plus parler que "d'équité", "d'efficacité" et "d'équilibre financier", et où le cadre de la protection sociale est au coeur de l'actualité avec la question des retraites et la baisse financement par l'État de l'action sociale.

D'une part, c'est une orientation dirigée vers l'accroissement budgétaire et les idéologies qui favorisent chez les citoyens des attitudes et des comportements de consommateur vis à vis du secteur public. Cette préoccupation à réduire les *attentes croissantes* des citoyens traduit l'exigence contemporaine de la "responsabilité" dans la "modernité", invoquée dans les paradigmes sociétaux dominants de ces courants, ou dans ceux qu'ils déclinent dans d'autres champs. Ce sont bien les *habitus* sociaux et les groupes de pression ⁽¹⁰⁾, tels les syndicats, qui sont visés. Dans l'analyse néo-libérale, le système d'intégration comme produit historique, conforte les conduites "d'assistés". Le système politique articulé sur un modèle bureaucratique de décisions politiques ⁽¹¹⁾ maximise le rôle des bureaucraties et amène les citoyens à opter entre des alternatives politiques toujours séparées de leurs implications budgétaires,

"à substituer la rationalité du consommateur par l'irrationalité d'options toujours présentées comme bénéfiques et jamais comme coûts" : l'État social est ainsi devenu "le destructeur des fondements idéologiques des économies capitalistes de marché".

D'autre part, c'est une orientation dirigée vers les modalités de *gouvernabilité* des États sociaux. Elle met en cause *"les excès permis par l'héritage d'un certain type de démocratie"* ⁽¹²⁾ ; c'est à dire en fait que la succession incessante des revendications rend les politiques de contrôle de l'inflation inapplicables et constitue un symptôme visible d'un pro-

10. S. Brittan, *The economic consequences of democracy*, Temple Smith, Londres, 1977.

11. W. A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Chicago, 1971 ; A. Downs, *"An economic theory of democracy"*, New York, Harper, 1957.

12. M. Crozier, *"The crisis of democracy : report on the governability of democracy to the Trilateral Commission"*, University Press, New York, 1975.

blème politique structurel : *"l'incapacité des institutions démocratiques à assimiler une demande politique illimitée"*.

Dans le premier cas, face au défaut introduit par le gouvernement, on se propose le "retrait" de l'État et la réduction de sa taille. Dans le second, face à "l'excès" d'État on se propose d'introduire la discipline du marché ⁽¹³⁾ et la dérégulation économique. L'un a comme objectif d'agrandir les espaces marchands pour les produits de "bien-être", l'autre de récupérer un climat de confiance dans le rôle de l'individu et du marché au sein d'une "démocratie plus raisonnable". Ces thèmes dessinent les grandes tendances qui commenceront à prendre forme dans les paradigmes d'action de l'État dans les années 80-90, alors que dans le camp du marxisme, les débats sur l'État ont rebondi au début des années 70, dès lors que mai 68 relançait la réflexion sur la stratégie politique, passant par différentes phases néo-marxistes, dont celle qui, avec les notions de "légitimation" et de "désajustements fonctionnels" ⁽¹⁴⁾, a tenté de sauver l'orientation sociale démocrate vers des gouvernements de promotion, à la fois de l'accumulation du capital et de l'acceptation du capitalisme par les citoyens. L'orientation précisait que le fonctionnement des deux logiques - légitimation et désajustement fonctionnel - provoque *"dans un contexte de récession, une surpolitisation des décisions économiques, une crise de l'appareillage public et une surenchère dans les dépenses de légitimation"*. C'est dans ce sens qu'il faut analyser la rupture dans la capacité à gouverner et à gérer des démocraties de masse ⁽¹⁵⁾. Face aux positions néo-libérales, Jürgen Habermas expliquait la crise d'ingouvernabilité par la nature même du capitalisme dans sa forme actuelle manifestant une crise de légitimation. Pour lui, *"le problème provient de l'inadéquation fonctionnelle entre le système économique, le système politico-administratif et le système normatif ou culturel"*.

-
13. J.M Buchanan ; R.E. Wagner, «Democratie in défici», Académy Press, New-York, 1977.
 14. Jürgen Habermas, «Raison et légitimité», Paris, Payot, 1978. Claus Offe, «Contradictions of the Welfare state», Cambridge, MIT Press, 1984. A. Wolf, «Les limites de la légitimité», 21ème Siècle, 1980.
 15. Claus Offe, «Contradictions of the Welfare stat», Cambridge, MIT Press, 1984, pp. 64 et ss.

La question budgétaire ne faisait que refléter ces contradictions⁽¹⁶⁾ Mais l'impuissance à concrétiser ces orientations - ce point n'a pas été complètement expliqué -, a entraîné des évolutions jusqu'à la "troisième voie" qui, aujourd'hui fait son credo d'une hypothétique impossibilité, à la différence des trois décennies de l'après-guerre, d'obtenir en même temps le plein-emploi, l'augmentation des salaires réels, des transferts sociaux importants, et davantage de services publics. La troisième voie estime que "dans le futur, *la social-démocratie n'a une chance d'influencer la politique économique que si elle accepte pleinement les conditions imposées par l'économie et les contraintes sur les options politiques nationales*"⁽¹⁷⁾.

La configuration du début des années 80 renvoyait à un imaginaire de plus en plus convergent, d'une somme d'individus mobilisés pour le fonctionnement des marchés et rassemblés dans la "nation" autour de ses "élites" dans des espaces où ils se situent côte à côte et non plus face à face, et où il existe une forte mobilité, une fluctuation entre ceux qui montent et ceux qui descendent, entre les statuts, entre les revenus, etc. L'idée s'était imposée que pour repousser la crise latente du système capitaliste, l'État doit agir en vue d'une dépolitisation des citoyens et de l'extension de cultures d'initiatives privées⁽¹⁸⁾. Le gouvernement devint celui de la modernité contre tous les archaïsmes et les immobilismes. Et un gouvernement qui modernise, rend "moderne" tous les objets qu'il touche. L'intervention étatique se voudra "moderne" jusque dans les quartiers pauvres, où les pauvres se doivent aussi "d'être modernes" en devenant des "acteurs". En un mot, la "flexibilité" se présente comme la modalité adéquate pour réaliser cet objectif.

L'épuisement du débat théorique dans la sociologie de l'État s'explique par cette évolution due en grande partie au rapprochement avec

16. James O'Connor, «La crise fiscale de l'État», New York, Saint Martin's, 1973.

17. Fritz Scharpf, «Crisis and choice in European social democracy», New York, Cornell University Press, 1991.

18. G. Rodriguez Cabrero, "la participation politique dans les sociétés industrielles occidentales : citoyens, partis politiques et bien être social", in Rev.Pensamiento Iberoamericano, num. 5, enero-junio, 1984, pp. 407-430.

le néo-libéralisme et néo-marxistes depuis cette problématique. On acceptait comme "nécessaire" qu'un processus de privatisation fournisse un appui au projet de l'État réformateur, analysé comme un appareil éminemment maniable et flexible, capable donc de s'adapter à la crise en abandonnant désormais la perspective analytique classiste de la dualité, laquelle de surcroît se rapporte désormais à des oppositions et des luttes, dont le principe même réside dans le caractère multidimensionnel de l'espace social, qui se répercutent d'un pays à l'autre.

Inversion des politiques de légitimation

Pour l'essentiel, les États sociaux cherchent à créer des configurations d'ajustement entre les exigences d'une restructuration du capitalisme dont les coûts sociaux originaux n'ont pas de référence dans les configurations antérieures. Ils ne possèdent pas a priori de dispositifs de prise en charge de rechange ; il faut les créer. D'où la crise de l'intervention étatique : comment fallait-il les créer ? Par pragmatisme, les organisations internationales se trouvèrent dans l'obligation de reconnaître l'importance d'un dispositif étatique sans lequel il n'est pas de marché possible. Le choix s'est éloigné progressivement d'un projet de changement par la radicalisation des États sociaux pour s'orienter finalement vers une restructuration qui signifie une inversion des politiques de légitimation.

Avec la "gouvernance", en tant que substitut institutionnel à l'État social pour établir les implications sociales de leur vision du monde, l'enjeu est le maintien ou le renversement d'une philosophie sociale construisant un rapport social de droit entre l'individu et l'État ; il s'est cristallisé sur cette question : comment intervenir sur les ressorts idéologiques de formation d'identités qui, bien que dans des formes spécifiques à leur milieu, étaient constitutifs des conduites sociales ? Il s'agissait par conséquent de trouver les modalités capables de légitimer des mesures construites sur la base d'une délégitimation du système antérieur : en somme, il est question de rendre illégitime ce qu'une "philosophie des droits de la citoyenneté" dans l'État social classique achevé - socialiste ou corporatiste conservateur - permettait aux individus d'entrer dans une catégorie définie juridiquement pour être bénéficiaire, pour obtenir que la "dérégulation" soit un mode de

légitimation de la gestion des affaires publiques, qu'elle soit perçue ainsi par les "citoyens" (19).

Aussi, la "remarchandisation" de la société, selon l'expression utilisée par Gösta Esping-Andersen, par la dérégulation, a-t-elle pour corollaire un renversement complet de paradigme, une nouvelle grammaire de sens (framing) qui oriente l'activité des dirigeants, implique le remplacement d'un système de droit objectif par une série de dispositions visant à rendre "le citoyen entièrement responsable de son sort" - une nouvelle citoyenneté - et qui s'appliquent à tous les champs traditionnels de la prestation sociale : santé, retraite, chômage et assistance. C'est une technique de remodelage, de formatage d'habitus congruents. D'où la massivité des techniques mises en oeuvre pour passer d'une théorie "solidariste" à une théorie individualiste de la société qui retrouve de la sorte ses racines du siècle passé.

SUBSIDIARITÉ ET GOUVERNANCE

A chacun sa philosophie de l'histoire. Le marxisme (socialisation de moyens de production) avait inscrit dans la sienne la thèse partagée avec le libéralisme (le laisser faire) du dépérissement de l'État. Et ceci bien que l'un et l'autre n'aient jamais été en mesure de donner une réalité à leurs théories. A son encounter aujourd'hui, un néo-marxisme émerge avec la critique de la globalisation capitaliste en cours, prenant en compte le fait que l'histoire est faite de ruptures et de crises, qu'elle se manifeste par des contretemps, des bifurcations, en somme par des mouvements erratiques (20) autorisant toutes les contingences : par

19. Depuis le début des années 80, toute une série d'offensives structurelles et idéologiques ont visé à traduire cette inversion par une nouvelle culture face au salariat et aux droits sociaux. En France, la mouture antérieure à la gouvernance s'est focalisée sur la production d'un Etat du "troisième type". Sur ce thème, voir Jacques Donzelot, "Le social du troisième type, Face à l'exclusion : le modèle français", Paris, éd. Esprit, 1991.

20. Voir notamment J. O'Connor, "The meaning of crisis", Basil Blackwell, Oxford, 1987, ou J. Dale ; P. Foster, "Feminist and State Welfare", Routledge et Paul Kegan, 1986. Dans l'abondante littérature portant cette thématique, on peut se référer aux lectures nouvelles, wébéro-marxiste de Marx opérée depuis les mouvements de 1995 en France dans les revues Actuel Marx, Contretemps, Variations, Futur Antérieur, etc.

exemple les régulations barbares ! Ils pensent une nouvelle forme d'État, *redistributeur* et en même temps organisateur de la *démocratie sociale* comme forme de la propriété sociale. C'est un préalable pour penser son dépérissement.

Or, dans le camp du néolibéralisme on ne constate pas de révision théorique de la prédiction insoutenable de la privatisation totale et de l'État minimum. Sa révision critique est plutôt de nature sociologique. La remise en cause repose sur le fait qu'ils n'ont pas suffisamment vu dans la croissance de l'État social, un processus de mûrissement de systèmes de protection sociale sous l'effet d'une certaine forme d'universalisation, de consolidation institutionnelle de l'État - pas seulement à cause des revendications sociales - et le résultat de l'impact des changements démographiques. Mais lorsque les néo-libéraux font du paradigme de *l'homo œconomicus* un absolu, ils continuent de suivre pour leur compte propre une même philosophie de l'histoire improbable.

La première mouture de leur dispositif se nomme "principe de subsidiarité". Elle est européenne, alors que la "gouvernance" est plutôt anglo-saxonne. C'est une théorie contre *"l'Etat-providence niveleur et monopolisateur des initiatives, distributeur de services à tous indistinctement. Il pétrifie les solidarités solidaires et aplatit l'esprit d'initiative et l'initiative elle-même, non par un moyen direct et contraignant, mais en les rendant inutiles. Il tutellise au lieu d'interdire"*. Elle relève d'une philosophie de la « responsabilité » contre celle de l'« égalité » ; l'individu y gagne en liberté et en responsabilité s'il paye à prix coûtant des services choisis plutôt que de payer des services obligatoires par l'intermédiaire de l'impôt. Quant à l'autorité en général et l'État en particulier, *"ils ne doivent pas empêcher les personnes ou groupes sociaux de conduire leurs actions propres, c'est-à-dire de déployer autant que possible leur énergie, leur imagination, leur persévérance, dans les oeuvres par lesquelles ils se réalisent tant au profit de l'intérêt général que de l'intérêt particulier", quitte à chaque autorité "d'inciter, de soutenir, et en dernier lieu, de suppléer s'il le faut, les acteurs insuffisants"*.

Le principe de subsidiarité se trouve donc conditionné à une réappropriation des critères éthiques, d'une nouvelle responsabilité citoyenne appuyée sur le paradigme utilitariste : l'axiomatique de

l'intérêt, issu des théories néo classiques avec la mise en crise de l'État social dans les années 70. Elles ont mis en exergue la "crise de gouvernabilité" des États sociaux de type universaliste tel que le modèle social-démocrate des pays scandinaves : solidarité et universalisme, revenu universel et égalitaire, extension d'un secteur public de santé, d'un système éducatif financé par la contribution de tous, participation démocratique, etc.

Le mot "gouvernance" va plus loin vers une perception substitutive à celui de gouvernement, mettant l'accent sur un nouveau processus méthodologique de "gouvernement" des sociétés ⁽²¹⁾. Il se définit bien sûr d'abord comme État minimum, rendant possible la diminution des dépenses publiques, et comme manifestation la plus infaillible de la privatisation ⁽²²⁾, puis surtout depuis le modèle du "gouvernement de l'entreprise", mais avec une vision plus large que la gestion purement économique et administrative : il s'agit ici de la notion de "supervision" d'un "nouveau management public" (NPM). Avant 1988, le NPM signifiait l'introduction des méthodes du secteur privé dans le public ⁽²³⁾ (performance, référence à la valeur argent, rentabilité financière), après, l'approche économique des institutions publiques s'orientera plus radicalement vers l'introduction de modes structurels de motivation par la compétition de marché plaçant le "client" au centre des pré-occupations des services publics.

La Banque Mondiale y a ajouté la notion de "bonne gouvernance" pour préciser que la gestion des affaires publiques d'une nation implique : un service public efficace, un système judiciaire indépendant, une administration des fonds publics responsables, le respect des droits de l'homme (cela s'applique-t-il aux États Unis ?), une structure

21. R. A. W Rhodes, "The new governance : Governing without Government", *Political Studies*, XI. IV., pp. 652-657.

22. G. Stoker, "Urban Governance in Britain", *Sociologie du travail*, 2., 1995, pp. 301-316.

23. Olov Olson and Kerstin Sahlin, "Accounting transformation in an advanced welfare state : the case of Sweden", in Olson O., Guthrie J., Humphrey C. (eds), *Global Warning*, Oslo : Cappelen Akademisk Forlag, 1998, pp. 241-275.

institutionnelle pluraliste et la liberté de la presse ! D'où la maintenant traditionnelle énumération des mesures conseillées : marché et compétition, privatisation, décentralisation du système administratif et promotion des ONG !, épousant ainsi le NPM dans la défense de la "Démocratie libérale". Mais la clé du concept qui évoque le plus le "gouvernement sans gouvernement" se rapporte au gouvernement d'un système socio-cybernétique, fonctionnant avec des impulsions suscitées par des "centres virtuels" dans un ensemble de réseaux "auto-organisés" et interconnectés. C'est sa définition la plus englobante, bien qu'elle suppose une disparition de centres gouvernementaux (Centreless Society) et une différenciation poussée des systèmes politiques. Une telle formule s'appuie sur l'idée qu'est en train d'émerger une structure de système socio-politique résultant des *"efforts d'interventions interactives de tous les acteurs impliqués"* (24). Or, cette configuration ne se réduit pas à un acteur ou à un groupe d'acteurs particuliers, autrement dit, les effets (outcomes) politiques ne sont pas le produit des actions du gouvernement central ! C'est le produit d'une interaction permanente entre les gouvernements centraux, locales, les autoritaires sanitaires, le secteur associatif et les ONG, le secteur privé, etc. ; et l'on retrouve la "nature" du paradigme de l'homme économique rationnel : tous les acteurs des politiques publiques dans une zone déterminée ont besoin les uns des autres, contribuant à l'ensemble des ressources, c'est à dire que la gouvernance se veut une modalité pour équilibrer les échanges entre des acteurs ne pouvant prétendre avoir toutes les informations et les ressources permettant les "bonnes" décisions pour l'ensemble. Dans cette optique, il vaut mieux renvoyer à chacun la "bonne" prise de décision pour eux-mêmes dans un système où chaque décision individuelle pourra s'accorder avec celles des autres (la formule "win-win" devant permettre de réduire les tensions découlant du fait qu'aucun membre ne pourrait satisfaire ces objectifs entièrement) : la "gouvernance" se présente ainsi, de façon artificieuse certes, comme un concept mettant en exergue les notions de "réseaux auto-organisés", "d'autonomie" et "d'auto-gouvernement".

24. J. Koiman (dir. publ.), «Modern Governance», London, Sage, 1993.

Un tel système ambitionne d'embrasser l'ensemble de la planète, d'être le futur modèle universel de gouvernement central, mais virtuellement central, en ce sens que les réseaux, responsables devant aucun État, ni dépendants d'aucun d'entre eux, peuvent être indirectement influencés par une "chose" de nature étatique et gouvernementale, une impulsion diffusée dans l'ensemble des réseaux en tant que *produite par les réseaux eux-mêmes*. Ouf ! Tout cet échafaudage, emberlificoté de notions et d'imaginaires fictionnels, démontre à quel point il s'est idéologisé.

EFFETS DES POLITIQUES LIBÉRALES ET IMPRATICABILITÉ DE LA "GOUVERNANCE"

La modernisation n'a pas épuisé l'opposition capital-travail et les nouveaux modèles de production et de travail flexible n'ont pas affaibli la coercition structurelle (25). Du coup, la doctrine de la gouvernance se heurte aux mêmes apories que celles dénoncées comme produit de l'État social (la temporalité, les habitus, l'histoire, etc.). On constate que dans la majorité des cas, les nouvelles politiques n'empruntent de fait que partiellement au répertoire néo-libérale. Malgré "l'attaque" qui s'est développée, malgré les politiques de déréglementation très fortes mises en oeuvre, l'État social résiste, sa structure interventionniste a maintenu sa force, pas seulement en France. Toutes les études montrent que, pour de multiples raisons, les gouvernements ont accru leur intervention dans le domaine social et qu'ils jouent un rôle essentiel dans un processus d'adaptation économique soumis à de forts mouvements de résistance (les grèves de 1995 en France).

Dans les pays industrialisés

L'Europe le confirme ; dans tous les cas de figure, malgré les remises en cause, les dépenses publiques soit augmentent en termes réels et en % du revenu national, soit stagnent ou diminuent faiblement. C'est un paradoxe, malgré le ralentissement considérable des dépenses sociales,

25. Tony Smith, "La production flexible, une utopie capitaliste ?", Cahiers d'études et de recherche, n°23, IIRF, Amsterdam, 1996.

les années 80 constituent une sorte d'apogée de la protection sociale. Seulement, si la priorité des gouvernements a été de favoriser à tout prix la compétitivité du secteur économique ouvert à la concurrence internationale - licenciements, départs à la retraite etc. - cela a produit un chômage élevé et une pauvreté croissante et sont apparues des formes de dualisation partielle des normes de production et de consommation.

Le cas français l'illustre qui semble déboucher progressivement sur un système social dual : limitation des dépenses de Sécurité Sociale et augmentation des contributions sociales et personnelles à la charge des assurés, restriction des conditions d'emploi des droits. Mais l'insuffisance de ces mesures en termes de financement ont amené d'autres modes de financement comme la Contribution Sociale Généralisée (CSG) pour éviter la pression sur les charges sociales. Du coup, les dépenses obligatoires se sont additionnées de manière mécanique : indemnités de chômage, secours aux pauvres, pensions (retraites et pré-retraites), dépenses de santé. Et ceci pour toute une série de raisons ; il y a eu des transferts de charges du privé vers le public sur fond de marchandage politico-économique, comme l'embauche de jeunes ou les préretraites supportées par l'État, la grève des transporteurs de 97 pour obtenir la retraite à 55 ans : plusieurs milliards à la charge de l'État. Peugeot et Renault tentent de négocier le départ de 40000 personnes de plus de 50 ans : coût 50 Milliards de francs (Fiat pour sa part a obtenu des mesures de ce type). Par ailleurs, les réorientations dans la plupart des pays européens, qui ont entrepris de réduire le niveau des dépenses sociales sous la forme de mise sous condition des allocations diverses, n'ont pas vraiment obtenus des résultats significatifs. Aussi faut-il se méfier des interprétations rapides. Il y a sans aucun doute une relative convergence des politiques sociales des différents pays, cependant cela ne résulte pas d'une contrainte économique externe s'imposant de manière inéluctable à tous les pays, mais des transformations internes des régimes productifs : diminution de l'économie industrielle et développement de l'économie de service, passage d'un système de production fordiste à un régime de production flexible etc. Enfin aussi, nombre de mesures adoptées depuis une dizaine d'années n'ont

rien à voir avec des contraintes économiques, mais relèvent de pures contraintes structurelles internes : vieillissement ou instabilité des structures familiales par exemple. Le coeur du changement se situe ailleurs, dans le fait que le nouveau régime économique globalisant limite l'autonomie des États en matière de politiques macro-économiques. Seulement cela n'est pas suffisant pour démontrer que les États mettent à bas l'édifice social d'après guerre, on peut juste constater que la promotion de politiques de protection sociale est conditionnée par le maintien des équilibres budgétaires, avec le soutien des syndicats qui aident souvent au rééquilibrage des politiques sociales (26).

On le voit, les politiques n'ont pas abouti à une remise en cause fondamentale de l'État social dont la substance a été préservée. Avant tout, cet élément - qui est un élément de résistance important face aux attaques des droites libérales et des propositions anti-welfare des experts économiques - ne doit pas être oublié, les États sociaux restent des réalités incontournables. Et les sociétés ne soutiennent pas aisément la destruction de l'État social d'autant plus fortement qu'elles sont

26. Les "recentrages" syndicaux en France ou comme la CFDT avec ses relations privilégiées avec le patronat, notamment au sujet du Pacte de Retour à l'Emploi (PARE). A ce propos, notons que dans tous les pays, le postulat micro économique selon lequel les allocations augmentent la désincitation au travail a été adopté. Lorsque l'emploi baisse, comme aujourd'hui, la nécessité d'exclure les individus de la catégorie de chômage amène l'intervention publique à agir sur les formes de représentation pour changer les modes de catégorisation. Le point de départ consiste à agir sur le rapport entre les dimensions du phénomène et les conditions des chômeurs, cf. Göran Therborn, «Why some people are more unemployed than other ?» New York, Vergo, 1989, p.19, pour aménager une accoutumance installant l'intériorisation de nouvelles normes. Therborn parle de catégories définies selon des procédures "punitives", ou "compensatoire". La notion "d'exclusion" en France possède une charge idéologique qui facilite l'introduction de nouvelles représentations du chômage. Elle est utilisée sur un mode de culpabilisation pour s'opposer à la tendance des processus sociaux à protéger certaines autres catégories qui luttent pour rester dans les anciens cadres de catégorisation. D'une certaine façon, comme le suggèrent à la fois Göran Therborn et Göta Esping-Andersen, la constitution des taux de chômage n'est pas seulement l'expression de l'état de l'économie, mais surtout d'une politique économique et sociale, conduisant à des choix institutionnels, et visant à métamorphoser les habitus sociaux, surtout quand la pauvreté devient une dimension sociale majeure de la crise économique.

moins développées. La raison est structurelle : l'État social est une contrepartie des efforts antérieurs (habitus) ; c'est un "droit de créance", équivalent à un "droit de propriété" (27) homologue au droit de propriété des entrepreneurs : dans ce cas les politiques sociales ont un caractère découlant d'une construction de l'universel, financée par les citoyens non seulement pour aider les ouvriers ou les pauvres, mais comme pour les pensions, on ne veut pas admettre que cela dépende de facteurs externes, démographique ou économique, c'est un droit ! Pareillement pour les prestations de santé avec la création des différents régimes jusqu'à l'étendre à tous les citoyens : d'où des générations de bénéficiaires attachés à leurs droits.

Donc, plus encore, l'évolution des États sociaux met en évidence des phénomènes de continuation des politiques sociales selon des voies tracées par l'héritage institutionnel qui restreint les ruptures : les systèmes institutionnels synthétisent les expériences historiques, les cultures des sociétés, qui se montrent dans les phénomènes économiques et politiques, et font des États sociaux un cadre dépendant de leurs arrangements institutionnalisés, comme l'observe Göra Esping-Andersen, ce qui compromet leurs adaptations à la nouvelle économie.

Dans les pays en "voie de développement"

Les pays en voie de développement et les pays ex-communistes sont ainsi devenus un laboratoire d'expérimentations des réformes de la protection sociale. Aujourd'hui, et à la suite notamment des effets sociaux désastreux des crises asiatiques et latino-américaines de la fin de la décennie, le consensus de Washington tend à s'effriter. Entraînant une série de déficits - balance des paiements, budgétaires, des systèmes de sécurité sociale - et une inflation élevée, tout cela a sonné le glas des développements étatiques-industrialistes-développementalistes. Les pays se sont trouvés sous la dépendance des organisations prêteuses (F.M.I., B.M.) qui les a obligés à des politiques d'ajustements structurels signifiant austérité, réorientation de la production vers l'exportation

27. Robert Castel, «Les métamorphoses de la question sociale». Une chronique du salariat, Paris, Fayard, 1995.

et un programme de dérégulation et de privatisation des activités étatiques.

Particulièrement observables dans les pays d'Amérique Latine, les conséquences ont été dramatiques pour les populations : faillites, chute des salaires, baisse des dépenses publiques, des taux de remplacement des pensions de retraites. Autrement dit, il s'est produit une chute de l'activité, une baisse de l'emploi dans le secteur public - détérioration de la situation des écoles et des hôpitaux - combinée avec une augmentation importante du prix des biens de consommation, avec les dévaluations et la suppression des subventions (28). Résultat, une diminution du niveau de vie, un accroissement des inégalités sociales et le développement de l'exclusion et de la pauvreté à grande échelle. Et le problème se complique pour les libéraux du fait des résistances structurelles, comme dans les pays industrialisés, articulées avec leurs modalités propres héritées de l'histoire.

Au Maghreb

Des effets identiques apparaissent, bien que la montée des catégories sociales moyennes tendent à les masquer. Les institutions internationales mettent en exergue plusieurs types de difficultés pour imposer leur solution, notamment de nature structurelle concernant la branche retraite liée à économique dont la conséquence est de réduire les encaissements : en Algérie, en 10 ans les cotisations pour un retraité sont passées de 8 à 3. La solution libérale est claire : il faut un meilleur usage des ressources disponibles, un ciblage pointu des bénéficiaires devant bénéficier aux populations les plus vulnérables, autrement l'instauration de la "dualisation". Cependant, si les dépenses sociales de l'État algérien qui ont évolué de 186, 7% entre 1992 et 2000 (de 100, 4 mds de DA à 288 mds de DA), elles devraient être analysés d'une autre façon que du point de vue de la "rentabilité" ; il ne s'agit que de rentabilité financière, mais doit mesurer la rentabilité que sur ce seul critère ? Le détail indique toute une série de facteurs dont la teneur sociale et politique est évidente, mais ce n'est manifestement pas de la "bonne

28. R. Thorp, Progress, Poverty and exclusion. An economic history of Latin America, Washington DC:IADB, 1998.

gouvernance" en regard de sa doctrine exogène. Par exemple, les dépenses d'action sociale et de transferts sociaux, passant de 83, 3 mds de DA en 1992 à 177, 8 en 2000, devraient s'analyser dans le contexte socio-politique et en fonction des questions traitées, de même pour les dépenses d'équipement - plans communaux de développement, électrification rurale, logement social, etc. - qui sont passées de 17, 16 mds de DA en 1992 à 110, 18, mds de DA en 2000.

Les libéraux ne se lassent pas de faire pression pour "surveiller" les programmes sociaux en évaluant leur "rendement", rendre "public" (travail idéologique) les pratiques exemplaires des mesures allant dans ce sens et "coordonner" les autres secteurs pour avoir des indicateurs comparables. Très classiquement maintenant, la technique est rodée, le credo considère ces facteurs comme des "désajustements fonctionnels" nécessitant des "politiques d'ajustement structurel" : c'est à dire, passer de la planification - dans une configuration socio-économique marquée par la jeunesse de la population et l'importance de la rente pétrolière - au marché "nécessité" par des facteurs de *"croissance démographique, de dysfonctionnement de l'appareil productif, de détérioration des taux de change et l'instabilité de la rente"*.

Du coup, les processus dont les résultats sont connus, relevés plus haut au sujet de l'Amérique Latine, sont en train de produire leurs effets. Ils concernent la fixation des prix en "économie ouverte", l'affectation des ressources à des emplois les plus "efficaces", le développement d'instrument de stabilité macro-économique et une contrainte budgétaire "rigoureuse" : "maîtrise des dépenses et fiscalité". Ainsi en transformant l'économie, on pense transformer les institutions. Seulement, le fait que les décisions d'investissements par exemple, soient fondées sur des critères de "rentabilité" (notion qui mériterait déjà des définitions appuyées sur du concret social), ou que l'État se réserve les fonctions clés en se retirant des activités secondaires ou en y réduisant sa participation au minimum, notamment, comme c'est le cas au domaine de mesures très ciblées (filet social, emplois jeunes, emplois d'attente, chômeurs méritants, etc.), est parfaitement compatible avec n'importe quel système politique maghrébin.

La “gouvernance”, dans son principe (*infra* et *supra*), est très extensible. L’important se réduit alors aux intérêts des entreprises financières, qui conjoncturellement se satisfont des systèmes politiques en place dès lors qu’ils leur permettent leur pénétration dans l’économie locale par la biais des privatisations, autrement dit qu’ils sont acceptables tant qu’ils ne s’orientent vers d’autres solutions possibles, que pourraient choisir les citoyens de ces pays, comme celles consistant à élaborer un système politique apte à approfondir la démocratie sociale et la redistribution interne, et à organiser de façon égalitaire les transferts Nord-Sud.

La “bonne gouvernance” est aussi ça. C’est donc une doctrine extrêmement flexible. Contrainte de passer par des étapes intermédiaires, ses principes sont envisagés à plus long terme.

LA GOUVERNANCE OU LE RENONCEMENT À PENSER LE SOCIAL

La *gouvernance* procède d’un transfert conceptuel du paradigme du marché vers une théorisation de l’État et du gouvernement. C’est une théorie de l’équilibrage-égalisation de la société homologue celle de la Théorie de l’Équilibre Général de Léon Walras, où le marché est un mécanisme censé produire un équilibre à partir d’agents autonomes dont la programmation est exogène ; dans un tel monde, tout est calculable est prévisible. Il suppose un agent centralisateur, le commissaire priseur, sorte d’agence centrale de planification. L’économie de marché renvoie à cette vision transférée sur une théorie de l’équilibre impulsé par le gouvernement. En fait, c’est un discours qui pense la centralisation dans un ordre de planification à travers les modes de gouvernement, sans que le reconnaissent évidemment les théoriciens de la “corporate gouvernance”. Pourtant, l’entreprise devrait être pour eux un contre modèle. En effet, il n’est pas d’espace plus planifié et centralisé que l’entreprise ; il n’y a ni offre, ni demande, pour répartir les tâches, les compétences et les ressources, mais un commandement et une hiérarchie, exigeant un dévouement total, désintéressé, à l’entreprise : où est l’acteur rationnel ? Du coup, penser gouverner comme une entreprise des économies et des États qui sont des combinaisons variables

d'histoires, d'organisations, de luttes sociales, de réseaux de commandement, etc., et en obtenir une coordination spontanée, est illusoire.

Une autre conception propose la notion de "gouvernance" décentralisée, comme pour l'économie décentralisée liée à la tradition de l'école autrichienne (Hayek, Schumpeter), où le marché est processus. Dans ce cas, la gouvernance serait un *processus* engendrant convergence et régularités à partir d'une subjectivité des acteurs normés et encadrés par des règles. Or, cela exclut toute solution a priori au problème de la coordination. Cette question, déjà critiquée par Marx, pour qui il y a une division du travail entre division technique et sociale, et envisagée par Smith avec la main invisible amenant les égoïsmes privés à s'agréger spontanément en une utilité sociale, est une métaphysique. Il faut donc inclure la notion d'incertitude comme centralité du gouvernement ; ce qui rejoint Hayek et Keynes, qui ont été des penseurs de l'incertitude. Comment réduire l'incertitude, tel est le problème auquel entend répondre la "gouvernance". Ainsi, comme pour le "capitalisme" décentralisé répondant à la question de l'incertitude, la "gouvernance" se présente comme un cas de gouvernement décentralisé impliquant de rompre avec la vision de l'agent économique réduit à un simple automate optimisateur.

Certes, la notion de gouvernance décentralisée a-t-elle le mérite d'identifier les différents niveaux qui séparent l'abstrait du concret. Elle ouvre à l'étude des formes intermédiaires et des moyens qui permettent à une coordination d'émerger après coup à partir des actions nées ici ou là : institutions hiérarchisées, prises dans leur individualité, qui définissent des trajectoires, soient systémiques, soient nationales. Mais c'est surtout un champ fécond de recherche connecté à la sociologie de l'habitus, et la psychologie ; c'est à dire, à travers quelles procédures, les agents, s'ils ne sont pas des automates programmables, pensent et imaginent le futur pour eux et leurs proches : en somme, reprenant la phrase de Marx, comment "quand une idée s'impose, elle devient une force matérielle" ? Tout ceci revient à investir le champ de la production endogène du sens des décisions, des anticipations des actions, déterminées par l'environnement, le contexte collectif ; c'est à dire, les institutions et les histoires sociales, et l'ensemble des structures

collectives : autrement dit des déterminations sociales qui contredisent le paradigme de l'acteur rationnel. Sans oublier que la gouvernance décentralisée est constituée d'emboîtement de médiateurs et de médiations transportant des déterminations diversifiées

Autre point qui demanderait d'autres développements, mais je ne fais que le noter ici. On sait le rôle idéologique tenu par la critique du totalitarisme dont se sert le modèle de "gouvernance" donné comme apogée de la liberté. Pourtant cela mène à une impasse théorique incapable de saisir l'impératif catégorique du consommateur, "l'automate programmé", comme étant précisément un totalitarisme idéal : idéal, c'est à dire convenable, donc acceptable, parce que semblant soustrait de la violence coercitive pure qui, dans les représentations, spécifie le totalitarisme.

La question de la religiosité entretenue en vue de la religion de l'État procure une interrogation plus générale sur la capacité de la "gouvernance" à produire du sacré à partir du primat donné au marché, car ses effets désocialisants - le désenchantement du monde selon l'analyse de Max Weber -, entraînent les hommes à y échapper. D'où la fonction d'enculturation des normes sociales qui revient prioritairement à l'État. La gouvernance, qui vise une philosophie du "laisser faire" - sans doute, on l'a vu, de nature totalitaire : l'enfermement dans la valorisation, dans la fascination de la marchandise, avec des représentations réifiées du "bien-être" -, ne cherche pas à agir contre le retour du refoulé des formes archaïques individuelles, mais à l'articuler sur les pratiques de valorisation, à l'utiliser, en le reformulant, pour obtenir un optimum de l'impératif catégorique du marché (Hayek).

Et plus encore, l'on voit bien que les progrès de la connaissance, de la science, ne servent pas à résoudre les problèmes du monde, mais la valorisation du capital et de ceux qui le détiennent, c'est à dire qui peuvent l'utiliser par les codes et les normes qu'ils supposent. Cela implique une domination à travers des codes. Si l'on regarde les pays du sud, leur mode d'intégration dans les rapports avec le nord, qui explique qu'ils n'aient jamais pu imposer un autre modèle, renvoie à cette fracture ; c'est une fracture de codes et de la capacité cognitive.

La gouvernance se propose comme technique en réponse au problème de la coordination et de l'efficacité économique.

On peut parler de décentralisation quand cette séparation est gérée autrement que par le commandement pour ou la contrainte par corps. Comme concept de gouvernement d'un système socio-cybernétique fonctionnant avec des impulsions suscitées par des "centres virtuels" dans un ensemble la gouvernance espère obtenir une résonance a des signaux constituant des incitations à modeler des comportements de façon automatique et instantanée. La meilleure définition de la flexibilité renvoie à la métaphore des électrons qui s'orientent tous dans le même sens sous l'action d'un champ magnétique électrique. Ceci qualifie l'économie capitaliste comme l'une des manifestations de l'économie décentralisée et son exigence de "gouvernance".

Cependant, la défection individuelle - la fuite récurrente et permanente produit par l'épuisement des individus dans la course à la valorisation - et l'anomie, le rejet de toutes règles et normes communes, sont les négations mêmes d'un principe de coordination. Si de tels comportements se généralisent, une économie composée d'agents décentralisés s'effondre. Car du coup, le système de gouvernance décentralisée qui croit avoir prévu d'inscrire d'emblée ces comportements en son sein, devient un débouché potentiel pour échapper à ses contraintes. Pour prendre l'exemple très actuel de la construction européenne commentée par Fukuyama (cf. supra), l'économie française ou allemande ne sera jamais identique à l'économie américaine. Postuler une inéluctable convergence, c'est se fonder sur une base théorique insoutenable et se condamner à ne pouvoir comprendre les évolutions économiques et sociales ; les convergences en tout cas, pour exister, doivent être construites. Si elles convergent, c'est qu'existent des institutions qui les provoquent.

Concurrence et flexibilisation

La concurrence entre réseaux "auto-organisés" et interconnectés selon le principe de la main invisible - mécanisme (néoclassique), processus (Hayek) ou évolution (Schumpeter) -, même sur le principe du *Win Win*, ne s'impose pas spontanément, il faut des actions incitatrices,

intentionnelles. On le voit bien en Europe, la concurrence et la flexibilisation, dont les principes guident la politique sous l'action de l'OCDE, tendent à défaire, par la dérégulation, les politiques antérieures afin d'accroître, développer la concurrence et décentraliser les administrations. Elle s'opérationnalise par un glissement normatif du scientisme économico-sociologique s'évertuant à restituer une intelligence du monde pour tenter de légitimer un état de choses donné. Car "l'optimisation" est un concept faux : croire que les prix transmettent la totalité des informations sur les demandes et les offres et ne transmettent que cela est faux car cela renvoie à une analyse erronée de la valeur en économie. Il faut aussi voir que la *propriété* est par essence un droit d'exclusion. Cela revient à dire que la flexibilité ne peut se penser comme norme que dans un univers théorique qui bannit la propriété des ressources et ne connaît que l'appropriation des produits de ces ressources.

La division du travail

On ne peut en même temps prétendre que la division du travail impliquée par le concept de gouvernance - dans la décentralisation et/ou par les réseaux - accroît la productivité du travail par la spécialisation et défendre la flexibilité comme norme. Puisque tout signal n'a pas nécessairement une valeur objective universelle, il nécessite la mobilisation de connaissances déjà existantes pour ce faire. Une approche parallèle consiste donc à prendre en compte l'importance des phénomènes d'apprentissage par la pratique comme cela se passe dans les entreprises. Ainsi, la stabilité des structures collectives, dans les entreprises comme dans les administrations, est supérieure à la flexibilité dès que des connaissances complexes ayant un aspect tacite doivent être mobilisées. La notion de flexibilité ne peut pas rendre compte des complémentarités techniques nécessaires dans les process industriels, comme dans les affaires publiques. Il faudrait lui préférer une notion de systèmes productifs locaux de taille plus ou moins importante, unis par des liens combinant des complémentarités réciproques. Cela signifie qu'un système productif est d'autant plus efficace que la division du travail y est développée, c'est à dire aussi que les actifs matériels et humains ont été

spécialisés. Autrement dit, un système devient d'autant plus efficace qu'il est moins flexible.

Par ailleurs, il existe une multiplicité des formes de coordination, locale certes, mais on le voit aussi au niveau international avec la multiplicité des régimes politico-étatiques. La liberté des agents de négocier leurs compétences, y compris celles d'adaptation conjoncturelle, dépend de la coexistence d'espaces où la coordination se fait par l'itération (le marché des néoclassiques), par l'ordre hiérarchique (les organisations), des relations bilatérales (les réseaux) et des marchés asymétriques. C'est donc qu'il y a une pluralité de formes de coordination au sein et entre les organisations. Et la mise en cohérence de ces formes diverses implique de la continuité. En un mot, le fonctionnement d'une hiérarchie ou d'un réseau, et les comportements des agents sont d'autant plus prévisibles en leur sein, que ces structures sont dotées d'une continuité. La stabilité et la continuité sont dénoncées. Dans le discours vulgaire, "il faut changer ! le culte du nouveau", est un impératif catégorique dont on sait jamais pourquoi il est invoqué, c'est seulement idéologique, dans l'air du temps ; il implique donc paradoxalement des rigidités. Disons le donc, la division technique du travail correspond à une spécialisation croissante nécessaire et donc à une *redéployabilité* de plus en plus faible. Faire de la substitutalité une norme, revient à nier la spécialisation et à refuser la division du travail. Il faut par conséquent admettre que la "flexibilité" dont s'inspire la gouvernance, qui voudrait nier ce fait et le faire croire à tous, que toute innovation est socialement coûteuse, et par conséquent en faire un conservatisme.

La gouvernance explique le culte de l'évaluation

L'évaluation est devenue une antienne en matière de politique publique. Essentielle dans le paradigme de la concurrence et de la main invisible, il faut vérifier que le résultat d'une action est appropriable par les individus. C'est précisément celle-ci, parce qu'elle entraîne des phénomènes de fuite que la gouvernance, parmi d'autres raisons, ne peut pas marcher. Comme elle a ses règles, elle doit être centralisée et fonctionner sur la base de l'expérimentation. Si l'on prend l'exemple de l'école, l'existence d'examens identiques implique des programmes

identiques : donc, ce que l'on décentralise, c'est la mise en oeuvre, pas leur nature. De plus elle suppose que les actions agissent par incitation d'imitation, mais celle-ci est contradictoire avec la propriété (l'imitation des produits par exemple).

DROIT DE PROPRIÉTÉ

La propriété est centrale dans le fétichisme actuel des privatisations : Hayek a voulu renoncer au constructivisme social avec la notion d'ordre spontané, non issu du marché lui-même, mais d'un processus historique. Cela suppose une sorte de darwinisme social : la survie ou la disparition de groupes sociaux. Or, c'est précisément un constructivisme social d'où découlent les apories de la "gouvernance". Ça ne marche pas car il faut du collectif, ce qui est contradictoire avec l'individualisme hayekien. La propriété existe dans une dualité : il y a du collectif dans la propriété. Cela ne signifie pas que la dimension individuelle disparaisse dans le collectif. L'expression "Je possède ceci", qu'elle que soient ses limites en droit, est un rempart décisif contre l'incertitude pour les agents. Mais il n'est de propriété individuelle, au sens de l'usage comme au sens de la valeur des biens, que dans la mesure où il est conjointement une propriété collective par les contraintes sociales qui pèsent sur elles. La propriété d'un bien se réduit au droit d'en user par un tiers. La propriété d'un bien inutilisable n'a aucun sens, ce qui le rend utilisable ou inutilisable résulte de contraintes par excellence sociales, c'est à dire collectives (29). Elle est donc par nécessité duale parce que globalement sociale, ce qu'avait vu Marx saisissant la montée de cette dimension limitant toujours plus son aspect individuel.

La préoccupation de coordination, qui est celle de la gouvernance, matérialise, de façon limitée et temporaire des institutions et des règles engendrées par les conflits entre "stratégies d'appropriation". On est, dès lors, beaucoup plus dans une logique de conventions sociales, dont

29. Par exemple une automobile doit être dotée d'un pot catalytique - qui s'impose dans une construction sociale de sa nécessité - pour avoir le "droit" de rouler, donc d'user du droit qui rend la propriété tangible et congruente avec les représentations symboliques qui lui donnent sens, et qui elles aussi sont sociales.

il faut analyser les conditions d'émergence et le rôle dans les comportements individuels et sociaux, car les conflits engendrés par l'incompatibilité des différentes stratégies d'appropriation recomposent en permanence les formes de manifestation de la propriété.

Privatisation des services publics

Ne pas oublier que la protection sociale correspond pour les populations dans le besoin, à un droit de propriété sur des biens dont la capitalisation des flux de ressource pour les détenir est prise en charge par l'État dont elle constitue un équivalent. Ce système est-il moins efficace que la solution libérale classique où chaque individu devrait se constituer au début de sa vie son propre stock d'actifs ? En faveur de cette dernière, on avance une critique des coûts "d'agence" liés au fonctionnement des administrations par rapport à la notion d'équité - égalité des chances - opposée à la notion de justice distributive : contre l'égalité, l'équité repose sur la théorie des incitations. Il y a plusieurs objections possibles. L'une, paradoxalement de nature hayekienne, montre qu'il faut que l'action des agents ne modifie pas, même involontairement les choix offerts aux autres, sinon il n'y a plus égalité des chances. Il faudrait tout prévoir pour satisfaire au principe d'équité : dans ce cas, il faudrait un système planifié, selon un constructivisme par les responsables ayant une connaissance totale des comportements possibles et de leurs effets pour l'ensemble des agents participants à un tel système. Il devient impossible de prouver que la réussite des uns ne s'est pas faite au détriment des autres (30).

Une autre objection permet de montrer que les connaissances obtenues collectivement sont supérieures à celles d'un individu isolé. Le marché comme processus d'apprentissage joue alors le rôle du mécanisme d'agrégation des connaissances, mais aussi de transformation qualitative des ces dernières. Il faudrait des métanormes acceptées par tous, de la même façon, etc. Il faut un coup de force Kantien : postuler une "nature" humaine intangible où comme pour la "main invisible" d'Adam Smith, à un dieu transcendant, une solution immanente vers

30. Je me réfère ici à titre d'exemple au mode d'introduction du tri sélectif des ordures ménagères et surtout à son application par les agents.

laquelle tous convergent - avec un comportement prévisible donc -, dès lors qu'ils n'ont pas une connaissance parfaite du futur et une capacité illimitée de traitement des informations. Par ailleurs, il faudrait avoir des critères de l'évaluation identiques en tout temps les mêmes, ce qui est impossible. Supposer que les individus ont des préférences inter temporelles indépendantes des contextes est faux, à moins de faire l'hypothèse d'une nature immanente.

Enfin, la notion de compétence peut être totalement artificieuse, car l'offre de service est d'autant plus efficace qu'elle traduit une accumulation et une spécialisation de compétences. Pour ça, il faut une rigidité du système. Un système flexible n'accumule aucune compétence et s'oppose à la spécialisation, dans la mesure où celle-ci fait monter les coûts d'entrée et de sortie, donc à la flexibilité elle-même. Si un système rigide est nécessaire pour être techniquement efficace, mieux vaut ne pas le privatiser ⁽³¹⁾. Il faut regarder objectivement l'offre de santé et d'éducation des pays développés, elle est meilleure là où l'État joue un rôle important que là où il ne joue qu'un faible rôle. La privatisation du social n'est donc pas plus efficace que leur prise en charge par la puissance publique à travers des flux de transfert. D'autant que, comme je l'ai signalé plus haut, ces transferts reviennent à reconnaître aux populations dépendantes l'équivalent d'un droit de propriété. Sinon, la baisse des transferts par tête correspond à une spoliation majeure des populations qui dès lors vont reconstituer par des moyens privés le capital qu'ils ont perdu (ceci est au coeur d'une analyse de la violence urbaine). Dès lors, cela coûtera beaucoup plus cher que lorsque l'État subventionnait (c'est aussi le cas des associations de service mises en concurrence avec une offre privée).

31. France Télécom en France est venue à la pointe de la technologie, grâce à son service de recherche et sur la base du service "du" public. Ce n'est que dans un contexte de marché que des entreprises et des capitaux se sont appropriés des brevets et ont fabriqués et commercialisés des produits concurrentiels. L'intérêt "public" ne s'y retrouve plus au centre du motif. Idem pour les chemins de fer dont la valeur de régularité, louée par l'expression populaire des "trains qui arrivent à l'heure", n'a jamais eu besoin d'agir dans un contexte compétitif pour devenir un moyen de transport "efficace" et "moderne".

Le principe d'équité reste irréductiblement limité par notre impossibilité de lire au présent les effets futurs de nos stratégies et de celles des autres : on postule un monde prévisible et exempt d'externalité. Alors que l'égalité reste une condition pour l'existence d'une économie décentralisée.

Avec le concept de gouvernance on est toujours en présence d'un a priori métaphysique, kantien, de nature humaine intangible, d'un dieu caché. A son encontre, il faut admettre que les échanges peuvent obéir à des logiques différentes. L'articulation entre des complémentarités et des substituabilités, entre des stabilités et des flexibilités, doit se construire socialement, donc avec des conceptions du gouvernement qui s'appuie sur une démocratie sociale, politique et économique. Penser l'innovation et les complémentarités, c'est refuser d'ériger la flexibilité en norme, sinon on tue la possibilité concrète de l'innovation, c'est à dire leur utilité sociale, leur caractère socialement humain, et humainement sociale. Tout cela nous laisse percevoir ce qu'est devenue la pensée sociologique dominante. La théorie sociologique, si elle veut être scientifique, ne peut être un grand magasin du prêt à penser. Il ne peut y avoir aucune règle générale, sinon que celle qui est approfondissement de la démocratie à laquelle la sociologie peut contribuer, à la condition qu'elle en accepte la problématique, par l'analyse concrète de situations concrètes où des individus sont en présence, dans des conflits et des processus où ils tentent de se coordonner.

C'est ce que l'on nomme la "politique". Aussi faut-il, et la sociologie aussi en tant que discipline scientifique, reconnaître la part irréductible de choix social et éthique qui implique que la décision ne soit pas l'oeuvre de techniciens, d'économistes ou de juristes, mais que cela engage la représentation politique des ensembles sociaux concernés. Pour le moment la gouvernance semble ne pas pouvoir aller plus loin que la "Gestion de crises" : crise du pétrole, crise de la vache folle, crise sociale, des quartiers sensibles, crise du politique, crise des relations internationales, etc. Mais l'intention reste présente. Les résistances structurelles sont de nature à l'empêcher. En tout cas faut-il le souhaiter et l'encourager, car plus encore avec la gouvernance, on est au coeur d'une problématique qui fait passer le gouvernement en tant qu'action

civilisatrice des comportements, à l'action pour un comportement économique déterminé des agents et qui réintroduit la notion de la sélection naturelle. C'est une inversion de "l'effet réversif de l'évolution" dont les techniques comportent le risque majeur de réintroduire en toute légitimité des *régulations barbares*. Pour l'interdire, cela suppose, à l'inverse du principe de "gouvernance", une planification planétaire.
