

LA GOUVERNANCE : DÉFI D'UNE APPROCHE NON NORMATIVE

François CASTAING

Institut maghreb Europe, Université Paris 8

Introduire la notion de gouvernance dans le cadre d'un colloque est une tâche difficile tant la notion évoquée est polysémique dans son usage. Polysémique d'abord en ce sens que cette notion relève dorénavant du langage commun pour ne pas dire du lieu commun, donc souvent sans aucune rigueur scientifique. Polysémique ensuite dans la mesure où elle est utilisée dans des champs disciplinaires distincts, dans des domaines d'action différents, dans des espaces territoriaux et des champs sociaux spécifiques.

Il convient donc sans doute de mieux préciser le sens que nous lui donnons dans le cadre de ce colloque surtout peut-être à destination des élèves de l'ENA qui seront souvent sollicités par ce terme dans leur avenir professionnel proche. A ce titre, nous nous appuierons notamment sur les premiers échanges que nous avons pu avoir dans le cadre de notre journée d'études préparatoire qui s'est tenue à Alger au mois de mai 2005.

Il convient de souligner d'emblée que nous faisons ici le choix de considérer que le terme de gouvernance n'est pas réductible à celui usité et vulgarisé par la banque mondiale. Nous le verrons sans doute par la suite, et en référence à de nombreuses analyses déjà énoncées en ce domaine, la " version " de la banque mondiale est en effet très parti-

culière, très normative, et très spécifique : la notion de gouvernance qu'elle met en avant a clairement une fonction d'injonction en terme d'une nouvelle " économie politique " ⁽¹⁾. Il est significatif à cet égard qu'elle est d'ailleurs assez rapidement passée de la notion de gouvernance à celle de bonne gouvernance comme s'il fallait instiller l'idée qu'il n'y avait de gouvernance que bonne. En même temps, force est de constater que la résurgence du terme de gouvernance s'est réalisée sur les fonds baptismaux de la BM et que cela ne peut être sans incidence sur la façon dont nous pouvons nous référer à ce terme.

Nous verrons sans doute que la notion de gouvernance peut " s'émanciper " de la version proposée par la banque mondiale et à travers quelle démarche. Ce qui suppose une distanciation explicitée à l'égard du cadre normatif jusqu'ici presque imposé dans la vulgate du discours politique sans pour autant non plus s'en tenir à sa simple analyse critique fut-elle indispensable. La multiplication de travaux, d'analyses, d'enquêtes tend à confirmer que la notion de gouvernance peut être une notion pertinente sur le plan analytique à la condition de décrypter dans le même temps la relation problématique que celle-ci peut entretenir avec le discours normatif des lieux de pouvoirs dès lors qu'ils sont dominants.

Cela signifie peut-être la nécessité de dépasser la définition de la gouvernance comme étant seulement la " manière de gouverner " ⁽²⁾, cette définition succincte ramenant par trop facilement à la notion - en l'occurrence restrictive - de gouvernement.

Nous proposons ainsi comme première définition de la gouvernance dans le cadre de nos travaux la formulation suivante : " la notion de gouvernance recouvre le mode de prise de décisions, dans le cadre

1. «Le domaine de l'économie politique de l'ajustement est bien celui dans lequel s'inscrit explicitement le «concept» de gouvernance» écrit Annik Osmont., in La «Gouvernance»: concept mou, politique ferme, p. 22, Les Annales de la Recherche Urbaine n° 80-81.

2. «Manière de gouverner, exercice du pouvoir pour gérer les affaires nationales», Petit Robert, éditions 2003.

d'une société ⁽³⁾ où est censée exister et être reconnue une multiplicité de lieux de pouvoirs ".

Cette définition suppose que le mode de prise de décision peut prendre des formes multiples, non seulement selon l'objet auquel elle s'applique, mais aussi pour un même objet. Elle ne peut nous ramener à une unique forme procédurale contrairement à ce que l'injonction de la gouvernance " type banque mondiale" induit. Elle n'est donc pas normative. Elle est plus large que celle de gouvernement, celui-ci renvoyant dans son acception " moderne " à l'Etat et la nation, le gouvernement pouvant être par ailleurs une forme de gouvernance.

Cette définition n'intègre pas d'emblée une notion d'efficacité pas plus que d'autres critères de bonne ou mauvaise gouvernance dont les contenus mériteraient à chaque fois d'être interrogés et non traités comme des évidences.

Mais le " noyau dur " de cette définition est la notion de multiplicité de lieux de pouvoir et leur reconnaissance à ce titre. En même temps, cela ne dit rien quant au degré de reconnaissance de ces différents lieux ni même sur la définition de tels lieux. Nous voyons donc que derrière la notion de gouvernance, il y a lieu de s'interroger sur la réalité du - des - pouvoir(s), sur le concept latent de démocratie qu'il recouvre ou non. Rien n'interdit de considérer à partir de cette définition une gouvernance non démocratique.

Cette définition a toutefois un inconvénient majeur dans la mesure où elle conduit à ce que le domaine d'application de la gouvernance soit très large. Et par conséquent, il y a un risque à ce que sous le vocable de gouvernance se retrouve une multiplication d'analyses de situations qui ne permette pas de dégager un fil conducteur commun. Sauf à tenter de dégager les principes autour desquels se structure tel ou tel mode de gouvernance et par là même les principes communs structurant les modes de prise de décision selon les domaines, les lieux, les périodes auxquels ils s'appliquent. Est-il possible de dégager une typo-

3. Entendue au sens classique du terme de regroupements d'hommes - et de femmes - faisant système et structurés par des rapports sociaux.

logie des gouvernances selon ces critères ou faut-il renoncer à celle-ci ? Et si cela est possible, sans doute ces réflexions pourraient être utilement mises en relation avec celles concernant l'analyse des modes de régulation politique, sociale, économique. L'approche par la gouvernance ne serait alors qu'une des approches complémentaires à la réflexion plus vaste, et somme toute traditionnelle quand à la préoccupation qu'elle recouvre, touchant le mode d'organisation des sociétés dans leur capacité ou non à prendre des décisions garantissant par leur mise en oeuvre une reproduction systémique.

Pour pouvoir persévérer à se référer à la gouvernance, avec la perspective énoncée, il est peut-être indispensable d'introduire quatre type d'exigences à l'encontre de cette notion :

- la première est sans nul doute la nécessité de " socio historiciser " cette notion ;

- la deuxième est la nécessité de situer le domaine d'application du terme, tant d'un point de vue géographique, que des champs d'intervention ou encore des lieux d'où se tiennent les discours

- la troisième est la nécessité d'une " déprocéduralisation analytique ", la gouvernance ne pouvant être abordée dans une simple dimension de technique de prise de décision mais bien comme un mode d'organisation de celle-ci avec des enjeux en terme de pouvoir

- enfin, la quatrième exigence est celle d'une analyse des pratiques observées, dans le cadre d'une démarche réflexive permettant de préciser la notion et ses enjeux.

L'intérêt de la première exigence se dévoile assez vite à la lecture des dictionnaires et encyclopédies. Absent du Littré (1860), tout au moins du point de vue qui nous intéresse ici, le terme de gouvernance l'est aussi par exemple de l'Encyclopaedia Universalis de 1985. Le Petit Robert, déjà cité, fait remonter son " retour " à 1987, en référence au terme anglais de governance. Tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut remonter au XIIIème siècle pour en retrouver l'usage, c'est-à-dire

la période précédant la naissance de l'Etat moderne, celle de la multiplicité des pouvoirs féodaux, ou attendre les années 1990. De là à dire que la résurgence de ce terme annoncerait la fin de l'Etat moderne et le retour des féodalités...

La très récente réapparition de ce terme contraste avec le succès fulgurant qu'il connaît. Il est donc peut-être encore trop tôt pour pouvoir aborder la gouvernance en tant que notion ayant une définition clairement identifiée. En revanche, il n'est pas inutile d'insister sur la temporalité du succès de ce terme. Son succès est en effet fondé sur une approche critique assez générale à l'encontre de l'Etat social national, avec des motivations parfois extrêmement différents. C'est ainsi le cas de la banque mondiale en vue d'imposer une vision très normative des politiques à mener au Nord comme au Sud, allant jusqu'à la contestation des modes de gouvernements au Sud pouvant même préconiser de mettre en oeuvre des actions court-circuitant les Etats. Mais c'est aussi le cas dans les mouvements sociaux avec des aspirations démocratiques notamment en terme de " démocratie participative " ou de " démocratie citoyenne ". Dans ce contexte, la gouvernance est donc plus un terme " valise " pour une prise en compte d'une certaine crise de légitimité de l'intervention de l'Etat comme de son mode d'organisation. qu'un concept embrassant un certain mode d'organisation du politique. De ce point de vue, la notion de gouvernance est historiquement datée, à mettre en relation avec les réalités sociales et leurs dynamiques pour comprendre, au-delà du succès du terme même de gouvernance, de quel contenu il peut être possiblement fécondé pour le conceptualiser (s'il y a lieu d'être). Dans le même esprit, il pourrait être intéressant d'analyser comment le terme de gouvernance est tombé en désuétude. Socio-historiciser l'emploi de cette notion nous semble donc une précaution indispensable si nous voulons lui donner un contenu pertinent et utile du point de vue des sciences sociales.

Dans le même esprit, " situer " la notion est indispensable. En rapport avec le territoire au sens spatial d'abord. Nous pouvons en effet être frappés par une utilisation presque indistincte du terme, et un succès général, dès lors qu'il est question des relations internationales, des regroupements régionaux comme dans le cas de l'union euro-

péenne, des politiques nationales, du développement local ou encore de la gestion des services publics. Or si nous reprenons la définition que nous nous sommes donnée en préalable, la " multiplicité des pouvoirs et leur reconnaissance " recouvre des réalités socio-politiques radicalement différentes, à tel point que certains de ces pouvoirs qui récusent les conséquences de la référence à la gouvernance dans leurs relations internationales par exemple s'en revendiquent à l'adresse de leur propre territoire.

Mais " situer " la notion, la territorialiser, ne peut être appréhender seulement dans son acception géographique. Ainsi, s'il est intéressant de remarquer (et même sans doute d'aller au-delà de la simple remarque) que le succès du terme de gouvernance dans le domaine des sciences politiques par exemple est directement importé du développement de ce terme dans le domaine de l'économie d'entreprise - soulignons au passage que la notion de gouvernance d'entreprise fait explicitement allusion à deux acteurs principaux que sont les actionnaires et les gestionnaires. Or la question des lieux de pouvoir dans les entreprises, réels et/ou légitimes, n'est pas réductible à ces deux seuls acteurs - cette importation n'est pas sans modifier la valeur de cette notion selon qu'elle s'applique aux questions sociales, politiques, urbaines, etc., sauf à considérer que ces domaines sont réductibles à celui de la gestion des sociétés anonymes cotées en bourse. Enfin, la notion de territorialisation doit concerner les " lieux de pouvoirs ". Il y a en effet une certaine tendance à considérer qu'avec le terme de gouvernance, le fait d'avoir reconnu une multiplicité de lieux de pouvoirs permet d'économiser la question de la hiérarchie des pouvoirs, sauf peut-être à hauteur des apports financiers des uns et des autres. Or deux questions restent nettement en suspens : la première est celle de la reconnaissance des lieux de pouvoir et de leur forme. Pour ne prendre qu'un exemple, celui des usagers dans le cadre de la " bonne gouvernance " des services publics n'est absolument pas résolu jusqu'au sein d'une instance comme celle de la modernisation des services publics rattachée au conseil supérieur de la fonction publique en France dans la mesure où le champ des usagers change autant de fois qu'il y a d'usages et qu'il n'y a pas de représentation réellement légitime de ceux-ci. La deuxième

question non résolue est celle des modalités de prise de décision que la référence à un consensus obligé ne résout pas réellement (qui, en dernière analyse " impose " le consensus ?) Nous pourrions, pour prendre à contre-pied les références utilisées jusqu'à maintenant, citer le cas de la " gouvernance " du mouvement alter-mondialiste par exemple dans l'organisation des forums sociaux et l'adoption de déclarations à l'issue de ceux-ci. Si nous sommes loin de la " bonne gouvernance ", nous sommes en plein question posée par la gouvernance du mode de prise de décision dans un cadre collectif où la multiplicité des lieux dits - ou qui se revendiquent - de pouvoir influe grandement sur le conflit possible entre des valeurs affirmées et la réalité des pratiques observées.

Autrement dit il convient impérativement de situer le locuteur du point de vue de sa place dans les logiques de pouvoir pour mieux comprendre le contenu alors utilisé du terme de gouvernance.

Cela nous conduit assez logiquement à la troisième exigence, celle de " déprocéduraliser " le débat sur la gouvernance. Les procédures n'ont leur importance que dans la mesure où elles sont révélatrices des modalités de l'exercice du pouvoir. La " power-pointisation " imposée par la World Company pour se référer aux guignols de l'info a cet effet redoutable de ramener une question politique à une simple affaire d'agencements, d'organigrammes. Or bien sûr là où il y a enjeu de pouvoir(s), il y a des questions politiques au sens plein du terme. Le refus du politique émanant bien souvent des politiques eux-mêmes amène le plus souvent à vouloir ramener toute réponse à une dimension technique au nom de l'efficacité. En France par exemple, la décentralisation de 2003, plus encore que celle de 1982, n'est défendue qu'à travers le prisme d'une efficacité supposée plus grande dès lors qu'elle est prise au plus près du terrain. C'est le règne de la subsidiarité sans qu'elle ne donne lieu à interrogations sur le bien fondé politique de tel ou tel autre mode d'organisation de la prise de décision et de son suivi. Nombre d'analyses du discours de la banque mondiale et de ses " transparents " ont d'ailleurs été menées et ont dévoilé la réalité des orientations justement politiques ainsi sous-tendues.

Enfin, il n'y a guère de sens à aborder la notion de gouvernance si elle n'est pas mise en relation avec les analyses des pratiques observées

et observables. Celles-ci nous importent non seulement par ce qu'elles révèlent des écarts entre les principes énoncés et leurs mises en application mais aussi, et peut-être surtout, à travers leur caractère novateur ou non, leur ressemblances ou non, leurs convergences ou divergences, la façon dont peut-être envisagées les évolutions probables des différents modes de gouvernance ou les enjeux qu'ils soulèvent.
