



**HAL**  
open science

## **Le concept de gouvernance**

Robert Joumard

► **To cite this version:**

| Robert Joumard. Le concept de gouvernance. 2009, pp.52. <hal-00489237>

**HAL Id: hal-00489237**

**<https://hal.science/hal-00489237v1>**

Submitted on 10 Jun 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

*Robert JOUMARD*

# ***LE CONCEPT DE GOUVERNANCE***

*Rapport n° LTE 0910  
Novembre 2009*



*Robert JOUMARD*

# **Le concept de gouvernance**

*Rapport n° LTE 0910  
Novembre 2009*

*L'auteur :*

*Robert JOUMARD, directeur de recherche, indicateurs d'impact environnemental, LTE*

*L'unité :*

*LTE : Laboratoire Transports et Environnement, INRETS, case 24, 69675 Bron cedex, France*

*Téléphone : +33 (0)4 72 14 23 00 - Télécopie : +33 (0)4 72 37 68 37*

*Emel : [joumard@inrets.fr](mailto:joumard@inrets.fr)*

### ***Remerciements***

L'auteur remercie particulièrement Michel Christian (Univ. Genève), Mireille Chiron (INRETS-UMRESTTE), Corinne Blanquart (INRETS-SPLOTT) et Ménouer Boughedaoui (Univ. Blida) pour leurs remarques et suggestions pertinentes, ainsi que Samuel Schweikert pour son travail sur la démocratie.

## Fiche bibliographique

1 UR (1er auteur) INRETS-LTE		2 Projet n°		3 Rapport n° LTE 0910	
4 Titre Le concept de gouvernance					
5 Sous-titre				6 Langue F	
7 Auteur(s) JOURMARD Robert				8 Rattachement ext.	
9 Nom adresse financeur, co-éditeur				10 N° contrat, conv.	
				11 Date de publication novembre 2009	
12 Remarques					
13 Résumé <p>Nous tentons de clarifier le ou les sens du terme et du concept de gouvernance en tant que mode particulier de gouvernement, à l'aide d'une synthèse bibliographique. Après présentation de son étymologie et de son historique, de la gouvernance d'entreprise à la gouvernance européenne, on présente les principaux arguments de cette nouvelle manière de gérer les affaires publiques : la complexité des sociétés actuelles, et la nécessité de rendre le pouvoir à la société civile, ce qui au sein de l'Union européenne est censé répondre au déficit démocratique européen. Ces différents aspects sont ensuite analysés en apportant un soin particulier aux rapports de la gouvernance à la démocratie, car ce sont deux modes de gouvernement, l'un, récent, visant à pallier aux insuffisances de l'autre, qui bénéficie d'une tradition politique ancienne. Le concept de démocratie est donc tout d'abord explicité, puis on analyse les rôles respectifs de la société civile et du citoyen, la place de la loi et du code de conduite, le rôle des réseaux, leur inégalité, avant d'analyser dans quelle mesure la gouvernance est élitiste, en s'appuyant notamment sur les experts qui technicisent la chose politique. La gouvernance européenne étant la plus construite, nous l'évaluons à l'épreuve de la démocratie à travers le rôle des référendums au sein de l'Union européenne. La gouvernance apparaît alors comme une alternative à la démocratie, plus que comme un approfondissement.</p>					
14 Mots clés société civile, acteur, démocratie, citoyen, mode de gouvernement, complexité, Union européenne, développement durable, analyse			15 Diffusion  libre		
16 Nombre de pages 52 pages		17 Prix gratuit		19 Bibliographie 94 références	
18 Confidentiel jusqu'au					

## Publication data form

1 Unit (1st author) INRETS-LTE		2 Project n°		3 INRETS report n° LTE 0910	
4 Title The governance concept					
5 Subtitle				6 Language F	
7 Author(s) JOURMARD Robert				8 Affiliation INRETS	
9 Sponsor, co-editor, name and address				10 Contract, conv. n°	
				11 Publication date November 2009	
12 Notes					
13 Summary <p>The report aims at make clearer the meaning of the word and of the concept of governance as a specific government mode, with a bibliographical synthesis. After a presentation of its etymology and history, from the corporate governance to the European governance, we present the main arguments in favour of this new way for managing the public affairs: the complexity of the present societies, and the need to give back the power to the civil society, which within the European Union should be an answer to the European democratic deficit. These aspects are then analysed, especially by considering the links between governance and democracy, because they are two government methods; The first, recent, aims at answering the drawbacks of the second, which corresponds to an old political tradition. The concept of democracy is therefore firstly analysed; Then we analyse the respective roles of the civil society and the citizens, the role of the law and the agreement, the role of the networks, their inequality, before analysing how the governance is elitist, especially by the implication of the experts, who make the public affairs more technical than political. The European governance being the most comprehensive, we assess it according to the democracy through the role of referendums in the EU. The governance seems more an alternative to democracy than a deepening.</p>					
14 Key Words civil society, stakeholder, democracy, citizen, government method, complexity, European union, sustainable development, analysis			15 Distribution statement  free		
16 Nb of pages 52 pages		17 Price free	18 Declassification date		19 Bibliography 94 references

# Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Historique de la gouvernance.....</b>	<b>9</b>
2.1. Étymologie .....	9
2.2. Gouvernance d'entreprise .....	10
2.3. Gouvernance municipale.....	10
2.4. Gouvernance contre la pauvreté .....	11
2.5. Gouvernance globale.....	11
2.6. Gouvernance européenne .....	12
<b>3. Les arguments de la gouvernance.....</b>	<b>15</b>
3.1. Un monde de plus en plus complexe et morcelé .....	15
3.2. Le déficit démocratique européen.....	16
3.3. Rendre le pouvoir à la société civile .....	17
<b>4. Analyse du concept de gouvernance .....</b>	<b>19</b>
4.1. Gouvernance et développement durable .....	19
4.2. Les choses sont complexes, mais limitées.....	21
4.3. Définition de la démocratie .....	22
4.3.1. Souveraineté populaire et droits fondamentaux.....	22
4.3.2. Gouvernement représentatif et démocratie .....	23
4.3.3. Une société ou des individus.....	24
4.3.4. Les faiblesses de la démocratie réelle.....	25
4.4. Les acteurs .....	26
4.4.1. Définition de la société civile.....	26
4.4.2. Société civile en place du citoyen.....	27
4.4.3. La distinction public / privé .....	28
4.4.4. Les réseaux inégaux.....	29
4.4.5. La gouvernance en appui au citoyen .....	30
4.5. La gouvernance comme filtre social .....	30
4.5.1. Filtre social de fait, voire revendiqué .....	31
4.5.2. Les experts.....	31
4.6. Méthodes de la gouvernance .....	33
4.6.1. Le code de conduite négocié plutôt que la loi.....	33
4.6.2. Le consensus .....	34
4.6.3. La négation du conflit dépolitise la chose publique .....	34
4.6.4. Survalorisation du court terme.....	35
4.7. La gouvernance européenne à l'épreuve de la démocratie .....	35
<b>5. Conclusion .....</b>	<b>41</b>

**Bibliographie.....45**

# 1. Introduction

Le concept aujourd'hui classique de développement durable fait l'objet d'une abondante littérature. Il est classiquement tridimensionnel (économie, social, environnement) avec trois autres dimensions transversales : les besoins humains notamment fondamentaux, la prise en compte du long terme (les générations futures), et les aspects institutionnels (gouvernance) : cf. § 4.1. Si le volet économique semble assez bien défini (la valeur ajoutée, les revenus) tout comme la prise en compte du long terme, le volet social est rarement explicité et source de confusion : il inclut parfois tous les aspects sociétaux y compris la qualité de vie ou les impacts sur la santé, mais n'inclut pas toujours l'équité entre les hommes. De même, les besoins sont souvent difficiles à définir. Il en est de même du pilier environnemental, qui n'est le plus souvent qu'un terme vague, se référant parfois à la qualité de vie, aux ressources naturelles indispensables à la vie ou à l'activité économique, voire à la nature.

La signification du mot gouvernance est quant à lui très variable. Le terme est assez souvent utilisé aujourd'hui en anglais comme en français, sans que le sens en soit clair. Cette dimension institutionnelle est ainsi souvent présentée comme partie intégrante du concept de développement durable, mais n'est cependant pas née avec lui. La signification du mot gouvernance était et demeure très variable, mal éclaircie, inconsistante souvent, mais parfois aussi très construite. Affublée de qualificatifs bienveillants, la gouvernance et son champ sémantique peuvent constituer une logorrhée pseudo moderniste au service d'un discours incantatoire. Son utilisation courante permet alors de se donner l'air à la page tout en oblitérant les notions si peu gratifiantes pour le public de gouvernement ou d'autorité publique. L'indéfinition du terme serait même plutôt de règle pour ceux qui le reprennent à leur compte pour obéir à l'air du temps et utiliser le vocabulaire à la mode (Hermet et Kazancigil, 2005, p. 5).

Nous avons donc voulu clarifier le ou les sens de ce terme, dans le cadre d'une étude sur le concept de développement durable. L'association fréquente de la gouvernance au développement durable justifie en effet d'en analyser le concept, afin d'utiliser le terme à bon escient.

La gouvernance nous intéresse aussi pour définir le rôle respectif des techniciens et des citoyens dans la mise au point d'indicateurs d'impacts sur l'environnement (Joumard et Gudmunsson, 2010). Une partie de cette construction consiste en effet à agréger des indicateurs d'impacts particuliers (impact sanitaire par cancers, impact respiratoire, impact sur le paysage, effet de serre, etc.), ce qui fait intervenir des pondérations ou des hiérarchisations. Or celles-ci sont plus subjectives qu'objectives. À quelles conceptions de la décision correspondent les différentes manières de choisir ces pondérations ou hiérarchisations ?

Dans un premier temps (§ 2), nous présentons l'étymologie et l'historique de la gouvernance, qui permettent d'en comprendre mieux les caractéristiques actuelles. Puis nous présentons au § 3 les principaux arguments avancés pour cette nouvelle manière de gouverner que sont la complexité grandissante du monde, le déficit démocratique et la nécessité de faire appel à la société civile. Après avoir évoqué les rapports entre gouvernance et développement durable au § 4.1, nous analysons § 4.2 à 4.5 le concept en réexaminant les arguments ci-dessus en référence notamment

au concept de démocratie qui structurerait jusqu'à présent notre manière de penser le mode de gouvernement. Nous examinons § 4.6 les méthodes de la gouvernance (code de conduite, consensus plutôt que conflit, court terme) pour finalement nous interroger au § 4.7 sur la gouvernance comme alternative à la démocratie à partir du cas du mode de gouvernement de l'Union européenne, qui nous semble assez emblématique.

Cette analyse est pour l'essentiel une synthèse bibliographique : une grande partie du texte est directement issue des références citées. Cependant, pour ne pas alourdir le texte, nous avons évité sauf exception l'emploi de guillemets. Mais un paragraphe qui commence ou se termine par la référence à un auteur lui est en général attribuable, même si nous avons modifié ou simplifié son expression.

Naturellement, comme dans toute publication issue d'une activité de recherche publique, les hypothèses, points de vue et conclusions n'engagent que leur auteur et non son institution d'appartenance.

## 2. Historique de la gouvernance

L'acception du terme gouvernance reste complexe : le sens reste parfois très basique - l'art ou la manière de gouverner, les outils de gouvernement, d'administration, voire de gestion. C'est là son sens le plus ancien, qui n'apporte rien aux termes classiques. On va voir que le terme a une assez longue histoire qui lui donne un sens très différent et très construit, qui justifie pleinement son emploi, mais à bon escient. Nous en donnons ci-dessous l'historique, avant d'en détailler les principales caractéristiques, qui sont toujours plus ou moins présentes derrière le sens de base, mais de manière rarement explicite, de sorte qu'il se prête à toutes les interprétations.

### 2.1. Étymologie

Selon Huynh-Quan-Suu (non daté), le verbe grec *kubernân* (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes. Il a donné naissance au verbe latin *gubernare*, qui revêtait les mêmes significations et qui, par le biais de ses dérivés, dont *gubernantia*, a lui-même engendré de nombreux termes dans plusieurs langues:

- français : gouverner, gouvernement, gouvernance, etc.
- anglais : govern, government, governance, etc.
- espagnol : gobernar, gobierno, gobernanza, etc.
- portugais : governar, governo, governação, governança, etc.
- italien : governare, governo, governmento, etc.

En ancien français, "gouvernance" a d'abord été utilisé au 13<sup>e</sup> siècle comme équivalent de "gouvernement" (art ou manière de gouverner) puis, à partir de 1478, pour désigner des territoires dotés d'un statut administratif particulier, puis la charge de gouvernante (1679). Il est passé au 14<sup>e</sup> siècle dans la langue anglaise, donnant naissance au terme *governance* (action ou manière de gouverner). Le portugais *governança* dérive également du mot français et a revêtu des acceptions très similaires dans les sphères politico administrative et domestique. L'espagnol *gobernanza* daterait à peu près de la même époque, mais il aurait surtout été employé au sens de "gouvernement". Tous ces termes sont ensuite plus ou moins tombés en désuétude, dans certains cas (France, Portugal) parce qu'ils étaient associés à l'Ancien régime.

Gouvernance s'employait récemment au Sénégal pour désigner les services administratifs d'une région (Rey, 1993). Cependant, dans le dictionnaire encyclopédique Larousse de 1983, il n'existait aucune entrée avec ce terme.

Le mot anglais *governance* a été remis à l'honneur dès la fin des années 1930 dans le contexte de l'entreprise. Les adeptes de la démocratie participative de proximité issue des mouvements sociaux urbains et des idéologies autogestionnaires des années 1960 et 1970 semblent ensuite avoir été les premiers à réutiliser la notion de gouvernance, mais sans utiliser le terme. Interviennent dans un troisième temps, depuis un tout autre bord idéologique, les techniciens de

la modernisation de la gestion publique, puis à partir de 1989 les grandes institutions d'aide au développement, la Banque mondiale spécialement, qui furent les agents décisifs de la vulgarisation du terme. La *governance* a ensuite été annexée par les analystes universitaires ou mondains de la mondialisation et des régimes internationaux, puis par la Commission européenne, sous la forme d'un concept véritablement construit (Hermet, 2004 ; 2005, p. 24). Nous développons ces différentes acceptions plus loin.

Cette résurrection du terme de *governance* désigne toujours "l'art ou la manière de gouverner", mais avec deux préoccupations supplémentaires : d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution ; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la "société civile" à tous les niveaux, société civile et gouvernance allant de pair (Huynh-Quan-Suu, non daté).

Cette résurrection du mot *governance* a entraîné dans son sillage la réapparition du mot français, qui semble s'imposer dans le monde francophone, et des équivalents portugais et espagnols, qui restent toutefois concurrencés par d'autres termes proches signifiant aussi l'art ou la manière de gouverner (comme *governabilidad* en espagnol, *governação* en portugais). L'italien n'avait pas jusqu'à présent d'équivalent direct de *governance* (c'est-à-dire de terme construit avec le suffixe *-anza*). Le mot latin *gubernare* n'ayant pas non plus engendré d'équivalent direct de *governance* en allemand, néerlandais, danois, suédois et finnois, les solutions qui s'offraient à ces langues pour désigner ce nouveau concept consistaient à puiser dans d'autres sources (autres racines latines ou saxonnes) ou à officialiser le terme anglais, parfois déjà majoritairement adopté par les chercheurs et les médias. Le grec disposait d'une traduction fidèle, de même racine que *kubernân* (Huynh-Quan-Suu, non daté).

## 2.2. Gouvernance d'entreprise

Le premier domaine d'application moderne de la gouvernance est la gouvernance d'entreprise, ou *corporate governance*. Dans son article 'The nature of the Firm' où il expose les fondements de cette nouvelle perspective, Ronald H. Coase, prix Nobel d'économie en 1991, consigne en 1937 les bases du néo-institutionnalisme. Il s'agit d'une école de pensée sociale qui interprète dans des termes strictement économiques de rendement et d'efficacité, conformément à la méthode générale de l'économie néoclassique, les relations sociales et politiques, ainsi que l'histoire et les relations sociales internes à l'entreprise. C'est dans le cadre de cette école que l'on commence à parler de gouvernance d'entreprise et de structures de gouvernance depuis les années 1970 pour désigner la politique interne de l'entreprise, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs que l'entreprise applique pour effectuer des coordinations efficaces sur deux plans : les protocoles internes quand l'entreprise est intégrée, ou bien les contrats, les associations temporaires, l'utilisation de normes, quand le produit ou le service est sous-traité (Dignam and Lowry, 2006, chap. 15). La gouvernance désigne ici clairement un processus et non une institution ou une structure, un système en réseau régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion.

## 2.3. Gouvernance municipale

Ensuite, après l'engouement pour la notion d'autogestion, le concept de gouvernance investit le contexte public de la gouvernance urbaine (*urban governance*). Celle-ci est initialement le

résultat des tentatives contradictoires des mairies britanniques de l'ère Thatcher de gérer la ville avec des ressources budgétaires qui avaient fait l'objet de coupes drastiques. La gouvernance n'est alors pas toujours désignée sous le nom qu'on lui connaît maintenant, mais il s'agit d'une notion très proche. Elle s'applique dans ces circonstances critiques où les restrictions financières et les privatisations de services publics visant à les compenser vont de pair avec des réactions de protestation et de résistance à ce qui va se dénommer bientôt l'exclusion. Dès lors, les pratiques seront différentes selon l'orientation politique des communes, tantôt néolibérales et d'externalisation des coûts, tantôt participantes et appuyées sur la « société civile » (Hermet, 2004, p. 5). La gouvernance urbaine ou plus généralement des collectivités locales a pu par la suite s'éloigner de son acception initiale.

## 2.4. Gouvernance contre la pauvreté

Le troisième domaine de la gouvernance est celui des stratégies de lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 1989 ; World Bank, 1992). En proie à un surendettement provoqué par la chute des cours des matières premières durant les décennies 1980-1990 et à une hausse brutale des taux d'intérêt décidée par les États-Unis en 1979, les pays du Sud ont été contraints de réformer leur économie pour pouvoir servir leurs créanciers (Millet et Toussaint, 2008). Les experts des grandes agences internationales de l'aide au développement ont alors prescrit la "bonne gouvernance" aux dirigeants estimés trop maladroits ou corrompus des pays démunis de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit de l'application disciplinée des plans d'ajustement structurel rebaptisés stratégies de réduction de la pauvreté, de la privatisation de certaines fonctions publiques, et de la promotion de la "société civile". Cela passe par des programmes monétaristes de lutte contre l'inflation et de diminution vigoureuse ("assainissement") des dépenses publiques, notamment dans le secteur social, éducatif, sanitaire, etc, avec notamment l'idée qu'en termes de développement économique, le commerce et les capitaux privés doivent remplacer l'aide publique, taxée d'inefficacité (Hermet, 2005, p. 29 ; Robert-Demontrond et Bezaudin-Péric, 2005, p. 249).

L'objectif est de diminuer l'influence de l'Etat providence, en privilégiant les initiatives individuelles et les groupes d'intérêt privés, en faisant à la limite l'impasse sur des administrations et des classes politiques jugées trop corrompues. Les acteurs de la "société civile" auxquels on fait alors appel sont soit des organisations non gouvernementales qui, en essayant de pallier les effets les plus destructifs du système, se transforment en piliers de ce dernier, soit plus directement des entreprises privées intéressées dans les affaires humanitaires ou dans la privatisation des services collectifs.

## 2.5. Gouvernance globale

Le quatrième domaine d'application est la gouvernance globale ou *Global Governance*. D'après Hermet (2004, p. 6), le temps fondateur de la notion remonte probablement à 1992, date de la parution de l'ouvrage 'Governance without Government' dirigé par James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (1992). Mais son grand moment survient en 1995, quand la *Commission on Global Governance* créée à l'initiative de Willy Brandt diffuse un rapport empli de toutes les idées convenues sur le sujet (CGG, 1995). Cette notion s'appuie sur des institutions puissantes et "libres de souveraineté" (dans le langage de James Rosenau, 1990), comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, plus tard l'Organisation mondiale du commerce

(OMC), le Forum économique mondial ou le Forum social mondial, les organisations non gouvernementales (ONG) et les mouvements sociaux. Les ONG de première grandeur sont censées être les représentantes (autoproclamées avant de se coopter entre elles) de l'improbable société civile mondiale.

Cependant, parmi les partenaires non souverains, les organisations intergouvernementales et les grands acteurs économiques privés sont bien plus admis dans la gouvernance que les ONG et les mouvements sociaux. Les acteurs (*stakeholders*) souverains - les États, avec les quelques États économiquement et militairement les plus puissants, leurs instances propres (G8) et celles qu'ils dominent (FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE), situés en haut de la hiérarchie, établissent l'agenda mondial et fixent les règles de la mondialisation selon leurs intérêts propres. Les États en développement sont obligés d'accepter agenda et règles ; leur propre agenda, leurs priorités et leurs intérêts n'étant pas pris en compte, ils en subiront malgré eux les conséquences (Kazancigil, 2005, p. 60-61).

Avant la naissance de la gouvernance globale en tant que telle, le rapport Brundtland (WCED, 1987 ; CMED, 1989) estime en conclusion du chapitre 2 'Vers un développement durable' que le développement soutenable exige entre autres "un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décisions", ce à quoi l'Assemblée générale des Nations unies (UN General Assembly, 1987) fait écho en appelant dans sa déclaration 17 "les gouvernements à impliquer pleinement les organisations non gouvernementales, l'industrie et la communauté scientifique dans les activités nationales et internationales en vue d'un développement durable". Nous avons là quelque chose de très proche de la gouvernance.

## 2.6. Gouvernance européenne

Le cinquième domaine d'application de la notion de gouvernance est la gouvernance européenne.

Dans un premier temps, la diffusion dans les espaces nationaux de l'idée de gouvernance s'est faite à partir des politiques d'innovation institutionnelle du *new public management* des années 80 aux États-Unis, puis de Tony Blair en Grande-Bretagne (Gaudin, 2002). La "nouvelle gestion publique" visait à rendre l'administration plus efficace en introduisant les principes de la concurrence provenant du marché dans le fonctionnement et la prestation des services publics, passant ainsi de la culture du règlement à la culture de la performance (Saint-Martin, 2005 ; Bruno, 2007). La gouvernance constitue alors, à partir du milieu des années 1990, la nouvelle conception de l'État mise en avant par les tenants de la troisième voie dans les pays anglo-saxons. L'objectif affiché d'améliorer le service se traduit à terme par la disparition des services publics eux-mêmes et par leur transfert à des intérêts privés qui concentrent les bénéfices. Cette remise en cause du modèle social d'après guerre se traduit donc par la remise en cause du rôle de l'État par les promoteurs de la gouvernance, qui mettent en parallèle le désenchantement croissant des citoyens pour le jeu politique traditionnel. La participation des citoyens en dehors du cadre politique démocratique leur apparaît comme la solution.

Le concept de gouvernance va alors migrer vers l'Union européenne. Selon le Livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission européenne (CE, 2001b), les dirigeants politiques de toute l'Europe sont aujourd'hui confrontés à un véritable paradoxe. D'une part, les citoyens européens attendent d'eux qu'ils apportent des solutions aux grands problèmes de nos sociétés. D'autre part, ces mêmes citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique ou s'en désintéressent. Le Livre blanc propose alors d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des

citoyens et des organisations à leur conception et à leur application.

Cependant, selon Haarh (2005, p. 25), le Livre blanc sur la gouvernance européenne ne vise pas à définir des politiques en les basant sur des informations et des arguments plus solides, mais à accroître le soutien et la compréhension des politiques menées. La participation et la consultation sont alors des outils d'éducation, voire de communication, plutôt que des outils de décision : "l'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques" (CE, 2001b, p. 10).

Trois mots-clés forment le cœur de cette nouvelle représentation du pouvoir : le consensus, le partenariat et la participation (Gobin, 2005). Réunis autour de valeurs communes (le libre marché, la croissance et l'emploi, la compétitivité des entreprises, la "cohésion sociale"...), les acteurs de la gouvernance sont identifiés à des partenaires qui, chacun à son niveau, participent au fonctionnement du système et travaillent à améliorer leur capacité à s'entendre, à produire une perception consensuelle du monde. C'est pourquoi la notion de "dialogue" a autant d'importance dans ce système : c'est en échangeant les points de vue et en multipliant les rencontres que les malentendus se dissiperaient et que se dégageraient des orientations communes. L'existence de conflits d'intérêt ou de divergences de valeurs n'est même pas envisagée, le monde étant réglé fondamentalement par la concurrence marchande.

Ce nouveau système imbrique par ailleurs de façon étroite les appareils d'Etat (administrations nationales et régionales, rythme de travail des exécutifs nationaux, agendas parlementaires, méthode ouverte de coordination...) et les institutions de l'Union européenne qui forment ensemble le système politique européen.

La gouvernance européenne se définit enfin par la primauté de la norme négociée sur la loi démocratiquement votée, et avec celle-ci la supériorité du pouvoir des juges par rapport à celui du législateur, au moins du législateur national (Hermet, 2005, p. 33).



### 3. Les arguments de la gouvernance

Il y a dans la littérature deux justifications principales à la gouvernance en tant que mode particulier de gouvernement : la complexité des sociétés actuelles, et la nécessité de rendre le pouvoir à la société civile, ce qui au sein de l'Union européenne est censé répondre au déficit démocratique européen.

#### 3.1. Un monde de plus en plus complexe et morcelé

La gouvernance se justifie selon de très nombreux auteurs par le caractère plus complexe qu'avant des affaires publiques. Elle se conçoit donc comme un mode de gestion d'affaires complexes (Pierre et Peters, 2000, p. 23 ; Hermet et Kazancigil, 2005). Cela serait particulièrement le cas pour un développement durable qui doit tenir compte des interactions dynamiques et complexes entre la société, le développement économique, la technologie et la nature (Baker, 2009, p. 4). Selon Warren (2008, p. 5), "les sociétés actuelles sont extrêmement complexes, non seulement techniquement, mais aussi politiquement". Techniquement, d'une part car les phénomènes et les données à prendre en compte seraient beaucoup plus nombreux qu'autrefois, d'autre part car la décision politique est morcelée sujet par sujet, projet par projet. Politiquement, car "la complexité accrue du fonctionnement sociétal nécessiterait une dispersion de la fonction de pouvoir au sein d'une chaîne d'acteurs étroitement imbriqués et mêlant niveaux européen, national, régional, local ainsi qu'une multitude d'acteurs privés de plus en plus diversifiés (identifiés comme la société civile) et couplés aux acteurs publics traditionnels en des associations *ad hoc* à géométrie variable suivant les politiques à définir et ensuite à gérer en commun" (Gobin, 2005). Le modèle de la gouvernance européenne mobilise ainsi avant tout la métaphore du réseau, tout en qualifiant de l'expression valorisante de 'société civile' ce que d'autres appellent 'lobbies'.

Décentraliser la fabrication des normes vers les parties prenantes (les acteurs auxquels elles sont destinées) permettrait de prendre des décisions mieux informées des contextes réels (Magnette, 2005). Warren (2008, p. 5) cite ainsi des exemples où selon lui le choix politique ne peut être que thématique et fait par ceux qui sont directement concernés et touchés par le sujet : "les oppositions aux extensions d'aéroports, la couverture médicale, le problème de la pauvreté, les OGM, la politique forestière, les problèmes de voisinage, le prix de l'énergie...".

La gouvernance est aussi présentée comme une réponse à la trop grande simplicité du système représentatif actuel qui buterait sur une double contrainte : sa rationalité pyramidale et son ordonnancement à partir d'un dispositif binaire – majorité / minorité ou droite / gauche (Painter et Pierre, 2005, p. 1 ; Dujardin, 2007). Comment, avec du binaire, gérer de la complexité, du fluide, du mouvement ? Andersen et Burns (1996) résument fort bien cette position dans un rapport sur le futur de la démocratie parlementaire en Europe : "Une des raisons principales pour lesquelles les systèmes parlementaires sont de plus en plus marginalisés dans la politique et la gouvernance modernes est le fait que les sociétés occidentales sont devenues hautement

différenciées et trop compliquées pour qu'un Parlement ou une administration les contrôle, acquière des connaissances suffisantes et des compétences pour en délibérer. Actuellement, de nombreux discours, négociations, conceptions et applications de politiques se passent dans des milliers d'agences qui élaborent des politiques, voire dans le cadre de sous-gouvernements". L'État centralisateur ne pourrait répondre à cette complexité en raison de l'incapacité fonctionnelle des agences techniques spécialisées, du chevauchement des compétences des différentes juridictions qui rend le système représentatif inefficace. "Le secteur public comme la société a besoin de nouvelles sources d'expertise, d'établissement de réseaux d'échange continu d'informations entre le gouvernement et ceux qui savent, et de rapprochement des groupes de militants de la société civile des centres de prise de décision et de l'administration publique" (Prud'homme, 2005, p. 99).

Cette insistance sur la complexité des sociétés contemporaines justifie aussi le rôle des experts, les citoyens comme les organisations politiques (partis...) n'ayant plus la compétence nécessaire pour analyser et finalement décider (Crozier et coll., 1975, p. 161) : nous reviendrons sur cet élément essentiel du dispositif de la gouvernance au § 4.5.2. Il reste que des organisations politiques, comme d'ailleurs ladite société civile et nombre de ses composantes, peinent à répondre aux nouvelles exigences du temps, à prendre en compte la crise écologique, ou à prévoir et répondre à la crise économique actuelle par exemple.

### **3.2. Le déficit démocratique européen**

Le deuxième argument de la gouvernance est de rendre le pouvoir à la société en réponse à un affaiblissement de la démocratie. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'Union européenne, où cet affaiblissement de la démocratie est souvent identifié à un déficit démocratique. Forcée par le politiste britannique David Marquand (1979), la notion de déficit démocratique se cantonnait à l'origine à une analyse constitutionnelle : elle décrivait le fait que l'intégration européenne tend à renforcer les exécutifs au détriment des parlements, les exécutifs pouvant échapper au contrôle parlementaire. Cette analyse se retrouve en partie dans les attendus du jugement de la Cour constitutionnelle allemande sur le Traité de Lisbonne (BVG, 2009) qui parle de "déficit démocratique structurel". Le déficit se résorberait si le Parlement européen était élu au suffrage universel direct et s'il se voyait octroyer des pouvoirs de contrôle, législatifs et budgétaires, équivalents à ceux des Parlements nationaux. Ce discours devint un lieu commun des discours sur les institutions européennes dans les années 1980. Mais cette analyse formaliste est rapidement devenue insuffisante, car depuis 1979, le taux de participation aux élections européennes directes n'a cessé de s'éroder quel que soit le périmètre concerné, avec une chute du taux de participation de près d'un tiers en trente ans (voir figure 1).

Trois grandes propriétés de l'Union européenne sont soulignées de façon convergente dans les différentes analyses où le concept de gouvernance est utilisé : le foisonnement des institutions européennes ou nationales, la fragmentation sectorielle par domaine, et enfin la faiblesse de la représentation politique (prérogatives limitées du Parlement européen et des parlements nationaux, désaffection à l'égard des élections européennes, espace public européen très incertain) et les difficultés de légitimation démocratique qui en découlent vis-à-vis de réglementations communautaires de plus en plus nombreuses et importantes (Balme, 2005, p. 74 ; Conseil d'État, 1999).

D'autres voies ont donc été explorées : le renforcement du pouvoir de contrôle des parlements nationaux, puis autour de la notion de gouvernance (Magnet, 2005). La réponse au déficit démocratique est alors une démocratisation par la gouvernance, "l'idée générale étant qu'il y a

aujourd'hui un grand nombre de choix politiques dans nos sociétés actuelles que la démocratie électorale est incapable de faire" (Warren, 2008, p. 4). Ce serait une défaillance du système représentatif, qui, depuis le 18<sup>e</sup> siècle en Europe et aux États-Unis, confie le pouvoir à des élus du peuple (Dujardin, 2007, p. 2).

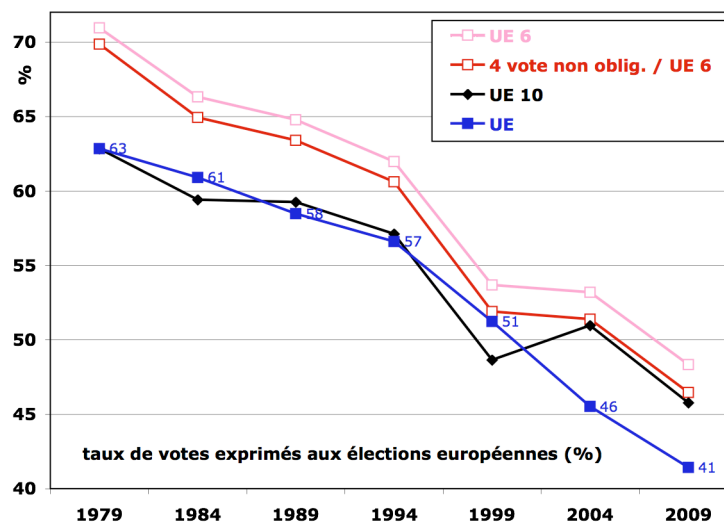


Figure 1 : Évolution du taux de votes exprimés aux élections du Parlement européen depuis son élection au suffrage universel : pour les 6 pays fondateurs (UE 6), les 4 d'entre eux où le vote n'est pas obligatoire (D, F, I, NL), les 10 États déjà membres lors de la première élection (UE 10), et l'ensemble de l'Union (UE : resp. 10, 12, 12, 15, 15, 25 puis 27 membres).

### 3.3. Rendre le pouvoir à la société civile

Face à la désertion de la sphère publique, à l'apathie et au désenchantement prétendus croissants des citoyens face à la politique, la gouvernance se présente comme une partie de la solution au problème de l'érosion de la cohésion sociale. Sa mise en œuvre est censée contribuer à éviter le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique en mettant l'accent sur la participation de la société civile aux prises de décisions ; elle devrait aussi contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public par l'action en réseaux et en partenariat (Saint-Martin, 2005, p. 87), afin de ne pas laisser une place excessive aux pouvoirs publics nationaux et internationaux considérés parfois comme trop bureaucratiques.

La notion de "société civile" s'est identifiée aux "parties prenantes" au cours de la migration de la gouvernance, de l'entreprise à l'Union européenne (cf. § 2). Le terme de gouvernance est notamment passé par l'école du sociologue britannique Anthony Giddens, qui a créé une théorie générale de la société, la société des parties prenantes ou des acteurs (*stakeholder society*). Avancé avant lui par les Démocrates américains, le terme *stakeholder* s'oppose à *shareholder*, qui désigne, dans le monde du capitalisme actionnarial, le détenteur de parts, l'actionnaire. La doctrine des parties prenantes prétend que la valorisation des produits d'une entreprise ne dépend pas des seuls actionnaires et managers : le fournisseur de matières premières, l'ouvrier qui fabrique une pièce détachée, le défenseur de l'environnement qui se soucie des conditions de production, le consommateur qui va donner un avis sur le produit livré, les syndicats, etc... sont autant de parties prenantes aux résultats de l'entreprise. Giddens a généralisé cette doctrine en affirmant que nos sociétés contemporaines devaient se constituer comme des sociétés de parties

prenantes, c'est-à-dire des sociétés dans lesquelles tous ceux qui ont intérêt à agir doivent pouvoir parler. Cette théorie a ensuite nourri le monde politique : la « bonne gouvernance » est celle qui donne voix à toutes les parties prenantes d'un problème donné (Dujardin, 2007).

## 4. Analyse du concept de gouvernance

Le terme de gouvernance est très souvent utilisé dans son acception générale d'art, manière ou mode de gouvernement. Pierre et Peters (2000) par exemple identifient trois types de gouvernance : hiérarchique (classique), par le marché et en réseaux ; Baker (2009) estime que le développement durable fait nécessairement évoluer la gouvernance. Notre but n'étant pas d'analyser les différents modes de gouvernement ou de décision, nous laissons de côté cette acception générale ou basique, dont on ne voit guère ce qu'elle apporte, et nous concentrons sur son acception particulière que nous avons vu naître au cours des dernières décennies au § 3 et dont les principaux arguments ont été exposés au § 2.

Pour sa part, Gerry Stoker (1998, p. 18) formule cinq propositions entourant le concept de gouvernance (compris comme mode particulier de gouvernement), qui résument assez bien nombre d'analyses du concept présentes dans la littérature :

- la gouvernance met en jeu un ensemble d'institutions et d'acteurs qui proviennent à la fois du gouvernement et du reste de la société,
- cette mise en réseau tend à effacer les frontières et les responsabilités entre les secteurs public et privé dans la quête de solutions aux problèmes économiques et sociaux,
- la mise en réseau de la gouvernance suppose et traduit un degré élevé d'interdépendance entre les participants comme dans toutes les situations qui présentent un problème d'action collective,
- la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ; les réseaux ainsi formés tendent à être autogouvernés ou autonomes,
- la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État, par de nouvelles techniques de gouvernement qui remplacent le contrôle par la coordination et l'orientation.

Après les avoir présentés, nous allons tenter ci-dessous d'analyser les principaux arguments et méthodes de la gouvernance, en apportant un soin particulier à ses rapports à la démocratie. Gouvernance et démocratie sont en effet deux modes de gouvernement, mais la première est un terme d'usage récent dans son acception actuelle, tandis que la seconde est une tradition politique ancienne, qui est en plus l'une des valeurs essentielles de nos sociétés. La force de la gouvernance résidant en partie dans les faiblesses de la démocratie réelle, nous examinerons si celles-ci sont inhérentes au concept ou liées à une conception particulière de la démocratie.

### 4.1. Gouvernance et développement durable

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, dite Commission Brundtland, est généralement créditée de la première définition explicite du développement durable, bien que des notions proches aient vu le jour bien avant. Dans son rapport intitulé « *Notre avenir à tous* », publié originellement en 1987 (CMED, 1989, p. 51), le développement durable est ainsi défini :

« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».

Depuis, il est généralement reconnu que le champ du développement durable repose sur trois 'piliers' (économique, social, et environnemental), qui ne sont d'ailleurs guère définis précisément. La littérature identifie deux principales acceptions du concept de développement durable, faible et forte, qui se distinguent notamment par le degré de substituabilité entre ces trois piliers, mais aussi par le contenu de l'environnement. La vision éconocentrée du développement durable considère plutôt le cadre de vie, c'est-à-dire des nuisances locales et réversibles produites par l'activité économique et qu'une meilleure gestion peut éliminer, tandis que l'acception forte considère plutôt des ressources naturelles globales non renouvelables qui sont indispensables à notre bonheur, et des nuisances irréversibles et globales. En quelque sorte le bruit ou le pétrole (cf. Joumard, 2009 pour une définition plus précise du terme).

Trois autres dimensions sont souvent associées au développement durable : les besoins, la prise en compte du long terme, et la gouvernance.

Le concept de besoin n'est guère défini. Personne ne peut dire en effet où commencent et où finissent les besoins, même les plus fondamentaux (besoins alimentaires exceptés), à moins de définir le besoin par la demande solvable, c'est-à-dire que son revenu détermine l'étendue de ses besoins (Rist, 2002). Max-Neef et coll. (1991) et à sa suite Rauschmayer et coll. (2008) nomment ce type de besoin (nourriture...) 'stratégie'. Ils définissent les besoins humains fondamentaux comme les dimensions les plus fondamentales de l'épanouissement humain, c'est-à-dire les raisons de l'action qui ne demandent aucune autre justification: subsistance, protection, affection, compréhension, participation... Le débat est ouvert, et nous en retiendrons la nécessité, afin que le concept de développement durable ne soit pas qu'une formule vague.

Le long terme est relativement bien défini : il s'agit des générations futures. Cela signifie quelques décennies, mais pourrait aussi signifier quelques siècles, voire quelques millénaires...

Le principe de gouvernance, ou de participation qui en est proche, est présent de manière récurrente mais assez diffuse dans la déclaration et dans les différents textes issus de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), dite aussi premier Sommet de la Terre et qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992. La déclaration adoptée à cette occasion affirme par exemple que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. [...] Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci » (CNUED, 1992, principe 10). La participation des femmes, des jeunes, des communautés indigènes ou locales, est notamment mise en exergue (principes 20, 21 et 22).

Cette dimension institutionnelle est depuis souvent présentée comme partie intégrante du concept de développement durable. Ce sont en effet deux notions assez contemporaines, mais la gouvernance n'est pas née avec le développement durable comme nous avons pu le voir au § 2, et ne lui est pas intrinsèquement liée.

## 4.2. Les choses sont complexes, mais limitées

La complexité et le morcellement du monde actuel sont très souvent avancés pour justifier la nécessité d'une nouvelle organisation du pouvoir (cf. § 3.1). Cet argument de la complexité, c'est-à-dire de la trop grande complexité pour l'entendement du commun, est fort ancien. L'ignorance du peuple justifie son refoulement systématique, à moins que ce ne soit son manque de temps et de goût pour les affaires publiques (Constant, 1819 ; Hermet, 2004), et ceci pour des théoriciens ou des praticiens de différents bords politiques comme l'indique Chomsky (2008).

Argument ancien, la complexité n'est cependant guère démontrée ni même illustrée. L'une des rares illustrations que nous avons trouvées dans la littérature étudiée est faite par Warren (2008, p. 5) - cf. § 3.1, et n'est guère convaincante : on peut se demander dans quelle mesure les oppositions aux extensions d'aéroports, la couverture médicale, le problème de la pauvreté, les OGM, la politique forestière, les problèmes de voisinage, le prix de l'énergie sont des sujets particuliers, locaux, ou touchent tout le monde. Ne posent-ils pas de véritables problèmes de société, qui devraient alors être traités à un niveau politique élevé et non pas seulement par les gens directement concernés ? L'argument du morcellement du monde ne reconnaît en quelque sorte que le phénomène NIMBY (*not in my backyard* : pas dans mon jardin), réduit les problèmes à des questions locales, méconnaît les questions sociales et finalement politiques que posent des questions qui ne sont pas que locales. Ainsi, pour reprendre les illustrations ci-dessus, l'extension d'un aéroport renvoie à la préoccupante croissance de la mobilité non durable et à la disparition des zones calmes ; la couverture médicale comme le problème de la pauvreté participent à la solidarité entre citoyens (ou à sa destruction) sans laquelle il n'y a pas de vraie communauté politique selon la thèse de Platon et d'Aristote dans l'Antiquité soulignée entre autres par des "libéraux" du 20<sup>e</sup> siècle comme Walter Lippmann (Audier, 2007) ; les OGM posent la question de la biodiversité, du principe de précaution, de la sécurité alimentaire dans le monde et du pouvoir de quelques multinationales semencières ; la politique forestière pose à nouveau la question de la biodiversité, ainsi que celle de l'effet de serre ; le prix de l'énergie renvoie à la disparition des sources d'énergie fossile abondantes, à l'effet de serre et aux inégalités sociales. Seuls les problèmes de voisinage semblent devoir rester des questions locales en l'absence de définition plus précise. Dans tous les autres cas, il y a même urgence à trouver par le débat public un intérêt commun qui ne peut se réduire à la juxtaposition des intérêts particuliers des divers groupes.

Une autre illustration fréquente mais assez générale de la complexité concerne le développement durable dont la promotion demande de tenir compte d'un grand nombre d'échelles temporelles et spatiales, par exemple de tenir compte des générations futures dans les décisions actuelles ou d'agir aux niveaux à la fois local et global (Baker, 2009, p. 4).

Ces exemples montreraient plutôt combien la société peine à prendre en compte la crise écologique. La problématique écologique et environnementale est il est vrai souvent une découverte récente pour nombre de chercheurs, décideurs et citoyens, qui se trouvent alors confrontés à une logique nouvelle qui leur apparaît complexe. Nombreux sont encore ceux qui réduisent les problèmes environnementaux à des phénomènes locaux, particuliers, et non systémiques. Mais, une fois cette phase de découverte et d'apprentissage passée, sera-t-il plus difficile de comprendre le monde qu'autrefois ? On peut en douter, les décisions et les choix passés n'ayant jamais été perçus comme faciles à leur époque.

Aujourd'hui, des courants de pensée importants, des forces politiques qui ont joué ou jouent un rôle majeur, se trouvent dépassées par ces questions, tandis que d'autres tentent de les prendre en compte depuis plusieurs décennies. L'histoire est ainsi jalonnée de disparitions de forces

politiques qui avaient joué un rôle essentiel, et d'apparition de nouvelles forces politiques traduisant les nouvelles exigences. On ne voit guère en quoi la situation actuelle est nouvelle et justifierait l'incompétence par essence de toute organisation politique ou l'inefficacité des formes classiquement démocratiques de gouvernement.

Un paradoxe fort de la gouvernance est qu'elle se veut une réponse à la complexité et à la fragmentation, mais qu'en même temps, en suscitant des pratiques plus ciblées, elle contribue elle-même à la fragmentation sociale (Saint-Martin, 2005, p. 93). Le découpage de la décision en de multiples lieux et secteurs rend obscure (voire inexistante) la ligne politique d'ensemble, et rend incompréhensible au citoyen de base la décision politique, comme c'est particulièrement le cas au sein de l'Union européenne. Promue d'abord par des élites et des notables, "experts" ou "décideurs", la gouvernance exclut de la décision politique les citoyens de base qui ne sont ni experts ni notables.

En parallèle, une grande partie du champ politique est présentée comme un ailleurs qui s'impose : c'est le cas de la mondialisation, de la technologie, de l'économie. Ces ailleurs correspondent à des forces naturelles, anonymes et incontrôlables au même titre que les aléas météorologiques, dont il faut gérer les risques et saisir les opportunités. Ils s'opposent à la raison d'une manière spécifique, par absence de toute gestion rationnelle des processus, par un non-gouvernement (Haarh, 2005, p. 27). La gouvernance et l'idéologie qui lui est associée réduisent tout d'abord le champ de la décision en estimant et en présentant comme naturelles des caractéristiques des sociétés actuelles historiquement construites, puis insistent sur la complexité de ce qui reste pour justifier des outils de décision très particuliers.

### **4.3. Définition de la démocratie**

Nouveau mode de gouvernement, la gouvernance se présente comme une nouvelle phase, une forme avancée de la démocratie, de la participation, de la proximité avec les citoyens, de la transparence et de l'efficacité, son adaptation à la nouvelle réalité du monde. Elle a été considérée comme une solution à ce qu'on a qualifié, dans les années 1970, de crise de gouvernabilité, attribuée aux prétendus excès de la politique démocratique (Kazancigil, 2005, p. 54) que dénonçaient par exemple Crozier et coll. (1975), sous les auspices de la très opaque et élitiste Commission trilatérale. Cela nous conduit à nous interroger sur les rapports entre gouvernance et démocratie, notamment à partir du cas sans doute emblématique de l'Union européenne, et tout d'abord à expliciter le concept de démocratie.

#### **4.3.1. Souveraineté populaire et droits fondamentaux**

Définir la démocratie est très délicat au vu de la variété des définitions. Selon le dictionnaire Larousse en 10 volumes, "la démocratie est un système politique, une forme de gouvernement dans lequel la souveraineté émane du peuple" ; selon le Robert, c'est "une doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens, ou une forme de gouvernement dans lequel le peuple exerce cette souveraineté. La démocratie place l'origine du pouvoir politique dans la volonté collective des citoyens et repose sur le respect de la liberté et de l'égalité des citoyens". Pour l'Encyclopedia Universalis, "ce n'est pas seulement une formule d'organisation politique ou une modalité d'aménagement des rapports sociaux ; mais une valeur : l'inaliénable vocation des hommes à prendre en charge leur destin, tant individuel que collectif".

Le respect de la liberté et de l'égalité des citoyens, base de la démocratie, est issu selon Florence

Gauthier (2009) du droit naturel de tout humain à vivre libre, à ne pas dépendre d'un autre homme, inventé au 12<sup>e</sup> siècle en opposition au droit divin, celui de l'Église, et au droit humain, celui des rois. Il est la conséquence du sentiment de besoin de justice, de réparation et de protection que tout individu ressent dès lors qu'il est victime d'une injustice, qui se rationalise ensuite en termes de droit. Il a ensuite été repris et étendu par l'École de Salamanque à l'occasion de la découverte de l'Amérique suivie de la destruction des sociétés dites indiennes, puis au 17<sup>e</sup> siècle à l'occasion de la révolution hollandaise, ensuite lors de la première révolution anglaise de 1640-1660, et enfin un siècle plus tard avec la révolution française. La démocratie a pensé et précisé la nécessité de se constituer en société politique dans le but de protéger les droits individuels et les libertés publiques, contre des dangers qui ont donc été précisés : esclavage, servage, salariat et son cortège de misère et de chômage, mais aussi à partir du 16<sup>e</sup> siècle, conquête extérieure et formes de domination par des puissances étrangères. Il ne s'agissait donc en rien d'une approche purement théorique. Ce droit de liberté est universel, ce qui veut dire tout simplement qu'il est réciproque : les hommes sont égaux en droit, l'égalité se définissant ainsi par la réciprocité du droit.

On peut donc aussi définir la démocratie comme une forme de rapports sociaux qui respecte les droits individuels et collectifs fondamentaux. Cet attachement aux droits fait de la démocratie une valeur. C'est en même temps une forme de gouvernement, un ensemble de modalités d'exercice du pouvoir, qui peuvent être considérées comme des conséquences du respect des droits. Dans cette forme de gouvernement, la souveraineté est exercée par le peuple, dont les citoyens sont égaux. Cette souveraineté populaire implique que soient observées, simultanément, plusieurs conditions essentielles : l'État de droit (souveraineté du peuple, garantie des droits fondamentaux, pouvoirs publics séparés et donc définis), le respect de la liberté et de l'égalité des citoyens, la séparation des pouvoirs constitué et constituant, des pouvoirs contrôlés par les seuls citoyens et limités systématiquement par des contre-pouvoirs, la réversibilité des décisions, notamment. Les institutions, qui mettent en oeuvre l'État de droit et la démocratie, y jouent un rôle central.

On doit en outre considérer la démocratie ou son absence non pas comme un état binaire, mais comme une tendance, et s'en tenir, sauf exception, à invoquer « plus de démocratie » ou à déplorer l'état « peu démocratique » d'un régime, ou parler de la présence ou de l'absence de tel ou tel des éléments principaux formant la démocratie listés ci-dessus.

Enfin, selon Jacques Rancière (2005), "la démocratie est le pouvoir de ceux qui n'ont aucun titre particulier à l'exercer, c'est-à-dire de tous". C'est un système politique, dans lequel la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens, plaçant l'origine du pouvoir politique dans la volonté collective des citoyens. Pour ce philosophe, la pratique spontanée de tout gouvernement tend à rétrécir la sphère publique, à limiter l'intervention des acteurs non-étatiques, en quelque sorte à privatiser le pouvoir, pour le confiner au sein des participants au pouvoir. La démocratie est alors le processus de lutte contre cette privatisation, la lutte pour l'élargissement du pouvoir de tous au détriment du pouvoir des puissants, la lutte pour l'élargissement du collectif au détriment du privé. Toujours selon cet auteur, élargir la sphère publique, cela ne veut pas dire demander l'empiètement croissant de l'État sur la société et sur chacun des citoyens. Cela veut dire lutter contre la répartition du public et du privé qui assure la domination de l'oligarchie (le gouvernement des puissants) dans l'État et dans la société. La démocratie n'est donc pas un état, mais un mouvement, une lutte continue.

#### **4.3.2. Gouvernement représentatif et démocratie**

La démocratie est cependant souvent réduite à l'élection des représentants (Manin, 1996). C'est à

la fin du 18<sup>e</sup> siècle que certains acteurs des révolutions française et américaine bâtissent un régime de gouvernement original, qu'ils appelleront gouvernement représentatif. L'élection est choisie pour désigner des représentants et, pour les forcer à ne pas trop s'écarter de la volonté des électeurs, elle doit avoir lieu régulièrement. L'élection s'impose au moins pour deux raisons : elle traduit un principe influent du droit romain («ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tous») ; elle permet de sélectionner une aristocratie. Aristote associait déjà élection et aristocratie et liait clairement démocratie et tirage au sort (comme dans les jurys d'assise). On retrouvera deux mille ans plus tard ces associations chez Montesquieu, Rousseau, Madison ou Sieyès entre autres, qui ne parlent jamais de démocratie représentative, mais de gouvernement représentatif ; le terme de démocratie est utilisé seulement pour désigner les régimes de démocratie directe (Manin, 1996). Dans les régimes représentatifs, le peuple est déclaré souverain, bien qu'il ne participe pas au gouvernement (Henry et Pouille, 2008). Les représentants sont autonomes et votent selon leur conviction, et les citoyens sont uniquement invités à voter pour quelqu'un d'autre s'ils sont mécontents. Selon Manin (1996), la distinction gouvernement représentatif / démocratie doit donc être reformulée :

- Un gouvernement représentatif n'est pas un gouvernement caractérisé par l'existence d'assemblées ; c'est un gouvernement dans lequel à aucun moment n'intervient le peuple en corps ; au contraire, une démocratie est un régime dans lequel le peuple intervient en corps, parmi d'autres organes.
- Un gouvernement représentatif n'est pas un gouvernement du petit nombre, c'est un gouvernement dans lequel les organes représentatifs sont élus ; une démocratie est un régime dans lequel le recrutement aux organes de pouvoir (autres que le peuple en corps qui par définition ne se recrute pas) se fait par tirage au sort.

Voilliot (2008) montre combien le vote pour un candidat, notable ou représentant d'un parti, tourne en défaveur des candidats les moins établis et que, loin d'être l'expression d'un libre choix entre des opinions politiques, l'élection est avant tout une délégation aux notables, assez éloignée d'une élection entendue comme l'agrégation de préférence politiques individuelles.

### **4.3.3. Une société ou des individus**

Un autre clivage ancien mais qui n'a guère perdu de son actualité ni de sa pertinence sépare deux visions de la démocratie : d'un côté, celle d'une démocratie de l'individu, qui tend à réduire l'espace public à la garantie de la coexistence entre les intérêts distincts et parfois conflictuels des diverses composantes de la société ; de l'autre, une conception plus proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la liberté de former ensemble une société politique. Ce clivage correspond à deux conceptions de l'intérêt général (Conseil d'État, 1999) :

- L'une, d'inspiration utilitariste, voit dans l'intérêt commun la somme des intérêts particuliers, laquelle se déduit spontanément de la recherche de leur utilité par les agents économiques par le biais d'une analyse coûts-bénéfices exprimée en valeur marchande. Cette approche laisse peu de place à l'arbitrage de la puissance publique.
- L'autre conception, d'essence volontariste, ne se satisfait pas d'une conjonction provisoire et aléatoire d'intérêts économiques, incapable à ses yeux de fonder durablement une société. L'intérêt général, qui exige le dépassement des intérêts particuliers, est d'abord, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'État la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par-delà leurs intérêts particuliers.

Il ne suffit cependant pas d'élaborer des compromis ou de rechercher une conciliation entre divers intérêts privés ou publics pour dégager plus sûrement un intérêt général. L'intérêt général

est, par nature, rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts, entre lesquels il faut en fin de compte arbitrer et choisir (Conseil d'État, 1999).

Selon Gobin (2005), le modèle du pouvoir politique dominant dans les pays d'Europe de l'Ouest de 1945 à 1975, modèle d'essence volontariste qu'elle qualifie d'État social de services publics, avait permis, quoique encore imparfaitement, de réaliser le mieux l'idéal démocratique. Sa forme étatique était le résultat d'un long travail de délimitation, entamé à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, entre ce qui relève des intérêts privés et de l'intérêt collectif des populations afin de faire primer ce dernier sur les premiers. La sociologie naissante avait en effet permis de faire percevoir qu'une société ne peut jamais être réduite à une somme d'actes individuels, qu'il existe des rapports sociaux qui nécessitent une organisation collective et des droits sociaux collectifs que seul un pouvoir politique qui s'oblige à un travail de distanciation face aux multiples intérêts privés (commerçants, industriels, financiers, religieux...) peut être capable d'imposer et de faire respecter. Ce fut par ce travail de distanciation que naquirent les espaces publics où de plus en plus de ressources furent socialisées, c'est-à-dire soustraites à des logiques privées (recherche du profit ou du pouvoir personnels, charité, paternalisme...) : espaces publics de l'enseignement, de la santé, de la protection contre le chômage et les accidents de travail, de l'organisation des transports, de l'énergie, de la culture, de la recherche...

#### **4.3.4. Les faiblesses de la démocratie réelle**

Aujourd'hui, c'est, pour l'essentiel, la vision volontariste de l'idée d'intérêt général qui est en question. La critique marxiste avait déjà fait valoir que l'intérêt général n'était en réalité que l'intérêt des classes sociales qui avaient conquis le pouvoir au sein de l'État. La pensée libérale contemporaine met l'accent sur les risques politiques que fait courir la notion volontariste d'intérêt général à la société civile et aux libertés individuelles (Conseil d'État, 1999). Ces critiques entraînent un recul de la croyance dans l'intérêt général, un repli des individus sur leurs intérêts propres et une désaffection profonde pour la défense des idéaux collectifs.

D'autres critiques comme Bourdieu (1999) mettent l'accent sur l'autonomisation du personnel politique par rapport aux citoyens, sur la déconnexion du champ politique du reste de la société due à leur professionnalisation croissante ces dernières décennies. Cette autonomisation peut mener à ce que les actions des hommes politiques soient liées à la reproduction du système et de l'appareil qui leur garantissent une existence politique. Se définissent alors des intérêts qui sont indépendants des intérêts des simples votants, et encore plus des citoyens dans leur ensemble, les hommes politiques partageant des intérêts collectifs propres par-delà leurs divergences affichées (voir par exemple Lefèbvre, 2008). Ce phénomène est aggravé par les journalistes politiques qui connaissent mieux le petit monde de la politique (et sont les seuls à le connaître) que les problèmes qui devraient y être débattus. De plus, comme dans tout groupe professionnel, il existe une complicité au sein du groupe vis-à-vis de ceux qui n'en font pas partie : les hommes politiques sont entre eux, sont tous au fait des pratiques, normes, valeurs et moeurs du milieu dont ils font partie.

Pour des raisons proches, Mendès France (1962) estime que le bulletin de vote reste "symbolique" si les citoyens se contentent de cette forme de souveraineté. Il n'y a en effet pour lui de réelle "volonté nationale" que si le peuple agit directement dans une multitude d'organisations, locales ou nationales, qui irriguent la vie publique. Le républicanisme mendésiste exalte ainsi l'"esprit civique" que Montesquieu appelait "vertu ou amour de la République, c'est-à-dire chose publique". Il s'agit là d'un mode de gouvernement complémentaire et non alternatif aux formes classiques du gouvernement démocratique.

La gouvernance tente de contourner la distanciation du politique et de la société par la mise en

avant de la société civile au travers des groupes les plus nombreux possible, sans guère se soucier de la souveraineté populaire. Pour Hermet (2004), la démocratie n'est alors plus qu'un terme obligatoire et incontournable mais assez vide de sens (supprimez la peine capitale, élisez un Parlement, parlez de l'État de droit et des droits de l'Homme, et vous serez démocratiques...). L'important est de prononcer le mot, de se dire démocratique : ce n'est alors qu'un code de bonne conduite autoproclamé et non pas la bonne conduite elle-même.

## **4.4. Les acteurs**

Le concept de gouvernance ne répond finalement plus tant, à présent, au problème de la production d'un "bon gouvernement", assurant une gestion saine des affaires publiques, qu'à la question de savoir comment, au total, gouverner sans gouvernement tel que les démocraties occidentales le connaissent. En ce sens donc, le concept de gouvernance s'affirme comme un modèle politique (Robert-Demontrond et Bezaudin-Péric, 2005, p. 247).

### **4.4.1. Définition de la société civile**

Un élément essentiel de la gouvernance est la place donnée à la "société civile".

La société civile est un terme d'origine philosophique. Il a d'abord été promu par les adeptes du droit naturel aux 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles qui considéraient que c'était la société et non le gouvernement qui était porteur du principe de civilisation, et qu'il appartenait à la « société » civile de « civiliser le gouvernement », d'en faire un « gouvernement civil », en le mettant au service de la société (Locke, 1690 ; Paine, 1791). Le terme a ensuite été défini par Hegel (1821, §182) : "dans la société civile chacun est pour soi-même une fin, tout le reste n'est rien pour lui. Toutefois, sans relation avec un autre, il ne peut pas atteindre sa fin ; les autres sont donc un moyen pour les fins du particulier". Il s'agit donc, face à l'Etat, de la sphère des intérêts particuliers. On pourra donc dire que la société civile, c'est l'ensemble des citoyens qui, hors de la sphère politique et étatique, et dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales constituent la société et expriment leur volonté de participation. Ils le font à travers des organisations très diverses ayant des objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre (Cassen, 2002, p. 2-3).

L'usage communautaire (européen) de l'expression "société civile" date du milieu des années 1990, au moment où se posent les questions de la place des citoyens dans l'Union, de la légitimité de l'Europe et de ses institutions - et notamment de la Commission européenne qui est la seule des trois institutions majeures de l'Union européenne à ne pas être mandatée par le suffrage universel. Dans la gouvernance, la société civile est une réalité mélangeant les associations privées avec des fonctions d'intérêt public (ONG, associations charitables religieuses ou laïques, etc.) et le marché. Pour Jean Leca (1996, p. 339), « la gouvernance consiste [...] dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics ». Et pour Balme et Chabanet (2002, p. 108), elle « se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive ». La gouvernance pourrait, en définitive, se résumer pour l'essentiel dans cette formule : « Un gouvernement des organisations, par les organisations et pour les organisations » (Andersen et Burns, 1996, p. 229), que celles-ci soient publiques ou privées, des entreprises ou des associations, à but lucratif ou non... (Hermet, 2004).

La notion permet à la fois de prendre en compte le rôle et la présence des groupes d'intérêt dans

l'élaboration des politiques publiques communautaires et de donner une existence à un peuple européen qui, à défaut de se manifester dans les urnes, pourrait être présent à travers l'action de représentants spécialisés dans différents domaines économiques et sociaux (Michel, 2005).

La société civile estompe ainsi les cloisons entre public et privé. Elle réintroduit les groupes d'intérêt privé dont la tradition rousseauiste condamnait nettement les « brigues » au nom de l'intérêt général. Il n'y a là rien de nouveau : James Madison défendit en 1787 aux États-Unis une conception de la démocratie fondée sur les groupes sociaux, que Tocqueville importa en France au 19<sup>e</sup> siècle, prônant la nécessité des associations où il voyait un rempart contre « la tyrannie de la majorité ». David Truman (1951) a ensuite théorisé cette conception, affirmant que les décisions gouvernementales ne doivent être que le résultat négocié des rapports de force entre groupes d'intérêts variés. L'Union européenne ne fait que privilégier aujourd'hui cette conception pluraliste au détriment des préceptes rousseauistes (Lecherbonnier, 2007).

La société est fragmentée en une multitude d'intérêts catégoriels défendus par ce qui est souvent appelé "engagement citoyen" au travers de processus consultatifs ou décisionnels très divers : conférences de consensus, conférences citoyennes, jurys citoyens, assemblées citoyennes, délibérations, dialogues en ligne, planifications délibératives, budgets participatifs, cercles d'étude, cellules de planification, apprentissage collaboratif, etc (Warren, 2008, p. 4).

Cependant, parmi toutes les pratiques participatives, une distinction essentielle est à faire selon leur place dans le processus de décision et notamment vis-à-vis des institutions démocratiques : viennent-elles en complément des processus de décision basés sur la souveraineté populaire, ou viennent-elles en remplacement ? La gouvernance européenne mélange les deux, et a donc tendance à abolir la primauté absolue que devraient avoir la souveraineté populaire et les mécanismes qui tendent à la rendre effective.

#### **4.4.2. Société civile en place du citoyen**

Selon Gobin (2002), le réseau propre à la gouvernance européenne s'unit dans le partage d'une vision de "pluralisme communautaire". Pluralisme car l'existence du plus grand nombre possible d'associations déterminerait la qualité de la représentation de la population, communautaire car la société est perçue comme une communauté soudée autour d'un consensus sur des valeurs communes (le développement du marché, du libre-échange, de la modernité et de la compétitivité).

Selon ce même auteur, dans ce type de construction politique, la représentation du peuple est remplacée par un système de participation des notables (aujourd'hui rebaptisés experts) et des lobbies. Ceux-ci, qu'ils soient au service des intérêts industriels et financiers ou au service d'intérêts plus généraux (écologie, féminisme, culture...) ne parasitent donc pas le système politique européen ; ils sont une partie intégrante d'un système politique qui s'est construit de manière à affaiblir les principes politiques constitutifs de la démocratie, qui ne peut exister sans la reconnaissance d'une pluralité de projets sociopolitiques et d'intérêts sociaux, qui s'affrontent. La multitude d'associations mises sur un pied d'égalité (l'important c'est le nombre) prend la place du peuple. Or l'absence d'une régulation claire concernant l'accès des groupes d'intérêt aux institutions européennes, leur rôle en tant que fournisseurs d'expertises ou de positions citoyennes entraîne le déséquilibre constaté entre les acteurs possédant des ressources financières, sociales, culturelles et d'expertise et ceux qui ne les possèdent pas (Saurugger, 2003). Ce que déconstruit ce modèle, ce sont conjointement la représentation qui désigne l'origine de la souveraineté du pouvoir démocratique dans le peuple et dans le peuple seul, et celle qui faisait des mandats par élection représentative (voire par tirage au sort comme dans les jurys d'assise) les seules voix autorisées à parler au nom du peuple (Gobin, 2002).

La construction d'une coopération entre acteurs – dont on fait semblant de croire qu'ils sont de force égale dans la négociation, associée à un résultat agréé en commun, rend tous les participants responsables du résultat, permettant d'associer personnellement les plus faibles à la responsabilité du résultat qui est collective. La notion de responsabilité politique du pouvoir politique se délite : tout le monde participant à tout, l'identification des personnes qui prennent les décisions et des lieux où se décident réellement les politiques est de moins en moins claire (Gobin, 2002). Le développement de cette culture du partenariat bloque de fait l'émergence d'instances sociopolitiques de contre-pouvoir, et débouche sur une remise en cause radicale de la nécessité du conflit démocratique en réactivant l'espoir d'une société réconciliée, qui ne serait plus porteuse de grands clivages politiques mais de simples inégalités naturelles qu'il s'agirait d'administrer (Gobin, 2005). La synthèse, le consensus, est réputée avoir obtenu un accord unanime, la solution 'technique' avoir été plébiscitée par tous comme la meilleure.

Dans cette culture du consensus, très rapidement, les revendications, les oppositions, les intérêts divergents tendent à devenir secondaires ; ce qui importe c'est la preuve de la capacité à bien s'entendre, matérialisée par un accord. L'accord devient dès lors en soi plus important que son contenu, comme l'exprime Emilio Gabaglio (2003), secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats de 1991 à 2003 : "Dans cette culture du partenariat, le processus en lui-même, c'est-à-dire négocier des accords pour négocier des accords, prévaut sur le contenu des accords. Pour s'affirmer et être reconnu comme acteur central, il faut produire des accords, à la limite quels qu'ils soient" (Gobin, 2005).

#### **4.4.3. La distinction public / privé**

La distinction entre ce qui est public et ce qui est privé est un aspect fondateur de l'ordre politique : il existe ainsi des affaires qui intéressent la communauté dans son ensemble (publiques) et d'autres qui intéressent des individus ou des groupes particuliers (privées). Le cadre de la décision politique est un cadre public, un espace public, parce qu'il intéresse toute la communauté ; dans une démocratie, tous les citoyens ont accès à la prise de décision collective dans cet espace public, même si c'est de manière plus ou moins directe. Les citoyens sont toujours des individus que la loi considère égaux. Ces citoyens assemblés réellement et directement ou de façon indirecte et virtuelle dans un espace public constituent dans une démocratie le seul sujet collectif dont la volonté a force de loi : cela permet que personne ne soit soumis à un autre homme (principe de liberté) et que tous le soient aux lois (principe d'égalité).

La gouvernance vient bouleverser cet ordre : le président de la Commission européenne Romano Prodi (2000, p. 6) explique par exemple que « nous devons cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité » et que « l'Europe n'est pas administrée que par les institutions européennes, mais aussi par les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que par la société civile ». Il affirme ainsi que la société civile aurait des fonctions d'administration qui étaient par essence réservées à la puissance publique (Cassen, 2002, p. 6-7).

La gouvernance suggère ainsi que la substitution de l'État démocratique par une sphère de transactions contractuelles induit une plus grande liberté et une plus grande capacité d'initiative pour tous. Cependant, l'État réellement démocratique, en dérivant sa légitimité de l'existence d'un espace public où les citoyens sont égaux en droit, constitue pour l'instant la seule garantie de l'égalité des citoyens. Tout autre plan et, concrètement, celui de la société civile, sans parler de celui du marché ou de celui de l'entreprise, est un lieu d'inégalité ou de domination de certains individus par d'autres.

#### 4.4.4. Les réseaux inégaux

Évoquer de manière uniforme les parties prenantes conduit implicitement à les considérer sur un même pied d'égalité. Or, les organisations de la société civile sont très inégales en termes de moyens financiers et culturels, de capacité à se faire entendre et donc de pouvoir. Selon l'analyse de Fung et Wright (2005), il serait naïf d'ignorer l'existence d'asymétries de pouvoir dans les processus de délibération participative et de croire que la question du pouvoir ne pèse pas sur les dynamiques participatives. Lors de ces phases délibératives, tout le monde ne participe pas car la participation se fait en fonction de sa place dans la société. Le phénomène de l'abstention, déjà important aux élections où le vote est anonyme, est encore bien plus massif dans l'expression publique des individus, où rares sont ceux qui se risqueront à proposer des idées allant dans une direction opposée aux intérêts des pouvoirs ou aux idées dominantes.

Il en est de même au sein des groupes : ainsi, selon Gobin (2002), la puissance des secteurs industrialo-financiers et leur proximité idéologique avec l'*establishment* européen leurs permettent de multiplier de manière impressionnante les structures d'expertise de toutes sortes consultées ou plus étroitement associées dans le processus de fabrication des normes *stricto sensu* et des orientations normatives du pouvoir européen, donnant l'illusion d'une légitimité démocratique à ce pouvoir qui consulte largement. Si les voix critiques sont bien présentes dans ce système où des procédures sont installées pour "recueillir leurs doléances", elles ne feront néanmoins jamais le poids face à la masse des organisations qui défendent les intérêts marchands. Ces "associations partenaires" remplissent grâce à leur nombre une fonction de légitimation au sein d'un système à faible légitimité, le pouvoir européen. Ces voix critiques participent en outre indirectement à l'idée qu'il n'existe plus de grands courants qui s'affrontent mais une multitude d'intérêts divers et contradictoires qui empêcheraient désormais d'établir des lois et des droits de type universel.

Si l'inégalité des réseaux est manifeste dans la gouvernance européenne, il en est de même au niveau international. Toro (2005, p. 188 et suivantes) analyse ainsi le rôle des réseaux trans-gouvernementaux entre deux pays très inégaux, le Mexique et les États-Unis, pour lutter contre le trafic de stupéfiants. Elle montre que la coopération entre hauts fonctionnaires de deux pays qui n'ont absolument pas les mêmes capacités techniques et institutionnelles en matière de lutte contre les trafiquants et qui sont dans un rapport d'extraordinaire inégalité de puissance, a amené le pays le plus faible à se soumettre largement aux desiderata du pays le plus fort, qui a en fait simplement exporté, imposé, sa politique.

De même selon Kapp (2008), les grandes ONG occidentales ou mondiales qui participent à la définition de politiques de développement et de conservation ou protection de la nature sont, vis-à-vis des communautés autochtones, dans un rapport de forces. Certaines ONG préfèrent s'associer à des compagnies d'extraction plutôt qu'avec des communautés locales, pour entrer par exemple dans leur conseil d'administration. Ce qu'expriment les organisations autochtones, c'est surtout leur frustration de ne pas voir les ONG leur accorder leur confiance pour gérer ou du moins participer à la gestion des ressources naturelles. La conservation de la nature est alors le prétexte pour que des non-autochtones gèrent les territoires autochtones, en augmentant les contraintes sur les populations locales bien plus que sur les populations du Nord, en sommant les autochtones de réparer en partie les atteintes à l'environnement dont sont responsables les populations du Nord.

C'est ce qu'exprime fort bien Cristovam Buarque (2000), futur ministre brésilien de l'éducation, lors d'un débat à New-York. Interrogé à propos de l'idée d'internationalisation de l'Amazonie par un jeune Américain qui espérait la réponse d'un humaniste et non pas celle d'un Brésilien, Buarque répondit : "En tant qu'humaniste cependant, conscient du risque de dégradation du

milieu ambiant dont souffre l'Amazonie, je peux imaginer que l'Amazonie soit internationalisée, comme du reste tout ce qui a de l'importance pour toute l'humanité. Si, au nom de l'éthique humaniste, nous devons internationaliser l'Amazonie, alors nous devrions également internationaliser les réserves de pétrole du monde entier. [...] De la même manière, on devrait internationaliser le capital financier des pays riches. [...] Avant l'Amazonie, j'aimerais assister à l'internationalisation de tous les grands musées du monde. [...] Si les États-Unis veulent internationaliser l'Amazonie, à cause du risque que fait courir le fait de la laisser entre les mains des Brésiliens, alors internationalisons aussi tout l'arsenal nucléaire des États-Unis. [...] En tant qu'humaniste, j'accepte de défendre l'idée d'une internationalisation du monde. Mais tant que le monde ne me traitera que comme un Brésilien et non comme un citoyen internationalisé, je lutterai pour que l'Amazonie soit à nous. Et seulement à nous !"

#### **4.4.5. La gouvernance en appui au citoyen**

Il reste que dans de nombreux cas, la participation de citoyens ne se substitue pas à la souveraineté populaire, mais vient en complément. Par exemple, le budget participatif de Porto Alegre, Belo Horizonte et à Brasilia a permis d'accroître la participation des citoyens, de rendre plus transparents les processus de prise de décision et de distribution des biens publics et d'éliminer les pratiques clientélistes traditionnelles (Prud'homme, 2005, p. 113). Il en est de même des conférences de citoyens ou des débats publics organisés en France lors des grands projets d'infrastructure (Revel et coll., 2007).

Une autre distinction doit être faite, selon le mode de désignation des citoyens. En effet, dans la plupart des cas et fondamentalement dans la gouvernance, participe qui veut, c'est-à-dire qui peut, qui en a les moyens et essentiellement les moyens matériels, voire culturels : l'inégalité est alors manifeste entre les citoyens comme nous l'avons vu plus haut. Il n'en est pas de même dans le cas des conférences de citoyens ou ateliers citoyens (Fourniau et Tafere, 2007) où les participants sont choisis pour être représentatifs de la population en excluant les professionnels ou militants du sujet. Cette procédure se rapproche du tirage au sort des représentants du peuple (Manin, 1996, p. 44 et suiv. ; Rancière, 2005, p. 49 et suiv.) qui est beaucoup plus proche de la démocratie que la démocratie représentative (cf. § 4.3.2). Bien que beaucoup de promoteurs actuels des conférences de citoyens s'en défendent, ces formes se rapprochent de la définition de la démocratie, dans la mesure où les tirés au sort seraient suffisamment nombreux pour représenter la diversité des citoyens.

La participation des citoyens, tout comme la démocratie, ne peut par ailleurs pas être imposée de l'extérieur. Il faut donner à la population l'opportunité de "faire son droit" (Le Roy, 1995) en s'appuyant sur ses propres structures, sous peine de destruction des sociétés ainsi sommées de participer (Rey, 2008), ce que seuls leurs citoyens ont la légitimité de faire, de leur propre volonté. Cette remarque est importante pour la gouvernance mondiale, quand des organisations non nationales (ONG ou non) veulent à tout prix faire participer la population locale de pays en développement, selon leur propre conception de la participation.

### **4.5. La gouvernance comme filtre social**

Nous avons vu que la gouvernance fait de la société civile le pilier de la décision politique et que ses composantes sont dans un rapport de pouvoir très inégal. Partie de la société civile, l'expert y joue un rôle particulier.

#### 4.5.1. Filtre social de fait, voire revendiqué

Selon Magnette (2005), toutes les études montrent que, dans la pratique, les formes de participation restent très élitaires. Du budget participatif brésilien à la gouvernance européenne, la participation touche moins d'un millième de la population. La gouvernance risque alors de réduire la démocratie aux groupes actifs, à un tout petit groupe de personnes qui se cooptent et sont à l'aise dans un jeu complexe. La complexité n'est en effet pas un problème pour des professionnels de la chose politique dont elle renforce en outre le pouvoir en excluant la masse des citoyens. De plus, la gouvernance n'aide pas à clarifier la perception des enjeux par les citoyens, mais accentue au contraire la complexité du jeu politique, dans la mesure où elle dilue les lieux de négociation et brouille les frontières entre sphères publique et privée.

La gouvernance ne serait alors que la dernière expression de l'exclusion de la plupart de la chose publique, ce qui est à l'évidence le contraire de la démocratie.

Pour Hermet (2005, p. 17), selon certains théoriciens, "la démocratie a [le] défaut rédhibitoire de se trouver soumise aux humeurs électorales versatiles et en définitive inacceptables d'un Peuple ignorant". Ce même auteur affirme que "[les] théoriciens élitistes et [des] praticiens qui ont le gouvernement démocratique pour profession [...] semblent considérer les professionnels associés en pratique ou en droit à l'exercice de l'autorité comme des acteurs plus rationnels que le peuple des électeurs" (Hermet, 2004, p. 9). La démocratie bruxelloise se définit ainsi dans un document du Parlement européen (Burns, 2000) comme "démocratie organique". Cette formule caractéristique de la rhétorique des régimes autoritaires ibériques et des gouvernements militaires latino-américains des années 1950-1975 est pour Hermet (2005, p. 43) l'expression la plus exacte pour désigner la variété de démocratie avec adjectif à laquelle la gouvernance pourrait s'assimiler, si l'on omet leurs procédés directement répressifs. Cette démocratie bruxelloise ou organique est caractérisée par l'institutionnalisation et la mise en oeuvre systématique d'un pluralisme limité mais effectif. Dans les dictatures, il s'agissait de protéger l'État des secteurs considérés comme indésirables de la société civile. Dans la gouvernance, ce pluralisme limité vise à s'affranchir de la contrainte démocratique ou de la pression de la base de chaque secteur, tout en s'abstenant en principe d'en rejeter aucun a priori ; par exemple, s'agissant d'un syndicat, par le truchement de négociations au sommet efficaces et rapides dont les dirigeants n'auront pas à rendre compte à la masse des affiliés (Hermet, 2005, p. 43).

Ces procédures de négociation sans témoins entre partenaires cooptés se font maintenant sous couvert de la "bonne gouvernance". Or la publicité des avis, le débat public entre personnes égales au moyen d'arguments disponibles pour tous, est un principe essentiel de la démocratie, lié aux principes de liberté (d'opinion) et d'égalité (égal accès aux arguments), auxquels l'"élitisme" s'oppose (Haarh, 2005, p. 27). L'absence de témoins permet aussi d'échanger des arguments éminemment privés, comme des avantages pour l'interlocuteur ou l'organisation qu'il représente, qui peuvent à l'occasion aider à atteindre le consensus.

#### 4.5.2. Les experts

L'idée selon laquelle le simple citoyen est incapable de comprendre la grande complexité de la réalité sociale et économique et doit se contenter de déléguer son pouvoir de décision à des experts est un élément essentiel du dispositif de la gouvernance. Or, sur nombre des sujets cités par Warren (2008, p. 5) comme ne pouvant intéresser que les citoyens directement concernés et touchés (cf. § 3.1), l'ensemble des citoyens semblent avoir un avis assez clair : les sondages, malgré leurs faiblesses, en rendent bien compte ; il y a même souvent une opposition assez nette entre les décisions politiques et les positions des citoyens. Guibert et Harribey (2005) comme Fourniau et Tafere (2007) prennent l'autre exemple des conférences de consensus ou des ateliers

citoyens en matière de choix techniques qui montrent là aussi que, "contrairement aux préjugés des partisans du despotisme éclairé, les simples citoyens sont capables d'altruisme, de choix d'une grande complexité et à long terme, et ne sont pas gouvernés par les passions (contrairement aux élites éclairées actuelles qui ne sont gouvernées que par la passion du profit)". Ces exercices portent d'ailleurs généralement sur des sujets liés à la problématique écologique ou environnementale, où les citoyens intègrent apparemment sans difficulté particulière les différentes échelles temporelles et spatiales. À un autre niveau, les débats menés à l'occasion des référendums en 2005, 2008 et 2009 sur les traités européens en France, aux Pays-Bas et en Irlande ont montré, par la qualité des débats qui les ont animés, que les citoyens étaient tout à fait capables de s'approprier les sujets les plus complexes et de discuter les impacts des décisions politiques sur leur propre vie. Il semble donc bien que les citoyens soient capables de prendre position sur les sujets les plus divers.

Loin de l'appropriation de la chose publique par les citoyens, dans la gouvernance, la rationalité de l'expertise exprime la croyance que les solutions optimales peuvent être identifiées par l'application de connaissances techniques spécialisées. Les choix ne sont jamais fondamentalement politiques, mais sont issus d'une simple optimisation technique dont les experts sont chargés.

Nouveaux acteurs de la gouvernance, les experts se définissent non pas comme une élite du pouvoir, mais comme une élite du savoir. Le savoir étant perçu comme beaucoup plus objectif et neutre que le pouvoir, les experts, ainsi que ceux qu'ils conseillent, sont au plus près du vrai et par la même occasion du bien (voir Ravetz et Funtowicz, 1991). Les experts mêlent de manière indifférenciée professionnels du domaine et chercheurs, ce qui permet aux premiers de bénéficier quelque peu du capital de confiance des seconds. Or, les chercheurs ont un domaine de réelle expertise scientifique particulièrement étroit, qui n'est de plus jamais exempt de débats scientifiques. Il n'y a de vraie expertise scientifique individuelle qu'hyperspécialisée. Les discours des scientifiques et des experts sont en outre dominés par des informations fragmentées, partielles et souvent contradictoires. Pour étendre le champ de l'expertise, elle doit devenir collective au sens où elle couvre l'ensemble des aspects d'un problème, ce qui pose des problèmes qui ne sont pas d'ordre scientifique (même s'ils peuvent être abordés par des méthodes scientifiques), mais politique au sens le plus fondamental.

Ainsi, dans le domaine de l'environnement, chaque chercheur du domaine ne couvre qu'un champ très réduit : un sous-domaine des impacts sanitaires, des nuisances acoustiques, de l'effet de serre, de la diminution de la biodiversité ou de la pollution des eaux, mais jamais tout cela à la fois, ni même l'ensemble des impacts sanitaires, ou l'ensemble des nuisances acoustiques, etc... En effet, la prise en compte simultanée de ces différents impacts pose des questions proprement sociales, par exemple : les effets à long terme sont-ils plus préoccupants que les effets à court terme ? Faut-il privilégier la santé et le bien-être de l'homme au détriment de la santé des écosystèmes ? Quelle place donner au bien-être par rapport aux impacts sur la santé (au sens restreint du terme) ? Les chercheurs n'ont aucune légitimité pour répondre à ce genre de question, au contraire des citoyens. Les chercheurs pourront tout au plus mesurer correctement la réponse sociale à ces questions. Or toute élaboration d'une norme, d'une décision politique fait inmanquablement appel à des choix sociaux de ce type, à côté éventuellement de connaissances hyperspécialisées. Même dans des domaines *a priori* purement scientifiques, comme la construction d'indicateurs mesurant la qualité écologique d'un écosystème, Turnhout et coll. (2007, p. 221) estiment que les indicateurs écologiques sont formatés par des préférences et considérations politiques pour protéger certaines espèces, certains types de nature...

Les experts non chercheurs, issus du monde économique-politique, ont bien évidemment aussi un champ d'expertise, mais encore plus balisé par des présupposés, comme par exemple la plus

grande efficacité de la gestion privée, souple, automatiquement optimisée grâce au marché, en comparaison de la gestion publique source de gaspillages, de rigidités, de passe-droits et de corruption. Ou dans le domaine de l'environnement, la croyance en la toute puissance de la technique pour résoudre les problèmes actuels, ou la primauté du phénomène NIMBY (*not in my backyard* : pas dans mon jardin) dans les préoccupations environnementales des citoyens. Toutes choses qui ne sont que des opinions.

La participation des experts à l'élaboration de normes et politiques demande en outre que ceux-ci adhèrent pour l'essentiel à la dynamique du système qu'ils servent. C'est particulièrement vrai dans la gouvernance européenne. Selon Gobin (2002), pour que les experts acceptent de détourner une partie de leur énergie pour servir la cause européenne et se transformer partiellement en "annexes administratives" des institutions européennes, il faut que le pouvoir européen crée de l'adhésion. Nul ne peut comprendre le fonctionnement de ce système de pouvoir sans poser comme préalable à la compréhension que nous nous trouvons dans un système de type militant. Si dans le système politique européen, certaines critiques peuvent être acceptées, digérées sur des points secondaires, les partenaires sont amenés par la logique de leur participation à accepter l'essentiel de l'idéologie dominante présentée comme relevant de la nature des choses et non du choix des hommes ; ils doivent se muer en adeptes, en diffuseurs des symboles (un drapeau, une monnaie, des colifichets bleus étoilés de toute sorte) ; ils doivent croire en "l'Europe", de manière quelque peu naïve, sa montée en puissance étant positive quelles qu'en soient les caractéristiques. Il s'agit d'un système à double influence : les partenaires jugés bons reçoivent de multiples avantages matériels et symboliques (le titre d'expert et la rémunération qui l'accompagne, le sentiment de faire partie d'une élite cosmopolite, le droit à un accès privilégié auprès des sources du pouvoir, une influence politique même limitée...) et en échange, ils donnent une partie de leur temps de travail en prestations pour l'administration européenne (conception de programmes et même partiellement de textes normatifs, évaluation de projets, aide à l'exécution et à la diffusion des politiques européennes, contrôle a priori et a posteriori du contenu des recherches et des études financées...). De leur côté, les institutions européennes gagnent en crédibilité, les choix faits étant présentés comme techniques, et même parfois scientifiques, et non politiques. La participation d'experts, forcément 'indépendants', renforce ainsi la légitimité apparente des décisions prises et de ceux qui les prennent.

## 4.6. Méthodes de la gouvernance

Avec la gouvernance, les sources du droit sont multiples : lois, contrats, jurisprudences, déclarations d'intention... Ce droit est en négociation constante, la volonté générale laissant la place aux jeux des volontés particulières par le biais de la participation d'acteurs multiples, unis par une négociation multiforme et permanente, qui façonne l'intérêt général (Moreau-Defarges, 2003, p. 64-65).

### 4.6.1. Le code de conduite négocié plutôt que la loi

La gouvernance conduit à substituer les normes du droit positif (lois, normes publiques) par des normes privées présentées comme techniques. Les premiers codes privés ont été mis en place dans les années 1970, notamment celui de la Chambre de commerce internationale en 1972 (Robert-Demontrond et Bezaudin-Péric, 2005, p. 251). Les chartes, les codes de conduite, les codes d'éthique ne sont ni créés, ni vérifiés, ni sanctionnés par les pouvoirs publics. Ce sont donc les firmes transnationales et non pas les États ou les institutions internationales qui décident des contraintes opérationnelles pesant sur elles en matière de droits sociaux fondamentaux. Les

pouvoirs publics voient ainsi une large partie de leurs fonctions de régulation supplantées par les acteurs privés. Ces pratiques relèvent donc d'une privatisation de la norme.

Ainsi, dans le cadre de la certification sociale ou environnementale, des labels sociaux et équitables, la *soft law* remplace la loi, et l'auditeur remplace progressivement l'inspecteur du travail ou l'inspecteur de l'environnement (souvent déficient notamment par manque de ressources). Or les auditeurs sont financés par les entreprises qu'ils contrôlent. Par conséquent il y a un manque d'indépendance fondamental dans la régulation privée. L'audit truqué, réalisée par le cabinet d'audit Arthur Andersen, a ainsi conduit au scandale international d'Enron et à sa faillite. La situation peut être encore pire, quand il n'est même pas exigé d'audit externe, mais une simple déclaration par l'entreprise attestant de ses bonnes pratiques, comme c'est le cas du pacte global de l'ONU (*Global Compact*) auquel adhèrent aujourd'hui plus de 5200 entreprises venant de 130 pays différents, et destiné à "protéger les droits de l'homme, des travailleurs et de l'environnement des excès de l'économie et des pratiques des entreprises". Il ne repose que sur une déclaration d'intention de l'entreprise et une déclaration annuelle des progrès de l'entreprise dans ces domaines.

#### **4.6.2. Le consensus**

La gouvernance privilégie par ailleurs le consensus comme méthode de prise de décision, de mise au point des accords. Le consensus consiste à rechercher un accord auquel personne ne s'oppose. Il s'agit de façonner progressivement des propositions collectives en tenant compte des points de vue de chacun, par des compromis mesurés successifs, en limant les divergences au profit des similitudes, en pariant sur l'imagination des participants pour trouver de nouvelles propositions qui dépassent des contradictions antérieures. La méthode du consensus ne procède pas à un vote formel, ce qui évite de faire apparaître les objections et les abstentions. C'est la procédure parfois considérée comme la plus démocratique car elle évite qu'une majorité n'impose ses décisions à la minorité. Elle comporte cependant des exigences incontournables : d'une part que les participants soient de bonne foi et soient d'accord sur l'essentiel, et notamment sur les valeurs et l'objectif, d'autre part que chaque avis, chaque proposition soit expliqué et analysé publiquement, enfin que l'on prenne le temps nécessaire au débat. Or, il est clair que ces conditions sont bien rarement remplies : le consensus affiché n'en est pas un, et dans le cas où les participants sont dans des positions d'inégalité manifeste comme lors de négociations entre partenaires sociaux ou entre pays du Nord et pays du Sud, il s'agit d'un pur rapport de forces. Cette inégalité peut notamment se manifester par des disparités extrêmes de compétence technique, d'abord sous la forme du nombre d'experts à la disposition de chaque partie.

#### **4.6.3. La négation du conflit dépolitise la chose publique**

Raymond Aron (1969) estime que le conflit porteur d'histoire est inhérent au système démocratique parce que ce dernier autorise la diversité sans gommer pour autant l'inégalité. Les dispositifs de gouvernance jouent un rôle exactement opposé à cette exigence démocratique : ils tendent à éviter le face-à-face avec des organisations constituées et préfèrent le vis-à-vis avec des publics atomisés de clients, d'usagers (ou de riverains pour ce qui concerne l'environnement). Ils relèvent des technologies socioculturelles de production d'adhésion et par là-même de légitimation (ce sont des outils de gestion si l'on préfère), au service des personnes, institutions, organismes et entreprises les plus puissants qui définissent ces politiques (Juan, 2005).

Selon Jacques Rancière (2005), le conflit entre intérêts, entre groupes sociaux est nié, le débat politique d'ensemble est vidé de toute substance au profit d'une multitude de débats sectoriels

associant des acteurs inégaux mais au plus près du secteur concerné. On assiste donc à une dépolitisation du débat, de la chose publique en éliminant du débat tout choix contradictoire, toute alternative, finalement en éliminant tout débat fondamental. Dans le passé, la réduction ou l'absence de débat a pu se faire au nom de Dieu dont le roi tenait ses pouvoirs. Cette réduction du débat s'appelle aujourd'hui économie, c'est-à-dire le pouvoir illimité de la richesse, de la propriété. L'économie, ses lois, la mondialisation économique seraient naturelles ; le choix se réduirait à la meilleure façon de s'y adapter. Ceux qui s'opposent à ce consensus dominant sont qualifiés de "populistes" ou de "conservateurs" : est populiste celui qui ne reconnaît pas le caractère naturel du pouvoir des élites intellectuelles ou économiques ; est conservateur celui qui n'accepte pas que la loi du plus fort soit plus moderne que la justice sociale. Ceci questionne d'ailleurs le pilier social du développement durable.

Dès l'instant où la concurrence marchande devient l'horizon indépassable de toute régulation, la gouvernance apparaît comme le mode minimal de régulation publique, une régulation souple qui organise un simple encadrement de la concurrence (Martelli, 2008).

#### **4.6.4. Survalorisation du court terme**

La gouvernance s'accompagne de la promotion de nouvelles valeurs : à la perte de la notion de puissance symbolique et de sacralité de l'État et du politique s'ajoute la perte d'un idéal et d'une projection dans le futur, et donc la survalorisation du présent avec en toile de fond une forte incertitude sur l'avenir. Les nouveaux critères de légitimation sont fondés sur la contrainte de résultats tangibles et immédiats ou à très court terme et non plus la promesse d'un avenir optimiste (Rousseau, 2005, p. 121). Cet aspect semble contradictoire avec la prise en compte des générations futures, du long, voire du très long terme par le développement durable.

### **4.7. La gouvernance européenne à l'épreuve de la démocratie**

La plupart des analyses de la gouvernance que nous avons évoquées évaluent ses principes ou sa mise en œuvre, mais rares sont les cas où la gouvernance se trouve, très concrètement, pour une décision politique particulière, confrontée aux règles plus classiques de la démocratie, où gouvernance et démocratie puissent être mises en parallèle lors d'une décision particulière. La ratification des traités européens en est un. Nous allons donc étudier quelque peu en détail ce cas d'école, non par intérêt pour la chose européenne qui est hors de nos préoccupations, mais pour évaluer le caractère démocratique de la gouvernance.

Le Traité de Nice a ainsi été ratifié par voie parlementaire dans tous les États membres, sauf en Irlande suite une décision de la Cour suprême irlandaise de 1986, qui rend obligatoire le référendum pour ratifier tout traité. L'Irlande a rejeté ce traité en juin 2001 avec un taux de participation de 35 % (cf. tableau 1), le 'non' ayant remporté 54 % des suffrages (par rapport aux inscrits : 18,6 % de 'non', 15,9 % de 'oui'). La présidente du Parlement européen Nicole Fontaine a alors insisté sur la nécessité d'une "implication forte et d'une participation active des citoyens" (Parlement européen, 2001). Pour l'Équipe gouvernance européenne du Secrétariat général de la Commission européenne (CE, 2001a), en phase de préparation du Livre blanc sur la gouvernance, "la participation aux consultations sur le livre blanc contraste avec le désenchantement manifesté par les électeurs irlandais. [...] La "surprise" créée par le 'non' irlandais au Traité de Nice est la preuve qu'il faut s'y prendre autrement." La Commission européenne met alors en avant les "Déjeuners de gouvernance" qu'elle organise : "l'équipe gouvernance organise régulièrement des rencontres informelles sous forme d'un déjeuner de

travail avec des personnalités diverses dont l'expérience et les connaissances sont susceptibles d'enrichir les réflexions des groupes de travail." Les invités sont par exemple le secrétaire général du Conseil économique et social, le directeur général d'une fondation... Nous voyons là dans le détail le fonctionnement de la gouvernance européenne. Lors du second référendum irlandais sur le traité de Nice en octobre 2002, le 'oui' l'emporte par 63 % des voix avec un taux de participation de 50 % (par rapport aux inscrits : 18,4 % de 'non', 31,1 % de 'oui') .

Peu après, une Convention a élaboré la première version du projet de constitution européenne. Elle était composée, outre son président et ses deux vice-présidents, de 56 parlementaires nationaux, 16 représentants du Parlement européen, 28 représentants des gouvernements et 2 représentants de la Commission européenne. La participation de la société civile s'est faite par le biais de la mise en ligne sur le site internet de la Convention de ses résultats au jour le jour, par la discussion d'éléments du projet dans des cercles réduits, par la possibilité pour les citoyens de faire part de leurs commentaires à la Convention par courriel. Une conférence intergouvernementale a ensuite remanié le projet issu de la Convention, puis le Conseil européen l'a adopté. Ce Traité établissant une Constitution pour l'Europe a fait l'objet de quatre référendums : d'abord en Espagne en février 2005, avec une large victoire du oui (82 %) mais avec un taux de participation faible (42 %) et une campagne sans grand moyen et peu active ; puis en France en mai et aux Pays-Bas en juin de la même année, où le non a obtenu resp. 55 et 62 % des voix avec un taux de participation de 69 et 63 % après un débat politique très intense, que l'on n'avait pas connu depuis des décennies. Enfin au Luxembourg en juillet 2005 avec 57 % de oui pour une participation de 90 %, le vote y étant obligatoire.

Face au refus net des peuples de deux des membres fondateurs de l'Union, il n'est plus question pour la Commission et l'*establishment* européens de gouvernance, de participation accrue des citoyens par le biais de la société civile, mais de contourner ce refus sans lui reconnaître sa légitimité à annuler le projet d'amendement des traités européens. Un groupe privé de seize hommes politiques, presque tous actuels ou anciens ministres ou commissaires européens, piloté par le ministre de l'intérieur italien Giuliano Amato, s'est tout d'abord réuni du 30 septembre 2006 au 4 juin 2007 pour préparer un nouveau traité. Ce groupe, intitulé Comité d'action pour la démocratie européenne, Action Committee for European Democracy en anglais (ACED, 2007), était financé par la fondation Robert Bosch propriétaire de la multinationale du même nom et a reçu le support technique et scientifique de l'Institut universitaire européen financé par l'Union européenne. Le projet a ensuite été amendé par une Conférence intergouvernementale conformément au mandat détaillé du Conseil européen, pour donner le Traité de Lisbonne, semblable au traité précédemment rejeté : "les innovations portent essentiellement sur la présentation. [...] Le contenu [...] reste pratiquement inchangé, avec des rectifications mineures. [...] La substance [a] été préservée", selon l'ex-président de la Convention Giscard d'Estaing (2007). La ratification par référendum populaire a cette fois été réduite au minimum, c'est-à-dire au cas, obligatoire, de l'Irlande. Le référendum qui y a été organisé en juin 2008 a donné le non gagnant avec 53 % des voix pour une participation de 53 %. Cette position théoriquement souveraine du peuple irlandais n'ayant pas été acceptée par la classe politique européenne, un nouveau référendum a été organisé seize mois plus tard en octobre 2009 : 67 % des votants se sont alors déclarés en faveur du Traité de Lisbonne, la participation étant de 59 %.

Nous avons peut-être là une bonne illustration de la nature de la gouvernance européenne : la mise en scène du débat avec des groupes et des citoyens qui donne l'impression de l'écoute et de la prise en compte des avis opposés, mais le refus de la souveraineté populaire ; des liens forts avec des groupes privés au plus haut niveau et le refus de décisions théoriquement souveraines.

Il est vrai que les traités européens s'accommodent mal du morcellement du champ de la décision propre à la gouvernance. Ce sont en effet des textes fondateurs de la vie politique au sein de

l'Union, qui expriment et mettent en oeuvre, jusque dans les moindres détails, des valeurs et des objectifs généraux. Ils intègrent aussi ces ailleurs de la gouvernance libérale, considérés comme naturels, anonymes et incontrôlables (cf. § 4.2) que sont par exemple les lois du marché, que les référendums ont retransformés en choix politiques.

Les traités européens ont donc mis en évidence des non-dits de la gouvernance européenne : refus de la souveraineté populaire, choix politiques et non techniques.

L'Union européenne s'est d'ailleurs construite loin de ses peuples, qui ne sont généralement pas consultés (Belot, 2005) :

- L'adhésion à l'Union n'a fait l'objet d'un référendum que dans 16 États membres sur 27 : les six pays fondateurs, puis la Grèce, l'Espagne, le Portugal, et enfin Chypre et la Bulgarie n'ont pas demandé directement l'avis de leurs citoyens.
- La ratification des traités européens par les États membres n'a fait l'objet d'aucun référendum avant la signature de l'Acte unique en 1986 et dans 11 % des cas depuis, comme on le voit tab. 1. Lorsqu'ils étaient négatifs, les résultats de ces référendums n'ont pas été pris en compte, soit qu'on ait fait revoter les électeurs (à trois occasions), soit par un artifice en proposant un traité semblable à la ratification parlementaire (deux cas).
- L'adoption de l'euro n'a fait l'objet que de deux référendums, tous les deux négatifs (cf. tableau 1).

Objet, traité	nb États membres	pays	date	% participation	% oui	% non
Acte unique	12	Danemark	27 février 1986	75,4	56,2	
		<i>Irlande</i>	<i>26 mai 1987</i>	<i>44,1</i>	<i>69,9</i>	
Maastricht	12	<b>Danemark</b>	<b>2 juin 1992</b>	<b>82,9</b>		<b>50,7</b>
		<i>Irlande</i>	<i>18 juin 1992</i>	<i>57,3</i>	<i>69,1</i>	
		France	20 septembre 1992	69,7	51,0	
		<i>Danemark</i>	<i>18 mai 1993</i>	<i>86,5</i>	<i>56,7</i>	
Amsterdam	15	<i>Irlande</i>	<i>22 mai 1998</i>	<i>56,2</i>	<i>61,7</i>	
		Danemark	28 mai 1998	76,2	55,1	
Adoption de l'euro	15	Danemark	28 septembre 2000	87,4		53,1
		Suède	4 septembre 2003	81,2		56,1
Nice	15	<b>Irlande</b>	<b>7 juin 2001</b>	<b>34,8</b>		<b>53,9</b>
		<i>Irlande</i>	<i>19 octobre 2002</i>	<i>49,5</i>	<i>62,9</i>	
Constitution eur.	25	Espagne	20 février 2005	42,3	81,6	
		<b>France</b>	<b>29 mai 2005</b>	<b>69,4</b>		<b>54,7</b>
		<b>Pays-Bas</b>	<b>1er juin 2005</b>	<b>63,3</b>		<b>61,5</b>
		Luxembourg	10 juillet 2005	90,4	56,5	
Lisbonne	27	<b>Irlande</b>	<b>13 juin 2008</b>	<b>53,1</b>		<b>53,4</b>
		<i>Irlande</i>	<i>2 octobre 2009</i>	<i>59,0</i>	<i>67,1</i>	

Tableau 1 : Participation et résultats des différents référendums à propos de l'Union européenne organisés au sein de l'Union. Les référendums visant à annuler les résultats d'un premier sont en italiques. En **gras gris**, les référendums dont les résultats ont été refusés par l'Union. D'après Belot (2005).

Or, si le référendum n'est pas par essence une preuve de démocratie (il peut être conçu comme un plébiscite), l'importance des traités européens en tant que fondement de la vie politique des États-membres, qui leur donne un rôle véritablement constituant, en fait un élément

incontournable du fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

L'expression habituellement employée de "déficit démocratique" est donc complètement inadéquate pour décrire l'état du système politique européen : il ne s'agit pas d'un problème de "trop peu de démocratie" mais d'une conception des rapports politiques qui nous éloigne de plus en plus de l'exercice et du contrôle du pouvoir par les peuples. L'Union européenne, en tant qu'acteur politique, s'est cependant dotée d'une stratégie de "double immunité" pour résister aux diverses critiques politiques qui l'assaillent. D'une part, elle se présente comme un système en réforme permanente, en constante progression ; d'autre part, l'Union se décrit comme un système *sui generis*, spécifique et particulier, qui par conséquent ne peut souffrir aucune comparaison avec la réalité du fonctionnement d'autres systèmes politiques (Gobin, 2002). Toutefois, si la gouvernance européenne est un système nouveau, ce système ne semble pas répondre aux exigences minimales de toute démocratie.

Avec l'Union européenne, nous avons donc en même temps un système décisionnel qui applique la version la plus élaborée de la gouvernance, et qui refuse les choix fondamentaux souverains des peuples quand ils ne correspondent pas à ce que les dirigeants européens attendent. Ce cas met en évidence une possible contradiction entre gouvernance et démocratie : contradiction conjoncturelle ou propre au concept-même de gouvernance ?

Ce modèle de la gouvernance vient bouleverser de fond en comble les conceptions du pouvoir politique qui avaient permis d'améliorer peu à peu, en Europe occidentale, la nature démocratique des pouvoirs politiques nationaux (Gobin, 2005). Cette nouvelle façon d'imaginer le politique se fait contre les principes qui furent à la base de la construction des démocraties nationales : la gouvernance à la place du gouvernement, la société civile contre le peuple, le consensus à la place du compromis, le dialogue au lieu de la négociation, le local et le subsidiaire à la place du centralisé et de l'universel, l'accord ou le code éthique ou la déclaration solennelle remplaçant la loi, le partenariat qui met fin à la séparation des pouvoirs, la cohésion sociale qui se substitue à la progression vers l'égalité, la participation qui remplace la délégation et le mandat électif, le consommateur-citoyen détrônant le travailleur-citoyen... (Gobin, 2002). Ce transfert apparaît clairement dans l'analyse factorielle du lexique des textes d'investiture des nouvelles Commissions européennes (Gobin, 2004, p. 93) : cf. tableau 2. À travers la diffusion du modèle de la gouvernance, les mots formant système, le nouveau système lexical chasse peu à peu la mémoire de l'ancien, et la pensée démocratique qui y était liée.

<i>avant 1985</i>	<i>à partir de 1985</i>
démocratie représentative	démocratie participative
gouvernement	gouvernance
représentation basée sur un mandat électif	participation
peuple	société civile
représentants élus avec mandats (Parlement, syndicats)	lobbies, ONG, multitudes d'associations (pluralisme communautaire)
séparation et indépendance entre pouvoirs	partenariat / réseau
conflit / compromis	consensus / accord
négociation	dialogue
universalisme	particularisme, localisme, segmentation (des marchés)
pouvoir souverain	subsidiarité, pouvoir supplétif
lois/règles contraignantes	codes de bonne conduite / labels
réglementation	régulation
travailleurs-citoyens	consommateurs / citoyens
liberté / égalité / fraternité	libre choix / équité / responsabilité

Tableau 2 : *Renouvellement significatif du lexique communautaire à partir de 1985 à partir de l'analyse factorielle du lexique des textes d'investiture des nouvelles Commissions européennes devant l'assemblée parlementaire européenne, de 1958 à nos jours (Gobin, 2004, p. 93).*



## 5. Conclusion

Le terme de gouvernance est utilisé parfois dans son acception la plus basique – la manière de gouverner ou les outils de gouvernement, sans que son sens beaucoup plus construit dont la gouvernance européenne est emblématique soit loin : l'imprécision du terme participe sans doute du concept construit. Car la gouvernance semble être l'art du flou, de l'imprécis, du non défini.

Gouvernance signifie donc souvent simplement "art, manière ou mode de gouvernement", notamment quand on parle de gouvernance d'une institution : c'est simplement le mode de gouvernement de cette institution. Le mot n'ajoute rien, mais veut montrer qu'on est à la page.

Mais en même temps, la gouvernance est un mode de gouvernement particulier, par des groupes de personnes particulières, dirigeant ou possédant des entreprises, ou secondairement organisées en puissantes ONG, qui ont un pouvoir important d'orientation de la société. Ce sont des pouvoirs qui sont à la fois officiellement reconnus par le truchement de la "société civile" et obscurs car il est impossible au citoyen de comprendre qui décide quoi dans le maquis des réseaux. C'est vrai au niveau international, européen ou national, mais aussi au niveau de chaque organisme se réclamant de la gouvernance, où des commissions diverses et peu définies, des groupes variables, participent à l'élaboration des décisions. Or la démocratie suppose un régime où les conditions d'élaboration et d'application des lois ou des décisions respectent un cadre stable et défini, qui soit transparent pour tous et pas seulement pour les initiés que sont les participants au pouvoir (le personnel politique et leurs conseillers).

Mode particulier d'élaboration de la décision, la gouvernance ne peut qu'être mise en parallèle avec le mode démocratique qui structure nos sociétés depuis un à deux siècles et qui s'appuie sur un corpus théorique solide.

Au niveau des principes, trois différences fondamentales :

- La démocratie est basée sur la souveraineté du peuple qui est seul légitime pour décider, sur le pouvoir de tous. Au contraire, la gouvernance ne fait référence qu'aux réseaux, aux groupes.
- La souveraineté a pour but de protéger les droits individuels et les libertés publiques contre toutes les formes de domination. Les hommes ont le droit de vivre libres, c'est-à-dire de ne pas dépendre d'un autre être humain, et ce droit est réciproque – les hommes sont donc égaux, "en dignité et en droit". La souveraineté est donc basée sur l'égal pouvoir de chacun. La gouvernance privilégie les groupes organisés (qui sont puissants à la mesure de leurs moyens) sur les individus, et donc les individus qui ont le plus de ressources sociales et surtout matérielles sur ceux qui en ont le moins. Elle renforce ainsi le pouvoir des plus puissants.
- La démocratie, du moins la démocratie d'essence volontariste, recherche l'intérêt général qui transcende les intérêts particuliers (tout en les reconnaissant). La gouvernance ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, revenant à la tradition démocratique utilitariste.

Dans leur mise en oeuvre, gouvernance et démocratie tendent à s'opposer essentiellement selon

les sept axes suivants :

- La gouvernance morcelle le champ politique en secteurs sans rechercher l'universel, la ligne globale. Elle donne pour naturels des choix sociaux fondamentaux, considérant que le mode fondamental de coordination est marchand (concurrence). Au contraire la démocratie vise à établir des lois et des droits de type universel et les discute. Le principe du développement durable est de ce point de vue en contradiction avec la gouvernance, car c'est un principe fondamental, globalisant, et qui se présente comme un choix de société.
- La gouvernance privilégie le court terme, la démocratie le moyen terme. La prise en compte des générations futures par le développement durable semble ainsi moins compatible avec la gouvernance qu'avec la démocratie.
- La gouvernance organise la prise de décision par des groupes de personnes (membres de lobbies, d'ONG, d'entreprises, élites économiques et politiques, experts) qui ne tiennent pas leur pouvoir de la souveraineté populaire, mais de leur poids économique ou social. Son rapport au citoyen est de l'ordre de la communication, de l'éducation ou de la propagande. La démocratie donne de droit le pouvoir aux citoyens et à eux seuls, des citoyens égaux en droit, qui peuvent exprimer directement leurs préférences par référendums ou indirectement par leurs représentants.
- La gouvernance est basée sur le consensus, l'accord entre les parties prenantes, qui partagent de mêmes objectifs. La démocratie reconnaît le conflit d'intérêt ou d'objectif comme moteur de l'histoire et recherche le compromis.
- Dans la gouvernance, la responsabilité de la décision est partagée entre toutes les parties prenantes : toutes participent, solidairement, à la décision. En démocratie, la décision est prise par des pouvoirs définis (des personnes identifiées qui ont un rôle défini). Aux pouvoirs sont associés des contre-pouvoirs.
- La gouvernance privilégie la négociation dans des cercles restreints et secrets, la norme privée et le code de conduite. La démocratie est basée sur l'espace public et la négociation publique, au vu et au su de tous. Elle privilégie la loi, qui est publique.
- La gouvernance est pluraliste, la pluralité des acteurs ou parties prenantes étant sa force. La démocratie exige une organisation simple et claire du pouvoir, transparente pour tous. L'organisation hiérarchique (avec en son sommet le peuple) en est un bon exemple.

Présentée souvent comme un mécanisme de légitimation qui conforte la démocratie dans la mesure où elle augmenterait sa dimension participative, la gouvernance vise, sans le reconnaître, à offrir une alternative à la démocratie. Elle sert principalement d'une part, à justifier le poids de plus en plus énorme que prennent l'industrie et la finance dans l'orientation des décisions politiques, et d'autre part, à imposer un transfert de l'action publique d'instances publiques responsables et contrôlées par le suffrage universel vers des groupes privés qui définissent leurs règles en remplacement des lois. Elle tend en fait vers la privatisation de l'action publique et n'a rien d'un mode de gestion démocratique des affaires publiques.

Il ne s'agit cependant pas d'élever une objection contre le renforcement des interactions entre l'autorité politique, des secteurs de la société et le secteur économique privé dans l'élaboration des actions publiques. Mais cela ne devrait exister qu'à la condition que cette interaction n'aboutisse pas à une domination des intérêts particuliers sur l'intérêt général. La gouvernance légitime et souhaitable est celle qui reconnaît la souveraineté populaire et se positionne en complément des institutions qui la mettent en oeuvre, en reconnaissant la primauté des institutions représentant l'ensemble des citoyens. La légitimité des choix ne peut qu'être renforcée par une meilleure association des citoyens à l'élaboration et à la mise en oeuvre des

décisions qui les concernent, dès lors que l'arbitrage ultime revient à l'autorité démocratiquement investie de la compétence pour formuler l'intérêt général ou au peuple lui-même.

Vis-à-vis du développement durable, la gouvernance en constitue l'une des dimensions transversales, mais, du moins dans sa mise en oeuvre actuelle, semble relativement contradictoire avec son exigence du long terme. Elle réduit aussi le champ de la décision en estimant naturels, et donc hors du champ de la discussion, des choix sociaux, alors que le développement durable élargit le champ du choix social.

Enfin vis-à-vis du problème particulier du rôle des experts dans la construction d'indicateurs d'impact sur l'environnement, cette analyse bibliographique nous montre la nécessité de s'interroger sur la légitimité de ceux qui font des choix. Si experts et chercheurs sont légitimes dans leur étroit domaine de compétence scientifique, ils ne le sont plus dès lors qu'il s'agit de hiérarchiser des cibles ou des impacts, ce qui ressort de choix sociaux que seule la société concernée est légitime de faire, et non une infime partie de cette société, quand bien même s'intitulerait-elle experte, voire des personnes qui lui sont extérieures.



# Bibliographie

- ACED (2007): Press conference in Brussels. 4 June 2007.  
[www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/InstitutionsGovernanceDemocracy/ACED/BrusselsConf2007.aspx](http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/InstitutionsGovernanceDemocracy/ACED/BrusselsConf2007.aspx)
- Andersen S. and T. Burns (1996): The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. À Study of Post-Parliamentary Governance. In: S. S. Andersen and K. A. Eliassen (eds), *The European Union: How democratic is it?*, Sage publications, London, 304 p., p. 227-251. (cité par Hermet, 2004)
- Aron R. (1969) : Les désillusions du progrès. Paris, Gallimard, coll. "Tel", 1996. (cité par Juan, 2005)
- Audier S. (2007) : Léon Bourgeois. Fonder la solidarité. Michalon, 125 p. (cité par Audier, 2009, p. 296)
- Audier S. (2009) : Républicanisme. In A. Caillé et R. Sue, *De gauche ?* Fayard, 430 p., p.281-300.
- Baker S. (2009): In Pursuit of Sustainable Development: A Governance Perspective. 8<sup>th</sup> Int. Conf. of the European Society for Ecological Economics *Transformation, innovation and adaptation for sustainability – Integrating natural and social sciences*, Ljubljana, 29 June - 2 July, 2009, 17 p.
- Balme R. (2005) : la gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts – Corporatismes européens et pluralismes transnationaux. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 67-81.
- Balme R. et D. Chabanet (2002) : Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans R. Balme, D. Chabanet, V. Wright (dir.), *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po. (cité par Hermet, 2004)
- Banque mondiale (1989) : *L'Afrique sub-saharienne ; de la crise à une croissance durable*. Washington, World Bank. (cité par Hermet, 2005, p. 28)
- Belot C. (2005) : Référendums européens. In Deloye Y. (dir.) : *Dictionnaire des élections européennes*. Economica, 705 p.
- Bourdieu P. (1999) : Propos sur le champ politique. Conférence, Univ. Lyon, 11 février 1999.
- Bruno I. (2007) : À vos marques, prêts ... cherchez !. Editions du Croquant, Bellecombe en Bauges, 271 p.
- Buarque C. (2000) : O mundo para todos. State of the World Forum, New-York, Sept. 2000 ; O Globo, Rio de Janeiro, 23 oct. 2000. [www.almacarioca.com.br/cro38.htm](http://www.almacarioca.com.br/cro38.htm)
- Burns T. (2000): The Future of Parliamentary Democracy : Transition and Challenge in European Governance (Green paper prepared for the Conference of the Speakers of EU Parliaments, Rome, 22-24 septembre 2000), Rome, Uppsala. (cité par Hermet, 2004)

- BVG (2009) : Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit Grundgesetz vereinbar; Begleitgesetz verfassungswidrig, soweit Gesetzgebungsorganen keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden. Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, Allemagne, 30 juin 2009.  
[www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)  
et communiqué de presse en anglais : [www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg09-072en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg09-072en.html)
- Cassen B. (2002) : Mots-pièges et mots-épouvantails. Colloque international Diversidad cultural y mundializacion, Univ. Costa Rica, San José, 17-18 sept. 2002.
- CE (2001a) : Lettre d'information gouvernance européenne, n°5, 21 juin 2001, Secrétariat général de la Commission européenne, Bruxelles, 2 p.  
[ec.europa.eu/governance/news/05\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/news/05_fr.pdf)
- CE (2001b) : Livre blanc sur la gouvernance européenne. Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, 428, 25.7.2001, 40 p.  
[http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm)
- CGG (1995): Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance. Oxford University Press, ISBN 0-19-827998-1. (cité par Hermet, 2004)
- Chomsky N. (2008): What Next? The Elections, the Economy, and the World. Rush Transcript, public conference, Boston, Encuentro 5, November 24, 2008.  
[www.democracynow.org/2008/11/24/noam\\_chomsky\\_what\\_next\\_the\\_elections](http://www.democracynow.org/2008/11/24/noam_chomsky_what_next_the_elections).  
Traduction française :  
[www.michelcollon.info/articles.php?dateaccess=2008-12-09%2017:08:26&log=invites](http://www.michelcollon.info/articles.php?dateaccess=2008-12-09%2017:08:26&log=invites)
- CMED (1989) : *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, 432 p. Version originale : World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future. [www.un-documents.net/wced-ocf.htm](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm)
- CNUED (1992) : Déclaration de Rio de Janeiro sur l'Environnement et le Développement. Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.
- Coase R. H. (1937): The nature of the Firm. *Economica*, 4, p. 386-405. (cité par Hermet, 2004)
- Conseil d'État (1999) : Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public du Conseil d'État.  
[www.conseil-etat.fr/ce/rappor/index\\_ra\\_li9902.shtml](http://www.conseil-etat.fr/ce/rappor/index_ra_li9902.shtml)
- Constant B. (1819) : De la liberté des anciens comparée à celle des modernes, discours prononcé à l'Athénée royal de Paris. Dans *Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, coll. "Folio essais", p. 589-619. (cité par Hermet, 2004)
- Crozier M., S. Huntington and J. Watanuki (1975): The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press. (cité par Prud'homme, 2005, p. 101 et par Martelli, 2008, p. 64)
- Dignam, A., Lowry, J. (2006): *Company Law*. Oxford University Press., Oxford, UK, 480 p.
- Dujardin P. (2007) : "Le processus de démocratisation du système politique représentatif est inachevé, et à bien des égards inachevable...". Interview du 29 mars 2007, 10 p.  
[www.millenaire3.com/uploads/tx\\_reesm3/PDujardin\\_Democratie.pdf](http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/PDujardin_Democratie.pdf)
- Ege R. (2003) : Réflexions sur le concept aristotélicien d'oconomia et le concept hegelien de société civile, point de vue d'économie sociale et solidaire. 2<sup>e</sup> journée d'études et de recherche de l'Observatoire sur l'Économie Sociale et Solidaire, Strasbourg, 6 juin 2003.
- Fourniau J.M. et I. Tafere (2007) : Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'Atelier citoyen dans le débat VRAL. In Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau

- 
- J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (éd.) (2007) : Le débat public : une expérience française de démocratie participative. La Découverte, Paris, p. 252-264.
- Fung A. et E. O. Wright (2005) : Le contre-pouvoir dans la démocratie participative. in Bacque M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Editions La Découverte, Paris, p. 49-80. (cité par Rey, 2008)
- Gabaglio E. (2003) : Qu'est-ce que la Confédération européenne des syndicats ?, Ed. l'Archipel, Paris, pp.51-52. (cité par Gobin, 2005)
- Gaudin J.P. (2002) : Pourquoi la gouvernance ? Presses de Sciences Po, Paris, 137 p. (cité par Saint-Martin, 2005)
- Gauthier F. (2009) : Souveraineté populaire, de quoi parle-t-on ? Actes colloque "La souveraineté populaire ? Parlons en !", Paris, 28 mars 2009, Utopie critique, n°48-49, p. 26. [www.utopie-critique.fr/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=15&Itemid=45](http://www.utopie-critique.fr/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=15&Itemid=45)
- Giscard d'Estaing V. (2007) : Intervention devant la Commission des Affaires Constitutionnelles à Bruxelles. Parlement européen, 17 Juillet 2007.
- Gobin C. (2002) : L'Union européenne, la recomposition conservatrice. In : Tony Andréani et Michel Vakaloulis (dir.), *Refaire la politique*, Ed. Syllepse, Paris, pp.103-116.
- Gobin G. (2004) : Gouverner par les mots : des stratégies lexicales au service du consensus... contre le social ? *Revue Éducation et société*, n°13 2004/1, Ed. de Boeck, et Larcier, Paris, Bruxelles, p. 85-101. [www.cairn.info/revue-education-et-societes-2004-1.htm](http://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2004-1.htm)
- Gobin C. (2005) : La démocratie, le syndicalisme et la gouvernance de l'Union européenne : la mémoire du conflit démocratique en péril ? In *L'Europe et la mémoire. Une liaison dangereuse ?*, M. Aligisakis, Ed. Institut européen de l'Université de Genève, collection Euryopa.
- Guibert B. et J.-M. Harribey (2005) : L'écologie contre l'économie ? Table ronde, *Mouvements, société, politique, culture*, n°41, sept.-oct. 2005, p. 24-35. [harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/debat-guibert.pdf](http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/debat-guibert.pdf)
- Haarh J. H. (2005): *Governmentality and the Problem of Democracy in European Integration*. CDNG, working paper, 2005:1, Roskilde Univ., Roskilde, Denmark, 34 p.
- Hegel G.W.F. (1821) : *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Werke 7. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 1986. Trad. Française par Robert Derathe, *Principes de la Philosophie du Droit*, Librairie Philosophique J. Vrin, 1986. (cité par Ege, 2003)
- Henry L et P.A. Pouille (2008) : L'élection organise une aristocratie. *Libération*, 10 mars 2008. [www.liberation.fr/tribune/010176032-1-election-organise-une-aristocratie](http://www.liberation.fr/tribune/010176032-1-election-organise-une-aristocratie)
- Hermet G. (2004) : Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. Cairn, *Revue française de science politique*, Vol. 54, 2004/1, p. 159-178.
- Hermet G. (2005) : La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 17-47.
- Hermet G. et A. Kazancigil (2005) : Introduction. In G. Hermet, A. Kazancigil et JF. Prud'homme (dir.) *La gouvernance, un concept et ses applications*. Karthala, Paris, 228 p, p. 5-14.
- Huynh-Quan-Suu C. (non daté) : Étymologie du terme "gouvernance". [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf)

- Joumard R. (2009): How to define the environmental dimension of sustainability? 8<sup>th</sup> Int. Conf. of the European Society for Ecological Economics *Transformation, innovation and adaptation for sustainability – Integrating natural and social sciences*, Ljubljana, 29 June - 2 July, 2009.
- Joumard R. and H. Gudmundsson (eds) (2010): Indicators for environmental sustainability in transport, COST 356 final report. INRETS report, Bron, France, 500 p. À paraître. <http://cost356.inrets.fr>
- Juan S. (2005) : Historicité du développement durable. In Maréchal J.P. et Quenault B. (dir.) : Le développement durable, une perspective pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, France, 422 p., p. 69-81.
- Kapp S. (2008) : Le développement durable dans les aires protégées : analyse théorique et nouvelles approches de conservation. Coll. internat. *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques, et domaines d'extension*, Lille, France, 20-22 nov. 2008.
- Kazancigil A. (2005) : La gouvernance et la souveraineté de l'État. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 49-64.
- Leca J. (1996) : La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République », dans F. D'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po. (cité par Hermet, 2004)
- Lecherbonnier B. (2007) : Les lobbies à l'assaut de l'Europe. Albin Michel, Paris, 185 p.
- Lefèbvre R. (2008) : Professionnalisation et clôture du champ politique. In Garrigou A., J. Le Bohec, R. Lefèbvre, R. Martelli, M. Paoletti, W. Pelletier, A. Schwartz et C. Voilliot : *Voter et se taire ? Monopoles politiques, influences médiatiques*. Éd. Syllepse, Paris, 142 p., p. 25-40.
- Le Roy E. (1995) : La sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. in Blanc Pamard C., Cambrezy L. (Coord.), *Terre, Terroir, Territoire. Les tensions foncières*, ORSTOM Éditions, Paris, p. 455-472. (cité par Rey, 2008)
- Locke J. (1690) : Deux traités de gouvernement. Traduit de l'anglais, Vrin, Paris, 1997. (cité par Gauthier, 2009)
- Magnette P. (2005) : Déficit démocratique. In Deloye Y. (dir.) : *Dictionnaire des élections européennes*. Economica, 705 p.
- Manin B. (1996) : Principes du gouvernement représentatif. Flammarion, coll. Champs, Paris, 319 p. 1<sup>ère</sup> édition : 1995, Calman-Lévy.
- Marquand D. (1979): *Parliament for Europe*. Jonathan Cape Ltd, London, 160 p. (cité par Magnette, 2005)
- Martelli R. (2008) : La réforme de la Constitution : plus de présidentielisme. In Garrigou A., J. Le Bohec, R. Lefèbvre, R. Martelli, M. Paoletti, W. Pelletier, A. Schwartz et C. Voilliot : *Voter et se taire ? Monopoles politiques, influences médiatiques*. Éd. Syllepse, Paris, 142 p., p. 59-69.
- Max-Neef, M., A. Elizalde and M. Hopenhayn (1991): *Development and Human Needs*. In Max-Neef, M. (Ed.), *Human Scale Development. Conception, application and further reflections*. The Apex Press, London and New York, 13-54.  
[www.max-neef.cl/download/Max-neef\\_Human\\_Scale\\_development.pdf](http://www.max-neef.cl/download/Max-neef_Human_Scale_development.pdf)
- Mendès France P. (1962) : *La République moderne*. Gallimard. (cité par Audier, 2009, p. 289)

- 
- Michel H. (2005) : Société civile. In Deloye Y. (dir.) : Dictionnaire des élections européennes. Economica, 705 p.
- Millet D. and É. Toussaint (2008) : Un scénario incohérent qu'il faut réécrire complètement. L'Humanité, 22 novembre 2008. [www.humanite.fr/2008-11-22\\_Tribune-libre\\_Un-scenario-incoherent-qu-il-faut-reecrire-completement](http://www.humanite.fr/2008-11-22_Tribune-libre_Un-scenario-incoherent-qu-il-faut-reecrire-completement)
- Moreau-Defarges P. (2003) : La Gouvernance. PUF, Paris. (cité par Seffar et Benyekhlef, 2006, p. 365)
- Paine T. (1791-1792) : *Les Droits de l'homme*. Traduit de l'anglais, Belin, Paris, 1987, II, chap. V, p. 243. (cité par Gauthier, 2009)
- Painter M. and J. Pierre (2005): Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In M. Painter and J. Pierre, eds. Challenges to State Policy Capacity: Global trends and Comparative Perspectives, Palgrave/Macmillan, Basingstoke, UK. Cité par Baker (2009).
- Parlement européen (2001) : Communiqué de presse de la présidente du Parlement européen, 8 juin 2001. [www.europarl.europa.eu/president/Presidents\\_old/president\\_fontaine/president/press/fr/cp\\_0164.htm](http://www.europarl.europa.eu/president/Presidents_old/president_fontaine/president/press/fr/cp_0164.htm)
- Pierre J. and F.G. Peters (2000): Governance, Politics and the State. St. Martin's Press, New York. (cité par Prud'homme, 2005 ; Baker, 2009)
- Prodi R. (2000) : 2000-2005 : donner forme à la Nouvelle Europe. Discours devant le Parlement Européen, Strasbourg, 15 février 2000, 12 p.
- Prud'homme J.F. (2005) : Les partis politiques et la gouvernance. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), La gouvernance, un concept et ses applications, Karthala, Paris, 228 p., p. 97-117.
- Rancière J. (2005) : La Haine de la démocratie. éd. La Fabrique, 110 p.
- Rauschmayer, F., I. Omann and J. Frühmann (2008): What about needs? Re-conceptualising Sustainable Development. Sustainable Europe Research Institute, SERI Working Paper No. 8, Vienna, Austria, 36 p. [www.seri.at/publications](http://www.seri.at/publications)
- Ravetz J.R. and S.O. Funtowicz (1991) : Connaissance utile, Ignorance utile. Dissertation sur deux types de science. In Theys J. (dir) (1991) Environnement, science et politique, les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans, Germes, 676 p., pp. 83-94. Repris dans : Connaissance utile, ignorance utile?. In J. Theys and B. Kalaora (éd.), La Terre outragée, Éditions Autrement, Paris, 1991.
- Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J.M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (éd.) (2007) : Le débat public : une expérience française de démocratie participative. La Découverte, Paris, 412 p.
- Rey A. (dir.) (1993) : Le Robert, dictionnaire historique de la langue française, 2 vol.
- Rey P. (2008) : Développement durable autochtone en Guinée Maritime. L'étude des pouvoirs, un outil original pour révéler les considérations autochtones de la durabilité. Coll. internat. *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques, et domaines d'extension*, Lille, France, 20-22 nov. 2008.
- Rist G. (2002) : Le développement durable est-il un oxymore ? Revue Durable, n°1, p. 65-66.
- Robert-Demontrond P. et S. Bezaudin-Péric (2005) : De la gouvernance à la gouvernementalité : critique du programme de responsabilité sociale des entreprises. In Maréchal J.P. et

- Quenault B. (dir.) : Le développement durable, une perspective pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, France, 422 p., p. 247-268.
- Roseneau J.N. and E.O. Czempiel (eds) (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, Cambridge University Press. (cité par Hermet, 2004)
- Roseneau J. (1990) : Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton University Press, Princeton. (cité par Hermet, 2004)
- Rousseau I. (2005) : Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), La gouvernance, un concept et ses applications, Karthala, Paris, 228 p., p. 119-147.
- Saint-Martin D. (2005) : La gouvernance comme conception de l'État de la "troisième voie" dans les pays anglo-saxons. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), La gouvernance, un concept et ses applications, Karthala, Paris, 228 p., p. 83-96.
- Saurugger S. (2003) : Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle. *Raisons politiques*, n°10, p. 151-169.
- Seffar K. et K. Benyekhlef (2006) : Commerce électronique et normativités alternatives. *University of Ottawa Law and Technology Journal*, p. 353-384.  
[www.uoltj.ca/articles/vol3.2/2006.3.2.uoltj.Seffar.353-384.pdf](http://www.uoltj.ca/articles/vol3.2/2006.3.2.uoltj.Seffar.353-384.pdf)
- Stoker G. (1998): Governance as a theory: five propositions. *Int. Social Sc. J.*, mars 1998, p. 17-28. (cité par Saint-Martin, 2005, p. 87 ; et par Prud'homme, 2005, p. 98)
- Toro M.C. (2005) : Gouvernance, réseaux trans-gouvernementaux et gestion de la globalisation. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), La gouvernance, un concept et ses applications, Karthala, Paris, 228 p., p. 181-200.
- Truman D.B. (1951): *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Alfred A. Knopf, 562 p. (cité par Lecherbonnier, 2007)
- Turnhout E., M. Hisschemöller and H. Eijsackers (2007): Ecological indicators: between the two fires of science and policy. *Ecological Indicators*, 7, pp. 215-228.
- UN General Assembly (1987): Report of the World Commission on Environment and Development. 96th plenary meeting, 11 December 1987, 42/187.  
[www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm)
- Voilliot C. (2008) : "Élections, piège à cons" ? Petite histoire de la délégation électorale. In Garrigou A., J. Le Bohec, R. Lefèbvre, R. Martelli, M. Paoletti, W. Pelletier, A. Schwartz et C. Voilliot : *Voter et se taire ? Monopoles politiques, influences médiatiques*. Éd. Syllepse, Paris, 142 p., p. 13-23.
- Warren M.E. (2008): Governance-Driven Democratization. CDNG, working paper, 2008:3, Roskilde Univ., Roskilde, Denmark, 10 p.
- WCED (1987): *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development.  
[www.un-documents.net/wced-ocf.htm](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm)
- World Bank (1992): *Governance and development*. World Bank, Washington. (cité par Hermet, 2005, p. 28)