



L'expansion de la corporate gouvernance

Yvon Pesqueux

► To cite this version:

| Yvon Pesqueux. L'expansion de la corporate gouvernance. 2005. hal-00510870

HAL Id: hal-00510870

<https://hal.science/hal-00510870>

Preprint submitted on 22 Aug 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.

Yvon PESQUEUX

C.N.A.M.

Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »

292 rue Saint Martin

75 141 PARIS Cédex 03

France

Téléphone ++ 33 (0)1 40 27 21 63

FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55

E-mail pesqueux@cnam.fr

site web www.cnam.fr/lipsor

L'expansion de la corporate gouvernance

Introduction

Si l'on revient au rôle historique de l'entreprise telle qu'elle existe sous sa forme actuelle depuis la révolution industrielle, rappelons qu'il s'agit de produire des biens et services et de créer de la richesse et du travail. La vocation de cette institution à généraliser des modes de gouvernance orientés vers l'efficacité a conduit à réussir remarquablement dans deux de ces trois domaines : dans la démultiplication des biens et des services dans une dynamique de créativité matérielle sans limite apparente et dans la création de richesse matérielle. La logique de l'efficacité a constitué la base d'un progrès matériel au bénéfice des consommateurs et des salariés dans le cadre de la régulation fordienne, c'est-à-dire quand les salaires croissaient avec la production de biens et de services et que la richesse matérielle aboutissait à une augmentation continue des niveaux de vie dans les pays occidentaux. Les entreprises continuent depuis à déployer cette efficacité par l'accroissement de la qualité et la diminution des coûts et des prix, mais plus par régulation fordienne et donc distribution de pouvoir d'achat mais sous l'angle de la primauté à accorder aux actionnaires. Le travail étant vu sous l'angle d'un élément de coût à la lumière de l'efficacité, il était donc normal qu'il soit en cause et que sa place soit questionnée et, avec elle, celle du sens et de la valeur du travail dans l'entreprise et dans la société.

La proposition de départ de ce raisonnement vient poser le problème de la nature et de la justification institutionnelle de l'entreprise en particulier à partir de l'équilibre « contribution – rétribution » qu'elle propose à ses « parties prenantes » et à la société toute entière comme on le voit dans la vocation de la gouvernance d'entreprise à tout focaliser vers la création de valeur économique.

C'est à la lumière de cet argument que l'on peut parler de la vocation idéologique de l'entreprise à universaliser la logique de l'efficacité à toutes les organisations. Il s'agit d'en légitimer politiquement les effets, à défaut de quoi c'est sa position même qui est en question. Cette logique de l'efficacité est donc proposée comme devant être celle qui doit inspirer le fonctionnement des services publics, alors que leur justification repose plutôt sur une logique doctrinale venant justifier les actions des Pouvoirs Publics et leur omniscience. C'est en effet le jeu de la démocratie représentative qui, sur la base des demandes des électeurs, a conduit aux développements des services publics dans les démocraties occidentales au XX^{ème} siècle. Aujourd'hui, la contestation de l'institution publique amène plus généralement à la contestation de l'Etat.

Complétée par la vocation de la représentation comptable à rendre compte de l'activité de toutes les organisations sur la base du principe de transparence réduit à sa dimension financière, l'idéologie de ces modes de gouvernance privée se trouve renforcée par le développement « d'êtres juridiques » qui, à défaut d'être des services publics, ne sont pas encore des entreprises comme, par exemple en France, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les agences en Grande-Bretagne, les ONG sur le plan « international », etc. En d'autres termes, la diffusion de l'idéologie de l'efficacité et des modes de gouvernance de l'entreprise conduit à faire échapper à la légitimité de la doctrine politique les services publics et les activités sociales qui se situaient jusque-là hors du champ d'activité de l'entreprise. Finalement, ces entités se voient *de facto* amenées à adhérer aux objectifs de l'efficacité : multiplier les biens et les services et créer de la richesse. L'Etat et les services publics ayant souffert de l'application de cette logique, ils ont finalement perdu la légitimité de la logique doctrinale dont ils étaient traditionnellement porteurs. De ce fait, ils apparaissent de plus en plus comme étant impuissants à offrir une réponse aux problèmes de société.

La norme connaît donc une croissance accélérée de tous ses domaines d'application possibles :

- Les normes de qualité offrent le cadre de la prestation entre les organisations ou entre l'organisation et ses « clients » et constituent les bases d'une charte des bonnes

relations ou, autre lecture possible, les injonctions auxquelles devront se soumettre les agents organisationnels, faisant ainsi de la relation « client – fournisseur » la relation canonique de l'organisation.

- Les normes de conception viennent garantir le bien-fondé de la prestation qui sera mise en œuvre, aussi bien vis-à-vis du donneur d'ordre que des relations avec les fournisseurs, voire ensuite avec les utilisateurs, ouvrant ainsi, par imitation de la relation « client – fournisseur », le champ à la légitimité contractuelle de la relation « donneur d'ordre - maître d'ouvrage ».
- Les normes informatiques offrent le cadre de référence du système d'information formel, aussi bien interne à l'organisation que pour les relations entre les organisations (avec les protocoles d'échanges de données informatisées),
- Les normes comptables viennent garantir l'orthodoxie sémantique des informations entre les organisations, etc.

Et pourtant, le développement sous tous azimuts des normes conduit à vider de son contenu même le concept de responsabilité, le réduisant ainsi strictement à la dimension de conformité. Et la distance est souvent très faible entre la conformité et le conformisme !

La sphère politique ayant perdu la fonction traditionnelle de porteuse du sens qu'elle assumait dans la société se voit confrontée à un dilemme :

- traiter efficacement, dans le sens de la logique doctrinale, les problèmes sociaux, ce qui passe par des prélèvements et des règles,
- limiter les prélèvements et les règles pour faire face à la contestation des services publics sur la base de l'argument d'efficacité et donc favoriser la réalisation des prestations par l'entreprise et défendre ainsi la légitimité des privatisations.

C'est comme cela que se trouve fondé l'argument dialectique de la place de l'Etat dans une perspective libérale avec une oscillation entre un Etat « positif » compte tenu d'une légitimité attribuée à son intervention et un Etat « négatif » qui doit alors intervenir le moins possible tout en garantissant les conditions de développement de l'entreprise.

C'est d'ailleurs dans ces conditions que C. Castoriadis¹ pose le problème de la corruption des représentants élus par la présence des groupes de pression dans l'élection de tels ou tels d'entre eux qui deviennent en fait des représentants de ces groupes de pression. Le *lobby* est ainsi devenu légitime. C. Castoriadis voit ainsi se développer « *un type d'individu qui n'est plus le type d'individu de la société démocratique ou d'une société où on peut lutter pour plus de liberté, mais un type d'individu qui est privatisé, qui est enfermé dans son petit milieu personnel et qui est devenu cynique par rapport à*

¹ C. Castoriadis, « L'individu privatisé », *Le Monde Diplomatique*, février 1998
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

la politique ». L'électeur constitue son choix négativement, de façon utilitaire, en fonction de ce qu'il considère comme étant un moindre mal et non de façon positive, par référence à des principes. Il est aussi question ici de « sortie cynique ». Le libéralisme, dans sa forme actuelle, consiste alors surtout à légitimer la dissociation de la sphère privée du domaine public, ce qui remet donc en cause les fondements de la liberté de l'action publique, celle de l'agora, dépouillée de sa légitimité.

A défaut d'une réponse politique, l'initiative privée tend à développer, de façon palliative, les organisations humanitaires, gérées par référence aux modes de gouvernance des entreprises, mais ajoutant, pour d'autres motifs, un nouveau type d'organisations à vocation institutionnelle pour effectuer des missions de service public. Les modes de gouvernance sont hérités des entreprises mais en étant subordonnés à un objectif humaniste et social.

Toutefois les associations humanitaires posent publiquement la question du lieu de l'initiative privée : est-ce encore l'entreprise comme on l'affirmait jusqu'ici ? Les organisations humanitaires constituent un nouvel ensemble institutionnel qui ne relève clairement ni des catégories des services publics ni de celle des entreprises et son importance dans les domaines de société aujourd'hui doit être souligné.

L'argumentation du texte est la suivante :

- le constat du développement d'organisation intermédiaires,
- la discussion de la conception « large » de la gouvernance,
- un commentaires du *Livre Blanc de la gouvernance* de l'Union Européenne.

Entre l'entreprise et l'Etat, le développement d'organisations « intermédiaires »

Ajoutons l'argument suivant, d'ordre moral, quant à la création et au développement des organisations humanitaires en rappelant ici, avec L. Ferry² que, depuis les années 60, le soupçon radical de la morale aurait conduit au rejet des normes morales, au refus des idéaux à atteindre au-delà du souci de soi. Et pourtant, ceci va dans le sens de l'engouement humanitaire sur la base de la reconnaissance des causes qui méritent le sacrifice ce qui, en quelque sorte, constitue le témoignage de la persistance d'une transcendance au-delà du contexte de légitimité de la Raison utilitaire associée au

² L. Ferry, *L'homme-Dieu ou le sens de la vie*, Grasset, Paris, 1996
Roland PEREZ&Yvon PESQUEUX

développement de la gouvernance d'entreprise comme idéologie générale du fonctionnement de la société.

Et le sacrifice est ici volontaire, au profit d'autres hommes. L'homme serait en cela devenu objet de la transcendance sur une base individuelle, en dehors des institutions. Le devoir d'assistance humanitaire s'inspire et dépasse à la fois la charité chrétienne. L'humanitaire ne se heurte pas aux limites d'appartenance religieuse, nationale, ethnique. Mais il ne faut pas sous-estimer non plus la perspective médiatique de l'humanitaire que les médias sont capables de provoquer, avec une émotion de masse qui mène à l'humanitaire « spectacle ». De la même manière, il n'est pas possible d'occulter la déculpabilisation qu'il opère vis-à-vis des Etats, des entreprises et des citoyens, « libérés » en quelque sorte de l'injonction à construire et à obéir à un « bien commun ». L'action humanitaire pose donc le problème de l'articulation de la politique et de l'humanitaire même si cet humanitaire est symbolique d'un sacrifice de soi pour l'autre et qu'il est, de ce fait, porteur de sens. L'humanitaire pose alors le problème de sa vocation à construire un sens commun à défaut de la politique, les « grands hommes » ayant été absorbés par les techniques du pouvoir liées aux modes de gouvernance à l'œuvre dans les services publics, modes transposés de l'entreprise.

D'autres types d'organisations viennent poser le problème du lien « contribution – rétribution ». C'est le cas, par exemple, là où les entreprises du secteur des médias font monter les enchères des droits de retransmission télévisés, en donnant une dimension nouvelle à une catégorie de revenus dont la place était jusque-là restée marginale. Il en va plus généralement ainsi avec les droits de la propriété intellectuelle qui sont devenus très importants aujourd'hui comme le démontre le cas des *royalties* liés aux logiciels, par exemple. Il y a, là aussi, modification des fondements de la représentation de l'équité de la relation « contribution – rétribution » par référence à une quantité de travail au nom d'une valeur individuelle supposée de l'artiste, du créateur ou du sportif par décret médiatique sans débat quant à la valeur sociale attribuée à une activité ou une équipe. C'est ainsi que des sports médiatisés apparaissent et se développent et que les fédérations de sports « nouveaux » frappent à la porte du Comité International Olympique qui devient créateur de valeur économique - on est là très loin de l'éthique du sport - ou encore que les compétitions retransmises se multiplient pour donner lieu à versement de « droits ».

La gouvernance revient alors à une manière de donner des guides, gouvernance étant alors en quelque sorte confondue avec guidance, cette confusion étant matérialisée aujourd'hui parce que l'on peut qualifier de boulimie de normes.

C'est d'ailleurs ce qui conduit à des définitions particulièrement vagues de la gouvernance, telle celle de J. Kooiman³ qui la définit comme « *le modèle ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier (...) Qui dit gouvernance dit guider / orienter. Il s'agit d'un processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner* ». Pour sa part, la Commission Brandt sur la Gouvernance globale⁴ la définit comme « *la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leurs intérêts* ». C'est ce qui vient donner à la conception large de la gouvernance une acception procédurale qui consiste à fonder, avec les groupes sociaux concernés, des retours réflexifs sur les situations. La gouvernance est alors entendue comme régulation du pouvoir politique et elle repose sur l'analyse des relations et des systèmes de règles pour prendre en compte la multiplicité des points de vue dans les processus de décision. Elle invite donc à porter attention à la diversité des interactions à l'œuvre au sein de la société civile au regard des préoccupations des acteurs organisés.

La gouvernance au sens large allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime). Elle met donc en avant l'agonisme et le travail par consensus. Pourquoi l'Etat irait-il contre le bien du peuple, même si cela est ressenti comme tel ! Comme le souligne J. Theys⁵, « *essentiellement pragmatique, le concept de « gouvernance » renvoie ainsi finalement à une « boîte à outils » de recettes managériales ou d'instruments supposés apporter des réponses à la crise des politiques démocratiques traditionnelles* ».

³ J. Kooiman, « Findings, Speculations and Recommendations » in *Modern Governance*, Sage, London, 1993

⁴ *Environmental Governance*, Introduction paper, EEC, Future Studies Unit, 1996

⁵ J. Theys, « La gouvernance, concept utile ou futile ? », *Economie & Humanisme*, n° 360, mars 2002
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

Il s'agit alors, pour les dirigeants de toutes natures, de devoir intégrer la question du « bien commun » comme « thème stratégique » et de devoir rendre compte de sa mise en œuvre effective auprès des conseils d'administration qu'ils soient ou non constitués d'actionnaires. La question de la gouvernance peut aussi s'exprimer au travers de l'articulation qui va s'établir avec les parties prenantes « diffuses » du fait des accidents (i.e. le naufrage de l'Erika) ou d'une société dont les corps sociaux sont compris dans les catégories du *lobby*. C'est ce qui autorise d'autant, en retour, les dirigeants d'entreprise, de façon coordonnée (par exemple sur la base de critères tels que le secteur d'activité etc...) ou en tant que tels (on est alors face à la manifestation d'une classe bourgeoise qui ne dit pas son nom) à proposer des normes applicables au « bien commun ». Avec cette gouvernance-là, il s'agit d'un projet de gouverner par référence à des normes, de gouverner par l'éthique.

C'est alors la question même de la substance politique de l'entreprise qui se trouve posée, en particulier celle de l'entreprise multinationale. La gouvernance conduit à relire le contrôle de l'activité d'entreprise au regard des perspectives politiques en termes de régulation au regard de normes, c'est-à-dire pas en termes réglementation qui se conçoit au regard de lois, deux aspects qu'il est important de mettre en parallèle même si les modalités d'application ne sont pas forcément plus simples pour ce qui est de la régulation comparativement à la réglementation. La gouvernance se trouve alors ancrée dans le thème plus général de la mondialisation dont elle vient constituer un des éléments de débat et conduit ainsi à devoir se poser la question de la *Global Governance*.

Rappelons d'ailleurs ici brièvement la polysémie du mot « global » qui, en anglais, signifie à la fois « général » et « mondial », la perspective de démonstration dont il est fait usage ici se fondant successivement sur les deux aspects, le premier concernant la conception restreinte et le second la conception large de la gouvernance. Dans cette seconde acception, il s'agit en quelque sorte, comme le signale M. Guillaume⁶, d'un régime qui appréhenderait d'abord la société comme une totalité et lui proposerait un destin, au moins un avenir et non pas seulement un simple futur de survie. Au sens foucauldien du terme, la gouvernance peut alors être considérée comme une technologie sociale dont l'objectif n'est pas d'établir les conditions d'un consensus rationnel mais de désamorcer le potentiel d'antagonisme qui existe dans les rapports sociaux (cf. C.

⁶ M. Guillaume, « La politique de l'impossible », *Le Monde*, 28/12/2004
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

Mouffe⁷) pour obtenir un consensus raisonnable voire une forme de concorde. Elle manifeste le passage de l'antagonisme (la reconnaissance des ennemis) à l'agonisme (la reconnaissance de l'adversaire et la recherche d'un consensus). C'est donc une autre représentation donnée à la rivalité. La gouvernance comme technologie marquerait le passage d'une conception de l'exercice du pouvoir dans l'organisation centrée sur l'inspection à une conception centrée sur le contrôle.

La prise en compte de l'Autre, à partir de l'expression de ses propres intérêts, conduit donc à l'émergence du concept de *Global Governance* qui marque la reconnaissance d'autres acteurs nés du moment libéral, les ONG principalement, dont le rôle de témoin militant est susceptible d'avoir un impact sur l'activité d'entreprise. De façon la plus générale, la gouvernance recouvre donc les modalités de création et de gestion d'un espace de délibération.

Le thème de la gouvernance prend une dimension véritablement idéologique à partir du moment où l'on en examine sa vocation à s'appliquer à tous les types d'organisation. Une telle perspective est loin d'être neutre puisqu'elle remet en cause les principes du contrôle démocratique (l'inspection effectuée par des fonctionnaires) au nom du principe de transparence. Les cabinets d'audit ont ainsi vocation à se substituer, pour partie, à ce contrôle démocratique, à modifier la nature de l'activité des fonctionnaires et à élargir le champ des privatisations. Mais un examen plus approfondi de cette situation peut aussi conduire au constat que les entreprises seraient paradoxalement aujourd'hui, du fait même de ces privatisations, en situation d'institutionnalisation en particulier dans leur vocation à discuter du « bien commun » et à faire comme si son modèle d'organisation avait vocation à l'universalité. C'est ce qui est à l'œuvre dans la vocation des modes de gouvernance de l'entreprise et, en particulier, des modes de contrôle qui lui sont associés, à s'appliquer aux organisations.

La conception « large » de la gouvernance

J. Lesourne⁸ aborde la question de la naissance de la gouvernance à partir du passage d'un Etat « strict » (d'hier) à un Etat « souple » (d'aujourd'hui). Par Etat « strict », il met en exergue un Etat souverain qui définit et fait appliquer ses lois à l'intérieur de ses frontières. Des zones politiques nouvelles se sont développées depuis (zones de coopération internationale, zones communautaires et zones de transfert de souveraineté)

⁷ C. Mouffe, *Le politique et ses enjeux – pour une démocratie plurielle*, La Découverte / M.A.U.S.S., Paris, 1994

⁸ J. Lesourne, *Démocratie, marché, gouvernance – quels avenir ?*, Odile Jacob, Paris, 2004
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

corrélativement à l'apparition d'acteurs transnationaux (entreprises multinationales, institutions financières, centres de recherche, médias, trafiquants et terroristes, groupes de pression) mettant en œuvre des sous systèmes tels que le système d'information, les marchés et des actes tels que les migrations (permanentes ou temporaires, des lieux de rencontre réels ou virtuels, des conflits militaires multilatéralisés). La gouvernance est, à ses yeux, la contrepartie du passage de l'Etat « strict » à l'Etat « souple ». *« D'un côté, se multiplient les problèmes mondiaux suscités par les acteurs transnationaux, de l'environnement au terrorisme, de la bioéthique aux flux de capitaux. De l'autre, l'Etat reste la base juridique des accords internationaux, qu'ils soient planétaires ou régionaux (Europe par exemple) tandis qu'à l'intérieur l'Etat contrôle une fraction qui n'a jamais été aussi élevée du revenu national »*⁹. C'est ce qui le conduit à mentionner l'existence de six défis posés à une gouvernance mondiale : la régulation macro-économique, la régulation micro-économique, la redistribution, la sécurité, l'environnement, les problèmes liés aux recherches et aux applications des sciences du vivant. Notons que ces défis n'ont que partiellement une dimension éthique.

Il va alors proposer un tressage entre une logique du réalisme où les Etats gardent l'initiative mais se concertent en acceptant d'introduire des perspectives extérieures dans le cadre de l'exercice de leur souveraineté et une logique de communauté internationale mais où l'importance des Etats-Unis et d'une divergence ou non avec l'Europe est posée. La gouvernance a donc surtout quelque chose à voir avec la politique (et non pas principalement l'éthique) et la politique avec des Etats et des intérêts localisés géographiquement. C'est ainsi que les logiques européennes influencées par les pensées politiques allemande et française tendent mettre en avant une gouvernance par les procédures alors que l'influence américaine se trouve ancrée sur une conception principielle. Mais il serait aussi possible d'ajouter que la gouvernance, au sens large du terme, sert de palliatif aux tendances désintégratrices qui affaiblissent aujourd'hui les modèles de coopération inter étatiques en reflétant la contradiction entre le caractère transnational de l'expansion du capitalisme et la fragmentation des systèmes de coopération internationaux. C'est sans doute en cela que la gouvernance supra nationale vient aujourd'hui constituer un opérateur essentiel au fonctionnement du système politique mondial. Le système politique mondial est ainsi « pensé » dans les termes d'une conformité à des critères de gouvernance partiellement contradictoires. J. Lesourne en relève d'ailleurs sept : la liberté, la participation, l'efficacité, l'égalité (des chances, des conditions, par rapport à l'effort, etc.), la sécurité, la durabilité et l'adaptabilité (version politique de la flexibilité). C'est la

⁹ J. Lesourne, *op. cit.*, p. 70

manière dont ces critères sont remplis qui permettent de fonder un jugement de valeur sur tel ou tel pays. La conception large de la gouvernance tend à en faire le fondement de la civilisation.

De façon plus concrète, les trois « piliers » actuels du système de gouvernance globale sont actuellement considérés comme étant :

- Le commerce au regard des catégories du libre-échange telles qu'elles sont définies par l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce).
- La finance avec le sacro-saint principe de la libre circulation des capitaux sous arbitrage du FMI (Fonds Monétaire International), de la Banque Mondiale et de l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique).
- Les systèmes de production des normes internationales (avec entre autres l'ISO, *International Standard Organization*).

Comme l'a signalé, U. Beck, dans *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*¹⁰, la mise en œuvre d'un contre-pouvoir mondial s'effectue dans une opposition entre institutions et organisation. Avec la gouvernance, s'il est question d'institutionnalisation des organisations, il n'est donc pas question d'institutions mais de multiplication d'organisations aux modalités de fonctionnement identiques même si leurs intérêts divergent.

La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente : des règles de nature institutionnelle et politique et des règles managériales. C'est d'ailleurs ce qui conduit aujourd'hui à parler de gouvernance au lieu de démocratie. Avec la gouvernance, il s'agit en quelque sorte d'acter la primauté de la société civile (fondée sur des groupes porteurs d'intérêts aujourd'hui qualifiés de « parties prenantes ») sur la « société politique » concrétisée par les modes de fonctionnement de la démocratie, la gouvernance étant vue comme l'ensemble des modalités d'articulation « individu – société civile – représentation politique » dans les termes d'une organisation de la délibération entre les groupes d'intérêts, la délibération constituant la « façade démocratique » du système politique ainsi construit. Ceci étant, il est important de remarquer la conception « faible » de la notion de société civile telle qu'elle est employée dans ce contexte. Il s'agit en quelque sorte d'une conception « à défaut » dans la mesure où la société civile tendrait à recouvrir tout ce qui ne serait ni l'Etat ni l'entreprise.

¹⁰ U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier-Flammarion, Paris, 2003
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

Gouvernance et « société civile »

C'est ainsi que les philosophes de l'école « néo-libérale » américaine réhabilitent la notion civilité « précivile », civilité *in abstracto*, dans la dimension politique de la démocratie délibérative où le « tout est permis » cohabite avec la civilité des termes du débat. Il ne s'agit alors pas seulement d'une analogie avec les relations de marché, institution où la civilité « précivile » joue aussi un rôle important tant le marché s'épuise autour du point aveugle de la confiance comme source de la transaction. La civilité, c'est ce « voile » qui permet de sortir du marché sans le dire : c'est par elle que, malgré la proportion équivalente d'hommes et de femmes, nous serions épargnés d'un marché de partenaires interchangeable. Mais jusqu'où la civilité « précivile » ne nous ramène-t-elle pas à une perspective naturaliste de la civilité et, par extension, de la tolérance ? Peut-on concevoir également une exploitation « en civilité » de l'homme par l'homme. En effet, nous dit F. Bourricaud¹¹, *« la civilité suppose réciprocité. Dans cette mesure, elle fait appel au calcul de « l'intérêt bien compris ». Je ne respecterai pas longtemps les préférences d'autrui si autrui ne respecte pas les miennes. Il n'y a donc pas de civilité sans attentes régulières et définies »*. Et tolérance, civilité, politesse, etc. se trouvent mêlées, constitutives de la bienveillance spontanée chère à A. Smith, de la sympathie originelle. La civilité pose donc la question de la société civile comme fondement de l'espace public.

Il s'agit donc, maintenant, d'aborder brièvement la question de ce que recouvre cette notion de société civile considérée en effet aujourd'hui comme le lieu d'exercice de la citoyenneté¹². L'idée de société civile naît avec Locke dans le sens d'un « espace commun de vie » avec une scission entre une pensée de l'Etat (celle de l'ordre politique) et une pensée de l'ordre social. Au-delà de l'exigence d'un espace public (celui de la démocratie) apparaît donc la reconnaissance d'un espace privé, la société civile, sorte d'agglomérat d'individus aux intérêts variés. Le « bien commun » s'exprime dans l'espace public et les questions de la vie en société dans celui de la société civile, ces deux espaces étant à la fois liés et déliés. Cette séparation des espaces est d'ailleurs considérée comme un des actes fondateurs de la modernité, séparation étant venue modifier l'expression de la liberté. La liberté est en effet depuis considérée comme s'exerçant dans les trois moments que sont la famille (niveau biologique), la société civile (niveau social) et l'Etat (niveau politique). Dans la société civile, les individus sociaux sont donc considérés en tant qu'êtres sociaux et non en tant

¹¹ F. Bourricaud, article « civilité », *Encyclopedia Universalis*

¹² Voir, à ce sujet, J.-F. Mattéi et P. Benéton in *Ethique et société civile*, J.-Y. Naudet (Ed.), Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, collection « Ethique et déontologie », 2004
Roland PEREZ&Yvon PESQUEUX

que citoyens (dans son acception politique). Les institutions politiques sont alors considérées comme venant « sécuriser » l'universel de l'arbitraire des volontés particulières offrant ainsi les conditions d'exercice de la liberté, l'ordre social étant autrement susceptible de dissoudre l'ordre politique. Le sujet assure ainsi son épanouissement dans les deux moments que sont la famille (sphère privée) et la société civile (sphère sociale). L'espace social vient se situer entre l'espace biologique de la famille et l'espace du politique, une tension dialectique apparaissant alors entre les trois espaces. Le terrain du social est celui des foules comme celui des masses, conduisant à la construction d'une légitimité de la préférence pour l'expression de la liberté individuelle. Dans la société civile, la bourgeoisie (figure « haute » de la citoyenneté dans la mesure où le bourgeois – *Bürger* – est aussi le citoyen) et le prolétariat (sa figure « basse ») laissent en quelque sorte la place à la masse : la masse donc et non plus la classe, la masse et ses communautés ! Le rapport du politique et du social tend alors à devenir un rapport d'extériorité, le social se distinguant du politique. L'Etat tend, en contrepartie, à devenir un Etat-administratif, l'administration des choses prenant en quelque sorte le pas sur le gouvernement des hommes. Les affaires publiques sont ramenées aux affaires sociales et la gestion des hommes à la gestion des biens dans une forme de communautarisation de la société. Les faits sociaux n'étant autre chose que des faits humains, les sciences sociales qui se développent dans le cadre de l'Etat-administratif qui est aussi Etat-savant vont alors venir traiter les faits humains comme des choses. La société civile se trouve donc confrontée aux égoïsmes et aux conflits, le domaine administratif tendant à devenir l'instance de traitement de ces tensions-là, même si le politique reste le seul lieu permettant de penser la liberté. La grève, par exemple, peut être qualifiée de mouvement social mais pas de mouvement politique (où l'on parlera de révolution), même quand elle s'élève contre un Etat (non plus de substance politique mais administrative). On attend ainsi de l'Etat un arbitrage entre des revendications particulières, l'aspect « objectif » du « bien commun » laissant place aux jouissances privées des « biens publics », la sécurité sociale prenant le pas sur la liberté politique. L'Etat ouvre l'espace public aux choix de « bien commun » d'où sa « crise » quand on met en avant la notion de société civile car l'Etat ne peut être, comme cela, collection d'espaces privés. Il y a donc « crise » de la volonté générale et l'intervention de l'Etat se trouve ainsi ramenée à un rôle impossible d'émetteur d'injonctions hétéronomes à l'autonomie comme expression de la liberté des individus de la société civile. L'Etat-nation laisse ainsi place à une société civile « régionale » et mondiale, bien qu'il ne soit pas un sous-système social comme un autre, mais bien un sous-système singulier puisqu'il « commande » aux autres. La vie économique « libre » n'est en effet possible que si les échanges sont sécurisés. Pensé comme une association

politique dans le « moment libéral », l'espace du politique ne possède alors plus de limite définie et ne s'accorde que sur le principe du respect du règlement. Il laisse ainsi la société civile ne reposer que sur le lien contractuel dont l'archétype est le contrat venant habiller le lien économique. La légitimité accordée à l'autonomie vient alors fonder l'idéologie contractualiste et propriétaire. Elle conduit à créer des liens forts entre certains et à tisser des liens faibles avec tous dans la distinction qu'elle opère entre le « nous » et « les autres ». L'évidence des liens faibles tend alors à substituer le consensus à l'accord. Il possède l'apparence d'une moindre violence, mais affecte d'autant les possibilités d'identification. Le général l'emporte alors sur l'universel et réduit d'autant la vocation de l'Homme à réaliser son humanité pour un « état de nature civilisé ». Les opinions n'y sont plus relayées également, d'où l'agonisme radical de l'opinion dominante tendant à fonder une pensée unique. Le contractualisme tend à faire du contrat et de son ombre, la propriété, « le » fait social total.

La référence « affaissée » à la notion de société civile comme fondement de la gouvernance au sens large reflète en fait une évolution des modes de représentation de la place de l'organisation dans la société puisque la notion de « société civile » va servir d'intermédiaire dans le passage de l'usage du terme de parties prenantes dans le corpus d'entreprise à celui de son usage à l'adresse de la société. La référence à la société civile acte alors le passage de la « classe » comme point focal à celui de « masse », sa dénomination comme « société civile » la rendant ainsi discursivement plus attrayante. C'est donc au nom de la société civile que l'on pourra multiplier à l'infini le nombre des parties prenantes au nom de l'émotion, de sa mise en scène médiatique et des sanctions obtenues en justice. Mise en scène médiatique et sanctions judiciaires fondent en quelque sorte la légitimation de la société civile. « Société civile » et « partie prenante » recouvrent alors l'idée beaucoup plus triviale de multiplicité des acteurs sociaux qui coexistent, acteurs sociaux où l'on retrouve des « anciens » (cf. les syndicats) et des nouveaux (cf. les Organisations non gouvernementales, ONG). La référence à la société civile devient alors une condition d'existence de la référence à des parties prenantes et, plus largement, condition d'existence de la théorie des parties prenantes. La gouvernance est alors là afin de limiter la « sur- » prise par une des parties prenantes. Mais elle acte l'incertitude quant aux intérêts de ces parties prenantes en confondant « intérêt » et « tension sociale », ce qui permet d'autant de supprimer la référence à la seconde. Il en va ainsi, par exemple, du travail de déclassement des syndicats (anciens et alors « dépassés ») par les ONG (« modernes » et justement plus en phase avec la société civile dont les syndicats seraient en quelque sorte exclus. On passe ainsi de l'affiliation « classe – conflit » à l'affiliation « masse – société civile – intérêt »

dans une perspective qui permet en fait de légitimer le capitalisme comme ordre politique. La théorie des parties prenantes adressée à la société tend alors à constituer les prémisses d'une théorie de la société civile à partir de l'entreprise, théorie qui est donc fondamentalement managérialo-centrée.

La gouvernance conduit alors en quelque sorte à une « éthicisation » du politique du fait de la référence à des « principes » venant fonder la délibération et en omettant de penser toute articulation entre la démocratie et la souveraineté comme on peut le voir dans le *Livre Blanc de la gouvernance* de l'Union Européenne qui offre d'ailleurs une des définitions institutionnelles de la gouvernance.

Commentaires à propos du *Livre Blanc de la gouvernance* de l'Union Européenne

Dans le contexte de l'Union Européenne, la question s'est développée au sein de la Commission Delors, dans le cadre de la cellule de prospective et elle a débouché, sous la Commission Prodi, sur le *Livre Blanc* de 2001¹³.

Les actions prévues par le *Livre Blanc de la Gouvernance* sont les suivantes :

- Instaurer un dialogue avec les associations de régions et de villes,
- Structurer les relations avec la société civile,
- Adopter des normes minimales de consultation,
- Construire une confiance publique dans l'expertise scientifique,
- Utiliser des instruments d'autorégulation,
- Encadrer la création et le fonctionnement des agences de régulation,
- Introduire une plus grande flexibilité dans l'application des normes européennes,
- Recentrer les rôles et les responsabilités des institutions européennes,
- Promouvoir la discussion sur la réforme de la gouvernance globale.

« La notion de « gouvernance » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. L'application de ces cinq principes renforce les principes de proportionnalité et subsidiarité »¹⁴. Ses modalités visent la reconnaissance des règles (fondatrices des droits des différents groupes d'intérêts), le processus de prise de décision, les comportements des institutions de l'Union, des Etats membres, de la

¹³ http://europa.eu.int/comm/Governance/index_fr.htm

¹⁴ *Livre Blanc sur la Gouvernance*

Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

société civile, cinq « nouveaux » principes et deux « classiques » (proportionnalité et subsidiarité). Au regard des trois « piliers » du système de gouvernance globale mentionnés plus haut, ceux du système de gouvernance européenne sont le marché, la négociation et l'Etat-protecteur.

Les sept principes du Libre Blanc de la gouvernance européenne sont l'ouverture, la participation, la responsabilité (*accountability*), l'efficacité, la cohérence, la proportionnalité et la subsidiarité. Ces sept principes sont d'ailleurs en cohérence avec les deux principes généraux de la gouvernance de la Banque Mondiale, autre lieu d'institutionnalisation de cette conception large de la gouvernance¹⁵ que sont la légitimité et l'efficacité. Rappelons qu'il existe même des indicateurs d'efficacité de la gouvernance publiés par la Banque Mondiale. Cette congruence (que l'on retrouvera renforcée au regard des principes de la gouvernance publiés par l'O.C.D.E. qui est un des autres lieux d'institutionnalisation de la notion) souligne ainsi la vocation à une universalité de la gouvernance conçue de façon « large ». On pourrait dire que la gouvernance ainsi conçue (en particulier celle que la Banque Mondiale adresse aux pays en développement) constitue aujourd'hui l'idéologie « développementaliste » et occupe l'espace laissé vide par les théories développementalistes de l'Etat-providence ou de l'Etat socialiste pour celles des catégories d'un l'Etat-efficace où le management sert de référence.

La gouvernance assigne ainsi un rôle particulier à l'Etat qui est de savoir comment organiser un Etat-minimal qui soit en même temps un Etat-organisateur, en particulier des conditions de la fluidité du marché, le développement étant vu comme la résultante du développement des entreprises. A ce titre, la référence à cette conception de la gouvernance marque aussi le passage de la légitimité du *Welfare State* à celle de l'Etat-organisateur.

Pour l'Union Européenne, la notion est proposée sur la base de la triade « légitimité – efficacité – justice », cette dernière (la justice) étant considérée comme la finalité de tout système public ou privé de gouvernance (il y a donc bien confusion entre les deux).

La légitimité se traduit aussi bien de façon qualitative (par référence à des principes) que de façon quantitative (la multiplicité des niveaux d'application) par la mise en avant de la notion de « société civile » avec :

¹⁵ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/civillibs.pdf>
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

- Le tressage « démocratie représentative - démocratie participative - démocratie directe » qui se concrétise au travers de la notion « d'initiative législative citoyenne » qui « ignore » en fait les différences de statuts entre les citoyens qui alors risquent quand même de ne pas « naître libres et égaux en droit ». Gageons en effet que l'initiative citoyenne d'un individu soutenu par un *lobby* risque de recevoir plus d'écoute que celle du citoyen « quelconque ». La question de la preuve de la représentativité est donc complètement laissée ouverte.
- La création d'un « espace public européen » du haut en bas qui constitue en fait la « scène » de la délibération.
- La réduction ou la disparition de la distance dans la représentation politique. S'agit-il alors de passer « au-dessus » de la tête des Etats ?
- Les contenus du *Livre Blanc* s'appliquent à l'Union, aux Etats, aux régions, aux villes, à la société civile (présente en tant que telle malgré l'absence de sa dimension politique). La gouvernance est donc conçue comme étant applicable à plusieurs niveaux, d'où son aspect apparemment récursif.
- Elle figure, en tant que telle, dans le préambule de la constitution, avec la mention faite aux Etats, aux peuples et aux citoyens.
- C'est aussi une question applicable aux régions et aux villes.

Son objectif d'efficacité se traduit par la multiplicité de ses niveaux d'application (aussi bien de manière « verticale », de manière « horizontale » que « circulaire » - elle vise alors les « réseaux » issus de l'usage des T.I.C. dans leurs relations avec les « centres » de pouvoir) et la gouvernance se constitue alors comme :

- Réponse à la complexité de la société contemporaine.
- Réponse à la globalisation.
- Réponse aux enjeux de la société de l'information (avec la reconnaissance de la « société en réseaux »).

à partir d'une complémentarité des approches *top – down* et *bottom – up*, la disparition (apparente ?) de la dichotomie « gauche – droite » dans la mesure où elle ne saurait être au service d'un type de partis politiques et donc dans le maintien de la tradition fondatrice de la Communauté Européenne (aussi bien social-démocrate que libérale). L'Union Européenne se pose ainsi comme *leader* de la diversité culturelle (par exemple les langues, les symboles nationaux de tous les Etats y ont droit de cité). L'Union Européenne se pose enfin comme étant une économie basée sur la connaissance pour résoudre les problèmes sociaux et environnementaux, dans le droit fil de l'utopie techno-scientifique.

La gouvernance comme principe de justice trouve sa force de conviction à partir des objectifs suivants :

- Réduction des inégalités sociales et économiques au niveau minimum possible.
- Priorité de la justice sur l'efficacité.
- Existence de quatre objectifs sociaux pour l'Union Européenne dans la Constitution : justice sociale, plein emploi, progrès social, lutte contre l'exclusion sociale, clauses qui font que les objectifs sociaux devront être pris en compte par toutes les politiques de l'Union Européenne.
- Garantie des services publics dénommés « services économiques d'intérêt général » ce qui acte en quelque sorte le fait que substance économique du service public vienne recouvrir sa substance politique.
- Renforcement des politiques de santé publique.
- Non-discrimination.
- Respect des droits sociaux des travailleurs qui s'installent dans un autre Etat membre.

L'absence d'éléments suffisants de concrétisation est aujourd'hui considérée comme liée à l'absence d'action politique du fait d'un agenda européen surchargé, d'une coordination médiocre, de priorités inconciliables, des problèmes de complexité liés à d'un pouvoir exécutif partagé et des problèmes du lien « gouvernement – gouvernance », d'où la référence aux « principes » de gouvernance du *Libre Blanc*.

Un grand nombre de travaux tendent donc aujourd'hui à fonder l'élargissement du périmètre de la gouvernance en faisant de la conception large un instrument de cohérence des politiques publiques du niveau local au niveau supra-national. Le rapport de l'OCDE consacré aux principes de gouvernement d'entreprise indique ainsi : « *Les règles régissant le gouvernement de l'entreprise devraient intégrer l'idée que, pour servir les intérêts d'une entreprise, il convient de prendre en considération les intérêts des parties prenantes et la contribution de ces derniers à la réussite à long terme de l'entreprise* »¹⁶.

Conclusion

Le thème de la gouvernance peut donc, plus généralement, être considéré comme structurant véritablement le fonctionnement des organisations quelles qu'elles soient. C'est ainsi qu'une telle conception de la gouvernance comme générique d'un

¹⁶ O.C.D.E., *Principes de gouvernement d'entreprise* de l'O.C.D.E., Paris, 1999
Roland PEREZ & Yvon PESQUEUX

fonctionnement des organisations repose sur la référence à une évidence des « parties prenantes » venant recouvrir des aspects tels que l'activisme actionnarial, les pressions hors activisme actionnarial de la société civile (par exemple sur la base du respect des droits de l'homme, de l'environnement) et la focalisation sur d'autres facteurs distinctifs tels que la réputation, l'image. C'est ce qui a conduit à fonder l'extension du champ d'application de la gouvernance (et sa vertu générique dans sa vocation à donner sens aux fondements de l'organisation) aux « organismes » (autre variante discursive de la prolifération des organisations venant en « affaïsser » la dimension politique) y compris aux organismes supranationaux (ONU, etc.), aux institutions publiques relevant des Etats et des collectivités locales, aux associations et aux ONG.

La gouvernance ouvre donc la question du statut de la société civile « indépendamment » de l'Etat-nation, qu'il s'agisse de *Corporate Governance* ou de gouvernance au sens large quand on se réfère, dans un cas comme dans l'autre, à des « parties prenantes ». L'économie ré-encastre en quelque sorte la question des modalités de l'intervention de l'Etat et débouche sur la construction de nouveaux savoirs de gouvernement, à l'aune des savoirs gestionnaires par privatisation de la société. Comme on l'a déjà fait remarquer, elle tend ainsi à établir un continuum entre l'objet des sciences de l'administration du public et du privé aussi bien sur le plan pratique que théorique. La difficulté est l'absence de référentiel (et de définition) de la « bonne » gouvernance, si ce n'est la mise en œuvre des « principes ».