



HAL
open science

De la conception restreinte à la conception large de la gouvernance

Yvon Pesqueux

► **To cite this version:**

Yvon Pesqueux. De la conception restreinte à la conception large de la gouvernance. 2007. hal-00510871

HAL Id: hal-00510871

<https://hal.science/hal-00510871>

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

CNAM

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

De la conception restreinte à la conception large de la 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 pour elle de produire des biens et services rares, 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 de créer de la richesse. Dans les pays occidentaux, 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 aboutissait à une augmentation continue des niveaux de vie. 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 compte tenu de l'externalisation et 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.

Yvon PESQUEUX

Mais la proposition de départ de ce raisonnement vient justement 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 sur 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 généraliser 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^e siècle. La contestation de l'organisation publique amène plus généralement à la contestation de l'Etat et des valeurs politiques qu'il supporte. C'est ainsi que se développe aujourd'hui la légitimité communautarienne et la référence à la gouvernance.

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 se trouve ainsi 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. 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, 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, sauf à adopter les catégories de la gouvernance des entreprises, matérialisation de la privatisation.

De plus, les normes applicables aux activités économiques connaissent une croissance accélérée :

- 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 de 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 financières entre les organisations, etc.

Et pourtant, le développement tous azimuts des normes conduit à vider de son contenu de sens l'activité économique, la réduisant à la dimension de conformité. La gouvernance dont il est question ici vient constituer la référence à l'adhésion à des normes. 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 dans le cadre de l'appareil d'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 communautaire dont l'intervention doit toujours se trouver prête à être redéfinie en fonction des intérêts des communautés et un Etat « négatif » qui doit alors intervenir le moins possible tout en garantissant les conditions d'exercice de l'activité d'entreprise dans la réalisation des prestations.

A défaut d'une réponse politique aux demandes de « Bien Commun », l'initiative « privée » tend à développer, de façon palliative, les organisations humanitaires, gérées par référence aux modes de gouvernance des entreprises, ajoutant ainsi un autre type d'organisation à vocation institutionnelle. Les formes juridiques sont spécifiques (l'association au lieu de la SA en France). Par contre, les modes de gouvernance sont hérités des entreprises mais en étant subordonnés à un objectif humaniste et social qui fait défaut à l'entreprise. 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 ? Ces organisations humanitaires constituent donc 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 soulignée.

Dans la logique du continuum « *Corporate Governance* – gouvernance au sens « large », l'argumentation de ce texte sera la suivante :

- L'évaluation du développement d'organisations « intermédiaires » entre l'Etat et l'entreprise,
- L'examen du contenu possible d'une conception large de la gouvernance,
- Le statut des rapports qu'elle établit avec la société civile,
- A titre d'étude de cas, le commentaire du *Livre Blanc de la gouvernance de l'Union Européenne*,
- Une analyse des conséquences politiques d'une conception « large » de la gouvernance.

Au-delà de l'entreprise et de 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. Ferry¹, 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 tout de même 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 développement de la gouvernance d'entreprise comme idéologie générale du fonctionnement de la société. Et le sacrifice est ici volontaire, au profit d'autres

¹ L. Ferry, *L'homme-Dieu ou le sens de la vie*, Grasset, Paris, 1996
Yvon PESQUEUX

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 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 aujourd'hui de l'entreprise.

D'autres types d'associations 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 avec les droits de la propriété intellectuelle, sans égale aujourd'hui dans son importance, comme le démontre le cas des royalties liées 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 fondateur 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 ». On est bien là face à l'institutionnalisation de l'organisation.

C'est au travers de la référence à ces organisations, « intermédiaires » du public et du privé, que l'extension de la gouvernance privée à l'ensemble d'un monde, celui des organisations, va se trouver fondée. La gouvernance revient alors à une manière de donner des guides, étant alors en quelque sorte confondue avec guidance, cette

confusion étant matérialisée aujourd'hui par ce 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. Kooiman² 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 globale*³ 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, non pas à décider à la place des autres mais de 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. Comme le souligne J. Theys⁴, « *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* ».

² J. Kooiman, « Findings, Speculations and Recommendations » in *Modern Governance*, Sage, London, 1993

³ *Environmental Governance*, Introduction paper, EEC, Future Studies Unit, 1996

⁴ J. Theys, « La gouvernance, concept utile ou futile ? », *Economie & Humanisme*, n° 360, mars 2002

Yvon PESQUEUX

La gouvernance ainsi comprise tend plutôt à recouvrir un certain nombre de formes d'action⁵ : des processus collectifs de formalisation des enjeux et de construction des problèmes, des formes d'arbitrage interactionnistes par ajustements réciproques, (des dispositifs de délibération de type a-centrique pour que les agents impliqués aient l'impression que leurs positions ont été prises en compte afin de se plier ensuite aux objectifs qu'ils ont contribué à élaborer), des modes de coordination basés sur la réciprocité plutôt que sur la hiérarchie.

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 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) de 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 en fonction de normes (c'est-à-dire pas en termes réglementation qui se conçoit au regard de lois), deux aspects qu'il sera 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 référence dont il est fait usage ici se fondant sur les deux aspects. Dans la seconde acception, il s'agit en quelque sorte, comme le signale M. Guillaume⁶, d'un régime qui appréhenderait d'abord la société

⁵ G. Pinson, « Développement durable, gouvernance et démocratie », P. Matagne (Ed.), *Les effets du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 11-28

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

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. 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 centrée sur l'inspection à une conception centrée sur le contrôle.

A ce titre, la gouvernance globale va recouvrir trois « niveaux » de gouvernance :

- Un niveau « général » qui se réfère à des normes de type ISO 14 000, AA 1 000, normes comptables, *Global Compact*, *Global Reporting Initiative* et qui vise le contenu des productions de documents au regard de la notion de performance globale,
- Le niveau des ressources internes qui se réfère à des normes ISO « spécifiques » et à celle du BIT par exemple et qui vise le management de l'environnement, de l'hygiène et de la sécurité, des conditions de travail,
- Le niveau des relations avec les « parties prenantes externes ».

Le thème de la gouvernance prend une dimension véritablement idéologique à partir du moment où l'on en examine la vocation à s'appliquer à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui les organisations. Une telle perspective est loin d'être neutre puisqu'elle remet en cause les logiques du contrôle démocratique 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, en particulier à des organisations qualifiées de publiques, la gouvernance publique étant alors conçue par extension des

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

catégories de la gouvernance privée au nom d'une contingence marquée par la quête de l'efficacité.

La conception « large » de la gouvernance

On pourrait, à ce titre, qualifier la gouvernance d'entreprise comme étant une des conséquences de la mondialisation. En réponse à la crise de la souveraineté de l'Etat-nation, la gouvernance serait devenue le lieu conceptuel d'exercice de la souveraineté. Rappelons qu'avec l'Etat-nation, territoire géographique et souveraineté sont confondus. Cette crise de la souveraineté de l'Etat-nation est en effet une des caractéristiques du « moment libéral » dont la dé-territorialisation suscite, en réponse, quatre acceptions de la gouvernance, outre celle qui subsiste pour l'Etat-nation, dont deux économiques, une politique et une à la fois politique et territoriale au sens géographique du terme. La *Corporate Governance* constitue la réponse codifiée dans le cadre d'un territoire économique, celui de la grande entreprise, la « gouvernance des marchés » constitue la réponse non codifiée et donc plus « émergente » dans le cadre d'un autre territoire économique, celui des marchés financiers, la gouvernance prise au sens « large » constitue la réponse dans le cadre d'un territoire politique « nouveau », celui de la supra-nationalité, c'est-à-dire celui d'institutions politiques telles que l'Union Européenne, la Banque Mondiale, l'OCDE qui bénéficient d'une délégation de souveraineté « non contrôlée » démocratiquement de la part des Etats mais aussi celle de l'infra-nationalité avec des « régions » qui ne correspondent d'ailleurs pas forcément à des régions administratives (le pays de l'Adour, par exemple, ou encore les bassins d'emplois, etc.). A une souveraineté des grandes entreprises correspond une souveraineté des marchés et une souveraineté des territoires politiques supra ou infra nationaux, puisqu'ils bénéficient également d'une délégation de souveraineté tout aussi non contrôlée démocratiquement (les communautés de communes en France, par exemple). Ces quatre « nouveaux » niveaux de souveraineté se situent en tension les uns par rapport aux autres mais aussi en tension avec la souveraineté résiduelle de l'Etat-nation. Il faut d'ailleurs souligner la différence qui existe à ce titre entre l'Etat-nation européen et l'Etat-nation américain dont la nature diffère des précédents. En effet, du fait de sa taille et de sa puissance politique, l'Etat-nation américain ne se confronte ni à la crise de l'Etat-nation ni à la supra nationalité de la même manière qu'en Europe. On peut d'ailleurs penser qu'il en ira de même de puissances continentales émergentes telles que l'Inde ou la Chine. Les implications de la supra nationalité y sont moindres et la souveraineté de l'Etat-nation de dimension continentale peut également « récupérer » une partie des souverainetés déléguées aux territoires économiques. C'est sans doute de

là que vient l'impression qu'avec la mondialisation, il s'agirait d'une forme d'extension de l'américanisation.

La crise de l'Etat-nation européen est en effet spécifique dans la mesure où opère une forme de renouvellement de la critique d'H. Arendt⁸ qui note le vice congénital des Etats-nation européens créés après la Première Guerre mondiale du fait de l'existence de minorités nationales importantes dans certains d'entre eux (les Hongrois en Roumanie, par exemple), situation retrouvée lors de la décolonisation et de l'effondrement du « bloc Est ». C'est en effet avec cela que l'acceptation politique, sociale et *in fine* ethnique de l'Etat-nation a été remis en cause, compte tenu aussi de l'existence de groupes de population immigrée dans les Etats-nation d'Europe de l'Ouest. Cette crise-là s'ajoute donc à celle dont il était question plus haut avec la tension qui opère aujourd'hui entre ce pôle de souveraineté-là et les « nouveaux ».

L'ensemble de ces tensions conduit d'une souveraineté de l'indépendance à une souveraineté de l'interdépendance voire de la dépendance applicable à chacune des souverainetés dont il a été question plus haut. Cette souveraineté de la dépendance peut « rapidement » se définir comme la capacité à ne pouvoir émettre quelque chose que compte tenu des autres pôles. On pourrait encore la qualifier de souveraineté de la négociation, c'est-à-dire d'une situation où la légitimité du pôle n'est pas questionnée alors que le contenu de souveraineté qu'il émet se trouve entrer en interaction avec les autres contenus émis par les autres pôles. La souveraineté dont il est question peut alors être présenté comme une machinerie de négociation d'où l'importance accordée aujourd'hui aux procédures et à la délibération.

La remise en question du territoire de la souveraineté de l'Etat-nation a des conséquences importantes sur la substance de la souveraineté des « nouveaux » territoires, principalement sur la nature de la communauté qui en découle. Rappelons que la communauté constituée autour de l'Etat-nation se caractérise par deux aspects : un versant lié à l'identification (la nation est le lieu majeur de l'identification citoyenne) et un second versant lié à la solidarité (qui s'est caractérisée par le développement de l'Etat-providence ou encore de ce que R. Castel⁹ qualifie de « propriété sociale », « pendant » de la propriété privée pour le peuple qui en est dépourvu). Les « nouveaux » territoires proposent un autre contenu à ces deux aspects. Pour ce qui concerne l'identification (sauf pour l'« infra » territoire géographique ou communautaire qui

⁸ H. Arendt, *Le système totalitaire*, Seuil, collection « Points politique », Paris, 1972

⁹ R. Castel, *L'insécurité sociale*, Seuil, collection « La république des idées », Paris, 2003

deviennent les lieux rétrécis de l'identification « positive »), les « nouveaux » territoires conduisent à une vision « affaissée » de l'identification, comme si le lieu d'identification positive qu'était l'Etat-nation n'était plus nécessaire. La référence à la mondialisation en est très révélatrice avec, par exemple, la figure d'un « client du monde » qui se substitue au cosmopolitisme de celle du « citoyen du monde », celle de l'entreprise multinationale nulle part « étrangère », etc. Pour ce qui concerne la solidarité, l'« utopie assurancielle », d'ordre mercantile, est considérée comme pouvant remplacer les aspects politiques de la solidarité. Par étonnant alors que fleurisse l'identification communautariste sur la base de primordialismes (race, genre, âge, religion, mœurs).

Si l'on s'intéresse plus précisément au territoire institutionnel qu'est l'entreprise, la question de sa souveraineté principalement d'inspiration juridique (la *Corporate Governance*) s'est trouvée « dépassée » par les logiques de l'externalisation conduisant à la gouvernance organisationnelle qui acte la dissociation entre son périmètre juridique, son périmètre économique et son périmètre social. En effet, l'externalisation conduit à des conséquences organisationnelles en termes de stratégie (qui vaut alors pour le périmètre économique de l'entreprise et non plus seulement pour son périmètre juridique) et en termes de technostructure (une partie de la technostructure se trouve aussi externalisée avec le recours à des consultants et experts multiples, etc.). On parle ainsi d'« entreprise étendue ». Il est facile d'illustrer cela en rappelant combien le périmètre économique d'une entreprise comme *Nike* se trouve être différent de son périmètre juridique dans la mesure où les sous-traitants sont « de » l'entreprise donneuse d'ouvrage et combien aussi, dans toutes les entreprises aujourd'hui, on assiste au recours massif à des consultants externes. Cette perspective constitue un des aspects de la globalisation dans le sens d'une inscription organisationnelle de l'ordre du général. Mais il faut également souligner l'inscription géographique de l'externalisation. On parle alors de mondialisation *stricto sensu* puisqu'il s'agit de reconnaître que l'activité d'entreprise s'exprime dans le cadre d'un espace géographique des marchés qui diffère de l'espace géographique des nations.

J. Lesourne¹⁰ 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) corrélativement à l'apparition d'acteurs transnationaux (entreprises multinationales,

¹⁰ J. Lesourne, *Démocratie, marché, gouvernance – quels avenir ?*, Odile Jacob, Paris, 2004
Yvon PESQUEUX

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 »*¹¹. 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. 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 tout de même bien quelque chose à voir avec la politique 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 interétatiques 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 manière dont ces critères sont remplis qui permettent alors 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.

¹¹ J. Lesourne, *op. cit.*, p. 70
Yvon PESQUEUX

De façon plus concrète, il mentionne les trois « piliers » actuels du système de gouvernance globale que sont actuellement :

- 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*) pour les thèmes de la qualité, de la sécurité et de l'environnement.

Comme le souligne U. Beck, dans *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*¹², 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, une telle perspective étant mieux à même de fonder l'agonisme et donc d'occulter le conflit. Des organisations fonctionnant par référence à des critères communs de gouvernance sont en effet de même « substance » et leur fonctionnement peut donc se référer à la même rationalité dans l'exercice du pouvoir.

La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition 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.

¹² U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier-Flammarion, Paris, 2003
Yvon PESQUEUX

Mais la gouvernance globale désigne aussi un autre référent : le monde. Or, comme le signale E. Berns¹³, « *la gouvernance ne totalise pas ; elle joint ou connecte des éléments, mais sans que ceux-ci s'intègrent dans une totalité. En ce sens, la gouvernance est foncièrement globale, car n'instaurant pas une totalité, elle tend à effacer les frontières* ». Il évoque donc la thèse d'une conflictualité avec la « suffisance » qui caractérise la souveraineté politique en forçant en quelque sorte la souveraineté politique à composer, en particulier face à une dissolution de la dissociation « politique – économique ». C'est en cela que la notion de gouvernance s'oppose à celle de gouvernement, encore imprégnée de souveraineté, souveraineté qui ne peut exister qu'avec une multitude d'Etats. Elle se situe donc entre la souveraineté de l'Etat et l'international, c'est-à-dire le lieu de coexistence (ou de confrontation) des souverainetés. Elle se concrétise aujourd'hui dans toute une série d'organisations qui existent en dehors des Etats, mais au sein desquelles une partie de la souveraineté desdits Etats se déploie (Union Européenne, Organisation Mondiale du Commerce, etc.). Sans forme étatique, la gouvernance est fondamentalement instable, nous dit-il, dans la mesure où elle fonde des compromis et non des résolutions. C'est pourquoi la quête de stabilité qui lui est inhérente va se fonder sur des principes, dans un cosmopolitisme qui va s'épuiser sans pour autant atteindre un universel (mais simplement un « général »).

Gouvernance et « société civile »

C'est ainsi, par exemple, que les philosophes de l'école « néo-libérale » américaine réhabilitent la notion de 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 interchangeables. 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. Bourricaud¹⁴, « *la civilité suppose réciprocité. Dans cette mesure, elle fait appel au calcul de « l'intérêt bien compris ».* Je ne respecterai pas

¹³ E. Berns, « Gouvernance et souveraineté à l'époque de la globalisation », in M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes*, Editions La Découverte, Paris, 2006

¹⁴ F. Bourricaud, article « civilité », *Encyclopedia Universalis*

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 ainsi 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 aujourd'hui comme le lieu d'exercice de la citoyenneté¹⁵. En effet, la référence à la « société civile » fait très souvent l'amalgame sans autre forme d'inventaire entre un ensemble de notions porteuses de valeurs « positives » : autonomie, responsabilité, prise en charge de leurs problèmes par les individus eux-mêmes, etc. Par sa dimension collective, la société civile échapperait aux dangers de l'individualisme pour inciter à la solidarité. Par sa dimension civile, elle évoquerait l'émancipation de la tutelle étatique, mais aussi des valeurs plus affectives telles que l'intimité, la familiarité¹⁶, etc. Le développement de son usage actuel se situerait en quelque sorte dans une forme de moralisation de la dimension politique associée au développement des « classes moyennes » compte tenu d'une crise de l'Etat-providence vers la mise en avant de l'importance d'une confiance construite en dehors des catégories de l'Etat-administratif dans des domaines tels que la couverture sociale, les activités culturelles et sportives, l'enseignement et l'environnement. La notion est assez clairement « euro-américaine ».

L'idée de « société civile » naît avec la philosophie politique libérale anglaise du XVIII^e siècle 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, voire potentiellement violents car orientés vers des appétits personnels, vision de T. Hobbes qui en fonde la représentation pessimiste dont elle héritera. Hobbes en fait un « ensemble fluide » au regard du désir « inné » de l'état de nature (fondé sur le désir de « bien vivre ») qui « perdure » dans la société. Attention, la référence à une société de nature et donc à un « état de nature » relève d'une hypothèse logique chez Hobbes, et non d'une référence historique à l'Homme-prédateur. Et d'ailleurs, un mode de résolution des conflits d'intérêts de l'homme civilisé se trouve, à défaut d'une société

¹⁵ Voir, à ce sujet, J.-F. Mattéi et P. Benéon in *Ethique et société civile*, J.-Y. Naudet (Ed.), Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, collection « Ethique et déontologie », 2004

¹⁶ F. Rangeon, « Société civile : histoire d'un mot » in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (Ed.), *La société civile*, PUF, Paris, 1986
Yvon PESQUEUX

civile, dans la guerre civile alors même que l'état de guerre est en quelque sorte « naturel », puisque lié à la compétition et à la défiance envers les autres, compétition et défiance étant consubstantielles à l'état de nature. Dans cette pensée philosophique, la société civile est conçue pour se mettre à l'abri (fondatrice d'une sécurité donc) des inconvénients de l'état de nature (c'est-à-dire de l'insécurité liée à l'empiètement des autres) en étant construite autour de la propriété. La société civile est en quelque sorte assimilable à une société où l'on reconnaîtrait que le consentement majoritaire ne vaut pas consentement individuel au regard de « droits » de propriété différenciés, l'individualisme de la société civile se dissociant ainsi du collectivisme de la société politique.

Au XIX^e siècle, A. de Tocqueville conçoit également la société civile comme autonome mais aussi comme creuset de l'expression politique car elle influence l'Etat. Liberté d'association et liberté d'expression, constitutives de la société civile, sont le creuset de la démocratie.

Hegel,¹⁷ avec l'expression de *bürgerliche Gesellschaft*, comprend la société civile comme tous les groupes intermédiaires qui se situent entre l'individu et l'Etat. Le « Bien Commun » s'exprime dans l'espace public de l'Etat et les questions de la vie en société dans celui de la société civile, ces deux espaces étant à la fois liés et déliés, l'espace public de l'Etat visant à rattacher l'intérêt personnel qui s'exprime dans l'espace de la société civile à un « Bien Commun ».

Hegel met ainsi en exergue plusieurs principes propres à définir la société civile :

- La reconnaissance d'intérêts particuliers, intérêts compris comme étant concrets et de nature économique et sociale.
- L'extériorité de la société civile par rapport à l'Etat politique comme fondement d'une société individualiste et libérale, mais fondée sur le principe universel du travail au regard de classes déterminées à partir de critères (classe substantielle ou immédiate avec les propriétaires fonciers et les paysans, classe réfléchissante ou formelle, industrielle avec les artisans, les fabricants, les commerçants avec leurs ouvriers, classe universelle « omnisciente » avec les « intellectuels – fonctionnaires » de l'administration publique). Ces classes ont des intérêts contradictoires qui conduisent aux crises avec une misère formée d'individus (ouvriers sans travail, paysans chassés de leurs terres, artisans ruinés) qui sont mis « hors classe » et réduits à la perte du sens de l'intérêt commun. Ils représentent

¹⁷ Hegel, *Philosophie du droit*, Vrin, Paris, 1975
Yvon PESQUEUX

ainsi la concrétisation du véritable « état de nature » qui est donc un construit historique, la société politique se devant alors de les « reclasser ». Le lien social qui est le seul intérêt réellement universel ne peut découler d'une convention entre intérêts particuliers, d'où l'importance de l'Etat politique. A cet égard, cette conception est bien à la fois reliée et dissociée de celle de la pensée libérale anglaise du XVIII^e siècle quant à son traitement de la pauvreté (cf. les positions de J. Locke sur la finalité de la société politique qu'il considère comme devant être la conservation de la propriété mais compte tenu de restrictions morales : il faut en laisser pour les autres et ne pas gaspiller. C'est donc aussi au regard de la question du travail qu'il distingue les pauvres « laborieux » des pauvres « mendiants », l'objet de la politique étant de transformer les pauvres « mendiants » en pauvres « laborieux »).

- La société civile se structure en trois étapes, celui de la réalisation des besoins (dialectique de la médiation des particuliers par l'universel), celui de l'appareil juridique comme processus de reconnaissance des mérites du travail accompli (dialectique de la défense des biens communs que sont la fortune collective et la propriété universelle contre l'arbitraire des individus), celui de la police et des collectivités comme institutions efficaces (dialectique de la loi et de la liberté). La dialectique propre à la société civile vise, par la conscience de la loi, à protéger l'intérêt organisé de l'arbitraire.

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. Comme le souligne M. Bonnafous-Boucher¹⁸, avec la société civile, il s'agit « *de la constitution du concept universel d'Homme comme sujet rationnel de besoins et définisseur d'intérêts, égal à tous les autres dans la possession de la même liberté qui complète la qualification de l'individu déjà déterminé comme personne juridique et morale* ». Mais cela suppose bien l'existence d'un Etat fondateur du droit positif permettant au sujet de poursuivre ses intérêts dans le contexte de la société civile (poursuite autrement menacée par l'état de nature). Les intérêts de la société civile s'organisent à un méta-niveau sous forme d'associations avec des régulations institutionnelles afin de permettre un arbitrage entre eux. La société civile (la convention) est donc adossée à un Etat de droit (l'institution) à défaut duquel elle ne peut « exister ».

¹⁸ M. Bonnafous-Boucher, « Décider avec les parties prenantes », in M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes*, Editions La Découverte, Paris, 2006
Yvon PESQUEUX

La liberté est 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 sont donc considérés en tant qu'êtres sociaux et non en tant 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 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, des tensions 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). Avec la référence à la société civile, on attend 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 ramenée à un rôle impossible d'émetteur d'injonctions hétéronomes à l'autonomie comme expression de la liberté des individus de la société civile.

La société civile sert donc de référence aux vulnérabilités des groupes à la lumière de relations de proximité qui s'établissent entre la personne et son environnement (social et organisationnel pour ce qui nous concerne ici). Rappelons que, par référence à la société civile, on peut distinguer deux grands types de protection : la protection civile qui garantit les libertés fondamentales et assure la sécurité des biens et des personnes dans le cadre d'un Etat de droit et les protections sociales qui couvrent les principaux risques pouvant affecter la vie d'un individu (maladie, accident, vieillesse, etc.) et qui concrétise l'idée de sécurité sociale. Et pourtant, constate R. Castel¹⁹, malgré l'hypostasie de ces deux aspects, le sentiment d'insécurité reste présent. L'aspect « irréaliste » de la demande de protection effectuée par référence à la société civile proviendrait moins d'un défaut « réel » de protection que de l'expression d'une demande « éperdue » dans la mesure où elle n'est pas adossée à un Etat de nature politique. Etre protégé, c'est aussi, dans les sociétés modernes, révéler que l'on est menacé dans un contexte où les individus ne trouvent, ni en eux-mêmes ni dans leur entourage, la possibilité d'assurer leur protection. Les modalités de fonctionnement des sociétés du « moment libéral » conduisent à des « frustrations sécuritaires ». R. Castel nous invite à considérer le fait de savoir comment, dans le monde moderne, le clivage « propriétaires – non propriétaires », clivage d'ordre économique, juridique et politique, conduit, par référence à la société civile, à la réhabilitation des non propriétaires au travers de la construction d'un nouveau type de propriété, la propriété sociale. Des protections et des droits ont été ainsi attachés à la condition de travailleur et l'accession massive à la propriété sociale, homologue de la propriété privée, a construit une propriété pour la sécurité accessible à ceux qui étaient exclus de la propriété privée. Et, au travers de la référence à la société civile, c'est sans doute à la privatisation de cette propriété sociale dont il est question aujourd'hui. R. Castel va parler à ce sujet, de « crise de la modernité organisée » sur la base de l'incapacité croissante de l'Etat-nation à piloter l'économie dans le sens de l'équilibre social, d'où le *leadership* de cette gestion transféré à l'entreprise, signe également de son institutionnalisation. Les solidarités professionnelles, par exemple, se trouvent entraînées vers la fragmentation des intérêts professionnels et à la concurrence entre semblables, alors même que, dans l'entreprise, se met en place la mobilité généralisée des relations de travail au regard des exigences de flexibilité. L'intrusion de la flexibilité dans les perspectives organisationnelles comme dans les sociétés va de pair avec la mise en avant des mobilités nécessaires, mise en oeuvre qui acte le passage de la représentation du changement de la « reconversion » à la « déconversion », aboutissant à la production de

¹⁹ R. Castel, *L'insécurité sociale*, Seuil, collection « La république des idées », Paris, 2003
Yvon PESQUEUX

personnes « inutiles » et instillant le sentiment d'un risque chez celles qui restent « utiles ». C'est la « déconversion » qui conduit d'ailleurs à la désaffiliation et aux « délinquances » associées qui vont venir fonder la liaison « risque – sécurité – sécuritaire » et le continuum « prévention – dissuasion – répression », deux aspects liés à la référence actuelle à la société civile. C'est d'ailleurs à partir de cela que se joue la dualité « assurance – assistance ».

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 la « masse », sa dénomination comme « société civile » la rendant 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 des pressions des groupes d'intérêts, de l'émotion qu'elles suscitent, de leur 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 référence à la société civile au-delà de l'Etat. « 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, la 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 déclasserment 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. C'est aussi cette référence qui permet d'entrer dans la question de la gouvernance des territoires, « objets » géographiques et institutionnels « en retrait » des catégories de l'Etat-nation et permettant d'articuler les

footless activities des entreprises multinationales et l'ancrage de ces mêmes activités dans les territoires. Le contractualisme inhérent à la référence à la société civile tend à faire du contrat et de son ombre, la propriété, « le » fait social total.

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 2001²⁰.

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, incluant ainsi les agences de régulation comme instrument d'efficacité administrative,
- 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 »²¹. 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

²⁰ http://europa.eu.int/comm/Governance/index_fr.htm

²¹ *Livre Blanc sur la Gouvernance*

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 gouvernance²² 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'OCDE 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.

C'est d'ailleurs ce que nous expliquent A. Griffiths & R. F. Zammuto²³ quand ils dressent les contours d'un Etat-organisateur à partir d'un classement des systèmes de gouvernance institutionnels sur deux axes : un axe qui tient compte de la plus ou moins grande intervention de l'Etat face à la « liberté » du marché et un axe qui tient compte de la plus ou moins grande prise en compte des nécessités d'intégration de la chaîne de

²² <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/civillibs.pdf>

²³ A. Griffiths & R. F. Zammuto, « Institutional Governance Systems and Variations in National Competitive Advantage: an Integrative Framework », *Academy of Management Review*, vol. 30, n° 5, p. 823-842

valeur par l'Etat face à une perspective qui laisse libre cours au déploiement des stratégies des entreprises.

Ils en déduisent quatre situations type qui requièrent des capacités institutionnelles différentes :

- La gouvernance par le marché où l'Etat se doit de garantir les conditions de stabilité d'une croissance économique,
- La *corporate governance* où les entreprises sont laissées libres de fixer un *gentleman agreement* mais où ce sont les maillons les plus faibles de la chaîne de valeur qui subissent le poids des ajustements, ce qui ne vaudrait que dans les situations de forte croissance, compte tenu de correctifs publics,
- La gouvernance d'Etat où l'Etat intervient activement comme arbitre entre les entreprises dans chacun des différents secteurs ainsi qu'entre les catégories sociales et dont la validité se situe dans le cadre d'une croissance économique à long terme,
- La gouvernance partagée où l'Etat se doit de réunir les partenaires clés, ce qui vaudrait pour stimuler la croissance des secteurs d'avenir.

Cette perspective n'est ni plus ni moins que l'application des catégories des raisonnements stratégiques en termes de dépendance de la ressource²⁴ à la gouvernance.

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 :

- 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.

²⁴ cf. J. Barney, « Firm Resources and Sustained Competitive Advantage », *Journal of Management*, 1991, vol. 17, n° 1, p. 99-120

- 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 traité simplifié, 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 TIC 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*. Elle marque 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 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 : 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 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* »²⁵.

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 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.

²⁵ OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, Paris, 1999
Yvon PESQUEUX

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. 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 ».

Les conséquences politiques d'une conception « large » de la gouvernance

Ce dont il est question ici, c'est de l'articulation entre entreprise et société sous l'angle de l'impact de l'activité d'entreprise. Mais aborder le thème de la gouvernance, c'est devoir comprendre une des catégories politiques du « moment libéral », c'est-à-dire celle de la fin de l'omniscience des Pouvoirs Publics. On se trouve ici face à la question de la norme au regard de la loi. La norme se caractérise en effet par une auto-édiction de règles de fonctionnement au nom de l'expertise et des intérêts de ceux qui les formulent, sans le caractère de territorialité et d'universalité qui caractérise la souveraineté de la loi. L'auto-édiction s'effectue dans les catégories d'un « bien commun différencié », celui des auteurs de la norme, au lieu et place d'un « bien commun général » qui soutient, justement, l'omniscience des Pouvoirs Publics. Cette omniscience trouve sa légitimité dans les catégories du politique qui, par le jeu de la démocratie représentative, se trouve à même d'édicter la loi au nom du « Bien Commun ». La remise en cause de la souveraineté de la loi par la référence à la norme est donc également d'ordre politique et s'appuie sur une conception large de la gouvernance qui permet ainsi de dispenser des éléments de preuve de la représentativité.

Quant à la forme de la norme et de la loi, il n'y a pas de réelle différence. Comment en effet distinguer des lois tatillonnes de normes pointillistes quand on remarque que la non-obéissance aux normes se caractérise par la mise à l'écart du jeu social. Mais la genèse de la norme s'effectue au nom de la légitimité accordée à l'expertise, troublant ainsi la dualité classique du savant et du politique puisque, avec la norme, le savant devient le politique. La production normative caractérise ainsi la reconnaissance

« d'organisations savantes » se substituant ainsi aux caractères de « l'Etat savant » dont M. Foucault²⁶ avait analysé les enjeux politiques dans *Surveiller et punir*, par exemple. Rappelons que, pour M. Foucault, le développement de « l'Etat savant » s'est caractérisé par le développement des sciences humaines, notamment autour de la prison. Nous évoquons ici la même perspective pour ce qui concernerait les organisations dans le « moment libéral » avec l'extraordinaire développement des « sciences des organisations » et des techniques de gestion. Le « phagocitage » des sciences humaines, aussi bien en termes de méthodes qu'en termes d'objet (c'est l'organisation et ses préoccupations qui en deviennent l'objet dominant, d'autant que ce sont elles qui financent la recherche) en est un des signes majeurs. Parler de gouvernance, c'est nécessairement se référer à une conception du sujet dans l'organisation, conception qui rende « pensable » à la fois la socialité et le gouvernement. La gouvernance se caractérise alors, moins par différence avec les catégories de l'acceptation restreinte de la *Corporate Governance* que par le statut accordé, par exemple, aux *best practices* et à la manière dont elles acquièrent, par induction, force normative dans la perspective d'une gestion par les connaissances (*knowledge management*) qui en marque l'actualité. Les *best practices* conduisent ainsi à une collecte, une analyse et une reddition sur la base des *business cases* tout comme, dans d'autres domaines, par exemple celui de la sécurité sur les plateformes *offshore* de la Mer du Nord, où les *safety cases* sont venus constituer le corpus de référence au lieu et place de celui issu du travail des fonctionnaires. C'est ainsi que la connaissance organisationnelle se substitue à l'omniscience des Pouvoirs Publics. La déconstruction de l'omniscience des Pouvoirs Publics a donc pour pendant un jeu social qui fait des entreprises un des lieux privilégiés de la genèse de la norme et du contrôle de la conformité de son application par des tiers auditeurs dont « l'indépendance » supposée se substitue à cette omniscience. La *Corporate Governance* précède ainsi la *Global Governance* où les entreprises ne jouent certes que l'un des rôles (le principal du fait de leur puissance ?), mais où elles contribuent largement au déclassement des catégories de « l'Etat savant ». C'est un des arguments d'ordre politique qui contribuent à faire des organisations issues de l'action des Pouvoirs Publics soit à devoir être privatisées, soit à devoir adopter les catégories gestionnaires des entreprises, ce qui contribue à leur déclassement et / ou à leur privatisation.

La gouvernance ainsi relue conduit à se référer à des « principes » et des « valeurs ». Prenons pour exemple générique celles d'Alcan, un des géants du cartel de l'aluminium avec la transparence, le travail d'équipe, la responsabilité et l'intégrité, le respect de la sécurité, de la santé et de l'environnement. Notons ainsi, en première analyse, qu'il ne

²⁶ M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, collection « nrf », Paris, 1971
Yvon PESQUEUX

manquerait plus qu'il en soit autrement et évoquons ainsi une forme de surprise à l'énoncé de ces « valeurs ». Mais notons aussi combien elles contribuent à rendre confus le contenu même de la notion de gouvernance, ouvrant son champ lexical à l'univers de la responsabilité et du risque et rendant d'autant plus aisément légitime la délibération sans fin sur son contenu du fait de la généralité des valeurs proposées. Notons enfin la confusion qui s'opère entre des « valeurs » et des « principes », comme c'est le cas pour la transparence.

En effet, au regard d'une gouvernance devenue *Global Governance*, notons l'absence de la validation démocratique bien qu'il s'agisse de valeurs et de règles, ce qui conduit à se référer à des principes de délibération afin de les légitimer. Il en va explicitement, dans l'exemple d'Alcan, du principe de transparence dont le contenu se trouve être à la fois normatif et résultat d'une délibération auditée. Mais il en va aussi implicitement du respect de l'environnement qui conduit au principe de précaution qui nourrit à la fois le débat politique (n'en est-il pas question dans les chartes d'entités telles que les Nations Unies, l'Union Européenne voire d'Etats comme la France, par exemple) et les perspectives de la gestion du risque par les entreprises.

C'est ce qui conduit à devoir analyser deux conséquences politiques qui apparaissent au travers d'une conception « large » de la gouvernance avec :

- La substitution d'une démocratie délibérative à la démocratie représentative, l'organisation de la délibération constituant alors l'essence de la gouvernance,
- La multiplication des « sommets » comme jalons provisoires de la délibération.

Pour ce qui concerne la seconde, il n'est qu'à rappeler les moments d'étalonnage de la délibération (Davos, Porto Allegre, mais aussi Rio, Kyoto, Johannesburg pour ce qui concerne les Nations Unies pour la question de l'environnement et les différents sommets européens pour ce qui concerne l'Union).