



HAL
open science

Gouvernance et citoyens

Robert Joumard

► **To cite this version:**

Robert Joumard. Gouvernance et citoyens. Liaison Energie Francophonie, 2012, 91, pp.21-25. hal-00916539

HAL Id: hal-00916539

<https://hal.science/hal-00916539v1>

Submitted on 10 Dec 2013

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.

Gouvernance et citoyens

Gouvernance signifie souvent simplement art, manière ou mode de gouvernement, notamment quand on parle de gouvernance d'une institution : c'est simplement le mode de gouvernement de cette institution. Le mot n'ajoute rien, mais veut montrer qu'on est à la page. Mais, le terme a en parallèle le sens, beaucoup plus construit, d'un mode particulier de gouvernement dont il est utile de voir le rapport au citoyen. Nous en donnons ici un aperçu issu de Joumard (2011, p. 115-153).

Historique de la gouvernance

Le terme de gouvernance a été utilisé dès le 13^e siècle comme équivalent de gouvernement, art ou manière de gouverner, avant de tomber en désuétude. Le terme anglais a été remis à l'honneur dès la fin des années 1930 dans le contexte de l'entreprise, puis par les techniciens de la modernisation de la gestion publique, et à partir de 1989 par les grandes institutions d'aide au développement qui furent les agents décisifs de la vulgarisation du terme (World Bank, 1992). Il s'agit de l'application des plans d'ajustement structurel, en diminuant le rôle de l'État et en privilégiant les initiatives individuelles et les groupes d'intérêt privés. Les acteurs de la société civile auxquels on fait alors appel sont soit des organisations non gouvernementales, soit des entreprises privées intéressées par les affaires humanitaires ou par la privatisation des services collectifs.

Puis, arrive le concept de gouvernance mondiale qui s'appuie sur des institutions puissantes et libres de souveraineté, comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, plus tard l'Organisation mondiale du commerce, le Forum économique mondial ou le Forum social mondial, et secondairement des organisations non gouvernementales et les mouvements sociaux.

Le concept de gouvernance va alors migrer vers l'Union européenne (CE, 2001), dont les citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique ou s'en désintéressent. Pour répondre à ce désenchantement, la gouvernance européenne vise à accroître le soutien et la compréhension des politiques menées (Haarh, 2005, p. 25) : il s'agit donc surtout d'un outil de communication. Trois mots-clés forment le cœur de cette nouvelle représentation du pouvoir : le consensus, le partenariat et la participation (Gobin, 2005). Réunis autour de valeurs communes (le libre marché, la croissance et l'emploi, la compétitivité des entreprises, etc.), les acteurs de la gouvernance travaillent à produire une perception consensuelle du monde, où n'existent ni conflits d'intérêts ni divergences de valeurs.



Robert JOUMARD

Ex-directeur de recherche Ifsttar, Bron-France, dans le domaine de l'environnement, des transports, des indicateurs d'impact et du concept de développement durable.

robert.joumard@laposte.net

Les arguments de la gouvernance

Il y a dans la littérature deux justifications principales à la gouvernance en tant que mode particulier de gouvernement : la complexité des sociétés actuelles et la nécessité de rendre le pouvoir à la société civile.

De très nombreux auteurs justifient la gouvernance par la complexité croissante des affaires publiques. Décentraliser l'élaboration des normes vers les parties prenantes (les acteurs auxquels elles sont destinées) permettrait de prendre des décisions mieux informées des contextes réels. L'argument de la complexité, c'est-à-dire de la trop grande complexité pour l'entendement du commun, est cependant fort ancien : l'ignorance du peuple justifie son refoulement systématique, à moins que ce ne soit son manque de temps et de goût pour les affaires publiques (Constant, 1819 ; Hermet, 2005), et ceci, pour des théoriciens ou des praticiens de différents bords politiques. La complexité n'est cependant guère démontrée ni même illustrée. L'une des rares illustrations que nous ayons trouvées dans la littérature étudiée est faite par Warren (2008) qui cite des exemples où, selon lui, le choix politique ne peut être que thématique et fait par ceux qui sont directement concernés et touchés par le sujet : « les oppositions aux extensions d'aéroports, la couverture médicale, le problème de la pauvreté, les OGM, la politique forestière, les problèmes de voisinage, le prix de l'énergie... ». Or l'extension d'un aéroport renvoie à la préoccupante croissance de la mobilité non durable et à la disparition des zones calmes ; la couverture médicale comme le problème de la pauvreté participent à la solidarité entre citoyens (ou à sa destruction) ; les OGM posent la question de la biodiversité, du principe de précaution, de la sécurité alimentaire dans le monde et du pouvoir de quelques multinationales semencières ; la politique forestière pose à nouveau la question de la biodiversité, ainsi que celle de l'effet de serre ; le prix de l'énergie renvoie à la disparition des sources d'énergie fossile abondantes, à l'effet de serre et aux inégalités sociales. Nous sommes donc au cœur de questions hautement politiques, où les décisions doivent être prises par l'ensemble du corps social et pas seulement par ceux qui sont directement touchés.

Mais la gouvernance affirme que le simple citoyen est incapable de comprendre la grande complexité de la réalité sociale et économique et doit se contenter de déléguer son pouvoir de décision à des experts. Or, sur nombre des sujets cités par Warren, l'ensemble des citoyens semble avoir un avis assez clair, comme en témoignent les sondages, malgré leurs faiblesses.

Fourniau et Tafere (2007) prennent l'autre exemple des ateliers citoyens en matière de choix techniques qui montrent là aussi que, « contrairement aux préjugés des partisans du despotisme éclairé, les simples citoyens sont capables d'altruisme, de choix d'une grande complexité et à long terme, ne sont pas gouvernés par les passions (contrairement aux élites éclairées actuelles qui ne sont gouvernées que par la passion du profit) ». À un autre niveau, les débats menés à l'occasion des référendums en 2005-2009 sur les traités européens en France, aux Pays-Bas et en Irlande ont montré que les citoyens étaient tout à fait capables de s'approprier les sujets les plus complexes.

Un paradoxe fort de la gouvernance est qu'elle se veut une réponse à la complexité et à la fragmentation, mais qu'en même temps, elle contribue elle-même à la complexité et à la fragmentation sociale (Saint-Martin, 2005, p. 93). En effet, le découpage de la décision en de multiples lieux et secteurs rend obscure la ligne politique d'ensemble et rend incompréhensible au citoyen de base la décision politique. En parallèle, une grande partie du champ politique est présentée comme un ailleurs anonyme et incontrôlable au même titre que les aléas météorologiques, dont il faut gérer les risques et saisir les opportunités : c'est le cas de la mondialisation, de la technologie et de l'économie.

Second argument, la gouvernance est présentée comme une réponse à la trop grande simplicité du système représentatif actuel : « Les sociétés occidentales sont devenues hautement différenciées et trop compliquées pour qu'un Parlement ou une administration les contrôle, acquière des connaissances suffisantes et des compétences pour en délibérer » (Andersen et Burns, 1996). Face à cette faiblesse du système politique, à l'apathie et au désenchantement des citoyens vis-à-vis de lui, la gouvernance met l'accent sur la participation de la société civile aux prises de décision.

La société civile, c'est l'ensemble des citoyens qui, hors de la sphère politique et étatique, et dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales, constituent la société et expriment leur volonté de participation. Ils le font à travers des organisations très diverses ayant des objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre, mélangeant les associations privées avec des fonctions d'intérêt public et le marché (Cassen, 2002). La société civile réintroduit donc les groupes d'intérêt privé dont la tradition rousseauiste condamnait nettement les *brigues* au nom de l'intérêt général. Il n'y a là rien de nouveau : James

Madison défendit en 1787 aux États-Unis une conception de la démocratie fondée sur les groupes sociaux, que Tocqueville importa en France au 19^e siècle...

Engagement citoyen et démocratie

Les intérêts catégoriels sont défendus au travers de processus très divers : conférences de consensus, conférences, jurys ou assemblées citoyennes, dialogues en ligne, planifications délibératives, budgets participatifs, apprentissage collaboratif, etc. (Warren, 2008). Une distinction essentielle est à faire selon la place de ces pratiques participatives dans le processus de décision et notamment vis-à-vis des institutions démocratiques : viennent-elles en complément des processus de décision basés sur la souveraineté populaire, viennent-elles en remplacement, ou ne sont-elles là que pour donner l'impression d'une participation à la décision tout en n'influençant nullement cette dernière ?

Selon Gobin (2002), dans la gouvernance europunienne par exemple, la représentation du peuple est remplacée par un système de participation des notables (aujourd'hui rebaptisés experts) et des lobbies. C'est un système politique construit de manière à affaiblir les principes politiques constitutifs de la démocratie, qui ne peut exister sans la reconnaissance d'une pluralité de projets sociopolitiques et d'intérêts sociaux qui s'affrontent. La multitude d'associations mises sur un pied d'égalité prend la place du peuple. Et on constate un net déséquilibre entre les acteurs possédant des ressources financières, sociales, culturelles et d'expertise et ceux qui ne les possèdent pas (Saurugger, 2003). Par ailleurs, la notion de responsabilité politique du pouvoir politique se délite, l'identification des personnes qui prennent les décisions et des lieux où se décident les politiques est de moins en moins claire.

La gouvernance suggère que la substitution de l'État démocratique par une sphère de transactions contractuelles induit une plus grande liberté et une plus grande capacité d'initiative pour tous. Cependant, l'État réellement démocratique, en dérivant sa légitimité de l'existence d'un espace public où les citoyens sont égaux en droit, constitue pour l'instant la seule garantie de l'égalité des citoyens. Tout autre plan et, concrètement, celui de la société civile, est un lieu d'inégalité ou de domination de certains individus par d'autres. Selon Magnette (2005), toutes les études montrent que, dans la pratique, les formes de participation restent très élitaires. Du budget participatif bré-

silien à la gouvernance europunienne, la participation touche moins d'un millième de la population. La gouvernance risque alors de réduire la démocratie aux groupes actifs, à un tout petit groupe de personnes qui se cooptent et sont à l'aise dans un jeu complexe. La complexité n'est en effet pas un problème pour des professionnels de la chose politique dont elle renforce en outre le pouvoir en excluant la masse des citoyens.

Une distinction doit cependant être faite selon le mode de désignation des citoyens. Dans le cas des conférences de citoyens ou équivalents, les participants sont choisis pour être statistiquement représentatifs de la population (Fourniau et Tafere, 2007 ; Testart, 2009). Mais, dans la plupart des cas et fondamentalement dans la gouvernance, participe qui veut, c'est-à-dire qui peut, qui en a les moyens et essentiellement les moyens matériels, voire culturels : l'inégalité est alors manifeste entre les citoyens.

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

Il reste que dans de nombreux cas, la participation de citoyens ne se substitue pas à la souveraineté populaire, mais vient en complément, comme par exemple pour le budget participatif de Porto Alegre, Belo Horizonte et Brasilia, les conférences de citoyens ou débats publics organisés en France lors des grands projets d'infrastructure (Revel et coll., 2007).

Gouvernance et démocratie

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

- La démocratie est basée sur la souveraineté du peuple. Au contraire, la gouvernance ne fait référence qu'aux réseaux, aux groupes.
- La souveraineté des citoyens a pour but de protéger les droits individuels et les libertés publiques contre toutes les formes de domination. Elle est basée sur l'égal pouvoir de chacun. La gouvernance privilégie les groupes organisés (qui sont puissants à la mesure de leurs moyens) sur les individus, et donc, les individus qui ont le plus de ressources sociales, culturelles et surtout matérielles sur ceux qui en ont le moins. Elle renforce ainsi le pouvoir des plus puissants.

- La démocratie, du moins la démocratie d'essence volontariste, recherche l'intérêt général qui transcende les intérêts particuliers (tout en les reconnaissant). La gouvernance ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, revenant à la tradition démocratique utilitariste.

Dans leur mise en œuvre, gouvernance et démocratie tendent à s'opposer essentiellement selon les six axes suivants :

- La gouvernance morcelle le champ politique en secteurs sans rechercher l'universel, la ligne globale. Elle donne pour naturels des choix sociaux fondamentaux, considérant que le mode fondamental de coordination est la concurrence. Au contraire, la démocratie vise à établir des lois et des droits de type universel et les discute.
- Le rapport de la gouvernance au citoyen est de l'ordre de la communication, de l'éducation ou de la propagande. La démocratie donne de droit, le pouvoir aux citoyens et à eux seuls.
- La gouvernance est basée sur le consensus, l'accord entre les parties prenantes, qui partagent les mêmes objectifs. La démocratie reconnaît le conflit d'intérêt ou d'objectif comme moteur de l'histoire et recherche le compromis.
- Dans la gouvernance, la responsabilité de la décision est partagée entre toutes les parties prenantes : toutes participent, solidairement, à la décision. En démocratie, la décision est prise par des pouvoirs définis (des personnes identifiées qui ont un rôle défini) qui répondent de leurs décisions.
- La gouvernance privilégie la négociation dans des cercles restreints, obscurs ou secrets, ainsi que la norme privée et le code de conduite. La démocratie est basée sur l'espace public et la négociation publique, au vu et au su de tous. Elle privilégie la loi, qui est publique.
- La gouvernance est pluraliste, la pluralité des acteurs ou parties prenantes étant sa force. La démocratie exige une organisation simple et claire du pouvoir, transparente pour tous.

Conclusion

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

cis, du non-défini. La gouvernance est donc aussi un mode de gouvernement particulier, par des groupes de personnes particulières, dirigeant ou possédant des entreprises, ou secondairement organisées en puissantes ONG, qui ont un pouvoir important d'orientation de la société. Ce sont des pouvoirs qui sont à la fois officiellement reconnus par le truchement de la société civile et obscurs, car il est impossible au citoyen de comprendre qui décide quoi dans le maquis des réseaux.

Présentée souvent comme un mécanisme de légitimation qui conforte la démocratie, dans la mesure où elle augmenterait sa dimension participative, la gouvernance vise, sans le reconnaître, à offrir une alternative à la démocratie. Faire référence à la gouvernance et non à la démocratie ou au gouvernement, c'est remplacer la démocratie par un concept flou qui dépolitise la chose publique et laisse de fait le pouvoir aux plus puissants. ✨

Bibliographie

Andersen S. and Burns T., 1996. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. À Study of Post-Parliamentary Governance. Dans S.S. Andersen and K.A. Eliassen (eds), *The European Union : How democratic is it ?*, Sage publications, London, 304 p., p. 227-251. Cité par Hermet (2005).

Cassen B., 2002. Mots-pièges et mots-épouvantails. Colloque intern. Diversidad cultural y mundialización, Univ. Costa Rica, San José, 17-18 septembre 2002.

CE, 2001. Livre blanc sur la gouvernance européenne. Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 428, 25.7.2001, 40 p. http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm (consulté le 15 février 2011).

Constant B., 1819. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes, discours prononcé à l'Athénée royal de Paris. Dans *Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, coll. « Folio essais », p. 589-619. Cité par Hermet, 2005.

Fourniau J.-M. et Tafere I., 2007. Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'Atelier citoyen dans le débat VRAL. Dans Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (éd.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris, p. 252-264.

Gobin C., 2002. L'Union européenne, la recombinaison conservatrice. Dans T. Andréani et M. Vakaloulis (dir.), *Refaire la politique*, Ed. Syllepse, Paris, p. 103-116.

Gobin C., 2005. La démocratie, le syndicalisme et la gouvernance de l'Union européenne : la mémoire du conflit démocratique en péril? Dans M. Aligisakis, *L'Europe et la mémoire. Une liaison dangereuse?*, Éd. Institut européen de l'université de Genève, collection Euryopa, Genève.

Haarh J. H., 2005. *Governmentality and the Problem of Democracy in European Integration*. CDNG, working paper, 2005 :1, Roskilde Univ., Roskilde, Denmark, 34 p.

Hermet G., 2005. La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? L'inlassable quête du pluralisme limité. Dans Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.-F. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 17-47.

Joumard R., 2011. *Durable? Éd. Ifsttar, Recherches R284*, Bron, France, 292 p. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00637532/fr/> ou : Le concept de gouvernance. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237>

Magnette P., 2005. Déficit démocratique. Dans Deloye Y. (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, 705 p.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B. et Lefebvre R. (éd.), 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris, 412 p.

Saint-Martin D., 2005. La gouvernance comme conception de l'État de la « troisième voie » dans les pays anglo-saxons. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.-F. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 83-96.

Saurugger S., 2003. Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle. *Raisons politiques*, n° 10, p. 151-169.

Testart J., 2009. Des conventions de citoyens pour la démocratie. *Encyclopédie du développement durable*, éd. des Récollets. www.encyclopedie-dd.org/Des-conventions-de-citoyens-pour (consulté le 15 février 2011).

Warren M.E., 2008. *Governance-Driven Democratization*. CDNG, working paper, 2008 :3, Roskilde Univ., Roskilde, Denmark, 10 p.

World Bank, 1992. *Governance and development*. World Bank, Washington.

Visite pédagogique au parc naturel régional Oise-pays de France : présentation des outils de partage des connaissances et des enjeux environnementaux



Photo : Faouzia Abdoulhalik, septembre 2010.