



HAL
open science

La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. Revue française d'administration publique, 2003, 105-106, pp. 203-217. hal-01728672

HAL Id: hal-01728672

<https://hal.science/hal-01728672>

Submitted on 11 Mar 2018

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.

LA GOUVERNANCE, UN NOUVEAU PARADIGME ÉTATIQUE ?

Par Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
CERSA-CNRS

Revue française d'administration publique, n° 105-106, 2003, pp. 213-217.

La « gouvernance » est devenue depuis les années 1990 le mot-clé, le mot fétiche, censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines : promue à tous les niveaux et dans les organisations sociales de toute nature, la logique de la gouvernance affecterait en tout premier lieu l'État, en remettant en cause ses modes d'emprise sociale et, au-delà, les assises de son institution ; la substitution aux techniques classiques de « gouvernement » des méthodes nouvelles de « gouvernance » serait indissociable d'un ébranlement plus profond d'un modèle étatique, emblématique de la modernité¹. On ne compte plus dès lors les travaux mettant la gouvernance au centre de leurs analyses relatives à l'évolution du rôle de l'État². Par-delà les équivoques que recèle le vocable, et qu'il convient d'exposer au préalable, il n'en est pas moins susceptible d'éclairer certaines des mutations que connaît actuellement l'État.

LA GOUVERNANCE, UNE NOTION POLYSÉMIQUE

Une prise de distance critique par rapport au thème de la gouvernance est à première vue indispensable : l'usage immodéré du vocable, utilisé comme argument d'autorité, en ramenant les transformations qui affectent l'État à une grille unique d'explication tend à réduire la complexité des évolutions en cours ; tout se passe comme si la gouvernance avait été victime de son succès, en devenant un de ces mots passe-partout, un de ces concepts omnibus, qui en est venu à recouvrir des significations extrêmement diverses. D'une part, le thème de la « gouvernance », tout comme celui de la « régulation », auquel des liens forts l'unissent, est désormais omniprésent dans le discours politique, aussi bien au niveau international³ et européen⁴ que dans l'ordre interne : la volonté de promouvoir une « nouvelle gouvernance » est

¹ J. Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, Coll. Droit et Société, n° 35, 2003.

² Depuis le classique J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (Eds), *Governance witloof Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992. Voir parmi une littérature immense, J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance*, Sage, 1993, J. March et J. Olsen, *Democratic Governance*, 1995, G. Peters, D. Savoie (Eds.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Presses de l'Université Laval, 1995, W.H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing without Government*, 1998 etc... Plus récemment pour la France, J.P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sces Po, 2002, M. Moreau-Defarges, *La gouvernance*, PUF, Coll. Que sais-je, n° 3676, 2003 et aussi P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil (Eds.), *Etre gouverné, Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sces Po., 2003.

³ Le thème occupe une place de choix dans le discours des institutions internationales, qu'il s'agisse des Nations-Unies ou des institutions financières spécialisées (Banque mondiale, Fonds monétaire international).

⁴ Voir *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, Commission, 25 juillet 2001, Com. (2001) 428.

au cœur du discours de l'actuel Premier ministre français, dont le livre sur le thème se présente comme un véritable programme politique ; cet accent mis sur la gouvernance ne contraste qu'en apparence avec le discours du Gouvernement précédent, qui accordait une plus large place à l'idée de régulation⁵, dans la mesure où les thèmes sont en fin de compte indissociables. La gouvernance apparaît ainsi comme un thème consensuel, dont le bien-fondé ne saurait être mis en doute. D'autre part, et corrélativement, le terme tend à être utilisé comme une simple facilité de langage : parler de « gouvernance » plutôt que de « gouvernement » ou de « politique » permet d'activer les connotations positives qui s'attachent au vocable ; l'action engagée est symboliquement placée sous le signe de la modernité et de l'efficacité. Le rapport sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, présenté en annexe de la loi de financement de la sécurité sociale, publiée au *Journal officiel* du 24 décembre 2002, parle ainsi d'une « nouvelle gouvernance du système de santé et d'assurance maladie » — qui n'est en fait tout au plus qu'une nouvelle « politique » ...

On retrouve ici le problème classique de l'imbrication du monde des paradigmes scientifiques et de l'univers des représentations idéologiques : l'idéologisation des paradigmes scientifiques, construits par les chercheurs dans le cadre de leur activité professionnelle, c'est le moment où ces paradigmes tombent dans le domaine public, en servant de point d'appui au discours politique, qui acquiert par ce biais une aura de « scientificité » ; ce basculement s'est déjà produit pour le paradigme de la régulation, dont les chercheurs faisaient depuis longtemps usage dans les sciences sociales⁶. L'emploi du terme de gouvernance relève désormais bel et bien d'un effet de mode : c'est devenu un simple label, dont le contenu conceptuel est de plus en plus vague et incertain ; le fait qu'il soit chargé de telles équivoques, entouré d'une telle « gangue idéologique », pourrait inciter à son abandon pur et simple. La gouvernance se présente ainsi comme un de ces « concepts migrants », vis-à-vis desquels les chercheurs sont conduits à prendre leurs distances, parce qu'ils font l'objet d'une utilisation non-critique et servent à conforter les certitudes sociales.

Un double registre

Cette mise à distance apparaît en l'espèce d'autant plus opportune que le concept de gouvernance a émergé de manière pratiquement concomitante au cours des années 1990 comme paradigme scientifique et comme référentiel politique : il a été d'emblée chargé d'une dimension normative et prescriptive, en servant d'argument d'autorité et de moteur de changement ; et les travaux menés par les chercheurs sur ce thème ont servi à étayer une dynamique de réforme.

Le concept de gouvernance a progressivement gagné la plupart des sciences sociales dans les années 1990⁷ : en sciences économiques, il permettra dans la perspective institutionnaliste ouverte par R. Coase⁸ et l'École de Chicago, de formaliser les mécanismes assurant la coordination des activités économiques, notamment au sein de l'entreprise (O. Williamson), autrement que par l'échange ou la hiérarchie ; en théorie des relations internationales, il servira, à partir de l'ouvrage pionnier coordonné par J.N. Rosenau et E.O. Czempiel, à rendre compte des nouvelles formes d'organisation d'une société internationale de plus en plus fragmentée et hétérogène ; en science politique, il visera à théoriser le mouvement de repli d'un État devenu « creux » (*Hollow State*)⁹ et confronté à la montée en puissance d'autres acteurs, publics et privés,

⁵ Avec des traductions juridiques concrètes : voir la loi sur « Les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001.

⁶ J. Chevallier, « De quelques usages du concept de régulation », in M. Miaille (Ed.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 1995, pp. 71 sq.

⁷ Voir le bilan dressé par la *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998.

⁸ *The Nature of the Firm*, 1937.

⁹ G. Peters, « Managing to hollow State » in K. Eliassen, J. Kooiman (Eds), *Managing public Organizations*, Sage, 1993. Voir aussi J. Leca, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et

internes et externes, qui entendent peser sur les choix collectifs et avec lesquels il est devenu nécessaire de composer ; en science administrative, par « gouvernance urbaine » (Urban Governance), on s'attachera à mettre en évidence la complexité nouvelle du « gouvernement des villes », qui impliquerait désormais de multiples intervenants, aussi bien publics que privés¹⁰. En revanche, le concept de gouvernance ne sera pas utilisé pour rendre compte des transformations dans les conditions d'emploi de la technique juridique, alors que certains travaux précurseurs semblaient l'annoncer¹¹.

Parallèlement, le thème de la gouvernance allait devenir un puissant moteur de réforme, en alimentant la croyance en la nécessité de la promotion, à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie sociale, de nouvelles méthodes de décision et d'action : la complexification toujours plus grande des problèmes à résoudre et l'existence de pouvoirs multiples imposerait la recherche de formules souples de coopération, impliquant les acteurs concernés. Trois formules, venant toutes trois d'Outre Atlantique, témoignent de l'emprise de cette nouvelle logique : la *Corporate Governance* (la gouvernance d'entreprise), qui vise à construire un nouveau management, reposant sur l'interaction entre les différents pouvoirs existant au sein de l'entreprise, et en tout premier lieu celui détenu par les actionnaires et les dirigeants ; la *Good Governance* (la bonne gouvernance), prônée par les organisations financières internationales comme moyen de réforme des institutions des pays en développement, la « gestion saine du développement » exigeant, selon la Banque mondiale¹², « l'instauration de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes »¹³ ; la *Global Governance* (la gouvernance globale), visant à établir de nouveaux modes de régulation et d'intégration de la société internationale : après la création à Londres en 1992 du « Centre pour l'étude de la gouvernance globale », au sein de la *London School of Economics*, et le lancement en 1995 de la Revue *Gouvernance Globale*, les Nations-Unies mettront ainsi en place en 1995 la « Commission sur la gouvernance globale », formée de vingt-huit personnalités.

Par-delà leur diversité apparente, toutes ces initiatives sont sous-tendues par un ensemble de représentations, formant une véritable idéologie, et qu'on retrouve à l'arrière-plan du discours politique actuel de la gouvernance¹⁴ : l'image d'un monde apaisé, réconcilié, par la résorption des conflits et l'éradication des antagonismes irréductibles ; l'effacement du pouvoir, les choix collectifs n'étant plus affaire de politique mais de technique¹⁵ ; la banalisation de l'État, qui ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres ; la croyance en la possibilité d'une auto-régulation des groupes sociaux ; la possibilité d'un accord collectif sur certaines règles du jeu etc... Comme le note justement P. Moreau-Defarges¹⁶, « gouverner ne serait plus l'art imparfait et décevant de la maîtrise des passions mais la gestion rationnelle d'individus rationnels et raisonnables ». Il est facile de démonter les ressorts de cette idéologie, en montrant les limites d'une vision qui

globalisation, juillet 1995, partiellement repris dans « La gouvernance de la France sous la Vème République. Une perspective de sociologie comparative », in *De la Vème République à l'Europe, Etudes en l'honneur de J.L. Quermonne*, Presses de Sces Po, 1996, pp. 329 sq.

¹⁰ Voir la synthèse opérée par P. Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, 1995, n° 1, pp. 57 sq.

¹¹ Voir P. Amssek, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP*, 1982, pp. 287 sq. Cf. J. Chevallier, « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Amssek* (à paraître).

¹² Qui avait déjà qualifié en 1989 la situation en Afrique de « crise dans la gouvernance ».

¹³ Rapport *Governance and Development*, 1992.

¹⁴ J. Brown, « De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme », Document ronéoté, 2002.

¹⁵ Réactivation d'une vieille tradition de la pensée politique libérale : voir M. Bouvier, *L'État sans politique. Tradition et modernité*, LGDJ, 1986.

¹⁶ « Gouvernance : une mutation du pouvoir ? », *Le Débat*, n° 115, mai-août 2001, p. 165.

occulte la persistance des rapports de force, des luttes de pouvoir et la nécessité corrélative élément intégrateur, voire d'un « gendarme »¹⁷.

La gouvernance comme analyste

Par-delà cette dimension idéologique, la notion de gouvernance peut cependant être utilisée comme un analyste pour rendre compte de certaines inflexions des modes d'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines, et plus précisément des techniques de gouvernement classiques. Entendu au sens fonctionnel, « gouvernement » désigne « l'action ou la manière de diriger ou de régir (quelqu'un ou quelque chose) » ; il repose sur une certaine conception du pouvoir, caractérisée par l'asymétrie, l'inégalité, l'unilatéralité, c'est-à-dire donnant la capacité à celui qui le détient d'imposer sa volonté au destinataire ; il implique l'existence tout à la fois d'un foyer, d'une source (unique) de pouvoir et de « ressources » de tous ordres (juridiques, physiques, symboliques), permettant à son détenteur de faire prévaloir ses vues. A ce titre, le gouvernement apparaît consubstantiel à l'État, dans la mesure où celui-ci est fondé sur le principe de « souveraineté » : ce principe postule que l'État dispose d'une puissance suprême de domination, c'est-à-dire d'une puissance irrésistible et inconditionnée qui, non seulement s'impose aux assujettis, sans qu'ils puissent prétendre s'y soustraire, mais encore ne connaît aucune puissance au-dessus d'elle, n'est liée par aucune règle préexistante. Il reste que, comme l'a montré Michel Foucault, la question de la « gouvernementalité » déborde le cadre de l'État : toutes les institutions sociales quelles qu'elles soient s'efforcent de « discipliner » leurs ressortissants, en leur imposant certaines contraintes ; elles sont donc appelées à mettre en œuvre, pour leur propre compte, les techniques classiques de gouvernement (des conduites). Dans tous les cas, l'exercice du gouvernement ne saurait cependant reposer sur la seule contrainte : il présuppose l'adhésion des assujettis qui, comme l'a montré Max Weber, a pour effet de transformer le pouvoir en « autorité ».

Ces techniques de gouvernement, caractérisées par l'imposition unilatérale d'une domination, ne coïncident plus avec les nouveaux équilibres des sociétés contemporaines : tandis que le principe de souveraineté étatique tend à s'éroder¹⁸, les organisations de toute nature sont à la recherche de nouvelles technologies de pouvoir ; et c'est là qu'émerge la problématique de la gouvernance, qui, appliquée à l'État, recouvre *deux inflexions essentielles*.

— D'une part, elle signifie que des acteurs divers vont être associés aux processus décisionnels : l'État n'est plus seul maître à bord ; il est contraint, sur le plan externe comme sur le plan interne, de tenir compte de l'existence d'autres acteurs, qui sont amenés à participer, d'une manière ou d'une autre, dans un cadre formel ou de façon informelle, à la prise des décisions. La gouvernance implique donc un décloisonnement entre public et privé, mais aussi entre les différents niveaux (international, régional, national, local).

— D'autre part, elle signifie que les solutions consensuelles, reposant sur l'accord des différents acteurs, vont être systématiquement préférées aux formules de type autoritaire : les choix seront le résultat de négociations et de compromis, prenant en compte les points de vue des parties en présence ; renonçant à faire prévaloir ses vues, l'État accepte de discuter sur un pied d'égalité avec des partenaires, dans le cadre d'un processus d'élaboration collective.

La gouvernance relève ainsi d'une *approche pluraliste et interactive de l'action collective* : elle signifie qu'aucun acteur ne saurait à lui seul maîtriser les processus décisionnels ; prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de

¹⁷ M. Moreau-Defarges, *op. cit.* p. 96.

¹⁸ B. Badie, *Un monde sans souveraineté*. Les États entre ruse et responsabilité, Fayard, 1999.

coordonner leur action et d'obtenir leur coopération. Comme le dit Philip Schmitter¹⁹, « la gouvernance est une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle/lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération » ; elle se caractérise par des « formes horizontales d'interaction entre acteurs qui ont des intérêts contradictoires mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui seul, tout en étant suffisamment interdépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée ».

Cette problématique commune ne suffit cependant pas à supprimer tout élément d'incertitude : la promotion des techniques de gouvernance peut être en effet considérée, ou bien comme le signe d'un déclin irréversible de la forme étatique elle-même, à travers la remise en cause de ce qui faisait l'essence de l'État, ou bien comme l'indice d'un ajustement des modes d'action étatiques à un contexte social nouveau. Cette divergence d'interprétation est alimentée par l'hétérogénéité des phénomènes qu'il est convenu de ranger sous le vocable de gouvernance : s'inscrivant dans la perspective d'un *dépassement* de l'État, dès l'instant où elle manifeste que l'État n'est plus qu'un des acteurs de la société internationale, la gouvernance contribue à la *refondation* de celui-ci, à travers le recentrage de ses missions et le renforcement de son statut, ainsi qu'à son *adaptation*, par la refonte de son organisation et la promotion d'un nouveau style de gouvernement. Si le concept de gouvernance permet de subsumer tous ces aspects, en postulant leur hypothétique convergence, il n'en comporte donc pas moins des potentialités différentes.

LA GOUVERNANCE COMME DÉPASSEMENT DE L'ÉTAT

Au cœur du thème de la gouvernance, il y a le postulat du déclin irréversible du principe traditionnel de souveraineté étatique et partant, si tant est que ce principe est inhérent à l'État, celui de l'obsolescence à terme de la forme étatique elle-même : les procédés de gouvernance se déploient d'abord, et avant tout, par-dessus les États, en sapant les fondations sur lesquelles ils ont été édifiés. Leur essor témoigne du fait que les États sont désormais placés dans un contexte d'*interdépendance structurelle*, qui rend caduque la conception traditionnelle de la souveraineté : l'État ne dispose plus de cette puissance suprême, de cette autorité sans partage, qui étaient censées être les siennes ; il est tenu de composer avec d'autres acteurs et de se plier aux contraintes d'un cadre de coopération qui le dépasse. La gouvernance apparaît à ce titre comme le vecteur d'un nouvel ordre transnational placé en surplomb des États.

La gouvernance globale

Le thème de la gouvernance est, on l'a vu, d'abord apparu au niveau international, dans deux perspectives différentes : pour les théoriciens des relations internationales, il s'agissait de rendre compte de l'évolution d'une société internationale désormais caractérisée par l'hétérogénéité et la complexité ; pour les tenants de la *Global Governance*, il s'agissait de promouvoir de nouveaux modes de régulation et d'intégration destinés à établir un nouvel ordre international. Mais les deux points de vue, l'un descriptif, l'autre prescriptif, étaient en fait inextricablement mêlés et l'on passait tout naturellement de l'un à l'autre — glissement favorisé par l'existence de passerelles entre monde académique et univers politique, telle la Commission de la gouvernance globale.

¹⁹ « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », in *La démocratie dans tous ses états*, Bruylant, 2000, pp. 51 sq.

La problématique de la gouvernance est liée à l'émergence dans la vie internationale de nouvelles catégories d'acteurs, venant briser le monopole que les États détenaient sur les relations internationales : les dispositifs traditionnels, de nature inter-étatique, sur lesquels reposait l'ordre international (ordre westphalien), dès lors ne suffisent plus ; des mécanismes nouveaux, destinés à assurer une confrontation élargie des points de vue, sont devenus indispensables. Ces nouveaux acteurs sont désormais présents dans les arbitrages internationaux, non seulement indirectement, par l'intermédiaire des États avec lesquels ils entretiennent des rapports permanents d'interaction et d'échange, mais encore directement dans des clubs de réflexion et des cercles de décision. Cette influence s'exerce d'abord dans des cénacles de pensée, tels le Forum de Davos, qui réunit chaque année des chefs d'entreprise, des personnalités politiques, des dirigeants syndicaux, des banquiers, des experts (*Global leaders*), pour réfléchir à l'état du monde et tracer des perspectives d'évolution. Elle s'exerce aussi par le biais de l'association aux travaux des organisations internationales, qui tendent de plus en plus à s'ouvrir vers l'extérieur : le processus d'accréditation auprès des Nations-Unies donne ainsi aux organisations non-gouvernementales (ONG) qui en bénéficient un statut consultatif qui leur permet de participer aux activités de l'Organisation ; des possibilités comparables sont désormais offertes aux opérateurs économiques, notamment au sein des Nations-Unies²⁰, voire de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC)²¹. Plus significativement enfin, ces nouveaux acteurs sont associés aux grands choix internationaux, qui ne relèvent plus des seuls États : les ONG ont ainsi pris une part active à la réflexion sur les grands problèmes internationaux et à l'élaboration corrélative des normes nouvelles du droit international ; de même, les négociations directes menées au sein de l'OMC impliquent bel et bien les grands opérateurs internationaux, qui utilisent les États comme instruments d'action pour faire prévaloir leurs vues. Le concept de « gouvernance globale » permet de rendre compte de ces mécanismes complexes d'interaction qui se déroulent entre une multiplicité d'acteurs, publics et privés, en vue de parvenir à des règles du jeu élaborées collectivement : l'ordre international n'est plus seulement le produit des initiatives prises par les États, mais le résultat de compromis négociés entre des acteurs d'origine diverse ; renonçant à se prévaloir d'une souveraineté devenue largement illusoire, les États n'apparaissent plus que comme des acteurs parmi d'autres, dont les stratégies sont interdépendantes de celles des autres joueurs.

La gouvernance laisse ainsi entrevoir l'image d'un monde intégré, dans lequel les États, *régulés plutôt que régulateurs*, sont pris dans les mailles d'un jeu dont la maîtrise désormais leur échappe. Néanmoins, si elle rend bien compte de la transformation des modes de régulation de la vie internationale induite par la dynamique de la mondialisation, elle ne signifie pas plus la mise entre parenthèses des États que l'élimination des rapports de force de la vie internationale : non seulement les États restent des acteurs essentiels, dont la médiation est plus que jamais nécessaire, mais encore l'idée d'un monde pacifié par les vertus de la gouvernance reste une vue de l'esprit ; tandis que les protestations des tenants d'une autre mondialisation (altermondialistes) témoignent de la contestation d'un certain modèle de développement, le nouvel unilatéralisme américain atteste des limites du modèle consensuel. Sans doute, l'hégémonie américaine n'est-elle pas synonyme de domination sans partage : elle est assortie de procédés de marchandage, négociation, compromis avec les autres acteurs de la société internationale, comme l'a montré l'affaire irakienne ; il n'en reste pas moins qu'on est loin des préceptes de la gouvernance. Contrairement à certaines illusions, selon lesquelles l'essor de la gouvernance marquerait l'avènement d'« un pouvoir doux (*soft power*), agissant par l'incitation

²⁰ En juillet 2000, à l'approche du Sommet du Millénaire, a été lancé Global Compact, alliance entre l'ONU, une cinquantaine de firmes multinationales, des syndicats et aussi des ONG.

²¹ Décriée pour son manque d'ouverture et de transparence, celle-ci cherche à s'ouvrir à la société civile par l'organisation de « symposiums » : le premier s'est tenu en juillet 2001.

et la persuasion, par opposition au « pouvoir dur » (*hard power*), imposé par les armes »²², la puissance reste plus que jamais la clef de voûte des rapports internationales ; aussi les *espaces de gouvernance* restent-ils circonscrits.

La gouvernance européenne

Avec la construction européenne, l'hypothèse de l'établissement d'une gouvernance régionale, se superposant au modèle traditionnel de gouvernement étatique et le vidant progressivement de sa substance, semble prendre corps. L'Union européenne est en effet caractérisée par un style décisionnel original, qui répond en tous points au modèle de gouvernance. Le système décisionnel communautaire est caractérisé par le pluralisme et l'ouverture : s'ils sont présents au cœur des institutions communautaires et s'ils sont étroitement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques communautaires, les États subissent la concurrence d'autres acteurs (économiques, sociaux, politiques), porteurs d'autres types d'intérêts et qui ont la possibilité de se faire entendre dans le cadre de structures *ad hoc* (comitologie) ; les groupes d'intérêt pèsent notamment fortement sur les processus décisionnels, non seulement par l'intermédiaire des « eurogroupes » spécialisés dans le lobbying au niveau européen, mais aussi par les groupes de pression nationaux. Les politiques communautaires sont dès lors la résultante d'un jeu complexe de forces qui se déploient autour des centres de décision et dont l'équilibre varie en fonction des domaines et des types de décisions : ce pluralisme conduit à privilégier la négociation, impose de rechercher l'adhésion la plus large et entraîne en fin de compte le « culte du compromis »²³ ; l'Europe se présente ainsi comme un véritable *laboratoire d'un modèle de gouvernance*, qui exerce une évidente force d'attraction sur les États membres. Or, cette gouvernance européenne s'étend toujours davantage, à la faveur de l'extension des compétences communautaires : à plus ou moins long terme, l'ensemble des politiques nationales seront tenues de s'inscrire dans un cadre balisé par les règlements et directives communautaires ; la dynamique d'intégration tend dès lors au dépassement du cadre étatique.

Le problème est pourtant de savoir si ce modèle de gouvernance est voué à se pérenniser : si l'Europe est en effet devenue un laboratoire de gouvernance, c'est dans la mesure où elle a constitué depuis l'origine une forme d'organisation politique originale, irréductible au statut d'État ; cet équilibre subtil risque d'être remis en cause par le double processus d'élargissement et de constitutionnalisation en cours.

Derrière le thème de la gouvernance, se profile donc bien la perspective d'un dépassement du cadre et de la rationalité étatiques. Néanmoins, dans le même temps, la gouvernance conduit à redéfinir la configuration de l'État et contribue, en tant que telle, à conforter sa légitimité.

LA GOUVERNANCE COMME REFONDATION DE L'ÉTAT

Ici encore, les dimensions descriptive et prescriptive s'entremêlent et sont en réalité indissociables. Le thème de la gouvernance recouvre d'abord un projet de redéfinition du statut de l'État d'inspiration néo-libérale : porté par les institutions financières internationales, ce projet de « bonne gouvernance » a alimenté un processus de réforme des institutions étatiques dans les pays en développement ; il s'est traduit aussi dans les pays développés par la redéfinition en profondeur de la place et du rôle de l'État, faisant l'objet d'un remarquable consensus politique. Dès lors, le paradigme de la gouvernance devient une grille d'analyse

²² P. Moreau-Defarges, *op. cit.* p. 53.

²³ Y. Mény, P. Muller, J.L. Quermonne (Eds.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1995.

pertinente pour décrire les mutations qui vont affecter les appareils d'État à partir des années 1980 et qui se caractérisent en fin de compte par une forte convergence. Sous-produit de la mondialisation, ces mutations sont à première vue conformes aux nouvelles règles du jeu international : placés dans un contexte d'interdépendance élargie, les États sont contraints de redéfinir leurs principes d'organisation et d'action ; la « bonne gouvernance » des États dans l'ordre interne apparaît comme une condition de la bonne gouvernance mondiale²⁴. Néanmoins, en contribuant à refonder l'État, elle contredit la perspective de dépérissement sous-jacente à l'idée de gouvernance mondiale.

Le redéploiement de l'État

Appliquée à l'État, la gouvernance implique une profonde redéfinition du rôle qui lui incombe dans la vie sociale. Elle se traduit d'abord par un mouvement de repli : la gouvernance signifie que l'État est tenu de s'abstenir, en principe, de se comporter en acteur du jeu social ; son intervention directe ne saurait être qu'exceptionnelle et justifiée par des considérations particulières. La gouvernance appelle la *subsidiarité*, c'est-à-dire le recentrage de l'État autour des missions qu'il est seul à pouvoir assumer, soit parce qu'elles touchent au monopole de la contrainte (fonctions régaliennes), soit parce qu'elles assurent la protection collective contre les risques de toute nature (sécurité), soit encore parce qu'elles sont indispensables au maintien de la cohésion sociale (services publics). En dehors de ces attributions essentielles, l'État doit éviter de se substituer aux acteurs sociaux. La gouvernance implique dès lors que l'État abandonne la position d'opérateur économique qu'il a conquise et qu'il se désengage, dans toute la mesure du possible, de la sphère des activités productives.

Ce désengagement est un mouvement de fond, qui s'est propagé à l'ensemble de pays libéraux, avant de s'étendre aux pays en transition vers l'économie de marché et aux pays en développement : même si les programmes de privatisation mis en œuvre dans les pays libéraux comportent des variantes, dans leur rythme, leur ampleur et leurs modalités, la perspective de la fin du secteur public économique se dessine clairement, même là où, comme en France, celui-ci avait été érigé en fer de lance du développement économique²⁵ ; et ces programmes ont pris des formes plus spectaculaires encore dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et dans les pays en développement, compte tenu du poids de l'État dans l'économie. Au nom de la « bonne gouvernance », les institutions financières internationales ont notamment imposé aux pays en développement des « programmes d'ajustements structurel » prévoyant le démantèlement d'un secteur public pléthorique et jugé inefficace. Le mouvement se dessine aussi dans le secteur social, du fait de l'accent mis sur la responsabilisation des gestionnaires (caisses, mutuelles, assureurs) des systèmes de protection sociale.

Ce désengagement ne signifie cependant pas que l'État n'ait plus de rôle à jouer en matière économique et sociale : la position d'extériorité qui est censée être la sienne doit au contraire lui permettre de veiller au maintien des grands équilibres, en intégrant les contraintes de nature diverse ; la gouvernance est sous-tendue par une finalité régulatrice, qui confère aux interventions étatiques une nouvelle légitimité. L'État reste ainsi présent dans l'économie, mais à la manière d'un « stratège » et non plus d'un « pilote » : sa fonction consiste à superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits ; mais cette fonction doit être exercée en association étroite avec les opérateurs économiques. La gouvernance de l'économie se présente comme un processus complexe, passant par des instances diverses : à côté de la régulation étatique, on trouvera des mécanismes d'auto-régulation, misant sur l'auto-organisation et l'auto-discipline

²⁴ Problématique qu'on retrouve dans le *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, selon lequel « l'Union doit d'abord réussir la réforme de sa gouvernance interne » si elle veut contribuer efficacement à la gouvernance mondiale » (p. 31).

²⁵ E.N. Suleiman, G. Courty, *L'âge d'or de l'État*, Seuil, 1997.

des groupes professionnels, ou encore de co-régulation, reposant sur l'intervention conjointe d'acteurs publics et privés ; dans tous les cas cependant, l'État apparaît comme la clef de voûte et l'arbitre du jeu économique. Cette présence tutélaire est plus explicite encore en ce que concerne la « gouvernance du système de protection sociale », qui passe par la détermination d'équilibres délicats concernant le bénéfice des prestations et la charge du financement.. Ce rôle essentiel que l'État est appelé à jouer dans le cadre de la nouvelle gouvernance a été parfaitement mis en évidence pour les PECO et les pays en développement : le défi essentiel auquel les premiers ont été confrontés a été celui de la mise en place d'un véritable État, capable de réguler la vie économique et sociale ; et pour les seconds, les institutions financières internationales elles-mêmes²⁶ ont été amenées à prendre la mesure des effets pervers induits par les plans d'ajustement structurel et à souligner la nécessité d'un « État régulateur » pour encadrer le développement économique et atténuer les tensions sociales.

L'idée de gouvernance implique donc bien la redéfinition des fonctions étatiques ; mais celles-ci ne peuvent être correctement assumées qu'au prix d'un certain nombre d'exigences structurelles.

Les principes d'une « bonne gouvernance »

La capacité des États à assumer les fonctions nouvelles qui leur sont assignées à l'ère de la gouvernance dépend d'un ensemble de conditions, qui ont été parfaitement mises en évidence pour les PECO et les pays en développement : elle suppose l'application de certains principes d'organisation, l'adhésion à certaines valeurs, l'encadrement par le droit ; paradoxalement, la logique de la gouvernance entraîne donc la réactivation et l'approfondissement du modèle wébérien²⁷, par référence auquel les bureaucraties modernes ont été édifiées.

Le rôle des institutions financières internationales sera déterminant dans la définition de ce que doit être une « bonne gouvernance » : alors qu'elles s'étaient préoccupées d'abord exclusivement de la dimension économique du développement, en préconisant l'adoption de solutions de type libéral, elles mettront l'accent, à partir des années 1990, d'une part sur la nécessité d'institutions publiques efficaces pour accompagner le développement économique, d'autre part sur le respect de certaines exigences d'ordre politique²⁸. La *Good Governance* implique ainsi, pour la Banque mondiale²⁹ : que la sécurité des citoyens soit assurée et le respect de la loi garanti, notamment par l'indépendance des magistrats (État de droit) ; que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les dépenses (bonne administration) ; que les dirigeants politiques rendent compte de leurs actions (responsabilité et imputabilité) ; que l'information soit disponible et accessible à tous (transparence). Cette problématique de la « bonne gouvernance », dont la Commission sur la gouvernance globale précisera les implications³⁰, sera retranscrite par les Nations-Unies³¹ et d'autres organisations, telles l'OCDE³². Une série de réformes ont été ainsi engagées, sous la pression (conditionnalité démocratique) et avec l'aide internationales, pour introduire dans les pays en développement les préceptes de la « bonne gouvernance » : les réformes prendront parfois l'aspect, en cas d'« États

²⁶ Voir les rapports de la Banque mondiale de 1995 et 1997.

²⁷ Voir Calliope Spanou, *supra*.

²⁸ Voir « L'avenir de l'État dans une économie de marché », *RFAP*, n° 61, janvier-mars 1992.

²⁹ M.C. Smouts, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *RISS* préc., pp. 85 sq.

³⁰ *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995.

³¹ Y. Daudet (Ed.), *Les Nations-Unies et la restauration de l'État*, Pedone, 1994.

³² Pour l'OCDE, il y a « bonne gouvernance » quand « l'utilisation de l'autorité et l'exercice du contrôle sont en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social » (*Orientations on Participatory, Development and Good Governance*, 1993)

effondrés » (*Collapsed States*) ou « déstructurés »³³ de véritables entreprises de reconstruction, voire de construction, d'un État, conforme à un modèle devenu hégémonique ; l'intervention en Irak, après celle d'Afghanistan, montre que le recours à la force n'est plus exclu pour mener à bien cette entreprise. Le succès de la greffe reste cependant aléatoire compte tenu du poids des traditions socio-culturelles.

Ce modèle n'est pas seulement à usage d'exportation ; il n'est pas sans incidence sur les pays développés eux-mêmes. Tandis qu'une attention plus soutenue est portée aux garanties juridiques, à travers l'approfondissement des implications de l'État de droit, et que le renforcement de l'éthique administrative est devenu partout une préoccupation essentielle³⁴, l'accent est mis sur l'exigence de rapprochement avec les citoyens, via la participation et la transparence ; plus encore, l'idée que l'État est tenu de « rendre des comptes » et qu'il convient en conséquence de promouvoir des dispositifs d'évaluation, destinés à mesurer l'efficacité de l'action publique, est partout entrée dans les mœurs, même là où, comme en France, le bien-fondé de cette action se présomait : toutes ces réformes, qui tendent à adapter la configuration étatique au nouveau contexte social, apparaissent en fin de compte comme une entreprise de relégitimation, visant à restaurer les certitudes entourant l'État. L'Union européenne elle-même a placé la réforme de sa gouvernance interne parmi ses objectifs stratégiques³⁵.

La gouvernance témoigne donc bien d'une véritable refondation d'un État, dont les fonctions et les valeurs se trouvent profondément modifiées. Elle a aussi une portée plus pragmatique, illustrée par l'inflexion des principes d'organisation et d'action de l'État.

LA GOUVERNANCE COMME ADAPTATION DE L'ETAT

L'approche pluraliste et interactive qui est au cœur de la problématique de la gouvernance se retrouve dans le mode de relations entre l'État et la société : prenant acte de la complexité du réel, l'État va chercher à associer les différents intérêts sociaux à l'élaboration des choix collectifs ; et cette association postule une série de transformations structurelles, afin de créer les conditions propices à cet échange. La logique de la gouvernance ne modifie donc pas seulement le style d'action publique mais travaille l'architecture étatique elle-même : l'État est voué à s'ouvrir, à se décroiser, pour admettre l'expression en son sein des divers intérêts sociaux ; reflétant par-là même la diversité constitutive du social, il tend à devenir un *État pluriel*.

Un nouveau style d'action publique

Dans les sociétés contemporaines, l'action publique tend à être dominée par une *rationalité coopérative* : la solution des problèmes collectifs ne relève plus de la responsabilité exclusive de l'État ; elle implique la participation des acteurs sociaux, prêts à dépasser la défense de leurs intérêts catégoriels pour tenter de dégager un intérêt commun et à collaborer à la mise en œuvre des choix collectifs. La gouvernance apparaît ainsi comme la *condition d'une régulation efficace* : c'est en effet en associant les intéressés à la définition des règles du jeu qu'un bon équilibre d'ensemble pourrait être atteint ; la fonction de régulation assignée à l'État postule dès

³³ P.W. Brinkerhoff et J.M. Brinkerhoff, « Réformes de la gouvernance et États déstructurés : problèmes et implications », *RISA*, n° 4, 2002, pp. 583 sq.

³⁴ Voir OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public*, 2000.

³⁵ Pour la Commission (Livre blanc précité), cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance : ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence : l'application de ces principes a pour but, non seulement d'améliorer la pertinence des choix, mais encore de restaurer la confiance des citoyens dans les institutions communautaires.

lors l'inflexion des modes d'exercice du pouvoir et le passage des formes traditionnelles du gouvernement aux procédés nouveaux de la gouvernance.

L'action publique devient ainsi la résultante d'un processus long, complexe, sinueux, auquel sont invités à prendre part de multiples acteurs : cette *confrontation* doit permettre de parvenir au meilleur équilibre possible entre des impératifs contradictoires, entre des intérêts divergents ; l'action publique est désormais mise en débat, offerte à la négociation. Des porte-parole représentatifs des différents groupes sociaux vont être systématiquement associés à l'élaboration des politiques, soit dans le cadre de procédures de consultation formelles, soit par le biais de mécanismes plus souples de concertation : cette ouverture aux représentants des forces sociales vise à localiser les sources potentielles de conflit, à baliser les terrains d'affrontement, à situer les zones de compromis envisageables ; et elle autorise la recherche active d'accords, la négociation de compromis. L'ouverture n'est cependant pas totale : l'accessibilité des acteurs sociaux aux processus décisionnels dépend des ressources qu'ils peuvent mobiliser, de leur degré d'organisation, ainsi que de leur aptitude à se plier aux contraintes du jeu collectif. La logique de la gouvernance pousse cependant à aller au-delà de cette association des groupes d'intérêt, en élargissant le cercle des acteurs concernés et en créant des lieux nouveaux d'échange: un espace de « débat » tend ainsi à se construire en amont de l'espace de « négociation » ; il s'agit désormais d'ouvrir les processus décisionnels en direction de la « société civile », d'entendre la « voix des citoyens », dans le cadre d'une « politique délibérative » élargissant le champ du débat autour des grands choix collectifs.

La coopération des acteurs sociaux à l'action publique peut être formalisée par la *contractualisation*³⁶. Dans une série de domaines, les instruments contractuels tendent à se substituer aux techniques unilatérales classiques : manifestant le basculement vers une « gouvernementalité coopérative »³⁷, ils permettent d'obtenir la contribution active de partenaires privés à l'action publique, ainsi que de créer un cadre stable de coopération entre acteurs porteurs de rationalités divergentes. La technique contractuelle s'inscrit dans le cadre plus général des « règles publiques négociées », qui se présentent, soit comme des « contrats » formels (contrats « forcés », caractérisés par des relations dissymétriques » et dont la conclusion est fondée sur l'« intérêt » bien compris des partenaires), soit comme des « conventions » informelles (reposant sur des rapports « équilibrés » à base de « confiance ») : on voit ainsi proliférer des « conventions de partenariat, par lesquelles les acteurs publics s'efforcent, à tous les niveaux et mais surtout au niveau local, d'amener des partenaires privés, notamment associatifs, à collaborer à la mise en œuvre de l'action publique.

Ce nouveau style d'action publique comporte cependant un certain nombre d'équivoques. D'abord, il ne signifie nullement que l'action publique soit devenue le simple produit d'un ajustement spontané ou de compromis négociés entre les acteurs sociaux : ce serait ignorer les conflits d'intérêts, l'inégalité des ressources, le poids des rapports de force ; l'intervention d'une instance d'arbitrage est indispensable pour permettre de surmonter les oppositions, dépasser les contradictions éventuelles. L'État garde donc une position centrale au cœur des dispositifs de gouvernance. Ensuite, la gouvernance ne saurait être considérée comme un pur et simple substitut aux techniques de gouvernement : non seulement la gouvernance présuppose dans tous les cas la définition d'un cadre d'interaction et l'existence de règles du jeu, qui impliquent un élément d'« extériorité institutionnelle »³⁸, mais encore les procédés de gouvernance viennent se lover dans les techniques du gouvernement classiques, dont ils épousent les formes et suivent les

³⁶ J.P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presses de Sces Po, 1999.

³⁷ E. Serverin, A. Berthoud (Eds.), *La production de normes entre État et société civile*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2000.

³⁸ J.G. Padioleau, « L'action publique post-moderne. Le gouvernement politique des risques », *PMP*, décembre 1999, n° 4.

procédures ; il s'agit donc davantage d'une adaptation de ces techniques au nouveau contexte social que d'une rupture avec elles. Enfin, les finalités poursuivies à travers cette recherche de la coopération des acteurs sociaux sont elles-mêmes ambiguës. J. G. Padioleau distingue pour sa part deux types de gouvernances. Les « gouvernances instrumentales », viserait à l'efficacité de l'action publique : prenant acte des limites de son action, l'État accepte de discuter avec d'autres protagonistes ; ce type de gouvernances conduirait à gommer les singularités de l'action publique, en transposant la rationalité du privé. Les « gouvernances procédurales » tendraient, quant à elles, à ouvrir l'action publique aux citoyens, aux groupes, aux communautés : il s'agirait de faire de l'intérêt général le produit d'une « délibération collective », conforme à l'idée de « démocratie procédurale » chère à Habermas. Ces deux finalités sont en fait imbriquées, ce qui donne aux procédés de gouvernance une portée ambivalente : banalisation de l'action publique, mais aussi consolidation de la légitimité de l'action publique, par les vertus de la délibération collective. Dans cette seconde perspective, l'enracinement de la gouvernance dépendra de l'état du tissu social : R. Putnam³⁹ a mis ainsi en évidence la corrélation entre les « performances institutionnelles » et le « capital social » (la confiance, les normes, les réseaux, qui facilitent la coopération et l'action collective), dont dépend le degré de « communauté civique » ; faute d'un terreau socio-culturel propice, la gouvernance risque de n'être que pur artifice.

L'inflexion du style d'action publique entraîne une adaptation corrélative des principes d'organisation de l'État.

Une nouvelle architecture étatique

L'architecture étatique se transforme sous la pression de la gouvernance. L'appareil d'État est appelé à se *fragmenter* pour répondre à la diversité des problèmes posés et pour établir des contacts étroits avec les acteurs sociaux : un nouveau principe de *proximité* émerge, qui fait l'objet d'une double traduction, territoriale et fonctionnelle ; tandis que l'extension du champ de compétences et le renforcement de la capacité d'action des structures publiques implantées sur le territoire modifie les conditions d'exercice du « gouvernement local », en activant les rapports d'interaction et d'échange avec le milieu local, l'autonomisation des segments fonctionnels de l'appareil d'État favorise le développement de leur intégration à leur milieu d'intervention. La configuration étatique unitaire tend à faire place à un modèle nouveau, de nature *polycentrique*, comportant des pôles de pouvoir différenciés et ancrés dans des milieux sociaux spécifiques : le gouvernement étatique, fondé sur un principe d'unité organique, dérive vers un assemblage de *régulations partielles*, relevant d'une mosaïque de *systèmes de gouvernance juxtaposés*. Corrélativement l'appareil d'État se trouve lui-même pris dans les rêts de la gouvernance : la fragmentation conduit en effet à l'intensification des échanges entre les entités publiques ; aussi le contrat va-t-il, ici encore, devenir le moyen de préserver la cohérence de l'action publique, en contrebalançant les effets du polycentrisme, de la territorialisation et de la segmentation qui affectent les structures étatiques, par l'établissement d'un dispositif souple de coordination et d'harmonisation. La technique contractuelle sera dès lors le moyen de faire coopérer des acteurs très divers, situés au sein comme au-dehors de l'État, qui se trouvent placés en situation d'interdépendance.

La gouvernance entraîne aussi le développement au sein des structures étatiques d'instances nouvelles, que leur indépendance, vis-à-vis des gouvernants comme du reste de l'appareil, met en mesure de définir les conditions d'un « juste équilibre » entre les intérêts sociaux, publics et privés : la capacité d'arbitrage requiert une compétence technique, une indépendance d'esprit, voire une autorité morale, qui transforme l'« expert » en « sage », disposant, en tant que tel, de la hauteur de vues nécessaire ; mais elle suppose aussi une connaissance intime du secteur à réguler, des contacts étroits avec ses représentants, qui imposent un rapprochement avec le milieu et le relâchement corrélatif des contraintes résultant de l'appartenance à la machine

³⁹ *Making Democracy Works. Civic Traditions in Modern Italy*, 1993.

bureaucratique. Le souci de bonne gouvernance est ainsi devenu le vecteur de développement d'autorités de régulation indépendantes.

La gouvernance tend dans les sociétés contemporaines à être élevée à la hauteur d'un véritable *mythe* : parée de toutes les vertus, elle donne à voir une société auto-régulée, pacifiée et consensuelle ; notion polysémique, elle recouvre un ensemble de significations variées ; dotée de force agissante, elle alimente un processus de réformes concrètes. Prendre ses distances avec le mythe, si tant est que la gouvernance ne saurait entraîner la forclusion des phénomènes de pouvoir, ne signifie pas que la notion soit dépourvue d'intérêt et doive être reléguée au rang des accessoires inutiles : elle permet de prendre la mesure de l'ampleur, mais aussi des ambiguïtés et des contradictions, du mouvement de transformation que connaît l'État ; l'État est en effet désormais placé dans un contexte d'interdépendance structurelle, qui lui impose de rénover en profondeur ses modes d'action et ses principes d'organisation..