

LA GOUVERNANCE, UN CONCEPT UTILE OU FUTILE ?

*par Jacques Theys**

Aujourd'hui, le terme de « gouvernance » fait partie d'un patrimoine international commun ; il n'en reste pas moins un concept extrêmement vague, très marqué par la culture anglo-saxonne – et donc exposé à des interprétations nécessairement diverses et subjectives (1). Cela justifie que l'on s'arrête un moment sur les problèmes de définition, ne serait-ce que pour expliciter les présupposés idéologiques qui accompagnent souvent l'usage, ou l'abus d'usage, de ce mot (2).

Une des façons les plus commodes, mais sans doute aussi parmi les plus efficaces, d'éclairer ce qui fait l'originalité du concept de gouvernance, c'est de le comparer à d'autres termes assez voisins comme ceux de « gouvernabilité » ou de « gouvernementalité ».

La gouvernance : boîte à outils de l'interaction non hiérarchique

Quand on utilise le mot de « gouvernance », on se réfère probablement à cette définition donnée par la Commission Brandt sur la « Gouvernance globale » : « 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 leur intérêt (3) ».

L'important dans cette définition est l'idée de processus interactif : des acteurs nom-

breux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème, vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, se fixer des objectifs, adopter des solutions, puis les mettre en œuvre collectivement sans que rien ne soit déterminé à l'avance (4).

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, centrées sur l'autorité de l'État. Un catalogue d'outils « universels » capables de répondre à toutes les situations, même les plus complexes, sans aucune vision idéologique du « bon gouvernement », si ce n'est une vision plutôt abstraite de la démocratie, conçue comme une interaction ouverte et pluraliste entre acteurs.

C'est cette vision neutre, optimiste, managériale de l'action collective qui est mise fortement en doute par les deux autres termes de « gouvernabilité » et de « gouvernementabilité ».

**Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, DRAST, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.*

(1) Voir, sur cet aspect théorique, le papier préparé pour le séminaire de Florence sur la « Gouvernance participative » par **Jan Kooiman** : « *Governance, a socio-political perspective* », September 2000.

(2) Dans ce même document, Jan Kooiman cite une dizaine de définitions différentes de la « gouvernance ».

(3) Source **Christophe Bail**, « *Environmental Governance : Reducing risks in democratic societies* ». Introduction paper, EEC, Future Studies Unit, 1996.

(4) Source : **Pierre Calame** : des procédures de gouvernement au processus de gouvernance. Séminaire d'ODENSE, 11 octobre 1996, Commission Economique Européenne.



La gouvernabilité : singularité des situations, critique des solutions universelles

Si la notion de « gouvernance » concerne plutôt les outils et les processus de l'action collective, celle de « gouvernabilité » met l'accent sur la spécificité des situations, et sur la probabilité, face à ces situations spécifiques, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables. Certaines situations sont intrinsèquement ou politiquement gérables ; d'autres ne le sont pas, ou ne peuvent l'être qu'au prix de difficultés et d'efforts considérables.

Par rapport au thème de la gouvernance démocratique, ce qui est important, c'est que la notion de gouvernabilité remet finalement en cause l'idée même « d'outil universel », de boîte à outils appropriée à toutes les situations. Dans certains cas de « basse gouvernabilité » (problèmes non structurés ou sans solutions praticables, pluralité anarchique d'acteurs opposés, capacité de blocage d'un acteur majeur, faiblesse structurelle des institutions, absence de projet mobilisateur...), les gains à attendre de procédures plus ouvertes de « gouvernance » seront mineurs. Et puis surtout, les « styles de gouvernement », et donc les processus à mettre en place, seront très différents selon la nature des problèmes en jeu et les contextes institutionnels. C'est ce qu'Olivier Godard a remarquablement formalisé dans le domaine de l'environnement en opposant de manière radicale la prise de décision en « univers stabilisé » et en « univers controversé ».

L'immense mérite du concept de gouvernabilité est finalement de rappeler en permanence que les processus de gouvernement ne sont pas dissociables des contextes structurels dans lesquels ils se déroulent, ce que l'idée de « boîte à outils universel » conduit parfois à faire oublier.

La « gouvernementalité », critique de la neutralité idéologique du « bon gouvernement »

Malgré leurs différences, les deux concepts de « gouvernance » et de « gouvernabilité » ont néanmoins en commun d'être très fortement liés à « l'analyse de système ». Il s'agit essentiellement de trouver des solutions pragmatiques à des défaillances de marché ou d'intervention publique. Mais peut-on parler de « bonne gouvernance » – ou de « gouvernabilité forte ou faible » – sans vision normative du bon gouvernement ?

Cette question est controversée : à la perspective fonctionnaliste, « cybernétique » (5), et apparemment apolitique de la « gouvernance » défendue et symbolisée par des personnalités majeures de la science politique américaine comme Karl Deutsch ou David Eaton, s'oppose une vision plus historique et idéologique de la « gouvernementalité », dont le meilleur représentant est sans doute le philosophe français Michel Foucault, auquel on doit ce troisième et dernier terme.

Pour Karl Deutsch, la gouvernance s'apparente essentiellement à un ensemble de régulations qui permettent au système politique de s'adapter à son environnement et font intervenir de manière centrale la capacité à diffuser, échanger, recevoir de l'information (6). Dans cette perspective, la gouvernance ne suppose aucune vision politique ou éthique du bon gouvernement, si ce n'est un vague assentiment

(5) Il faut rappeler que le mot « cybernétique » signifie au sens propre : « action de manoeuvrer un vaisseau » ou, au sens figuré : « action de diriger, de gouverner ».

(6) **Karl Deutsch**, *The Nerves of Government*, New York, Free Press, 1963. Comme l'indique le titre même d'un de ses livres majeurs, ce qui compte dans le système politique, ce ne sont pas « les muscles ou les os » (c'est à dire les « rapports de force ») mais « les nerfs ».

sur des règles de transparence, de réflexivité et d'accès à l'information.

La bonne gouvernance ne serait-elle alors qu'une version modernisée – adaptée à la complexité et à la globalisation – du modèle libéral du gouvernement tel que décrit par Michel Foucault (7) ? Il s'agit plutôt de l'amorce d'un nouvel « art de gouverner » combinant une forte proportion d'individualisme et de libéralisme, mais avec au moins trois ou quatre des « ingrédients » suivants : la confiance dans l'auto-organisation de l'action collective ; l'intégration de formes plus réflexives ou procédurales de rationalité (8) ; le développement de valeurs plus « cosmopolites » à l'échelle de la planète ; l'adhésion croissante au « principe de précaution » ; une conception plus ouverte et participative de la démocratie ; et enfin très probablement, une certaine « dose » de « despotisme éclairé », à travers le pouvoir croissant des experts, ce qui n'est pas sans contradiction avec l'idéal démocratique précédent...

En fait, opposer l'optimisme de la « bonne gouvernance » au réalisme de l'action – ou au pessimisme radical de « l'ingouvernabilité » – est stérile. Ce qu'il faut, au contraire, c'est essayer de construire des passerelles entre ces deux univers qui ont souvent tendance à s'ignorer. Tirer profit des opportunités d'innovation incontestablement ouvertes par la gouvernance participative sans tomber dans l'incantation, la manipulation déguisée, ou la démagogie hypocrite.

Les réflexions sur la gouvernance, en opérant le déplacement d'une conception classique du gouvernement, centrée sur l'Etat, à une conception beaucoup plus ouverte de l'action collective, centrée sur une plu-

ralité d'acteurs exprimant une multiplicité d'intérêts, correspondent le mieux aux réalités du monde actuel, à la crise de légitimation de l'autorité publique, et aux exigences de la démocratie. Mais la gouvernance n'est qu'un ensemble de dispositifs, de procédures, d'instruments qui ne peuvent fonctionner que s'ils sont appropriés, mobilisés par des acteurs ayant un accès équitable à la décision, partageant un minimum d'intérêt commun, et disposant de marges de manœuvre suffisantes. Les conditions d'une « bonne gouvernance » ne sont pas réunies à priori : elles doivent donc être en partie construites. On pourra progresser en rendant les procédures liées à la gouvernance plus crédibles, en rééquilibrant les rapports de force au profit des groupes exclus du débat public, en définissant bien les lignes de partage entre « gouvernance participative » et « gouvernement représentatif », en organisant et promouvant un nouveau contrat social entre science, société et politique.

Jacques Theys

Peut-on en rester, sans plus, à l'usage d'un concept « extrêmement vague » et « essentiellement pragmatique » qui ne manque pas de nourrir une idéologie masquée ? Cet article invite à un débat. La Revue attend de ses lecteurs des réactions argumentées et y fera écho dans un prochain numéro.

(7) Rappelons que dans ce modèle libéral, « il s'agit d'assurer la prospérité et l'autonomie des individus tout en les garantissant contre les insécurités majeures : le problème est essentiellement de « gouverner à la limite du trop et du trop peu de gouvernement », ou de définir le minimum de sécurité compatible avec la protection contre les risques inacceptables ».

(8) On pense naturellement aux travaux de Giddens, Simon, ou Habermas.