

CERi

sous la direction de

Guy Hermet, Ali Kazancigil
et Jean-François Prud'homme

La gouvernance

Un concept et ses applications



Recherches internationales

KARTHALA

sous la direction de

Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme

La gouvernance : un concept et ses applications

Le mot de gouvernance revient désormais à tout propos, comme une espèce de brevet de compétence que les dirigeants qui l'utilisent à profusion se décernent à eux-mêmes, mais sans que « les gouvernés » que nous sommes ne comprennent en général de quoi ils parlent précisément. Cet ouvrage se propose d'éclairer « ce que gouvernance veut dire », sous ses multiples angles d'application et depuis divers lieux : l'Europe, le Mexique et l'Amérique du Nord. Le mot souvent ne fait guère que se substituer à celui de gouvernement, sans rien y ajouter, sinon une tonalité caressante inspirée par la mode. D'autres fois, pourtant, il possède des significations bien définies, mais malheureusement dispersées, applicables selon les cas à la conduite des entreprises, ou bien à la gestion des villes, ou encore au fonctionnement d'un système international en quête de procédures nouvelles. Cela sans oublier la « bonne gouvernance » exigée des pays pauvres par la Banque mondiale, de même que la gouvernance européenne qui est synonyme du mode de gouvernement post-étatique de l'Union européenne. Au constat de tous ces frémissements qui modifient l'art de mener les peuples, une question cruciale surgit finalement à l'esprit. La gouvernance n'est-elle qu'une simple méthode ou technique nouvelle de « management » de nos sociétés ? Ou bien ne faudrait-il pas y voir déjà le nom d'un régime politique en gestation, futur certes, mais proche, celui d'une après-démocratie qui s'insinuerait dans nos pays sans que nous y prenions encore garde ?

Recherches internationales

Une collection du CERi, dirigée par Jean-François Bayart



« Recherches internationales » est une collection du CERI, dirigée par Jean-François Bayart.

Elle accueille des essais traitant des mutations du système international et des sociétés politiques, à l'heure de la globalisation. Elle met l'accent sur la donnée fondamentale de notre temps : l'interface entre les relations internationales ou transnationales et les processus internes des sociétés politiques, que peut symboliser le fameux ruban de Möbius. Elle propose des analyses inédites et rigoureuses, intellectuellement exigeantes, écrites dans une langue claire, indépendantes des modes et des pouvoirs.

Le CERI (Centre d'études et de recherches internationales) est un laboratoire de la Fondation nationale des sciences politiques, associé au CNRS.

Avec le soutien du



www.centrenationaldulivre.fr

© Éditions KARTHALA, 2014
(Première édition papier, 2005)
ISBN : 978-2-8111-3892-9

SOUS LA DIRECTION DE
**Guy Hermet, Ali Kazancigil
et Jean-François Prud'homme**

La gouvernance

Un concept et ses applications

**Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 PARIS**

Introduction

En tant que mot, la « gouvernance » ne date pas d'hier, puisque son usage dans diverses langues – dont bien sûr le français – remonte à plusieurs siècles. Mais tout comme d'autres termes de notre « novlangue », tels ceux de « transparence » ou de « multiculturalisme », ou comme l'ambivalent adjectif « sécuritaire », il a proprement envahi notre façon d'exprimer la politique sinon de la penser depuis quinze ans à peine. Certes, vers 1840, le roi Charles-Albert de Piémont-Sardaigne préconisait déjà le *buon governo* comme moyen primordial de sortir du marasme son royaume passablement décrépiti. Ce *buon governo* ne différait pas tellement de la bonne gouvernance défendue aujourd'hui par ceux qui ne lui affectent pas de sens précis (sinon celui de synonyme hésitant de gouvernement)... Reste qu'il faut reconnaître que, dès cette époque, bonne gouvernance eût mieux sonné que bon gouvernement, en particulier dans la mesure où les peuples doutent depuis bien longtemps de la capacité d'amélioration de leurs gouvernements. Beaucoup plus près de nous, dans les années 1980, quelques sociologues de la politique ont également réemprunté le vocable oublié de gouvernance, juste un peu avant l'explosion de l'engouement actuel pour celui-ci. Toutefois, il est demeuré confiné avec eux dans le cadre étroit d'un vocabulaire universitaire inconnu des praticiens du gouvernement ou des journalistes.

En fait, ce sont les experts des grandes agences internationales de l'aide au développement, de la Banque mondiale en particulier, qui ont lancé la mode en 1989. C'est alors, en effet,

que ces spécialistes ont prescrit la « bonne gouvernance » aux dirigeants par trop maladroits ou corrompus des pays démunis de l'Afrique sub-saharienne. Seule cette bonne gouvernance permettrait selon eux à leurs peuples de voir grandir enfin la lumière annonciatrice de leur rédemption économique et sociale à la sortie du tunnel de la misère. Dès lors, de manière soudaine, la triomphante diffusion du mot « gouvernance » n'a plus connu de limite, au point d'impliquer même les vertueux pays riches et démocratiques. D'un côté, le mot s'est banalisé dans le langage de tous les jours et de tout le monde ou presque. De l'autre, sa diffusion accélérée a, de façon un peu aventureuse peut-être quant au choix de l'appellation, encouragé les chercheurs véritables à étiqueter de son nom l'outil heuristique qu'ils étaient en train de concevoir afin d'appréhender les changements opérés dans les modes de gestion de ce que l'on hésite désormais à appeler les affaires publiques (tant la frontière entre un domaine public privatisé et un secteur privé assurant un service public devient floue). Un autre type de gestion, plus ou moins « semi-public » et « semi-privé », et aussi de moins en moins national car de plus en plus transnational ou sectoriel, se dessinait incontestablement. Il fallait par conséquent le baptiser ; pourquoi ne pas lui donner le nom de gouvernance, même s'il se galvaudait déjà ? À partir de ce moment-là, ce fut donc à qui en ferait trésor et en tirerait gloire. Ce fut bien naturellement le cas des chercheurs en sciences économiques et sociales, cette fois non plus pour utiliser simplement le terme, à l'occasion, mais pour le transformer en étendard d'une école ou d'un paradigme, notamment en matière de relations internationales. Et ce le fut assez en même temps des planificateurs urbains et autres praticiens de l'ancien « gouvernement municipal », des théoriciens de la gestion « scientifique » des entreprises industrielles, commerciales, financières et des services, des « eurocrates » en quête de légitimité lexicale et croyant l'avoir trouvée, finalement, des journalistes, heureux de disposer d'une alternative stylistique au substantif « gouvernement ». Cela sans oublier évidemment les responsables politiques en recherche de vocables susceptibles d'attester leur capacité de rebondissement et leur jeunesse mentale.

Compte tenu de cette brève histoire immédiate, il n'y a nulle surprise à observer que la signification du mot gouvernance

était et demeure très variable, mal éclaircie en général, inconsistante dans trop de cas, mais parfois aussi très construite, et précieuse pour le chercheur. Bref, il est difficile de prévoir ce qu'il annonce : une simple façon de parler l'idiome « libéral » dans la plupart des circonstances ; mais, inversement, des perspectives de découverte novatrices dans quelques cas. Dans les considérations ordinaires au jour le jour, son utilisation reste presque toujours esthétique plutôt que réfléchie ; elle relève du domaine de l'euphémisme permettant de se donner l'air à la page tout en oblitérant les notions si peu gratifiantes pour le public de gouvernement ou d'autorité publique. En revanche, dans d'autres contextes, dans certains cercles universitaires, ou encore chez certains hauts fonctionnaires nationaux, européens ou internationaux, il revêt un sens plus substantiel, mais un sens pourtant encore partiel, sans lien médité avec ce que la gouvernance peut vouloir dire pour d'autres groupes de spécialistes. Pire encore, fréquemment bien que pas toujours pour demeurer juste, le caractère inachevé de la notion aussi bien que des phénomènes qu'elle prétend recouvrir la rend symptomatique d'un pédantisme jadis raillé par John Stuart Mill, Auguste Comte ou Hippolyte Taine sur des sujets ressemblants¹ (pédantisme attendrissant des gobe-tout qui ne se posent pas plus de question sur ce mot-là que sur les autres, comme République ou démocratie, ou bien pédantisme professionnel solennel, beaucoup plus irritant, de ceux qui posent ces questions tout en arrêtant trop tôt leur examen critique).

Il n'empêche que la gouvernance existe. Elle le fait, d'une part, comme phénomène multiforme à mettre davantage en ordre, ou plutôt comme tendance réelle quoique fuyante, outrageusement magnifiée ou au contraire camouflée. Et elle existe aussi, d'autre part, en tant que notion nullement méprisable, comme concept en gestation élaboré surtout par les spécialistes de l'analyse des politiques publiques qui ne sont plus guère publiques, rassemblant dans un inventaire qui reste pour le moment de bric et de broc des éléments à ne pas confondre pour autant avec ceux que l'on affectait à l'action de l'État ou que

1. Voir : Marc Crapez, *Défense du bon sens*, Paris, Éditions du Rocher, 2004, p. 37.

l'on sollicitait à propos de la gouvernabilité. Deux revues fort estimables lui sont largement et explicitement consacrées depuis bon nombre d'années : *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*², d'une part, et *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*³, d'autre part. Mieux encore : à ce niveau d'observation systématique, la gouvernance peut déjà se voir affecter des attributs proches de ceux d'une définition générique, c'est-à-dire applicables à la plupart de ses occurrences observables en dépit de la diversité de leurs sites d'exercice.

Ces attributs s'inscrivent selon nous dans huit caractéristiques, que l'on renoncera à hiérarchiser dans la mesure où leurs relations de préséance apparaissent extrêmement variables.

1) La première caractéristique (encore une fois sans hiérarchiser) de la gouvernance est positionnelle, elle concerne en somme sa géométrie. La gouvernance se conçoit comme un mode de gestion d'affaires complexes – « mode de gestion de la complexité » en novlangue – dans lequel les acteurs principaux se déploient sur le même plan, à l'horizontale sinon à égalité. Cela à l'inverse de ce qui se produit dans le gouvernement, où ces acteurs se superposent à la verticale, dans une position de subordination vis-à-vis des représentants de l'État ou des États qui occupent le sommet de l'influence et de la légitimité (ce basculement de la verticale à l'horizontale rappelle celui que la Réforme de Calvin a produit au XVI^e siècle ; sur la base de l'affirmation de la doctrine du sacerdoce universel, notamment, ce changement a fait que les prêtres, ou l'Église, ont cessé de jouir d'un mérite et d'une autorité supérieurs à ceux des croyants non consacrés).

2) Deuxième caractéristique : la bonne gouvernance commande de gérer les affaires publiques comme si leur traitement ne devait pas différer sensiblement de celui des affaires privées.

2. Blackwell Publ., 350 Main St., Malden, MA 02148 (USA) et 9600 Garington Road, Oxford OX4 2DQ (UK).

3. Lynne Rienner Publ., in cooperation with Acuns and the United Nations University, 30th Street, Boulder CO, 80301-1026 (USA).

En simplifiant, elle vise dans l'absolu à abolir la distinction public/privé, pour ne plus réserver à l'État, aux groupes d'États ou aux organisations qui commencent à en tenir lieu maintenant, que le rôle d'agents régulateurs (plutôt que d'autorités régulatrices, ou au moins le rôle de *referees*, d'arbitres, en l'exprimant bien entendu en « anglais global »)⁴.

3) Troisième caractère : en tant que tendance sinon comme réalité déjà patente, ce rôle de simple agent régulateur de l'ancienne puissance publique se trouve justifié par la croyance que, dans tous les domaines, les sociétés ou les relations entre les pays se trouvent régies par des mécanismes d'auto-ajustement apparentés à ceux du marché sur le plan économique. Il ne s'agit en somme pour l'agent régulateur que de réglementer la concurrence et de confondre les tricheurs. Plus largement, l'objectif des adeptes les plus radicaux de la gouvernance – qui se recrutent par priorité chez les économistes libéraux – consiste à soustraire les décisions sérieuses, qui sont économiques, à la politique et aux « politiciens » (réputés ignorants, démagogues et irresponsables).

4) Quatrième trait : se situant par conséquent dans une relation horizontale répudiant la vieille hiérarchie verticale qui garantissait le privilège de l'État souverain, les acteurs décisifs des dispositifs de gouvernance se recrutent ou se choisissent entre eux, par cooptation avant tout, en fonction de leurs positions acquises ou de celles qu'ils parviennent à acquérir grâce à leur talent tactique et à leur proximité idéologique avec les acteurs déjà en place (l'idéologie, vague, étant celle du libéralisme économique). Dans la mesure où ils le font encore, la procédure de l'élection et le principe de la représentation électorale conforme à la doctrine de la souveraineté populaire n'interviennent plus que de façon résiduelle et marginale.

4. À en croire Joseph E. Stiglitz, le tournant sur ce plan aurait été pris à l'époque où Ronald Reagan et Margaret Thatcher donnaient le ton ; en particulier quand, installée par Reagan, la nouvelle équipe dirigeante de la Banque mondiale et son économiste en chef, Ann Krueger, ont considéré que « l'État était le problème ». « La solution aux difficultés des pays en développement, c'était le libre marché » (J. A. Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, p. 43).

5) Cinquième caractéristique : la gouvernance correspond à un processus de décision toujours révocable et provisoire ; elle ne désigne pas le site du pouvoir ultime et exclusif des autres comme le font les notions de gouvernement ou d'État.

6) Sixième caractère : selon la logique de la gouvernance, les décisions ne sont plus le produit d'un débat et d'une délibération. Elles sont le résultat de négociations, voire de marchandages et de trocs entre les différentes parties.

7) Septième caractéristique : la logique de cooptation de la gouvernance s'applique particulièrement bien aux politiques sectorielles, dans une perspective néo-corporatiste. Certains analystes parlent alors de « démocratie sectorielle » ou « sectorialisée », sans voir l'antinomie entre les deux mots. Orientée classiquement dans le sens d'une expression de l'intérêt général et d'une action au service de celui-ci, ou du bien commun, la démocratie ne peut selon cette acception être sectorielle. En effet, l'intérêt particulier d'un secteur de la société risque fort de contredire l'intérêt de l'ensemble de la communauté politique (le bien commun).

8) Huitième et dernier trait : la gouvernance est un mode de gestion qui tend à se codifier au regard de normes ou de « codes de conduite » négociés plutôt que de lois votées en vertu du principe majoritaire, ou issues d'une tradition jurisprudentielle illustrée par la *Common Law*.

L'ennui tient à ce que cette ébauche de définition en forme d'inventaire est trop lissée pour faire surgir les questions cruciales posées par la gouvernance, moins d'ailleurs au regard du mot que de ce qu'il recouvre. Le mot est caressant. Il fait moderne. Il n'y a guère que les altermondialistes pour le repousser « vertement », et encore. Par conséquent les esprits pondérés n'y voient pas de mal ; pas de chat à fouetter.... Davantage même, des chercheurs à la fois très compétents et critiques, voire connus pour leur indépendance de jugement, considèrent que l'objectivité scientifique les oblige à ne pas diaboliser la notion, qu'il leur faut au contraire l'expérimenter dans des études empiriques afin de ne pas succomber à un préjugé ou, au moins, ne pas ignorer un objet cher à beaucoup de leurs collègues. Ainsi le voit-on, par exemple, dans la recherche consacrée par Sonja Wälti, Daniel Kübler et Yannis Papadopoulos aux

politiques des grandes villes suisses vis-à-vis des consommateurs de drogue⁵.

Reposant sur une série d'entretiens avec des responsables d'organisations volontaires ou d'instances publiques engagés conjointement dans le traitement de la consommation publique de narcotiques à Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Lucerne, Lugano, Saint-Gall et Zurich, cette recherche a eu pour objectif d'apprécier la validité effective de deux des principales critiques adressées aux procédures de consultation, puis de décision et d'action, associant des acteurs privés non élus et des acteurs publics, autrement dit aux procédures de la gouvernance : 1) celle se rapportant à leur fonctionnement coopté assez fermé, excluant en pratique le recours à la délibération ouverte typique du gouvernement représentatif (*deliberative criticism*) ; 2) l'autre, touchant à l'absence de participation élargie à une masse suffisante de citoyens ou de personnes concernées par la politique municipale en question (*participatory criticism*). Or, en dépit de leur désir visible de ne pas accabler l'objet de leur étude et même de le laver quelque peu du soupçon d'attenter à des aspects essentiels de la procédure démocratique, les conclusions que les auteurs ont tirées de cette recherche apparaissent pour le moins malaisées. « Au total, notent-ils, bien que les entretiens aient soulevé des doutes sur la qualité de la délibération dans la gouvernance, nous trouvons peu de preuves de que ce schéma de la gouvernance tel que nous l'avons étudié a systématiquement miné la légitimité délibérative des décisions »⁶. Ils observent, plus loin, que, de façon implicite ou explicite, « les mécanismes [de la gouvernance] limitent la participation aux acteurs et agences directement associés à leur processus. Ces acteurs eux-mêmes en conviennent »⁷. Et on lit encore que « une préoccupation supplémentaire en termes de participation légitime découle de notre découverte de ce que les mécanismes de la gouvernance peuvent être sujets à des dévia-

5. S. Wälti, D. Kübler, Y. Papadopoulos, « How democratic is "Governance" ? Lessons from Swiss drug policy », *Governance* 17 (1), janvier 2004, pp. 83-113.

6. *Ibid.*, p. 98.

7. *Ibid.*, p. 101.

tions systématiques de la représentation »⁸, ou que « les personnes interviewées ne conçoivent pas comme un problème » le fait que les affaires débattues dans ce cadre le sont dans un cercle fermé⁹. Tout cela pour aboutir à ces réflexions finales surprenantes à première vue, selon lesquelles il n'y a pas de preuves « que la gouvernance tend à découpler les affaires politiques des arènes traditionnelles de légitimation et du débat public »¹⁰. Celle-ci « ne met pas nécessairement en question les institutions représentatives »¹¹, ajoutent les auteurs. Tout au plus avaient-ils reconnu quelques lignes avant l'énoncé de cette dernière observation que « l'on trouve dans les structures de la gouvernance une tendance à exclure ou écarter les groupes les plus radicaux et gênants à chaque extrémité du spectre politique ». Rien de grave s'il faut les croire. Il s'agit d'une « sélectivité habituellement destinée à esquiver le conflit »¹². La gouvernance jouerait en somme le rôle assigné naguère au suffrage censitaire...

Ces subtils balancements ne sont pas anodins. Ils ne traduisent en aucun cas une claudication du jugement. Ils répercutent la réalité, ainsi que la difficulté que cette réalité oppose à ceux qui s'efforcent d'analyser des processus de gouvernance en conservant leur distance critique au lieu de s'enliser dans la répétition d'idées convenues. Car la gouvernance relève d'un registre du politique nouveau, en formation, impossible à évaluer selon les critères applicables au registre ancien des affaires publiques. Sinon, soumettre les deux registres du représentatif classique et du post-représentatif aux mêmes critères d'évaluation conduit à affirmer une chose et son contraire, à se convaincre à la limite que le contraire d'une chose est encore plus cette chose. Pour parer à cette dérive assez piteuse malgré sa fréquence, le mieux consiste par conséquent à accumuler les observations contradictoires, qui peuvent se révéler toutes exactes et véridiques en dépit de leur discordance.

8. *Ibid.*, p. 102.

9. *Ibid.*, p. 103.

10. *Ibid.*, p. 106.

11. *Ibid.*, p. 107.

12. *Ibid.*

Les divers chapitres de ce livre recourent également à cet indispensable exercice contradictoire d'examen, de définition, d'utilisation, mais aussi de mise en cause parfois radicale de la notion de gouvernance. Tous sont issus d'un projet développé grâce au soutien financier de l'UNESCO et réalisé dans le cadre du Centre d'études et de recherches internationales (CERI/Paris) et du *Colegio de México*. Lancé à l'automne 2002, puis nourri par les discussions de deux séminaires tenus à Paris et à Mexico en janvier et juin 2003, ce projet a présenté la particularité d'associer des chercheurs – et auteurs – choisis à dessein dans trois milieux typiques d'autant de facettes différentes d'une gouvernance déjà fort riche d'exemples et de contre-exemples en dépit de sa jeunesse. Le premier de ces milieux est l'Europe, avec Richard Balme, Guy Hermet et Ali Kazancigil ; milieu où la notion s'inscrit surtout dans la gouvernance propre à l'Union européenne, d'une part, et, d'autre part, dans celle qui se situe au centre de l'analyse des politiques publiques en général. L'Amérique latine et spécialement le Mexique constituent le second de ces milieux, avec Soledad Loaeza, Jean-François Prud'homme, Isabelle Rousseau, Monica Serrano et Maria Celia Toro ; un milieu dominé, d'un côté, par des processus « bouleversants » de démocratisation et de réforme politique, administrative, économique et sociale et, de l'autre côté, par de nouvelles procédures de « concertation » avec les États-Unis, qui bousculent fortement la pratique des vieilles diplomaties dites souveraines. Enfin, représenté par Denis Saint-Martin, de l'Université de Montréal, le troisième milieu considéré dans ces pages recouvre l'espace anglo-saxon, du Royaume-Uni aux États-Unis en passant par le Canada, espace caractérisé en particulier par l'invention de la « Troisième voie »¹³ et des pratiques de gouvernance qui l'ont accompagnée.

Les trois parties de ce livre ne correspondent toutefois pas à ces trois zones géographiques. La première partie, la plus générale, aborde avec les contributions de Guy Hermet et Ali Kazancigil les aspects litigieux du rapport de la gouvernance

13. Troisième voie comprise au sens large, à la manière du programme du *New Labour* de Tony Blair, mais aussi des projets sociaux et économiques de Bill Clinton.

avec la démocratie et avec la souveraineté des États. Regroupant les chapitres rédigés par Richard Balme, Denis Saint-Martin, Jean-François Prud'homme, Isabelle Rousseau et Soledad Loaeza, la deuxième partie considère ensuite ce que l'on pourrait appeler la gouvernance interne, c'est-à-dire son application à la gestion des pays ou ensembles de pays tels que l'Union européenne, ou encore aux transitions politiques latino-américaines. Enfin, la troisième partie envisage l'autre expression, externe, de la gouvernance, inscrite dans le domaine international et analysée ici par Maria Celia Toro et Monica Serrano dans la perspective de certaines relations spécialisées de pays de l'Amérique latine avec le grand voisin du Nord.

Il est impossible de clore ce prologue sans exprimer notre gratitude à toutes celles et à tous ceux qui ont contribué à l'aboutissement de cet ouvrage. D'abord à Hélène Arnaud qui a assuré bien plus que sa mise en forme éditoriale, ainsi qu'à Sylvie Haas qui a traduit de l'espagnol les chapitres écrits par Maria Celia Toro et Monica Serrano. Également ou surtout à Jean-François Bayart, qui a bien voulu lui ouvrir la collection qu'il dirige, et encore à Christophe Jaffrelot, qui lui a apporté le soutien du CERI, ou à German Solinis, notre interlocuteur bienveillant et éclairé à l'UNESCO.

Guy Hermet et Ali Kazancigil

PREMIÈRE PARTIE

ENTRE LA THÉORIE ET LES USAGES POLITIQUES

1

La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ?

L'inlassable quête du pluralisme limité

Guy HERMET*

L'un des théoriciens de la « jeune droite » américaine estime que même si la démocratie demeure sans discussion possible l'unique régime politique concevable, elle a pourtant ce défaut rédhibitoire de se trouver soumise aux humeurs électorales versatiles et en définitive inacceptables d'un Peuple ignorant. C'est sur ce plan qu'il faudrait selon lui l'amender, en oubliant le principe contre-productif de la souveraineté populaire. Et parallèlement, en France, dans le contexte de l'usure accélérée d'un cabinet Raffarin victime de ses réformes au demeurant bien timides, certains jeunes députés et autres « énarques » de choc ont pensé qu'il faudrait au pays un gouvernement de « professionnels » compétents, protégés de la vulgarité citoyenne comme de l'épingle à la société civile. Autrement dit, quels que soient les euphémismes couvrant le mouvement profond des idées comme l'exercice réel de l'autorité, il semblerait que nous commençons à entrer discrètement dans l'ère d'une après-démocratie que rien

* Directeur de recherche émérite à la Fondation nationale des sciences politiques.

peut-être n'empêchera de s'appeler encore démocratie, ou bien qui prendra sans crier gare un autre nom. Dans cette seconde hypothèse, la gouvernance, démocratique pour l'instant, ne pourrait-elle pas devenir la principale forme de gouvernement légitime de l'avenir ? Disons dans deux ou trois décennies.

Reste que nous n'en sommes pas là. Mais pour ce qui est du présent, reconnaissons aussi qu'il n'y a ni originalité ni utilité à recenser à nouveau les caractéristiques affectées par leurs meilleurs spécialistes aux divers types de gouvernance, et pas davantage à vanter le surcroît de démocratie – participative comme il va de soi – dont ceux-ci seraient porteurs, ou bien à déplorer l'exact contraire de cela, la régression démocratique induite par les pratiques de la gouvernance. Que faire alors, pour qui entend précisément examiner la relation positive ou négative que ce « mot-valise »¹ entretient avec la démocratie ? Comment faire œuvre utile ? Maintenant, surtout, que le critère d'évaluation de la démocratie se réduit facilement à l'enregistrement formel de ce qui ressemble à des « valeurs à déclarer » par l'impétrant, c'est-à-dire par le pays, l'acteur ou la procédure qui sollicite le label démocratique ou se le voit exiger. Et ce d'autant plus que, parmi ces valeurs à déclarer, figure justement la « bonne gouvernance », requise de manière toute particulière des jeunes élèves en grande difficulté de l'école démocratique. Premier résultat : en vertu d'un procédé circulaire, la « démocratie » ne peut aujourd'hui se trouver homologuée en un lieu ou un cas donné que si elle satisfait le préalable d'une déclaration d'intentions de bonne gouvernance (en général comme suite des fiançailles conclues de la veille par cette « démocratie » avec l'État de droit et l'humanisme des droits de l'homme à proclamer sans trêve sinon à appliquer de façon réellement équitable). Deuxième résultat ou conséquence : à partir du moment où une quelconque démocratie nationale, régionale, internationale, globale, locale, urbaine ou plus modestement industrielle (d'entreprise)² s'appro-

1. Selon l'expression de Jean-Pierre Gaudin (*Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 9).

2. La gouvernance associative manque à l'appel, ce qui est probablement un oubli, ou l'effet d'une pudeur méritoire devant le fonctionnement effrontément autoritaire de nombre d'associations.

prie le vocable de gouvernance, cette gouvernance devient *ipso facto* démocratique. Dès lors, la « société civile globale » peut estimer que cette démocratie peut jouir d'un positionnement honorable dans le nouvel ordre mondial.

On tourne en rond, sans répondre de manière substantielle à l'interrogation sur la relation de la notion de gouvernance avec la démocratie, avec tout au plus, en ce qui me concerne, le réconfort de constater que de ce brouillard de mots resurgissent à mon esprit les deux questions primordiales qu'Aristote posait sur l'exercice de la politique comme pouvoir. Première question : quel est le meilleur gouvernement ? Seconde question : qui est en droit de gouverner ? De quoi se demander si le philosophe n'était pas un pervers, un « perturbateur de gouvernance » avant l'heure, ou bien un humoriste caché, puisqu'il est à l'évidence difficile de traiter les deux interrogations de façon compatible dans la mesure où la première, technique, relève largement du « management des systèmes complexes », tandis que la seconde, normative peut-être, ou politique au sens strict, se rapporte à la légitimation de l'autorité.

Dans ces conditions, la probabilité d'une contradiction frontale apparaît immense, imparable même, le mauvais gouvernement risquant fort d'apparaître comme le plus légitime dans la mesure où il serait celui qui fait le plus plaisir aux gens dans l'attente peut-être de la catastrophe finale. Sauf qu'une idée subreptice vient à l'esprit, qui consisterait à renforcer la neutralité axiologique du propos en « dévalorisant » la démocratie comme déclic du contentement des gens ; autrement dit – en termes décents – en lui enlevant son statut de valeur intouchable servant à cautionner n'importe quel autre objet à la simple invocation de son nom. En le disant plus crûment, la gouvernance démocratique ne représenterait-elle pas la dernière couverture verbale du procédé nodal de tous les régimes politiques internes et externes, passés, présents et à venir ? C'est-à-dire, de ce procédé en vertu duquel des acteurs dominants ou en passe de le devenir ont constamment esquivé de diverses manières le risque d'une participation durable à l'exercice de l'autorité de ceux des acteurs concurrents qu'ils n'étaient pas disposés à coopter, s'agissant par exemple de ceux qui envisageaient une expression un peu moins symbolique de la souveraineté populaire.

Ce refoulement systématique bien qu'inavoué d'une fraction du « souverain » pourtant érigée en mythe de légitimation des gouvernants représente l'aporie imprescriptible de la démocratie interne ou nationale ; une aporie justifiée comme chacun sait par l'argument de l'ignorance du peuple³, à moins que ce ne soit par celui de son manque de temps et de goût pour les affaires publiques (la « liberté des modernes » de Benjamin Constant⁴). Il y eut d'abord la découverte inespérée de la vertu conservatrice du suffrage universel masculin qui, en 1848, présida à l'inauguration du premier procédé paradoxal de contention de la pression politique des masses, quand les cadres politiques de la France et de la Suisse eurent l'agréable surprise de constater que le vote des hommes pauvres qu'ils avaient dû « démocratiquement » légaliser à contrecœur constituait à l'usage le meilleur rempart contre les émeutes ouvrières chroniques et la menace révolutionnaire. C'est grâce à ce précédent que la démocratie représentative tant redoutée par les libéraux et autres républicains a fourni soudain un premier modèle de « gouvernance » désirable, dans la mesure toutefois où elle contenait son propre antidote sous des formes à inventer puis à réaménager périodiquement. Une fois usée en effet la soupape de sécurité offerte par la citoyenneté électorale, la « gouvernance » façon démocratie représentative céda la place à une nouvelle procédure de décompression politique capable de préserver un exercice suffisamment « intime » et « raisonnable » du gouvernement : celle de l'extension progressive d'un État-Providence que les hésitantes démocraties européennes en gestation ont sans l'avouer – ou en l'ignorant en partie, ce qui est pire – emprunté à l'autoritaire Allemagne impériale de Bismarck. La nouvelle « gouvernance » de la démocratie sociale vint par conséquent compléter et presque supplanter la démocratie politique à partir

3. Voir en particulier : Gérard Duprat (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998. Reconnaissons cependant que certains auteurs récusent cet argument. Ainsi Giovanni Sartori, quand il explique que la « démocratie ne veut pas dire que le peuple a toujours raison, mais tout simplement que c'est le peuple qui a le droit de se tromper » (G. Sartori, « How far can free government travel ? », *Journal of Democracy* 6 (3), 1995, p. 109).

4. Benjamin Constant, « De la liberté des anciens comparée à celle des modernes », pp. 589-619 in : *Œuvres politiques*, Paris, Gallimard, 1997.

de ce moment, l'assuré-citoyen apaisé par son « statut de sécurité » remplaçant dès lors le citoyen-électeur de naguère, si respectueux des notables mais pourtant si fier au début d'étréner son bulletin de vote⁵.

Mais voilà que, sous l'impact de la globalisation en même temps que du volume et de la complexité croissante des demandes sociales, le *Welfare* a perdu à son tour beaucoup de son pouvoir tranquillisant au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle. Dans ces conditions, il a fallu renouveler, plus difficilement que naguère, le procédé d'endiguement de la souveraineté du peuple des citoyens-électeurs devenus citoyens-assurés. C'est la réponse donnée à présent à cette nécessité qui se trouve analysée ici. Ne serait-ce pas à partir de ce moment, et en fonction de ce besoin permanent de contention des acteurs politiques non désirés, qu'est apparue l'idée actuelle de gouvernance, et avec elle le mot, puisqu'il n'était plus utilisé depuis des siècles ? Ne peut-on pas interpréter cette notion, si riche d'une flexibilité autorisant les applications les plus variées en tous lieux, en tous temps et à tous les niveaux, comme la reconfiguration présente de l'aporie imprescriptible de la démocratie « réelle » comme mode d'évitement doucereux de la souveraineté des acteurs exclus de la cooptation au sommet ? Assurément, il ne s'agit pas de récuser le poids peut-être accru de « l'opinion »⁶. Pas question non plus de soutenir que la mise en œuvre dans la démocratie des procédés successifs de confinement du gros du corps politique a obéi à une intention toujours délibérée. L'inverse semble assez vrai, s'agissant du suffrage universel comme de l'État-Providence et, beaucoup moins nettement, de la gouvernance planétaire ; tous ces procédés

5. Cette naissance en partie accidentelle ou involontaire de la démocratie politique se trouve analysée dans deux de mes ouvrages déjà anciens : *Aux frontières de la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, et *Sociologie de la construction démocratique*, Paris, Économica, 1986. S'agissant de l'émergence de l'État-Providence, chacun pense bien entendu à l'ouvrage de Karl Polanyi, *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 [1944].

6. Opinion publique dont l'influence est remarquablement démontrée par Dominique Reynié (*Le triomphe de l'opinion publique. L'espace public français du XVI^e au XX^e siècle*, Paris, Odile Jacob, 1998).

furent tantôt le produit du hasard et tantôt celui de l'invention finalisée. Mais quoi qu'il en soit sur ce plan, la gouvernance présente en plus ceci de remarquable et d'étrange qu'elle est née d'un coup comme par un effet de sa propre nature, en vertu d'un auto-ajustement naturel de la marche du monde correspondant exactement au mode d'action prêté à sa « main invisible », ou plus exactement aux multiples doigts de celle-ci (il va être question plus loin de la pluralité – limitée – de ces « doigts »).

C'est à peine si le doute sur la réalité du lien existant entre le sacre de la gouvernance et le traitement de l'aporie de la démocratie est de mise, tant les analystes conviennent du rôle « thérapeutique » et sédatif de la gouvernance et de sa jumelle, la démocratie participative d'un modèle assagi reconnu compatible avec elle. Ils le font toutefois en termes pudiques et peu accessibles au profane ou au journaliste. Ils évitent aussi de pousser le raisonnement afin d'échapper à l'accusation insupportable : celle qui frappe les supôts des théories élitistes de la démocratie, ou, pire, les artisans d'une nouvelle critique crypto-populiste du principe représentatif ravis d'exploiter abusivement les travaux de Bernard Manin⁷. Ainsi perçoit-on notamment cette précaution sous la plume avisée de Yannis Papadopoulos : « Il est peu fréquent – écrit-il – que le pluralisme des réseaux reflète fidèlement le pluralisme social, et pointe alors le risque d'une captation par les intérêts les mieux organisés utilisant leurs accès publics pour préserver leurs rentes »⁸. Autre exemple, cette même louable précaution transparait chez Bertrand Badie lorsque, évoquant les actuelles démocratisations décrétées sous menace extérieure au nom des droits de l'homme, il observe : « La démocratie déborde de la sorte de son idéal d'origine et de sa connotation romantique pour renaître comme principe d'ordre, à l'instar de ce qu'elle devint lorsqu'elle fut, au XX^e siècle, captée en Europe par la bourgeoisie conquérante »⁹. Quelle

7. Par référence bien sûr à son ouvrage, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995. Manin ne manifeste bien entendu nulle trace de populisme. Mais quelques-uns de ses lecteurs ne peuvent-ils en faire preuve ?

8. Y. Papadopoulos, « Démocratie, gouvernance et «management de l'interdépendance» : des rapports complexes », in : J. Santiso (dir.), *À la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, p. 141.

9. B. Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002, p. 150.

personne de bonne foi oserait contester ce fait implacable que l'idéal démocratique est romantique, presque à la façon du « gouvernement amusant » évoqué par Thomas Mann dans ses *Considérations d'un apolitique*¹⁰ ? Mais en même temps, les observations douloureuses à la manière de Papadopoulos ou de Badie dénotent une prudence de langage qui les détache – heureusement pour l'ordre ? – de l'analyse critique.

La ruse de l'expression contribue-t-elle toutefois au progrès de la connaissance ? Les avis demeurant partagés sur ce point, rien n'oblige ici à s'embarrasser de circonlocutions. C'est pourquoi, sans m'obliger à croire par respect des convenances que la gouvernance démocratique peut exister dans le cadre du romantisme participatif ou « républicain », je m'interrogerai sur la gouvernance tout court, sans adjectif, en tant que énième procédé d'évitement d'une expression politique populaire trop pressante. Rien n'empêche du reste d'affecter à cette procédure de gouvernement à peine mixte le nom de gouvernance démocratique si ce choix réconforte. Mais pour ne pas succomber à la dissipation méthodologique et servir comme je l'annonçais la neutralité axiologique, je le ferai en examinant la parenté partielle mais pourtant significative et fondamentale selon mon hypothèse, qui s'observe entre celle-ci – la gouvernance « démocratique » – et l'autoritarisme libéral entendu à la façon de Juan Linz, en tant que régime à pluralisme limité selon la définition qu'il en donna. D'après cette définition formulée il y a près de quarante ans, par référence notamment au gouvernement du général Franco, « les régimes autoritaires sont des systèmes à pluralisme limité mais non responsables, sans idéologie directrice élaborée [...] ni volonté de mobilisation intensive ou extensive, sauf à certains moments de leur développement »¹¹.

10. T. Mann, *Considérations d'un apolitique*, Paris, Bernard Grasset, 1975 (Traduction d'articles parus en 1915).

11. J. J. Linz, « An Authoritarian Regime: The Case of Spain », in : E. Allardt, Y. Littunen (eds), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki, The Academic Bookstore, 1964, p. 297.