

LA GOUVERNANCE EN TANT QUE CONCEPTION DE L'ÉTAT DE LA 'TROISIÈME VOIE' DANS LES PAYS ANGLO-SAXONS

Denis Saint-Martin*

INTRODUCTION : DE LA 'NOUVELLE DROITE' À LA 'TROISIÈME VOIE'

Nos sociétés vivent présentement un moment de questionnement politique comparable à celui des années 1970, alors que dans la plupart des démocraties industrielles avancées commençait à se désagréger le consensus socio-économique construit après la Seconde Guerre mondiale autour de l'État-providence keynésien¹. À partir de la fin des années 1970, la diffusion des idées monétaristes et l'élection de leaders politiques comme Thatcher et Reagan qui professent une grande foi dans le marché, signalent l'émergence en force du néo-libéralisme et de l'individualisme². Ce mouvement idéologique se manifeste de façon différente d'un pays à l'autre³. Mais, partout, l'intervention de l'État et les dépenses publiques sont dénoncées comme des blocages à l'*entrepreneurship* et des désincitations à l'initiative individuelle⁴. Les politiques sociales de l'après-guerre sont condamnées.

Depuis quelques années cependant, cette conception du néo-libéralisme typique de la nouvelle droite anglo-saxonne doit composer avec une réapparition de la gauche – ou

* Professeur agrégé. Département de science politique de l'Université de Montréal.

¹ Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995.

² Voir, par exemple, Joel Krieger, *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline*, New York, Oxford University Press, 1986, et Ruth Levitas, *The Ideology of the New Right*, Cambridge, Polity Press, 1986.

³ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1994.

⁴ Michael K. Brown, ed., *Remaking the Welfare State: Retrenchment and Social Policy in America and Europe*, Philadelphie, Temple University Press, 1988.

plutôt d'une 'nouvelle gauche', rassemblée plus ou moins confortablement sous la bannière de la *Third Way*, la 'troisième voie'⁵. Surtout développée en Grande-Bretagne par Tony Blair et des intellectuels comme Anthony Giddens ou Ulrich Beck, la « troisième voie » décrit les divers éléments d'une idéologie en émergence cherchant à établir une position mitoyenne entre les alternatives dominantes du néo-libéralisme radical et du socialisme démocratique⁶. Or, « la diffusion internationale de l'idée de gouvernance », comme le souligne Jean-Pierre Gaudin au dos de son ouvrage *Pourquoi la gouvernance ?*, s'est surtout faite à partir de la Grande-Bretagne et « des récentes politiques d'innovation institutionnelle de Tony Blair ». Cette observation va dans le sens de l'hypothèse proposée dans ce texte, à savoir que la gouvernance constitue, à partir du milieu des années 1990, le nouveau discours sur (ou la nouvelle conception de) l'État mis en avant par les tenants de la *Third Way* dans les pays anglo-saxons.

Au Canada, même si la gauche n'est pas au pouvoir, le NPD (Nouveau parti démocratique) ainsi que la 'faction sociale' au sein de la députation libérale à Ottawa, font entendre leurs voix de façon de plus en plus forte dans les débats sur l'utilisation des surplus budgétaires⁷. Aussi, les partisans d'une politique de la 'troisième voie' ne manquent-ils pas au sein du cabinet fédéral ou parmi les éminences grises du Parti libéral fédéral⁸. Évidemment, au Canada comme ailleurs, personne ne remet fondamentalement en cause l'héritage politique et économique néo-libéral. Il n'y a nulle part en Europe ou en Amérique du Nord de désir politique fort de revenir aux stratégies économiques keynésiennes de l'après-guerre. C'est d'ailleurs là que se situe tout le problème de crédibilité des porte-parole de la 'troisième voie' qui, bien qu'issus de la gauche, endossent un peu trop facilement aux yeux de leurs militants, beaucoup de principes et de politiques associés à la droite⁹. Le conservatisme fiscal est en effet toujours de mise. La plupart des gouvernements continue de poursuivre ou de mettre en place des politiques qui semblent s'inspirer beaucoup du néo-libéralisme. Mais cela ne veut pas dire qu'ils acceptent sans critiquer la vision socialement désincarnée du marché selon laquelle *there is no such a thing as society*, comme M^{me} Thatcher le soutenait dans les années 1980. Les gouvernements et les partis politiques sont plutôt entrés dans une nouvelle étape, d'identification des aspects négatifs de la version dure

⁵ Voir, par exemple, Tony Blair, *The Third Way: New Politics for a New Century*, Londres, Fabian Society, 1998; Alan Finlayson, 'Third Way Theory', *The Political Quarterly*, été 1999, pp. 271-79, et Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.

⁶ Anthony Giddens, *op. cit.*

⁷ Edward Greenspon, 'Dream-Spending Ministers Savour Surplus', *The Globe & Mail* [Toronto], 6 novembre 1997, A1; Joan Bryden, 'Liberals Back Biting over Extra-Cash', *The Ottawa Citizen*, 1er décembre 1997, A3.

⁸ Pierre Pettigrew, ministre du Développement des Ressources Humaines du Canada, 'A History of Trust, a Future of Confidence – Canada's Third Way', Discours présenté au Canadian Centre for Philanthropy, Toronto, 26 avril 1999; Tom Kent, 'A Route for the Third Way', *Policy Options/Options politiques*, janvier-février, 1999, pp. 19-22.

⁹ Jane Lewis, 'New Labour, nouvelle Grande-Bretagne? Les politiques sociales et la 'troisième voie' ', *Lien social et politiques – RIAC*, 41, printemps, 1999, pp. 61-70.

du néo-libéralisme¹⁰. Comme le disait un ministre canadien, c'est justement la réalité de l'imbrication du social et de l'économique que 'la reaganomie et le thatchérisme ont nié. Et c'est une réalité qui n'a pas toujours été pleinement prise en compte au Canada'¹¹.

Aujourd'hui, de plus en plus de pressions s'exercent pour que les gouvernements prennent la mesure des conséquences sociales à plus long terme des politiques de libéralisation de l'économie poursuivies depuis les années 1980¹². Ces politiques sont peut-être parvenues à soutenir la croissance économique en général, mais elles ont aussi soumis le tissu social à de très fortes pressions. La persistance de niveaux élevés de chômage, la polarisation des revenus et la montée de l'exclusion sociale alimentent un sentiment d'insécurité de plus en plus vif au sein de la population¹³. C'est en réponse au désenchantement politique causé par la poursuite effrénée de mesures qui favorisent une concurrence accrue des marchés, que le social – la question du vivre ensemble – est depuis peu redevenue une préoccupation des gouvernements¹⁴.

GOVERNANCE ET CAPITAL SOCIAL

C'est dans ce contexte qu'apparaissent des mots nouveaux comme 'l'exclusion sociale'¹⁵, le 'capital social'¹⁶ et la 'cohésion sociale'¹⁷. C'est dans ce contexte aussi que la gouvernance devient un terme de plus en plus couramment utilisé dans le monde politique et académique. Ce n'est pas un hasard si ce vocabulaire fait surface à ce moment précis de l'histoire. Pour reprendre les termes de Karl Polanyi¹⁸, chaque période de 'grande transformation' produit son lot de nouveaux concepts que les individus inventent pour décrire

¹⁰ Voir, par exemple, Hugh Segal, *Beyond Greed: A Traditional Conservative Confronts Neoconservative Excess*, Toronto, Stoddart, 1997.

¹¹ Pierre Pettigrew, ministre du Développement des Ressources Humaines du Canada, Notes pour une allocution, *Prix Dick Weiler d'excellence en justice sociale et développement social*, Ottawa, 2 avril 1998, p. 3.

¹² Judith Maxwell, *The Social Dimensions of Economic Growth*, Conférences commémoratives Éric John Hanson, Vol. VIII, Université de l'Alberta, 1996; Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Rapport final sur la cohésion sociale*, Ottawa, Sénat du Canada, juin 1999.

¹³ Canadian Council on Social Development, *Personal Security Index 1999: How Confident are Canadians About their Economic and Physical Well-being?*, Ottawa, 1999.

¹⁴ OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Cohésion sociale et mondialisation de l'économie*, Paris, OCDE, 1998.

¹⁵ Serge Paugam, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

¹⁶ Robert Putnam, *Making Democracy Works*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1993.

¹⁷ Jane Jenson, *Les contours de la cohésion sociale*, Ottawa, Étude des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, no. F-03, 1998.

¹⁸ Karl Polanyi, *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

les changements qui surgissent dans les structures et les réalités sociales. On ne peut pas changer de paradigme sans mots pour exprimer sa nouveauté.

Quel est le lien entre la gouvernance et la question du capital social ? Essentiellement, dans les deux cas, l'attention des politiques publiques est de plus en plus dirigée vers la société. D'un côté, la discussion sur le capital social porte sur son déclin, sa disparition : sur la désertion de la sphère publique, l'apathie et le désenchantement croissant des citoyens face à la politique. De l'autre, la gouvernance se présente comme une partie de la solution au problème de l'érosion de la cohésion sociale. La mise en oeuvre de la notion de gouvernance est censée contribuer à éviter le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique en mettant l'accent sur la participation de la société civile aux prises de décisions et à améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public.

LES DIMENSIONS DE LA GOUVERNANCE

Dans sa tentative de construire une théorie de la gouvernance, Gerry Stoker formule cinq propositions mettant en lumière différentes dimensions entourant ce concept :

1. la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère gouvernementale ;
2. en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de la politique sociale et économique ;
3. la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;
4. la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
5. la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État.

D'une façon ou d'une autre, chacune de ces cinq dimensions souligne la perte de la centralité de l'État dans le processus de développement et de mise en place des politiques publiques. Comme le souligne Patrick Le Galès, « on retrouve dans la gouvernance les idées de conduite, de pilotage, de direction mais sans le primat accordé à l'État souverain. Poser la question de la gouvernance » continue-t-il, « revient à réexaminer les interrelations entre société civile, État, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent » (cité p.95, Muller-Surel).

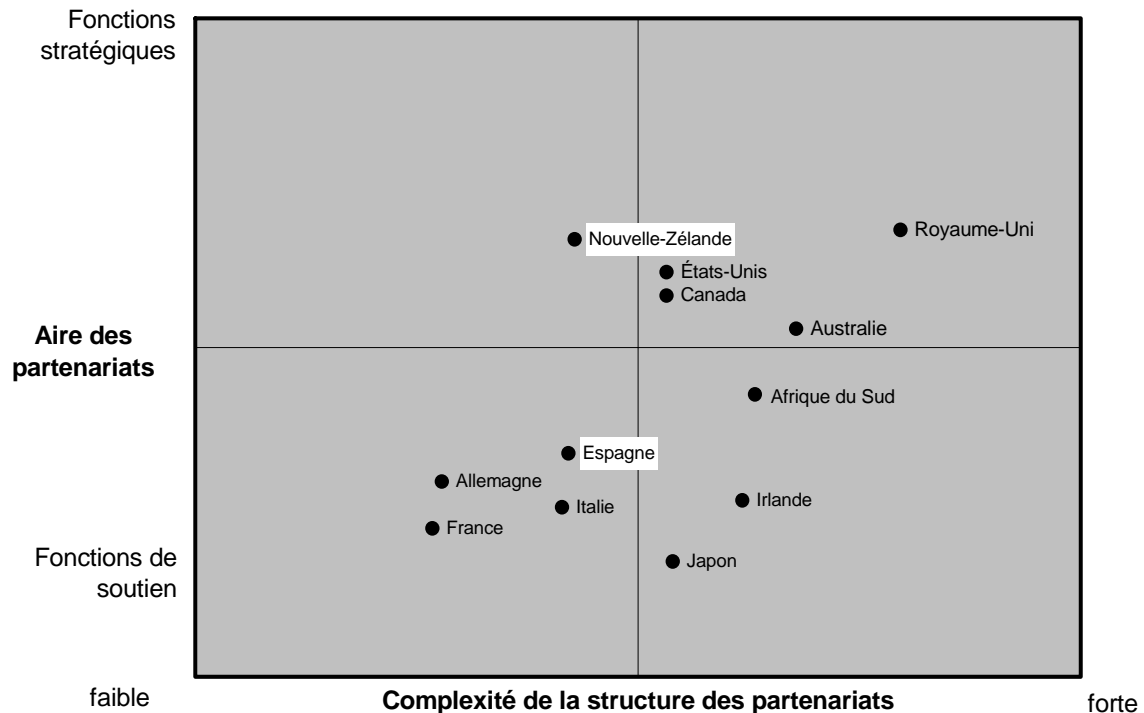
Dans la balance entre l'État et la société civile, la gouvernance penche résolument du côté de cette dernière. La gouvernance remet en cause la conception constitutionnelle ou

formelle des systèmes de gouvernement. C'est dans ce sens, d'ailleurs, que l'on fait parfois la distinction entre *gouvernement* et *gouvernance*. La gouvernance suppose que la mondialisation rend obsolète ou fictif le principe de la souveraineté des États. En situation de gouvernance, la souveraineté est diffuse et partagée, elle n'est plus l'attribut d'un acteur seul qui en aurait le monopole. Si, comme certains le prétendent dans le domaine des relations internationales, nous sommes effectivement passés d'un monde non plus de gouvernements mais de gouvernance, cela veut dire, par exemple, que l'Union européenne – qui n'est pas un gouvernement – peut prétendre à la possession d'un statut relativement semblable à celui des gouvernements, puisqu'eux-mêmes ne seraient plus vraiment des « gouvernements » mais plutôt des systèmes de gouvernance. Autrement dit, dans les mains des technocrates de l'UE, la gouvernance permet à la Commission de se positionner en acteur égal aux États membres. C'est dans ce sens, croyons-nous, que doit être interprété le *Livre blanc sur la gouvernance* qui ne constitue ni plus, ni moins, qu'un coup d'État conceptuel.

La notion de gouvernance attire aussi l'attention sur la participation accrue du secteur privé et du 'tiers secteur' (le secteur associatif) à la prise de décision stratégique et la prestation des services. Des responsabilités qui incombaient auparavant presque exclusivement à l'État sont aujourd'hui partagées. C'est dans ce sens que Le Galès parle du brouillage des frontières entraîné par la transformation des formes d'interaction entre acteurs des politiques publiques.

Cet effet de brouillage, parfois décrit par des expressions comme « co-gestion, co-direction et co-orientation » (Kooiman), est mis en évidence par le développement des partenariats entre les secteurs public, privé et associatif – lesquels font désormais partie de la réalité des services publics et de la prise de décisions dans de nombreux pays. Mais, comme le montre le diagramme 1 à la page suivante, cette réalité est bien plus présente dans les pays anglo-saxons qui, jusqu'à présent, sont allés le plus loin dans le développement de partenariats, dans la mise en place des politiques et la prestation des services.

Diagramme 1: Le développement des partenariats public-privé



DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE À LA GOUVERNANCE

C'est dans ces mêmes pays que l'on a cherché, à partir des années 1980, à rendre le fonctionnement de l'administration publique plus semblable au style de gestion de l'entreprise privée. C'est ce qu'on appelle, en général, la « Nouvelle gestion publique » (NGP) en référence à ce mouvement international de réforme de l'État qui vise à rendre l'administration plus efficace en introduisant, par la contractualisation, les principes de la concurrence provenant du marché dans le fonctionnement et la prestation des services publics. Mais NGP et gouvernance ne veulent pas dire exactement la même chose. Si la NGP réfère à la transplantation du modèle du marché dans l'administration publique, la gouvernance implique quelque chose de différent. Avec la notion de gouvernance, on retrouve, dans les pays anglo-saxons, le retour d'une certaine préoccupation en faveur de l'interventionnisme gouvernemental – préoccupation qui ne se trouve pas (ou dans une moindre mesure) dans le modèle de la NGP. Que cette préoccupation prenne des

orientations progressiste ou conservatrice, cela reste encore à voir. Le futur est encore indéterminé.

Mais la gouvernance ne signifie pas nécessairement une forme de « privatisation » de l'action publique (Kazancigil). Cette idée implique que la frontière entre public et privé soit clairement identifiable et fixe. Or, cette frontière, comme le soutient Stoker dans la seconde dimension de la gouvernance présentée plus haut, est justement moins nette en situation de gouvernance. Aussi, on observe depuis quelques années un mouvement en sens inverse, c'est-à-dire une certaine collectivisation de responsabilités ou d'activités qui auparavant relevaient de la sphère familiale ou privée. Ceci s'observe surtout en matière de nouvelles politiques familiales dans les États qu'Esping-Andersen appelle « libéraux ». Dans ce cas, on parle de « dé-familialisation », en référence au partage collectif des coûts liés à la prise en charge et à l'éducation des enfants.

Donc, la gouvernance, sous sa forme la plus abstraite, implique une modification de l'équilibre traditionnel entre l'État et la société civile. Dans la politique de la 'troisième voie' cela implique qu'en matière de politique sociale par exemple, un système qui encourage la dépendance des prestataires n'est plus acceptable. D'autre part, l'idée que la citoyenneté comporte non seulement des droits mais aussi des responsabilités commence à s'imposer. Le droit à la protection sociale doit s'accompagner de l'obligation d'accepter l'aide offerte et d'agir. La recherche d'une citoyenneté plus active rattache la gouvernance à de plus larges débats sur le communautarisme et les valeurs de la famille. L'expression "citoyenneté active", dans une acception large, peut signifier toute forme de contribution active à la société. Il s'agit de la capacité de chacun à participer activement aux affaires publiques, que ce soit au travers de structures démocratiques officielles, de la presse, de débats publics, d'associations, de partis politiques, de syndicats, de clubs locaux et d'associations, ou bien simplement par le biais de réseaux non officiels et d'une entraide mutuelle entre voisins, amis et membres d'une même famille. Comme on l'a dit tantôt, la gouvernance est liée à la volonté de développer le capital social et de créer les conditions sociales nécessaires à une activité économique et politique efficace. C'est à cet égard d'ailleurs que l'on parle de « bonne gouvernance ».

Les raisons qui mènent l'État à vouloir associer davantage la société civile à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques sont multiples. En théorie, les pratiques de gouvernance partagée visent à mieux adapter les interventions publiques aux particularités sectorielles et locales en associant directement à leur élaboration des acteurs plus ancrés dans leur milieu, et donc mieux au fait des besoins réels des populations ciblées. Dans cette perspective, les nouvelles formes d'organisation de l'action publique découleraient surtout d'un constat des limites des stratégies uniformes, formulées et mises en oeuvre par une

bureaucratie centralisée. Les pratiques partenariales de gouvernance promettent, quant à elles, de laisser le secteur associatif porter, au sein des stratégies d'intervention publique, des conceptions alternatives du développement socioéconomique. On espère ainsi voir émerger des interventions mieux adaptées aux besoins particuliers des communautés. À la logique bureaucratique du *one size fits all*, la gouvernance oppose une logique du « tailler sur mesure » – une logique moins universalisante, plus sensible aux particularismes.

À cet égard, on ne peut passer sous silence l'un des paradoxes forts de la gouvernance. En effet, la gouvernance se veut une réponse ou un effort d'ajustement à la complexité ou à la différenciation sociales accrues et à la fragmentation reliée, entre autre, à la montée des valeurs post-matérialistes et à la nouvelle politique identitaire. Mais en même temps, si l'on se fie au postulat néo-institutionnaliste du *policy shapes politics*, force est de reconnaître qu'en mettant en avant des pratiques plus ciblées, plus taillées sur mesure, la gouvernance contribue elle-même à la fragmentation sociale, à la différenciation accrue de la société, puisque maintenant les politiques publiques sectorisent davantage la société. Si les politiques et les institutions découpaient auparavant leur action par rapport à la société par catégories ou par clientèles plus grandes, plus englobantes, la nouvelle logique du « tailler sur mesure » découpe désormais la société – elle la cisèle plus finement – par secteurs plus étroits, plus ciblés, plus spécialisés. Ainsi, la fragmentation et la complexité sociales accrues auxquelles la gouvernance se veut une réponse, est dans une large mesure le produit de l'action de l'État lui-même.

Bien sûr, la logique du « tailler sur mesure » que la gouvernance met en avant et par laquelle des pouvoirs accrus sont conférés aux communautés afin que celles-ci, en théorie, contrôlent mieux leur destinée, peut aussi être vue comme un phénomène d'impartition au rabais où les organismes communautaires sont appelés à prendre la relève des services publics ayant succombé à la lutte contre les déficits budgétaires. Dans cette perspective, les nouvelles pratiques partenariales de la gouvernance masqueraient tout au plus l'inféodation de l'action communautaire autonome aux diktats d'une politique d'État n'ayant plus les moyens de ses intentions. Façade d'autant plus dangereuse que l'État affaiblit ce lieu du pluralisme social et politique en sabotant ainsi l'autonomie de la société civile.

Pour d'autres encore, il s'agirait avant tout de légitimer l'intervention publique dans un contexte où les mécanismes traditionnels de légitimation politique, notamment les institutions nationales de représentation, n'obtiennent plus la confiance des citoyens. Il ne s'agirait donc pas tant de partager le pouvoir avec la société civile que d'accroître la légitimité des politiques gouvernementales en y associant, parfois de façon fort limitée, des acteurs issus de la société civile.

COORDINATION, PILOTAGE ET GESTION HORIZONTALE

L'étymologie du mot gouvernance nous ramène à l'idée de pilotage, un pilote qui, de nos jours, ne dirige plus comme autrefois cette immense « vaisseau » qu'a pu être l'État. Au fil du temps et des réformes, ce « vaisseau » se serait complètement fragmenté en une multitude de plus petites embarcations – pour devenir une « flottille » plus ou moins hétéroclite, et donc plus difficile à guider, à coordonner – d'où la question centrale de la gouvernance, celle du pilotage.

En parallèle aux tendances plus ou moins centrifuges produites par la logique d'une action publique davantage « taillée sur mesure », se profile dans la gouvernance contemporaine une seconde tendance, inverse, celle de la gestion horizontale, de ce que les britanniques appellent le « *joined-up government* ».

Certes, la coordination n'est pas un problème d'administration publique qui date d'aujourd'hui, mais dernièrement elle semble davantage être à l'avant-plan des préoccupations des gouvernements. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce regain d'intérêt. La première s'explique par les efforts de réduction des dépenses et la volonté d'améliorer l'efficacité par l'élimination des chevauchements ou des programmes qui font double-emploi.

Outre les contraintes financières, une seconde raison militent en faveur d'une horizontalité plus poussée dans la gestion publique vient de la nature même des enjeux auxquels les décideurs sont confrontés. On remarque un nombre sans cesse croissant d'enjeux de plus en plus complexes, « trans-sectoriels », comme l'exclusion sociale, l'environnement ou la lutte contre le terrorisme. Ce dernier exemple, en particulier, met en relief la dimension internationale des politiques publiques, de plus en plus importante, qui crée des pressions sur chaque gouvernement pour qu'il coordonne ses politiques et présente au monde une image cohérente à cet égard. De même, l'importance accrue de la participation à des organisations supranationales requiert une plus grande cohérence au sein des gouvernements. Pour l'Europe surtout, la nécessité pour les gouvernements nationaux de présenter un front commun à Bruxelles constitue une entreprise de coordination qui pose de nombreux défis. Enfin, l'héritage laissé par les réformes entreprises dans la vague de la nouvelle gestion publique (NGP), dans les années 1980, contribuent également à un besoin croissant de coordination. Dans plusieurs pays, des réformes visant à séparer les fonctions stratégiques reliées à la prise de décision des fonctions rattachées à la prestation des services, ont entraîné la subdivision de gros ministères en un nombre d'entités plus petites et plus spécialisées. Ces organismes spécialisés sont désormais tenus d'élaborer leurs propres « plans d'affaires » et de commencer à se comporter comme s'ils

oeuvraient au sein d'un marché concurrentiel plutôt que dans le cadre d'un secteur public unifié. Dans des cas extrêmes, les organismes gouvernementaux peuvent se trouver dans un état de concurrence directe l'un avec l'autre plutôt que dans une situation de partenariat éventuel. Au fur et à mesure que le « vaisseau de l'État » prend de plus en plus l'allure d'une « flottille », l'établissement d'une coordination et d'une horizontalité plus poussée dans l'action publique devient plus nécessaire, même si c'est encore plus difficile qu'autrefois.

CONCLUSION : LA GOUVERNANCE OU LA DÉMOCRATIE SECTORALISÉE

Au cœur de la gouvernance se trouve une tension forte entre deux conceptions différentes de la démocratie : participative et représentative. Dans l'optique de la *Third Way*, la gouvernance, en privilégiant les réseaux sociaux et les partenariats avec la société civile, se présente comme une alternative à la logique bureaucratique de la social-démocratie de l'après-guerre, et à la logique marchande de la « Nouvelle droite ». C'est dans ses promesses d'ouverture à l'endroit de la société civile que la gouvernance est positivement reliée au renforcement du capital social. Mais la question est de savoir si le déploiement de pratiques reliées à la démocratie participative dans la sphère administrative peut compenser, ou du moins contre-balancer, l'érosion de la légitimité des institutions de la démocratie représentative dans la sphère politique. Les institutions de la démocratie représentative ont une fonction d'aggrégation des intérêts de l'ensemble de la société que n'ont pas les pratiques consultatives ou participatives de la gouvernance dans les processus de l'administration publique. La gouvernance porte en elle une conception sectorialisée de la société et de la démocratie. Les promesses de participation sont certes parfois bien réelles. Mais pour le moment, la participation, la négociation et la décision se font secteur par secteur, ou réseaux par réseaux, de façon *ad hoc*. Le défi pour l'avenir est que les enjeux puissent être débattus dans des espaces qui transcendent les intérêts sectorialisés de la gouvernance et soient communs à l'ensemble de la société.