

## UN REGIME A PLURALISME LIMITE ? À PROPOS DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

Guy Hermet\*

Il n'y a ni originalité ni efficacité à recenser à nouveau les caractéristiques affectées par leurs meilleurs connaisseurs aux différents types de gouvernance, et pas davantage à vanter le surcroît de démocratie – participative évidemment – dont ils seraient porteurs ou bien à déplorer l'exact contraire de cela, la régression induite par les pratiques de la gouvernance en matière de démocratie. Il n'y a pas non plus d'illusion à entretenir sur le statut de ce mot, dont Christian Lequesne observe avec justesse qu'il est tout au plus une "métaphore" illustrant un certain "enchevêtrement de compétences"<sup>1</sup>. Mais que faire alors, pour qui se propose précisément d'examiner la relation que ce "mot-valise"<sup>2</sup> entretient avec la démocratie ? Car il y a présentement une sorte d'horizon d'attente anticipant le temps proche d'une post-démocratie dont le nom ne serait-il pas "gouvernance", ou plutôt "gouvernance démocratique". Comment faire œuvre utile dans cette perspective ? Maintenant surtout, que le critère d'évaluation de la démocratie se réduit pour l'essentiel à l'enregistrement en bonne et due forme 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 revendiquent le label démocratique ou se le voient exiger. Et ce d'autant plus que, parmi ces valeurs à déclarer,

---

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

<sup>1</sup> Complétons ici la citation référée à la gouvernance européenne multiniveaux : "une métaphore illustrant l'enchevêtrement de compétences, entre niveaux de gouvernement (supranational, étatique, infranational) et le chevauchement de ces niveaux par les acteurs politiques qui rend fluides les modalités d'allocation de l'autorité". (Ch. Lequesne, *L'Europe bleue. A quoi sert une politique européenne de la pêche*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 213.

<sup>2</sup> Selon l'expression de Jean-Pierre Gaudin (*Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 9).

figure justement la "bonne gouvernance" spécialement exigible des jeunes élèves en difficulté de l'école démocratique. La démocratie ne peut se voir homologuer qu'au vu d'une déclaration d'intentions de bonne gouvernance, bien sûr comme suite de fiançailles conclues de la veille avec l'État de droit et l'humanisme des droits de l'homme à proclamer sans trêve sinon à appliquer de façon réellement équitable. Bref : la gouvernance mérite de se voir qualifier de démocratique dès lors que son nom se trouve bien placé en exergue d'une quelconque démocratie nationale, régionale, internationale, globale, locale, urbaine ou plus modestement industrielle (d'entreprise)<sup>3</sup> en mal de positionnement honorable dans le nouvel ordre mondial.

On tourne ainsi en rond, sans répondre substantiellement à l'incertitude sur la gouvernance démocratique, avec tout au plus en ce qui me concerne ce réconfort que ce brouillard de mots fait resurgir à mon esprit les deux questions primordiales qu'Aristote posait quant à 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 en quelque sorte du "management", tandis que la seconde, normative peut-être, ou politique au sens strict, se rapporte à la légitimité ou 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 aussi à l'esprit, qui consisterait à renforcer la neutralité axiologique à ce 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 tout autre objet à la simple invocation de son nom. Autrement dit encore, mais plus crûment cette fois, la gouvernance démocratique ne représenterait-elle pas l'ultime avancée 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'un exercice stable et non plus uniquement accidentel de l'autorité de ceux des acteurs concurrents qu'ils n'étaient pas disposés à coopter, qu'il s'agisse par exemple de l'exercice de la vulgaire souveraineté populaire au sens réel du mot, ou bien encore de celle des petits États d'après les traités de Westphalie.

---

<sup>3</sup> Il n'est pas encore question de gouvernance associative, ce qui est probablement un oubli, ou l'effet d'une pudeur devant le fonctionnement arbitraire et autoritaire de beaucoup d'associations.

Ce refoulement systématique bien qu'inavoué d'une fraction du "souverain" représente en particulier l'aporie imprescriptible de la démocratie interne ou nationale ; une aporie justifiée comme chacun sait par l'argument de l'ignorance du peuple<sup>4</sup>, 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 Constant<sup>5</sup>). Il y eut d'abord la découverte miraculeuse 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 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 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'étreindre son bulletin de vote.

Mais voilà que, sous l'impact de la globalisation ainsi que du volume et de la complexité croissantes des demandes sociales, le *Welfare* s'est épuisé à son tour au cours des deux dernières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle, et avec lui un mécanisme dépassé d'esquive d'une expression trop brutale de la souveraineté populaire au niveau des démocraties nationales comme systèmes relativement autonomes et fermés. Dans ces conditions, il fallait renouveler, du reste plus difficilement que naguère, le procédé de "pasteurisation" de la souveraineté du peuple des citoyens-électeurs devenus citoyens-assurés. C'est la réponse donnée à cette nécessité qui se trouve analysée ici. N'est-ce pas à partir de ce moment et en fonction de ce besoin que serait apparue l'idée présente de gouvernance, et avec elle le mot

---

<sup>4</sup> Reconnaissons que certains 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).

<sup>5</sup> B. Constant, "De la liberté des anciens comparée à celle des modernes", pp. 589-619 in : *Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997.

puisqu'il n'était pas utilisé auparavant ? 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 comme mode d'évitement caressant de la souveraineté des acteurs exclus de la cooptation au sommet ? Assurément, il ne s'agit pas ici de soutenir que la mise en œuvre dans la démocratie des procédés successifs de contention 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 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".

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 des termes pudiques peu accessibles au profane ou au journaliste. Et ils évitent aussi de pousser le raisonnement afin d'échapper à l'accusation insupportable : celle qui frappe les suppôts des théories élitistes de la démocratie, ou, pire, les adeptes de la nouvelle critique crypto-populiste du principe représentatif dans la lignée de Bernard Manin<sup>6</sup>. Ainsi perçoit-on notamment cette précaution sous la plume 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"<sup>7</sup>. Autre exemple, ce même langage contourné 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 19<sup>ème</sup> siècle, captée en Europe par la bourgeoisie conquérante"<sup>8</sup>. Quelle personne de bonne foi ou saine d'esprit oserait contester ce fait implacable que l'idéal démocratique est simplement romantique, à la façon du "gouvernement amusant" évoqué par Thomas Mann dans ses *Considérations d'un*

---

<sup>6</sup> Par référence bien sûr à son ouvrage, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995. Manin n'a évidemment rien de populiste. Ce sont quelques-uns de ses lecteurs qui peuvent présenter cette tare.

<sup>7</sup> Y. Papadopoulos, "Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance" : des rapports complexes", p. 141 in : J. Santiso, dir., *À la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002.

<sup>8</sup> B. Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002, p. 150.

*apolitique*<sup>9</sup> ? Mais en même temps, il demeure que ces observations pourtant terribles à la manière de Papadopoulos ou de Badie sont empreintes d'une prudence de langage qui les rend peu opérantes pour l'analyse critique.

L'opacité de l'expression ne contribue pas forcément au progrès de la connaissance. Les avis demeurant tout au moins 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 le nom de gouvernance démocratique si la chose plaît. 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", si l'on veut – et la logique de l'autoritarisme libéral entendu à la façon de Juan Linz, comme celle d'un régime à pluralisme limité selon la définition qu'il en donna jadis. 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"<sup>10</sup>.

## **COURTE HISTOIRE DE LA GOUVERNANCE : DES USAGES HETEROCLITES PLUTOT QUE CUMULATIFS**

Même courte, une histoire ne cesse pas pour autant d'être l'histoire. C'est ce qui s'observe au sujet de la gouvernance, quand bien même, ainsi que le rappelle Ali Kazangil<sup>11</sup>, le mot lui-même remonte au 13<sup>ème</sup> siècle en français comme en anglais, en espagnol ou en portugais notamment. Mais ce substantif était alors simplement synonyme

---

<sup>9</sup> Th. Mann, *Considérations d'un apolitique*, Paris, Bernard Grasset, 1975 (Traduction d'articles parus en 1915).

<sup>10</sup> J. J. Linz, "An authoritarian regime : The case of Spain", p. 297 in : E. Allardt, Y. Littunen, eds., *Cleavages, Ideologies, and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki, The Academic Bookstore, 1964.

<sup>11</sup> A. Kazancigil, "La gouvernance : itinéraires d'un concept", p. 122 in : J. Santiso, dir., *À la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002. Parallèlement, l'*Oxford English Dictionary* relève l'occurrence du mot *Governance* dès 1380 (Ph. C. Schmitter, "Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance", p. 52 in : C. Gobin, B. Rihoux, dir., *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Bruylant Academia, 2000).

de gouvernement<sup>12</sup>. Et quant à la notion dans sa nébuleuse signification présente, elle emprunte davantage à celle de caméralisme (beaucoup plus précise qu'elle dans sa signification, il est vrai). Soit à un terme usité à partir du 18<sup>ème</sup> siècle, en Allemagne surtout (*Kameralwissenschaft*), pour désigner les "sciences camérales" du bon gouvernement, ambitionnant tout à la fois d'optimiser les ressources de l'État, de mieux satisfaire les besoins de la population, et de servir la prospérité et ce que nous assimilerions de nos jours au développement économique et social d'un pays<sup>13</sup>.

Objets d'érudition, ces filiations éloignées n'éclairent malheureusement pas l'irruption du discours actuel sur la gouvernance. Sans lien les unes avec les autres et quelquefois antinomiques, les sources pourtant très proches de l'idée contemporaine de gouvernance procèdent d'univers multiples, enchevêtrés et hétérogènes. Chronologiquement, la gouvernance d'entreprise est la première à apparaître, dès la fin des années 1930. Ensuite se manifestent bien plus tard, après 1980, les adeptes de la démocratie participative de proximité dans sa version progressiste issue des mouvements sociaux urbains et des idéologies autogestionnaires des années 1960 et 1970, qui semblent avoir été les premiers à utiliser la notion au dehors du milieu de l'entreprise, bien que dans un état en général innommé. Puis interviennent à très peu d'intervalle, depuis un tout autre bord idéologique, les techniciens de la modernisation de la gestion publique locale et surtout urbaine, férus de rationalité économique et inquiets en même temps de la désertion civique dans les quartiers sensibles. Puis surviennent encore, à partir de 1989 exactement, les agents décisifs de la vulgarisation du terme, représentés par les grandes institutions d'aide au développement, la Banque mondiale spécialement. Cela peu avant que la gouvernance ne se trouve cette fois sollicitée ou annexée par les analystes universitaires ou mondains de la "globalisation" et des "régimes internationaux". Stade ultime, enfin : celui de l'adoption ultérieure du concept par les acteurs des processus d'unification continentaux ; en pratique par les "eurocrates" de Bruxelles, les premiers à lui donner la substance d'un concept véritablement construit bien qu'ils interviennent en dernier lieu et qu'ils obéissent à un dessein avant tout politique de promotion de l'autorité de la Commission européenne vis-à-vis des États-membres de l'Union (guère avant l'an 2000 en termes explicitement référés à la gouvernance).

Chacun pour soi, les uns et les autres ont reformulé sans concertation intellectuelle le rôle et la portée de l'action de l'État. À cette nuance près cependant, on retrouve à ce point l'hétérogénéité idéologique initiale du processus, que le courant progressiste et presque

---

<sup>12</sup> Ce qu'il est du reste toujours en anglais dans le *Webster* ("l'art ou le processus de gouvernement").

<sup>13</sup> En France, le terme de police dans son acception originelle possédait un sens analogue (contribuant au bien de la Cité?). La première chaire universitaire d'*économie, Policey und Cammersachen* naquit en Prusse en 1727. Sous l'influence de Heinrich Gottlob, les caméralistes en vinrent à esquisser précocement la notion de *Welfare State (Wohlfartstaat)*. Voir : A. Small, *The Cameralists. The Pioneers of German Polity*, Chicago, Chicago University Press, 1980.

alternatif des débuts a perdu la partie face à deux secteurs surgis plus tardivement mais beaucoup plus influents : d'une part les tenants d'une perspective néo-libérale de privatisation des services publics sous la coupe d'un *Supervisor State*, de l'autre les amis d'une "Troisième voie" issue de la social-démocratie ou d'un milieu européen combinant les logiques administrative et marchande.

Avec cela, ou plutôt avant même que ne se banalise le vocable de gouvernance, de nouveaux "mots hurra"<sup>14</sup> ont compliqué l'épure, d'un côté en l'annonçant de manière presque prophétique, mais de l'autre en introduisant des variations de sens qui augmentèrent la confusion. Il fut question de *New public management*, du barbare Management public, des *Policy communities* et autres *Issue networks*<sup>15</sup>, tandis que les politiques contractuelles ont fait florès avant que le gouvernance ne règne et qu'on a parlé également de gouverne<sup>16</sup> ou de gouvernementalité<sup>17</sup>. Ce sans négliger la démocratie participative et, plus que tout, l'ineffable société civile, ce piment irremplaçable de tout "projet citoyen". La société civile, engendrée par Hegel, ressuscitée en Pologne du Saint-Père dans les années 1980, comme synonyme du contre-État catholique opposé à l'État communiste aux abois, et appelée depuis lors dans les hauteurs sublimes d'un vide de sens multifonctionnel à l'usage des penseurs bien pensants sans pensée et des dirigeants associatifs en quête de subventions.

Même si elle possède désormais une assise plus solide, la gouvernance continue d'ailleurs de se définir davantage au regard de ses sites, de ses modes ou de ses circonstances d'emploi que de contenus clairement affectés. La notion ou tout au moins le mot se sont trouvés écartelés ainsi entre cinq sites principaux sur lesquels on reviendra. Celui d'abord de la *Corporate governance*, qui remporte la palme de l'ancienneté. Sa naissance remonte en effet à 1937, année où, sans l'avoir encore baptisée, Ronald Coase jette ses bases en posant que ce sont les relations de coopération internes à l'entreprise qui permettent d'éliminer ou de réduire ce que l'on va dénommer les "coûts de transaction" entraînés par l'acquisition de biens et de services à l'extérieur (contrats, négociations, vérifications, définition de normes de qualité, recherche des meilleurs prix...). De la sorte, Coase invente non seulement la future gouvernance d'entreprise mais, aussi, le néo-institutionnalisme : une école de pensée sociale qui, à partir de ce moment, sort du cadre

---

<sup>14</sup> J'emprunte évidemment l'expression à Richard Hoggart, en songeant presque à un parallélisme avec la "Novlangue" d'Orwell qui s'organise pour perdre de plus en plus de mots afin de ne conserver que des termes univoques.

<sup>15</sup> Voir : P. Le Galès, M. Thatcher, dir., *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des "policy networks"*, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>16</sup> Mot utilisé par Jean Leca avec le même sens que celui de gouvernance ("La gouvernance de la France sous la Cinquième République", p. 332 in : F. D'Arcy, L. Rouban, dir., *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996).

<sup>17</sup> Terme utilisé par Michel Foucault ("La gouvernementalité", *Magazine littéraire* (269), 1989). Il désigne l'"historicité" du mode de gouvernement d'une société (par exemple le clientélisme, comme tradition).

étroit des relations sociales internes à l'entreprise pour interpréter dans des termes strictement économiques les relations sociales et politiques ou aussi l'histoire. C'est dans cette lignée que se situent en particulier depuis les années 1970 l'œuvre d'Oliver Williamson sur les structures de la gouvernance d'entreprise, puis celle de Douglass North qui, depuis la décennie suivante, embrasse les politiques publiques dans toute leur amplitude<sup>18</sup>. Dès cette première phase, la gouvernance se transforme en fait en une métaphore de la politique, conçue comme une politique en réseau régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion<sup>19</sup>.

Opérant le passage vers l'espace étatique ou public, le deuxième site d'application et de signification de la notion concerne la gouvernance urbaine. Avant de s'étendre à l'Europe continentale, ce passage s'observe en premier lieu dans le Royaume Uni durant l'ère Thatcher<sup>20</sup>, à une époque où les municipalités britanniques se voient obligées de fonctionner avec des ressources budgétaires très diminuées. Dans ce cas aussi, la gouvernance n'est pas toujours désignée sous le nom qu'on lui connaît maintenant. Mais il s'agit bien d'elle. Elle s'applique dans ces circonstances critiques où les restrictions financières et les privatisations de services publics visant à les compenser vont de pair avec des réactions militantes de protestation et de résistance à ce qui va se dénommer bientôt l'exclusion. Dès lors, les pratiques seront différentes selon l'orientation politique des communes, parfois néo-libérales et d'"externalisation" des coûts à droite, d'autres fois participantes et appuyées sur la "société civile" à gauche<sup>21</sup>.

Il est délicat de dater précisément les percées ultérieures du concept de gouvernance. C'est donc au risque d'un certain arbitraire que l'on fera remonter à 1989 le début de son intervention sur un troisième site : celui des politiques de développement, plus exactement de la "bonne gouvernance" en matière de stratégies de lutte contre la pauvreté telles que la Banque mondiale puis d'autres organes d'aide à l'ex-Tiers Monde les conçoivent. Cette année-là paraît un document de la Banque faisant état d'une "crise de

---

<sup>18</sup> Voir : D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>19</sup> Les dernières évolutions intellectuelles de la notion de corporate governance ont toutefois dans certains cas un aspect régressif. Ainsi au sein du Cercle des économistes, pour lequel elle s'inscrit simplement dans l'idée que le gouvernement d'entreprise n'est pas du seul ressort du conseil d'administration. Ou bien elle revêt une dimension moralisatrice, comme avec l'ouvrage d'Aldo Cardoso, *L'anarchie libérale* (Paris, Fayard, 2003).

<sup>20</sup> Margaret Thatcher devient Premier ministre en 1989.

<sup>21</sup> Voir : A. Harding, "Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative", in : S. Biarez, J.-Y. Nevers, dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993 ; P. Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique* 45 (1), 1995 : 57-95.

gouvernance" dans les pays de l'Afrique sub-saharienne<sup>22</sup>, la confirmation de cet usage du mot se faisant il est vrai attendre jusqu'en 1992<sup>23</sup>.

Que signifie l'expression de bonne gouvernance dans cette nouvelle occurrence dénuée de rapport avec la gouvernance d'entreprise comme avec la gestion de la déconfiture budgétaire des municipalités de l'Europe de l'Ouest ? Appliquée à des pays peu avancés, voire en situation de détresse profonde, elle part du constat de leur mauvais gouvernement et de l'échec des politiques d'aide au développement suivies jusqu'alors pour prescrire une thérapeutique inédite : d'une part, la nécessité d'une bonne gestion publique faisant à la limite l'impasse sur des administrations et des classes politiques trop corrompues dans la perspective nullement exclue d'une privatisation des services collectifs, et, d'autre part, la libéralisation complète des activités de production et d'échange débouchant sur une véritable économie de marché. La prescription peut être émise brutalement, comme une injonction à se plier à de sévères plans d'ajustement structurel allant de pair avec la privatisation de certaines fonctions régaliennes et une promotion du rôle de la "société civile" – comprendre les organisations non gouvernementales ravies de l'aubaine – qui ne vise qu'à compenser vaille au vaille le sabordage de services sociaux et éducatifs trop onéreux. Ou bien la recommandation peut également se formuler plus gentiment, comme dans le document issu du sommet du G8 tenu à Kananaskis en juin 2002<sup>24</sup>, où se manifeste le propos des pays riches de concentrer leur appui "sur les pays qui se montreront attachés politiquement et financièrement à la bonne gouvernance et à la primauté du droit, qui investiront dans leur capital et qui poursuivront des politiques propres à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté"<sup>25</sup>. De plus en plus, la prescription peut même se transmettre sur le ton paternel de l'heureuse révélation de nouvelles "stratégies de réduction de la pauvreté", associées désormais à la manifestation de la plus haute estime pour le "capital social" des populations concernées. Ces variations de style dans le style ne changent pour autant rien sur le fond. Le concept de "bonne gouvernance" en matière de développement demeure le plus incertain de tous, le plus arbitraire, le plus caractérisé par ses éléments périphériques plutôt que par un quelconque noyau dur<sup>26</sup>.

Le quatrième site de diffusion de la notion de gouvernance couvre en ce qui le concerne l'immense domaine de la gouvernance mondiale (ou *Global Governance*). L'expression – gouvernance mondiale – s'utilise d'abord et surtout dans une perspective

---

<sup>22</sup> *L'Afrique subsaharienne ; de la crise à une croissance durable*, Washington, Banque mondiale (Cité d'après A. Kazancigil, op. cit., p. 122.

<sup>23</sup> *Avec Governance and Development*, Washington, World Bank, 1992.

<sup>24</sup> Document intitulé *Plan d'action pour l'Afrique du G8*.

<sup>25</sup> *Le Monde* (17.861), 29 juin 2002, p. 4.

<sup>26</sup> Ainsi dans un article intitulé "Always with us" et consacré à la lutte contre la faim paru dans *The Economist* du 15 juin 2002 (363 (8.277), pp. 81-82), dont le sous-titre insiste sur la "good governance" sans que l'on y trouve ensuite un mot sur ce que peut être la nature de celle-ci.

plutôt idéologique et souvent critique, tandis qu'à partir du moment où le phénomène se théorise sur la base de travaux universitaires, il tend à se confondre quelque peu avec ce que les spécialistes appellent les régimes internationaux<sup>27</sup>. Le temps fondateur de la notion remonte probablement à 1992, date de la parution de l'ouvrage *Governance without Government* dirigé par James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel<sup>28</sup>. Mais son grand moment est plutôt 1995, année où la *Commission on Global Governance* créée à l'initiative de Willy Brandt diffuse un rapport empli de toutes les idées convenues sur le sujet. Cette gouvernance mondiale ou globale devrait logiquement coiffer l'édifice si elle n'était pas aussi évanescente. Mais, en fait, la gouvernance européenne l'emporte de loin sur elle en substance comme en cohérence. En plus, la gouvernance mondiale s'est trouvée diabolisée avant même d'exister. Dans ces limites, il faut pourtant admettre à titre exploratoire qu'à la gouvernance locale incluant alors le niveau national s'ajoute une gouvernance économique mondiale encore très fragile et sujette aux humeurs changeantes des grands pays<sup>29</sup>. Soit celle qui tente d'ajuster à l'échelle planétaire les politiques et comportements des États et des grandes organisations internationales ou transnationales, d'une part sur la base de normes négociées à l'échelle planétaire et dont la validité devrait également devenir planétaire, d'autre part en s'appuyant sur des institutions puissantes et "libres de souveraineté" (dans le langage de James Rosenau<sup>30</sup>) telles que le FMI, la Banque Mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, le déclinant Forum économique mondial ou le Forum social mondial dans la direction opposée<sup>31</sup>. En outre, les responsables plus ou moins visibles des multinationales et des organisations non gouvernementales de première grandeur se rangent également parmi ces nouveaux dirigeants supposés du monde. Les derniers, en particulier, sont censés être les représentants (autoproclamés avant se coopter entre eux) de l'improbable société civile "globale" (dite encore "bourgeoisie globale" pour rappeler la terminologie de Jürgen Habermas).

Le cinquième et dernier site d'expansion de la notion de gouvernance relève enfin de son application régionale (supra-nationale, non pas "provinciale"), circonscrite en pratique à

---

<sup>27</sup> Voir : S. Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

<sup>28</sup> J. Rosenau, E.-O. Czempiel, eds., *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Voir aussi, pour des mises à jour plus récentes du concept : M.-C. Smouts, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue internationale des sciences sociales* (155), mars 1998, pp. 85-94 ; O. Young, *Governance in World Affairs*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

<sup>29</sup> Voir : S. Strange, *The Retreat of the States : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>30</sup> Voir : J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>31</sup> Bien que ce n'ait pas été son but principal, Bertrand Badie propose une excellente définition partielle de la gouvernance mondiale dans son ouvrage *La diplomatie des droits de l'homme : ...* "un gouvernement international qui se constitue sous l'effet d'une démultiplication des traités, de l'essor des organisations internationales, mais aussi du développement des conventions qui, dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, vont peu à peu ordonner un régime international des droits de l'homme." (*op. cit.*, p. 73).

l'unique ensemble d'États en voie d'unification économique et politique effective, c'est-à-dire à l'Union Européenne<sup>32</sup>. Sa substance apparaît dans cette circonstance beaucoup plus solide que dans les cas précédents, quand bien même l'adoption officielle du terme précis de gouvernance est plus tardive à la Commission de Bruxelles qu'à la Banque mondiale par exemple. L'Europe en voie d'unification dispose, en effet, d'institutions à la fois extrêmement discernables et remarquables de par la multiplicité de leurs niveaux et de leurs localisations. Elle se distingue de même par l'existence déjà assez ancienne de sa para-constitution issue de traités de moins en moins internationaux, par ses procédures rodées de longue date, ses doctrines très élaborées, son personnel attaché à des traditions naissantes de consultation, de concertation, de cooptation et de décision négociée post-régalienne, et surtout peut-être par son langage apparemment inspiré d'une psychologie publicitaire visant à annihiler la dimension proprement politique au bénéfice d'un modèle techno-libéral de la gouvernance (depuis 1985 surtout, beaucoup de termes de la démocratie politique, comme gouvernement, compromis, peuple souverain, représentation, négociation collective, égalité, délégation ont été remplacés par un lexique d'origine principalement économique : dialogue social, partenaires sociaux, modèle social européen, subsidiarité, transparence, flexibilité, code éthique, critères de convergence, levée d'obstacles ou de contraintes<sup>33</sup> ; des métaphores militaires sont apparues également, qui permettent "à la fois de bénéficier de l'efficace de la parole et de l'innocence du non-dit.." : "se mobiliser", "rebondir", encourager des "synergies", promouvoir "l'excellence", "impacts", "populations-cible"<sup>34</sup>).

À tout considérer, l'Union Européenne est même l'unique site où s'observe une gouvernance autre que déclarative, incantatoire, imaginaire, à usage d'intimidation, purement théorique ou analytique ou encore vaguement bricolée, une gouvernance au contraire d'ores et déjà en état de marche et en situation d'invention permanente. Tout s'y trouve, étant entendu que la création de cette gouvernance obéit de façon immédiate à une motivation politique inscrite dans la rivalité de deux projets européens antagonistes : celui d'orientation fédéraliste et post-étatique ou post-nationale de la Commission de Bruxelles ou de ses alliés, et celui anti-fédéraliste et "souverainiste" des gouvernements nationaux

---

<sup>32</sup> Car qui pourrait, par exemple, prendre au sérieux des suites de mots sur la "gouvernance démocratique" en Amérique latine, quand il ne s'agit que de savoir si les armées s'y soumettront au pouvoir civil (Cf. A. F. Löwenthal, J. Dominguez, *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990's. Themes and Issues*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996).

<sup>33</sup> Voir : C. Gobin, "Le discours programmatique de l'Union européenne. D'une privatisation de l'économie à une privatisation du politique", *Sciences de la société* (55), février 2002, pp. 157-169 ; B. Dumont, "Au fil des revues" dans *Catholica* (76), été 2002, pp. 170-171 sur *Sciences de la société* (55), févr. 2002. Cette entreprise lexicale systématiquement étudiée par Corinne Gobin a été programmée à partir de 1993, suite au rapport d'un groupe d'experts présidé par Willy De Clercq et intitulé *Réflexion sur la politique d'information et de la communication de la Communauté européenne*. Le concept et le mot de gouvernance sont venus couronner cette évolution où la société civile se substitue au peuple..

<sup>34</sup> M.-D. Perrot, "Insignifiance linguistique et mondialisme", *Catholica* (78), Hiver 2002-2003, p. 108.

attachés pour la plupart – mais pas tous – à un projet minimaliste de simple zone de libre-échange européenne. Mais reste par conséquent que le dispositif existe. D'abord la "déhiérarchisation" relative du mode de gestion politico-économique, allant de pair avec le non moins relatif repositionnement à l'horizontale de ce même mode de gestion dans la perspective d'une concertation entre des acteurs publics de toutes espèces et des acteurs privés non moins divers. Ensuite le "dépaysement", c'est-à-dire l'articulation ou la désarticulation des institutions et des processus entre de multiples sites topographiques ou géographiques "multi-niveaux" (régions, États, "Bruxelles" des "eurocrates" et des représentants nationaux ; Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg, Francfort, en attendant mieux...). En troisième lieu l'idée de l'auto-ajustement, de l'équilibrage automatique des phénomènes, empruntée à la cybernétique aussi bien qu'à la conception d'un marché autorégulé dans le cadre de relations triangulaires entre des acteurs publics de tous niveaux, les acteurs de la société civile (autrement dit les organisations privées non économiques), et les acteurs économiques du marché véritable <sup>35</sup>. Enfin s'ajoute à ces trois composantes la primauté de la norme négociée sur la loi démocratiquement votée, et avec celle-ci la supériorité du pouvoir des juges par rapport à celui du législateur (au moins le législateur national), refoulé pour sa part selon les vœux de certains dans une sorte de "corps d'extinction".

## **UN SEMI-AUTORITARISME LIBERAL SANS COUP D'ÉTAT ?**

Ces attributs de la gouvernance européenne sont les seuls, jusqu'à présent, à fournir les éléments d'une définition inductive du concept en général. Sinon, il n'existe guère de parenté entre la gouvernance européenne et celle recommandée par la Banque mondiale aux pays en développement, la micro-gouvernance des politiques urbaines ou la gouvernance mondiale. En plus, le pire tient à ce que l'indéfinition du terme serait plutôt de règle pour ceux qui le reprennent à leur compte pour obéir à l'air du temps. Ainsi quand l'hebdomadaire *The Economist* consacre quatre pages à la gouvernance d'entreprise sans préciser ce qu'elle est<sup>36</sup>, ou lorsque M. Jean-Pierre Raffarin publie un ouvrage intitulé *Pour*

---

<sup>35</sup> J'émetts toutefois une réserve radicale sur la "triangulation" des relations entre l'État, la société civile et le marché dont sont fêrus les spécialistes de la gouvernance (le triangle basculant de la verticale à l'horizontale en privant ainsi l'État de sa position en surplomb). L'acteur "État" est composite dans la situation européenne, et mieux vaudrait envisager au minimum une relation carrée ou quadrangulaire. Par ailleurs, les deux acteurs "société civile" et "marché" sont évidemment de pures conventions de langage auxquelles ceux qui les utilisent seraient parfois bien en peine de donner un contenu.

<sup>36</sup> "Designed by committee", *The Economist* 363 (8.277), 15 juin 2002, pp. 75-79

*une nouvelle gouvernance* en réduisant cette dernière à un "humanitarisme en action" d'après le libellé de sa bande-annonce (ou quand, encore, M. Denis Kessler, ancien vice-président du MEDEF, succombe à la nouvelle terminologie en parlant en juillet 2002 de la gouvernance de la Sécurité sociale, pour signifier par là la fin du paritarisme, à remplacer par une concurrence public/privé avec liberté d'affiliation). Cela sans oublier que l'engouement pour le mot se manifeste jusque dans des institutions académiques reconnues ; par exemple au "prestigieux" Institut universitaire européen de Florence, lorsque celui-ci commet une annonce pour le recrutement d'un professeur d'histoire institutionnelle de l'Europe "*with particular emphasis on the history of governance and citizenship*"<sup>37</sup>. Sans doute le rédacteur n'a-t-il pu réfréner son enthousiasme pour le vocabulaire à la mode, s'agissant même d'un temps historique révolu où personne n'utilisait le mot de gouvernance et où les processus qu'il désigne aujourd'hui ne s'observaient aucunement.

Mais considérons plutôt des définitions pertinentes de la gouvernance, en en retenant deux parmi les meilleures. Pour Jean Leca, la gouvernance "consiste [...] dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics"<sup>38</sup>. Et pour Richard Balme, elle "se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive"<sup>39</sup>. L'une et l'autre de ces définitions cernent avec justesse l'attribut primordial de la gouvernance, inscrit dans l'abandon ou du moins l'affaiblissement de la hiérarchie public-privé, en conséquence dans le passage d'une espèce de verticalité de l'exercice de l'autorité politique à l'horizontalité de celui-ci. Au delà, elles suggèrent la nature polycentrique au sens à la fois topographique et procédural de la gouvernance. En revanche, quoique très estimables comme point de départ, ces définitions appréhendent peu ou pas du tout d'autres attributs du phénomène. Il en va ainsi, en particulier, du "dépaysement" par brouillage ou décloisonnement des niveaux spatiaux de l'autorité, de la promotion de la norme comme valeur en devenir déjà presque supérieure à l'ancienne loi, de la logique d'auto-ajustement réputée proche de celle du marché économique, ou encore de la nature souvent temporaire – *ad hoc* – des dispositifs de mise en œuvre de la gouvernance. Avec cela, quelles qu'elles soient, les définitions disponibles font rarement ressortir combien la gouvernance pourrait en définitive se résumer pour l'essentiel dans cette formule : "un gouvernement des organisations, par les organisations et

---

<sup>37</sup> *The Economist* 363 (8.275), 1<sup>er</sup> juin 2002, p. 19 (Rubrique offre d'emplois).

<sup>38</sup> "La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République", p. 339 in : F. D'Arcy, L. Rouban, dir., *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

<sup>39</sup> R. Balme, D. Chabanet, "Action collective et gouvernance de l'Union européenne", p. 108 in : R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, dir., *L'action collective en Europe / Collective Action in Europe*, (Paris), Presses de Sciences Po, 2002.

pour les organisations"<sup>40</sup>, que celles-ci soient publiques ou privées, "entrepreneuriales" ou associatives, et à but lucratif ou non<sup>41</sup>....

Les complications ne s'arrêtent pas là. Le plus ennuyeux résulte de ce que, même en affectant à la gouvernance l'ensemble des traits susdits, l'impression persiste de ne pas l'appréhender dans sa plénitude. C'est que, telle qu'elle se pratique ou s'imagine, la gouvernance s'inscrit moins dans ses composants variables et passablement contingents qu'elle ne se configure comme signe d'un bouleversement radical de la relation à l'autorité. La gouvernance traduit une forme de "désenchantement de la politique", pour paraphraser ici Max Weber ou Marcel Gauchet (un désenchantement assez analogue à celui produit par l'érosion de la divinité des empereurs romains ou par le choc culturel de la "mort des rois" au 18<sup>ème</sup> siècle). C'est dans cette perspective que, non contente de se ramifier entre des spécialités diverses selon ses domaines d'application ou de se différencier profondément selon qu'elle s'inscrit dans une perspective normative, moralisatrice, prescriptive, répressive, de pratique gestionnaire ou encore d'analyse et de modélisation scientifiques, la gouvernance se caractérise avant tout comme une idéologie ou plutôt, jusqu'à présent, comme une esquisse de proposition idéologique visant sans le reconnaître à offrir une alternative à la démocratie.

Selon cette interprétation qui privilégie le sens diffus et l'ambition politique ou même philosophique sous-jacente plutôt que la morphologie empiriquement observable, la gouvernance apparaît par dessus tout comme un "mode de conduite" des affaires publiques dans lequel le pouvoir perd sa puissance symbolique et la sacralité qui en dérivait (les affaires "publiques" ne sont plus que des affaires collectives, au mieux ; du reste, rien n'assure que ce rôle symbolique d'un pouvoir politique surplombant les autres pouvoirs demeure nécessaire dans des sociétés aussi "sécularisées" politiquement que celles de l'Europe de l'Ouest<sup>42</sup>).

En deuxième lieu, ce "mode de conduite" de la gouvernance comme *idealtyp* n'a plus que faire de l'habituelle légitimation par l'avenir dont les dirigeants politiques ou les leaders d'opinion tiraient leur principal artifice de fidélisation des gouvernés. Il ne s'agit plus maintenant que de contrôler et de négocier la configuration à chaque instant révocable d'un

---

<sup>40</sup> Formule empruntée à S. S. Andersen, T. Burns, "The European Union and the erosion of parliamentary democracy. A study of post-parliamentary governance in the European Union", p. 229 in : S. S. Andersen, K. A. Eliasse, eds., *How Democratic is it ?*, London, Sage, 1996.

<sup>41</sup> Il ne s'agit pas là d'une sorte de libre affrontement des intérêts particuliers, mais d'un jeu progressivement codifié, opposant des partenaires de force comparable sinon proprement égaux en droit ou philosophiquement, dans lequel les autorités classiquement publiques peinent de plus en plus à faire valoir leurs ressources spécifiques.

<sup>42</sup> Marcel Gauchet note à ce même propos "l'évanouissement du principe qui assurait la supériorité "métaphysique" de la sphère publique [et qui] modifie la nature du rapport de représentation entre la société civile et l'État" (*La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard, 1998, p. 110).

présent en "temps réel" ou "immédiat", à l'instar des responsables des chaînes d'information télévisée en continu (à présent, Kant publierait un billet hebdomadaire dans un magazine).

En troisième lieu, mais toujours dans la perspective temporelle d'une immédiateté désormais dispensée de faire miroiter un futur prometteur, la gouvernance vise seulement à parer des risques, des menaces ou des dangers<sup>43</sup>, non plus à faire aboutir un projet. Elle n'a pour fonction que de conserver ce qui existe déjà, non d'édifier ou de faciliter l'avènement de nouveautés caressantes capables de combler les aspirations ou les rêves des masses. L'aspiration conforme de celles-ci masses doit désormais se réduire au "pourvu que ça dure", avec par surcroît une once de catastrophisme puisque ce sont les catastrophes plutôt que les révolutions ou les guerres à l'ancienne qui impulsent de nos jours les tournants majeurs en matière politique, économique, sociale et culturelle .... Enfin, à ces trois éléments contextuels de fond s'ajoute le fait que le "fonctionnement" de la gouvernance comme procédure de sélection, de cooptation, d'exclusion, de négociation et de décision n'étant le plus couramment envisagé que dans son détail technique, pourrait-on dire, il reste à s'interroger sur sa finalité ou son effet.

Se demander à quoi sert la gouvernance revient il faut l'admettre à succomber honteusement au péché de "fonctionnalisme". Commettons ce péché. Deux observations d'inégale importance viennent dès lors à l'esprit. Première observation : la gouvernance "fonctionne" – ou opère – d'un certain point de vue de manière moins rationnelle que le gouvernement régi sur le mode rationnel-légal à la Max Weber. Elle n'est pas seulement décentralisée et polycentrique, temporaire ou constamment provisoire dans son exercice, également horizontale bien qu'à niveaux multiples. Son recours quasiment exclusif à la négociation plutôt qu'à l'injonction ou à la délibération au sens strict, en tant qu'échange d'arguments, la situe davantage dans le registre du marchandage, de l'arrangement, du "sondage décisionnel", voire de l'intimidation, que dans le domaine de l'élaboration intellectuelle concertée d'un schéma "raisonnable" par lui-même. Mais par contre, d'un autre point de vue, la proximité que la gouvernance entretient avec les politiques contractuelles la soumet en principe à des contraintes de résultats ou au moins d'absence de nuisance ignorées par la logique du gouvernement même démocratique (mieux vaut un bon contrat d'obligations réciproques que toutes les assurances qu'on voudra en matière de transparence, ou que la vague menace d'une possible non-réélection). Bref, la gouvernance serait moins rationnelle que la démocratie dans son processus explicite, mais en revanche plus fiable et responsable dans son action. Comme quoi la non-démocratie pourrait se

---

<sup>43</sup> Dans la ligne de Niklas Luhman, je comprends le risque comme la conséquence indésirable d'une action menée délibérément par une victime éventuelle de celui-ci, la menace comme l'annonce par un acteur extérieur d'un dommage causé à la victime indépendamment de ses actes, et le danger comme un dommage possible non identifié dans sa nature précise, son moment et son auteur (Voir N. Luhman, *Trust and Power*, New York, John Wiley & Sons, 1979).

révéler en quelque façon plus démocratique que la démocratie (simple hypothèse bien entendu).

Non seulement distinguer mais opposer gouvernance et démocratie revient, il est vrai, à s'exprimer comme si la cause était déjà entendue ; et ce, notamment, alors même que la question de la rationalité des processus de décision dans l'une et dans l'autre demeure floue et délicate à trancher. Il y a toutefois une manière supplémentaire d'envisager la rationalité politique, commune aux théoriciens élitistes et aux praticiens qui ont le gouvernement démocratique pour profession. Les uns aussi bien que les autres semblent considérer les professionnels associés en pratique ou en droit à l'exercice de l'autorité comme des acteurs plus rationnels que le peuple des électeurs ; un peuple à leurs yeux versatile, émotif à l'excès et ignorant au delà du tolérable (la mentalité de ce peuple étant celle des avantages acquis plutôt que celle des obligations réciproques équilibrées). Les élitistes n'ont jamais douté de ce handicap populaire. Quant aux politiques, c'est de cette conviction ouverte ou dissimulée que la plupart d'entre eux s'efforcent de tenir compte dans la mesure du possible depuis des éternités (un possible devenu plus limité dans la démocratie représentative des partis).

On objectera qu'envisager cette disposition typique des dirigeants politiques revient à enfoncer une porte ouverte, puisqu'il s'agit du trait le plus éminent de la définition secrète de la démocratie (quelque chose comme son "verset satanique" à la Salman Rushdie, opportunément oblitéré par les versets "romantiques" des poètes-citoyens républicains). C'est pourquoi, afin de s'épargner cette démarche inutile, certains analystes soutiennent qu'au lieu d'opposer de manière un peu naïve gouvernance et démocratie, mieux vaudrait songer à des analogies de tonalité neutre, capables de les confronter sans blesser la sensibilité des démocrates. Ainsi Yannis Papadopoulos, dont la réflexion m'a conduit à écrire ces pages<sup>44</sup>, rappelle-t-il que des rapprochements ont été établis entre la gouvernance ou la gouvernance démocratique et les deux catégories politiques honorablement connues que sont le système consociatif caractéristique des Pays-Bas<sup>45</sup> et le régime néo-corporatiste<sup>46</sup> à la suisse. Sans que Papadopoulos soit en cause, l'ennui tient, malheureusement, à ce que ces rapprochements présentent au minimum deux défauts. Le premier procède de cette contradiction en vertu de laquelle le néo-corporatisme est tenu à charge de la démocratie helvétique quand ses critiques s'interrogent sur sa qualité démocratique (la Suisse

---

<sup>44</sup> Yannis Papadopoulos mentionne la convergence des grands pays européens (Allemagne, France, Royaume Uni) vers des pratiques de négociation généralisées, menées en partie dans le secret et l'informalité, qui étaient jusque là typiques des petits pays consociatifs ou néo-corporatistes (Y. Papadopoulos, "Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance" : des rapports complexes", *op. cit.*, p. 137).

<sup>45</sup> Par référence évidemment à Arendt Lijphart, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in The Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968 ; *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*, London, Yale University Press, 1977, rééd. 1980 .

<sup>46</sup> Voir : Ph. C. Schmitter, "Still the century of corporatism ?" *Review of Politics* (36), 1974, pp. 85-131.

gouvernée par le *Vorort*, l'association locale du patronat), tandis qu'il prend presque figure de brevet de démocratie quand il s'agit de la gouvernance ailleurs qu'en Suisse. Quant au second défaut, il résulte d'un élément très spécifique du système consociatif aussi bien que du régime néo-corporatiste ; soit de celui qui relève de leur institutionnalisation très précise, permanente et topographiquement circonscrite à un cadre national. Pour sa part, la gouvernance est constamment provisoire, ouverte et "despatialisée".

La possibilité – au demeurant moins compromettante – subsiste alors d'associer la gouvernance à une variété ou à une autre de démocratie, nuancée ou dopée par un adjectif plus ou moins flatteur : démocratie participative, démocratie "pluraliste-identitaire-minoritaire" telle que l'observe Marcel Gauchet<sup>47</sup>, pourquoi pas démocratie organique (ce qui, dans ce dernier cas, représente au vrai le comble de l'imprudence lexicale comme on le verra). La notion de démocratie participative paraît de prime abord séduisante en vertu de sa nature remarquablement fumeuse, qui lui permet d'emplir de son éther caressant un immense espace s'étendant par exemple du mode d'élaboration budgétaire participative instaurée par le Parti des travailleurs dans la ville brésilienne de Porto Alegre (siège initial du Forum social mondial) jusqu'aux procédures élaborées par les hauts fonctionnaires européens lorsque, mettons, il consultent successivement les syndicats de betteraviers et les associations de diabétiques pour édicter les normes de l'industrie sucrière (font-ils comme cela ?). C'est alors que la gouvernance et la démocratie participative se confondraient, qu'elles mettraient vraiment en jeu la société civile ou bien la sphère publique – ressuscitée – de Jürgen Habermas. Sauf que l'on perçoit aussitôt l'ironie du rapprochement même s'il est très justifié. En effet, la démocratie participative ressemble trop chez Habermas comme pour le Parti des travailleurs de la municipalité de Porto Alegre ou à Bruxelles à un mécanisme d'accaparement des sites de l'autorité par des minorités cooptées<sup>48</sup> en fonction de règles écrites à l'encre invisible sur du papier transparent<sup>49</sup>. Autrement dit, poser l'analogie avec la gouvernance serait cruel puisque la démocratie participative ne satisfait l'idéal démocratique que de façon perverse. La gentillesse de son nom ne l'empêche pas de participer elle aussi au refoulement démocratique légitime hors de la sphère politique des deux "classes dangereuses", l'une formée par la vile masse d'une population non militante très étrangère aux alternatifs participants, l'autre par la foule vulgaire de tous ceux qui sont absents des réseaux de promotion, défense et illustration des confréries corporatistes de la société civile.

---

<sup>47</sup> M. Gauchet, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard, 1998, p. 122.

<sup>48</sup> À son époque faste des années 1850, la sphère publique de Habermas ne rassemblait que le peuple des instruits lecteurs de journaux qui se rassemblait dans les cafés. De leur côté, les "démocrates participants" de Porto Alegre se circonscrivent de plus en plus à un petit public militant de quelques centaines de personnes dans une cité de plus d'un million d'habitants. Quant aux réseaux bruxellois, ils sont probablement plus "démocratiques" que les précédents, mais tout de même dans une mesure réduite.

<sup>49</sup> J'emprunte comme chacun le voit cette image ironique à l'inoubliable texte de Simon Leys sur l'interprétation des inscriptions inexistantes dans le système totalitaire chinois ("The art of interpreting non existent inscriptions....", *The New York Review of Books* 37 (15), 11 octobre 1990, p. 9).

De son côté, le modèle de la démocratie "pluraliste-identitaire-minoritaire" proposé par Marcel Gauchet<sup>50</sup> cerne mieux l'un des domaines d'application de la gouvernance : celui qui concerne le passage d'une expression libérale individualiste de la citoyenneté et du sentiment national ou patriotique à la poussée "communautariste" d'identités collectives dépassant les individus mais démembrant les collectivités civiques. "L'important, pour les gouvernés, écrit Gauchet, est de se manifester, et l'important, pour les gouvernants, est de manifester leur sollicitude à l'égard des particularités qui rappellent de la sorte leur existence et réclament leur prise en compte"<sup>51</sup>. Jusque là, le processus peut sembler démocratique, et il en va pourquoi pas toujours de même lorsqu'il est précisé qu'il "relativise le choix majoritaire et l'idée de mandat à temps [...] au profit du dialogue au présent entre les détenteurs du pouvoir [...] et les composantes actives de la collectivité"<sup>52</sup>. Mais comme on voit, Gauchet se réfère sans détour aux "composantes actives de la collectivité", en d'autres termes à des minorités à nouveau, sans se préoccuper du fait que la démocratie représentative, qui "représente" avant tout les inactifs au plan politique (les adeptes de la Liberté des Modernes de Benjamin Constant), n'a pas encore cessé de prendre figure d'étalon-or de la démocratie tout court. Avec cela, Gauchet fait de l'exigence de reconnaissance de leur identité communautaire exprimée par certaines populations en particulier "allochtones" le noyau du phénomène qu'il isole. Par conséquent, sa "démocratie des identités" constitue un système à géométrie variable, pétri certes de cooptation, de négociations et de transgression de la plupart des frontières spatiales ou institutionnelles, mais "fonctionnant" trop exclusivement à l'activisme et à la réactivité à l'activisme comme dans les films d'action justement. Et comme elle exclut le gros de la population du corps politique, pour cause de non-activisme, ce n'est qu'une démocratie craintive et sournoise à la façon par exemple de la Monarchie de Juillet en France<sup>53</sup>. Il serait par conséquent inapproprié pour les tenants de la gouvernance de s'en réclamer.

En définitive, le grand problème ou plutôt la finalité majeure de la gouvernance consistent à rendre compatibles deux exigences contraires : d'une part, renforcer le pluralisme sur le plan de sa contribution qualitative à l'amélioration des procédures d'une action politique entendue dans un sens en partie post-étatique ; d'autre part, "déparasiter" quantitativement ce pluralisme en l'allégeant de ses éléments inutiles ou nuisibles à

---

<sup>50</sup> Marcel Gauchet parle il est vrai simplement de modèle "pluraliste-identitaire-minoritaire", en s'abstenant de le qualifier de démocratique. En revanche, il utilise plus loin l'expression de "démocratie des identités" au regard du même objet (*La religion dans la démocratie...*, *op. cit.*, p. 124).

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>53</sup> La Monarchie de Juillet est du reste morte de cette réduction du corps politique aux activistes qui se sont retrouvés sur les barricades. C'est en revanche le suffrage universel masculin regroupant pour l'essentiel les "inactifs" qui a enfin immunisé la France contre la révolution des rues. Plus le corps politique rassemble d'éléments d'un peuple passif, mieux la démocratie se porte en un certain sens substantiel.

l'efficacité. C'est, depuis un certain temps, ce qu'accomplit la *corporate governance* en éliminant des conseils d'administration et des autres instances dirigeantes des entreprises les *non-executives* qui sont réputés faire plus de bien que de mal (d'après Lord Young, président du britannique *Institute of Directors*). Ces amateurs inefficaces cèdent désormais la place aux *executive officers* en retraite, dont la proportion dans les conseils est passée de 75 % en 1995 à 91 % en 2001<sup>54</sup>. Et si le mouvement est moins ouvertement impulsé au niveau des autres espèces de gouvernance, l'objectif demeure identique si l'on en croit l'une des dernières expressions, involontairement symptomatique, associée à la gouvernance européenne.

Il s'agit de l'expression de "démocratie organique", découverte à ma grande stupeur sous la plume peu érudite de Tom Burns dans un document du Parlement européen. Cette formule était en effet très caractéristique de la rhétorique des régimes autoritaires conservateurs ibériques et des gouvernements militaires latino-américains des années 1950-1975 (tout comme celle de "démocratie socialiste" l'était du langage des États satellites de l'Union soviétique entre 1948 à 1989)<sup>55</sup>. La question n'est pas qu'un impair de cette envergure himalayenne met en cause la compétence de certains experts. Il n'y a pas de surprise à cela. Elle est, tout à l'inverse, que l'expression est, bien qu'involontairement, la plus exacte pour désigner la sorte de démocratie avec adjectif à laquelle la gouvernance pourrait s'assimiler. C'est bien à beaucoup d'égards, en laissant de côté leurs procédés directement répressifs, à la "démocratie organique" dont se réclamaient les plus typiques parmi les régimes autoritaires de l'après deuxième guerre mondiale (ainsi le régime franquiste, le gouvernement du Général Pinochet ou le système fortement tutélaire du Président Lee à Singapour).

Quels éléments façonnaient ou caractérisent maintenant ces deux familles de "démocraties organiques" ? D'abord l'institutionnalisation et la mise en œuvre systématique d'un pluralisme limité mais effectif, tel que l'entend Juan Linz dans sa définition du régime autoritaire. L'unique différence, de taille du reste, tient à ce que ce pluralisme se trouvait circonscrit à des fins principalement idéologiques ou macro-politiques dans les dictatures "libérales", tandis qu'il l'est dans un but fonctionnel ou technique dans la gouvernance, afin en somme d'améliorer le rendement de l'appareil de direction d'un pays ou d'une entité quelconque. Dans les dictatures "libérales", l'objectif primordial consistait à protéger l'État contre les pressions de secteurs déclarés indésirables de ce qui s'appelle maintenant la société civile, mais sans exclure aucunement celles d'autres secteurs économiques ou

---

<sup>54</sup> "Designed by committee", *The Economist* 363 (8.277), 15 juin 2002, p. 76.

<sup>55</sup> Voir : T. Burns, *The Future of Parliamentary Democracy : Transition and Challenge in European Governance* (Green paper prepared for the Conference of the Speakers of EU Parliaments. Rome, September 22-24, 2000), Rome, Uppsala, 2000).

sociaux envisagés de manière positive, voire courtisés par le pouvoir autoritaire<sup>56</sup>. Dans la gouvernance, il vise différemment à approcher l'optimum de Pareto<sup>57</sup>, c'est-à-dire à s'affranchir de la contrainte démocratique ou de la pression de la base dans chaque secteur tout en s'abstenant en principe d'en rejeter aucun *a priori* ; ainsi s'agissant d'un syndicat par exemple, par le truchement de négociations au sommet efficaces et rapides dont les dirigeants n'auront pas à rendre compte à la masse des affiliés (cela quand les régimes autoritaires auraient plutôt tendance à museler purement et simplement les syndicats authentiques et à ne négocier en conséquence qu'avec des interlocuteurs complaisants à la représentativité défailante). Ainsi se sont élaborés ou s'élaborent toujours dans une logique de gouvernance des compromis qui ne pourraient aboutir dans le cadre d'un pluralisme ouvert où les négociations buteraient aussitôt sur des mots, des symboles, des perspectives impossible à envisager dans un discours public ; ce alors qu'ils "passent" grâce à une espèce d'"insularisation" des procédures de discussion qui élimine du jeu tous les écueils dont on pense qu'ils le perturberaient sans profit pour le résultat à atteindre<sup>58</sup>.

Un autre point commun à la gouvernance et aux régimes autoritaires à pluralisme limité se rapporte à leur mode de légitimation. Dans la gouvernance, de manière pas toujours explicite il est vrai, l'autorité à tout le moins arbitrale qui représente sous une forme ou une autre la puissance publique tire sa légitimité non pas tant de son *input* clairement démocratique (le mandat électif) mais de son *input* coopté (les intérêts, l'ineffable société civile) et plus encore, probablement, de ses *outputs*, pour reprendre ici le terme retenu par Yannis Papadopoulos<sup>59</sup>, c'est-à-dire de ses résultats économiques. De leur côté, si les régimes autoritaires conservateurs ont tiré au début leur légitimité de leur rôle de rempart contre la révolution sociale ou la subversion communiste, ils ont en revanche recouru de plus en plus, à partir des années 1960, à l'argument de la "performance économique" pour justifier leur maintien dans des pays qui, hors l'aspect politique, ressemblaient de plus en

---

<sup>56</sup> Ainsi le régime franquiste ne prêtait-il attention qu'à certaines organisations de la société civile (et politique) : les associations catholiques modérées, les groupements d'agriculteurs et d'industriels, les sociétés savantes..... De même, la "gouvernance démocratique" privilégie l'écoute de certaines ONG inesquivables.

<sup>57</sup> Ainsi que le signale Yannis Papadopoulos (Y. Papadopoulos, "Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance" : des rapports complexes", *op. cit.*, p. 142).

<sup>58</sup> Les dirigeants autoritaires peuvent d'ailleurs ouvrir singulièrement le spectre du pluralisme limité quand le besoin s'en fait sentir et quand leur intelligence politique le permet. C'est ce qui s'est produit par exemple en 1983 en Uruguay, lorsque le gouvernement militaire a organisé le retour des leaders syndicaux communistes afin de se ménager des interlocuteurs réellement représentatifs. Il faut observer par ailleurs que les objets ou sujets considérés dans la cadre du fonctionnement des régimes autoritaires et dans celui de la gouvernance sont quelquefois les mêmes. Ainsi, par exemple, s'agissant de la privatisation, de la libéralisation et de la dérégulation des facteurs de production et d'échange initiée par le Général Pinochet dans les années 1970, ou davantage encore de sa profonde refonte des services sociaux (assurance maladie à deux vitesses, et surtout introduction des retraites par capitalisation, tous thèmes où l'autoritarisme libéral fut précurseur, puis imité sans qu'on le nomme jamais bien entendu).

<sup>59</sup> Terme utilisé par Yannis Papadopoulos ("Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance" : des rapports complexes", *op. cit.*, p. 153).

plus aux pays industriels avancés<sup>60</sup>. Telle était par exemple la légitimité dont se réclamait le Président Lee Kuan Yew à Singapour, lorsqu'il déclarait : "la démocratie ne conduit pas à une croissance rapide dans les sociétés demeurées agricoles [...] sans les militaires [...] la Corée et Taïwan n'auraient pu se développer aussi vite". Pour Lee encore, l'exemple des Philippines illustre à l'inverse l'incapacité démocratique en matière de développement ; et il ajoutait sans sourciller que "les grands pays européens n'ont pas une tradition très longue de démocratie" et que, "pendant leur ascension vers la richesse, la plupart n'ont pas été moins autoritaires que ceux d'Asie aujourd'hui"<sup>61</sup>. Autrement dit, le rejet plus ou moins provisoire de la démocratie se justifiait au nom de la bonne cause du développement pour les dirigeants autoritaires des années 1960-1980, tandis que les procédures de négociation sans témoins entre partenaires cooptés de la gouvernance le font maintenant au regard de la raison de la "bonne gouvernance"<sup>62</sup>....

Il a déjà été question du troisième trait que la gouvernance partage avec les régimes à pluralisme limité tels que définis par Juan Linz : la prévention du risque plutôt que la réalisation du projet d'avenir comme finalité de l'action publique. La cause est entendue pour la gouvernance (s'agissant de la prévention du risque tel que le conçoit Ulrich Beck). Elle est plus brouillée en revanche pour les régimes à pluralisme limité. La préservation du risque représente leur but primordial évident au départ, puisqu'il s'agit pour eux de protéger une société contre le péril d'une révolution réputée destructrice provoquée ou rendue menaçante par l'irresponsabilité du gouvernement démocratique précédent. Mais, par contre, l'objectif qui s'inscrit plus tard dans la poursuite de la meilleure "performance" ou du meilleur *output* en matière de développement pourrait s'assimiler à première vue à un grand projet pour le futur (accompagnant de toute façon une "désacralisation" d'un gouvernement autoritaire exercé par des techniciens dépolitisés et sans idéologie explicite). Ce n'est toutefois qu'une impression à infirmer ; il n'y a pas de grand projet. Le risque auquel l'autoritarisme s'efforce de parer est celui de la rechute dans les errements et la corruption des gouvernements démocratiques passés, auxquels il s'agit en fin de compte de substituer une "bonne gouvernance" dont le moment initial sera autoritaire.

L'intention n'était pas ici de provoquer mais de laisser perplexe, avec cette inquiétude que les réflexions qui viennent d'être livrées ne risquent probablement pas tant de choquer

---

<sup>60</sup> Voir : G. Hermet, "L'autoritarisme", pp. 286-287 in : M. Grawitz, J. Leca, dir., *Traité de science politique. 2 : Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1985.

<sup>61</sup> Interview de l'ex-président singapourien Lee Kuan Yew in : *The Economist* 320 (7.713), 29 juin 1991, pp. 17-20. Dans la même perspective de légitimation de la semi-dictature par l'excellence de sa performance économique, on peut rapporter également les propos de l'ex-président thaïlandais Anand Panyarachum : "Je bénéficie de l'absence totale de démocratie. Les décisions du gouvernement sont plus rapides, plus transparentes. Dans un pays en développement, la démocratie, c'est un luxe" (*Journal de Genève*, 19 mai 1992, p. 3).

<sup>62</sup> Voir : G. Wormser, "La négociation, norme fonctionnelle d'un bien public mondial ?", p. 41 in : F. Constantin, dir., *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 2002.

que de sembler erronées à la première lecture. Car, bien entendu, le *Leitmotiv* de la gouvernance mondiale aussi bien que de sa sœur n'est aucunement d'encourager certains pays à adopter des régimes autoritaires en vue d'améliorer leur sort. Le mot d'ordre est "la démocratie", à forcer partout coûte que coûte. Qu'on ne s'y trompe pas cependant. La démocratie n'est plus qu'un "mot hurra" depuis qu'elle est devenue simplement le label du principe d'ordre mondial orthodoxe (Supprimez la peine capitale et cessez de fumer dans les aéroports et vous serez démocratiques...). Plus personne ou presque (les islamistes violents) n'a par conséquent la faculté d'en faire l'économie (pourrait-on charmer quiconque en parlant par exemple de "néocratie" pour signifier la même chose ?). Il s'agit de prononcer le mot, comme les chefs des autoritaires "démocraties organiques"<sup>63</sup> ne s'en sont pas privés naguère et comme les amants de la gouvernance le font maintenant avec talent. C'est ainsi que, par addition, ils obtiennent la "gouvernance démocratique". Mais rien n'empêche bien entendu de comprendre la gouvernance tout court autrement, comme un guide analytique très capable de suggérer d'excellentes questions sur le "management" des affaires qui ne sont plus tout-à-fait publiques. Ou bien d'estimer qu'il ne sera bientôt plus question de "démocratie organique", le premier terme devenant trop compromettant, et que l'on ne se référera plus à la gouvernance que comme à une "hétérarchie", un troisième mode de coordination des affaires publiques-privées à côté du marché et de la hiérarchie bureaucratique<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> On disait également "démocratie sociale de marché" au Chili, dans les dernières années du gouvernement militaire.

<sup>64</sup> Le terme "hétérarchie" est emprunté à Bob Jessop ("The rise of governance and the risk of failure : the cas of economic development", *Revue internationale des sciences sociales* (155), mars 1998, pp. 29-49).