

## LA GOUVERNANCE : POLYSÉMIQUE, BANALE ET NEUTRE ?

### GOVERNANCE: POLYSEMIC, TRIVIAL AND NEUTRAL?

Marc Hufty\*

#### Abstract

*Based on concrete examples this paper discusses different understandings of the concept "governance" and summerizes ten years of a research program aimed at giving it a rigorous definition and method. It asks the question if the concept can be used in serious research, as there has been very little improvement in its definition. The answer given here is both pessimistic and optimistic. Maybe it is time to call the death of governance as a scientific term, victim of techno-management fashion. Can it still be saved?*

**Keywords:** Governance, the Governance Analytical Framework, public policies, interpretative approaches, representations.

#### Introduction

Le point de départ de cette réflexion est un étonnement: il semble que nous n'ayons pas avancé d'un pas concernant la précision et l'opérationnalisation du concept de gouvernance depuis 20 ans malgré de nombreuses tentatives.

---

\* Dr. Marc Marc Hufty (PhD 1997 IUHEI), est professeur en études du développement à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève, Suisse. Il travaille principalement à partir de l'écologie politique sur des thèmes liés à la gouvernance de la biodiversité et des ressources naturelles. Contact: marc.hufty@graduateinstitute.ch

Premier constat, l'utilisation du concept s'est diffusé à tous les niveaux de la société. Dans le milieu académique, certains collègues qui refusaient d'y toucher il y a quelques années en ont fait un de leurs axes de recherche principaux. Comme champignons après la pluie, des groupes de recherche se sont créés autour de la gouvernance de divers « objets » (au sens sociologique de phénomènes sociaux). Les administrations universitaires, les entreprises, les conseils municipaux, les gouvernements, les organisations internationales, parfois les individus, se réfèrent à la « gouvernance ». La gouvernance telle qu'elle se pratique se situe quelque part entre le politique, c'est-à-dire la confrontation de points de vue différents relativement à la manière de traiter des objets de valeur dans une société, donc des relations de pouvoir, et la gestion, la discussion autour de la meilleure façon d'utiliser les ressources et moyens à disposition en vue d'un objectif spécifique, où le politique est évacué au profit d'une régulation de nature technocratique. Elle n'est en tout cas plus un projet normatif de changement social, ce qu'elle a pu être avec la « gouvernance moderne » ou avec la « bonne gouvernance ».<sup>1</sup>

Dans son usage quotidien, le concept de gouvernance est lui-même un objet sémantiquement flou, qui permet de créer des zones de consensus tactique dans des contextes spécifiques. Cette polysémie fonctionnelle<sup>2</sup> permet une sorte de « malentendu productif »<sup>3</sup>: « le recours à un langage neutralisé s'impose toutes les fois qu'il s'agit d'établir un consensus pratique entre des agents ou des groupes d'agents dotés d'intérêts différents ».<sup>4</sup> En ce sens, le concept de gouvernance est banalisé et neutralisé, ce qui est en soi un phénomène méritant que l'on s'y intéresse.

Second constat, alors que l'on pourrait croire que le milieu académique a progressé dans la précision et l'opérationnalisation du concept, ce à quoi tend par définition le processus classique de production scientifique, ce

---

<sup>1</sup> Marc Hufty, "Governance: Exploring four approaches and their relevance to research, in Urs Wiesmann and Hans Hurni (ed.), *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Bern: Geographica Bernensia, 2011, pp. 165-183.

<sup>2</sup> En linguistique, la capacité d'un même mot d'avoir plusieurs sens, déterminés par leur fonction.

<sup>3</sup> Paul Bohannan, "The Differing Realms of the Law," in *American Anthropologist*, 67, no. 6, 1965, pp. 33-42.

<sup>4</sup> Pierre Bourdieu, *Science de la science et réflexivité*, Paris: Raisons d'Agir, 2001.

n'est visiblement pas le cas. En observant les colloques scientifiques articulés autour de la gouvernance, je suis frappé de constater à quel point les sujets proposés – légitimes en soi – reproduisent cette polysémie, comme s'il n'y avait pas de cumul du savoir concernant ce concept. Dans le milieu de la recherche, la gouvernance reste une sorte de fourre-tout qui, en son sens le plus large, recoupe le concept de politique (le politique, la politique, les politiques) mais aussi la régulation et la gestion.

Face à cette banalisation, neutralisation et absence de cumul du savoir, faut-il en finir avec la « gouvernance »? En s'inspirant de la sociologie de la traduction, y a-t-il encore une controverse – une *disputatio* – autour du concept de gouvernance, devrait-il y en avoir une, ou doit-on considérer la controverse comme résolue par la banalisation? L'existence d'une controverse impliquerait que nous sommes encore dans la « boîte noire » fonctionnaliste, au coeur de chaînes concurrentes de « traduction » et de « co-construction », et qu'un consensus pourrait encore émerger. Le concept est-il devenu si banal et neutre qu'il se situe déjà hors de la sphère scientifique?

Pour faire court et de façon un peu provocante, j'incline à penser que ce concept n'a pas d'avenir comme outil intellectuel dans la panoplie des sciences sociales, excepté dans des conditions relativement contraignantes, seules à même de permettre une utilisation précise. Autrement, le concept est comme le disent certains collègues, épuisé. Je vais tenter de m'en expliquer dans cet article qui est divisé en deux parties: un résumé de mes recherches en vue d'opérationnaliser le concept, que je considère comme une des voies possibles vers un consensus, et une réflexion sur les représentations et usages de la gouvernance.

## Un concept utile?

J'ai commencé à réfléchir à la gouvernance vers 2000, dans le cadre d'un groupe de jeunes chercheurs à l'Institut universitaire d'études du développement (Genève). Cette réflexion s'est par la suite étendue sur plus

de 10 ans en diverses étapes : une archéologie de sa ré-apparition, un recensement de ses usages, le développement d'un modèle d'analyse, des recherches sur le terrain et une série de publications.

L'interrogation fondamentale qui a animé les premiers temps de cette réflexion ont été de savoir si, au-delà des effets de mode et de son utilisation comme outil normatif, le concept avait un potentiel scientifique. Une motivation en opposition à la vision de nombreux collègues – ceux-là mêmes qui l'utilisent aujourd'hui – qui le considérait soit comme un instrument de la panoplie néo-libérale, soit comme un gadget sans grand intérêt.

Dans une série de textes portant sur des thèmes comme la décentralisation, la citoyenneté, les rapports privé-public, la gestion urbaine, l'environnement, les institutions économiques, les savoirs traditionnels, la démocratie ou la construction de l'Etat postcolonial, nous sommes arrivés à la conclusion que le concept apparaissait potentiellement utile<sup>5</sup>. Il permettait de jeter une passerelle entre des disciplines, des approches et des domaines variés. Mais son manque de fondements scientifiques et la nécessité de le déconstruire et de le reconstruire à partir de ses usages impliquait de poursuivre le travail de réflexion.

## **Vers une opérationnalisation du concept**

Il manquait particulièrement un recensement plus fin de ses usages, de leurs objets, de leurs définitions et de leurs méthodes. Quelles étaient les approches théoriques faisant usage du concept de gouvernance et leurs fondements épistémologiques? Quels étaient les positionnements des auteurs ou des usagers?

---

<sup>5</sup> Marc Hufty, "L'objet gouvernance", in Marc Hufty, Alexandre Dorneier-Freire, Pauline Plagnat et Vanessa Neumann (ed.), *Jeux de gouvernance: regards et réflexions sur un concept*, Genève et Paris: Institut universitaire d'études du développement et Karthala, 2007, pp. 13–28.

Une série de problèmes de « cohérence » ont rapidement émergé. Tout d'abord, la gouvernance n'était pas clairement différenciée de termes proches. Certains auteurs l'utilisaient par exemple comme synonyme de gouvernement ou de la façon dont l'autorité publique est exercée, un usage qui perdure. Ensuite, les usages étaient inconsistants : chez le même auteur, parfois dans un même texte, ou dans des publications communes, il prenait des sens différents, ne désignant pas les mêmes objets ou les mêmes classes d'objet.

Les collègues critiquant le concept avaient partiellement raison, un des usages les plus communs de la gouvernance étant lié à son instrumentalisation politique, en particulier par la Banque mondiale, qui en avait fait un outil de sa panoplie de transformation des sociétés du Sud, la « bonne gouvernance ». Le concept était donc « plombé » (idéologiquement chargé) et le monde partagé entre ceux qui y voyaient un programme politique et ceux qui y voyaient un outil analytique potentiel ; un symptôme de cette tension étant la difficulté de convaincre nos collègues latino-américains d'utiliser le concept dans leurs recherches effectuées dans le cadre d'un programme de recherche portant précisément sur ... la gouvernance.<sup>6</sup>

Cette polysémie ou ce flou sémantique ne devrait pas constituer un obstacle de principe à son utilisation. En effet, la plupart des concepts utilisés en sciences sociales sont instables, que l'on pense à « Etat », « démocratie », « crise », « développement », etc. Ce qui constitue d'ailleurs une des raisons pour lesquelles il semble difficile de cumuler la connaissance en sciences sociales. Il existe apparemment une tension insoluble entre la diffusion et la précision d'un terme. Plus un terme est utilisé, plus il prend de sens différents, moins il est spécifique. En tant que chercheurs, nous sommes toutefois dans l'obligation d'une certaine précision conceptuelle, sous peine de réinventer constamment, de rester dans le descriptif, ou de se contenter de raconter des histoires l'hiver autour du poêle.

Cette réflexion nous a conduit logiquement à l'étape suivante. Si l'on prenait le concept au sérieux, si nous souhaitions en faire un outil de la panoplie des sciences sociales, il devenait nécessaire d'en recenser les usages, de distinguer sur la base de critères explicites les usages

---

<sup>6</sup> <http://www.north-south.unibe.ch>, 9.12.2015

analytiques (potentiellement scientifiques) des usages politiques, normatifs ou du sens commun, et de développer pour nous-même – et plus si entente – un usage qui lui donne un objet délimité, qui le définisse en fixant les limites de ce qui est ou n'est pas un phénomène de gouvernance, ainsi que de lui associer une méthodologie permettant de l'observer et de l'inscrire dans une tradition interprétative. Nombreux étaient ceux qui à l'époque menaient une réflexion dans ce sens, tels Jan Kooiman, Oliver Williamson Roderick Rhodes, Pierre Calame, Bob Jessop, Jean-François Merrien Joan Pratts.

Dans une série d'allers-et-retours entre recherches de terrain (dans les champs de la santé, l'environnement, la sécurité, la citoyenneté, etc.) et la réflexion, nous nous sommes attelés à un travail ontologique, épistémologique et théorique. Dans le cadre de recherches concernant principalement les pays du Sud, le cahier des charges se précisera, ébauché dans un premier effort de synthèse<sup>7</sup> : cette approche doit être généralisable (concerner toutes les sociétés), réaliste (parler de faits observables), non-normative (ne pas proposer un modèle de société a priori), interdisciplinaire (permettant d'observer des objets empiriques réels dans leur complexité, avant leur division par les disciplines), comparative, réflexive (supposant un regard critique du chercheur sur sa propre démarche) et opérationnelle (comportant une méthodologie d'observation des faits accessible aussi bien aux chercheurs qu'aux non-spécialistes).

Il en est ressorti deux corps de travaux principaux, d'une part un recensement des utilisations du concept, discriminant dans un premier temps les usages idéologiques ou normatifs des usages analytiques<sup>8</sup>, et d'autre part, en bout de chaîne, un outil, le « cadre analytique de la gouvernance ».<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Marc Hufty, "L'objet gouvernance", *op.cit.*

<sup>8</sup> Marc Hufty, "Governance: Exploring four approaches..." *op.cit.*

<sup>9</sup> Marc Hufty, "Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF)," in Urs Wiesmann and Hans Hurni (ed.), *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Bern: Geographica Bernensia, pp. 403–424.

## Le cadre analytique de la gouvernance

Forcément restrictif, le « Cadre analytique de la gouvernance » implique tout d'abord une délimitation de l'objet examiné, même si dans le cas précis celui-ci est relativement large. La gouvernance y est donc définie comme « les processus collectifs, formels et informels, qui déterminent, dans une société donnée et relativement aux affaires publiques, la manière dont les décisions sont prises, et dont les normes et les institutions sociales s'élaborent ». Dans toute société, qu'elle soit locale, nationale ou internationale, grande ou petite, à toute époque, on peut observer des processus correspondant à cette définition. Toute société élabore ses propres processus et modèles de gouvernance – plus ou moins hiérarchiques, plus ou moins formels, plus ou moins inclusifs. Elle élabore ses propres systèmes de prise de décision ou de résolution des conflits entre ses membres, ses normes sociales (juridiques ou coutumières, formelles ou informelles) et les institutions qui permettent à ses membres de coexister et de coopérer, même si la société est dépourvue d'un gouvernement comme c'est le cas de certains groupes indigènes.<sup>10</sup>

Une définition aussi large peut-elle être opérationnelle? Oui, à condition de s'accompagner d'une méthodologie qui permette d'en observer empiriquement, sur le terrain, les caractéristiques. Le Cadre analytique de la gouvernance (CAG) va s'élaborer progressivement au fil d'une série d'observation, de réflexions et de publications menées au sein de l'IUED<sup>11</sup>, à l'aide de différents réseaux et groupes de recherche, principalement en Amérique latine (CRDI-Montevideo, PAHO, Ceil-Piette, Agruco, CIDES). Il va s'articuler autour de cinq éléments permettant l'analyse : les enjeux ou problèmes, les acteurs, les points nodaux, les normes et les processus.

Les enjeux d'une situation de gouvernance donnée sont souvent présentés unilatéralement. Il est difficile pour un acteur de reconnaître la vision d'autres acteurs que soi-même et d'accepter que cette différence est une

---

<sup>10</sup> Pierre Clastres, *La Société contre l'État*, Paris: Les éditions de Minuit, 1974.

<sup>11</sup> Institut universitaire d'études du développement, fusionné en 2008 dans l'Institut de hautes études internationales et du développement.

source majeure d'incompréhension. Sans tomber dans un idéalisme naïf qui effacerait certains conflits fondamentaux, la reconnaissance de la différence peut contribuer à la résolution de nombreux conflits et les enjeux, même s'ils apparaissent déterminés à l'avance, peuvent évoluer au cours d'un processus de gouvernance.

Différents acteurs dans une situation de gouvernance ont des visions distinctes d'une situation et de ses enjeux. Par exemple dans une situation de au Brésil, il semble présomptueux de déterminer à l'avance que le problème est la « déforestation ». Pour les éleveurs, les chercheurs d'or ou les cultivateurs de soja, la déforestation est utile et nécessaire à leur office. La question ici est de déterminer qui définit la situation comme un problème de « déforestation » (l'Etat, les environnementalistes?) et de comprendre comment sont construits les problèmes et les enjeux, et surtout quel est le processus par lequel certain acteurs acquièrent la capacité de déterminer les enjeux et d'imposer un discours. Différents outils permettent d'analyser ces processus, l'analyse critique de discours<sup>12</sup>, la sociologie de la transaction<sup>13</sup>, l'approche des « coalitions de cause »<sup>14</sup> qui observe la formation des coalitions à partir de compromis internes et d'une radicalisation, par exemple conservationnistes, autochtones et scientifiques d'un côté, éleveurs, chercheurs d'or et cultivateurs de l'autre.

Le chercheur, qui a ses propres valeurs, devra tenir compte de l'existence de ces processus. Il s'agit donc dans un premier temps de déconstruire ce qui est souvent un impensé, le processus qui a mené à ce que les enjeux soient présentés de telle ou telle façon, à ce que s'établisse un discours « dominant » (« un ensemble spécifique d'idées, de concepts, de

---

<sup>12</sup> Michel Foucault, *L'ordre du discours*, Paris: Gallimard, 1971 ; Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire: l'économie des changes linguistiques*, Paris: Fayard, 1982 ; Norman Fairclough, *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press, 1993 ; Teun van Dijk, "Principles of critical discourse analysis," in *Discourse & Society* 4, No. 2, 1993, pp. 249-283 ; Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

<sup>13</sup> Michel Callon, "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc", in *L'Année sociologique* 36, 1986, pp. 169-208.

<sup>14</sup> Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith, "The advocacy coalition framework: An assessment," in Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 1999, pp. 117-166.

catégorisations produites, reproduites et transformées en des ensembles spécifiques de pratiques, au travers desquelles un sens est donné aux réalités physiques et sociales »<sup>15</sup>).

Les acteurs du processus de gouvernance, quant à eux, sont de diverses natures. Ils peuvent être formels, reconnus par les autorités légales ou traditionnelles, ou informels, c'est-à-dire non reconnus légalement. Cette reconnaissance, ce droit à la participation au processus de gouvernance est lui-même l'objet d'un processus de « méta-gouvernance », déterminant qui a la légitimité de participer ou non au processus, qui est lui aussi fondamental. La reconnaissance d'un acteur pouvant constituer un enjeu majeur de justice sociale. Les acteurs, porteurs d'enjeux, de visions et de valeurs ou de normes qui peuvent être complémentaires ou opposées, mobilisent leurs « capitaux » au sens de Bourdieu et par des jeux de pouvoir et d'influence, tentent de faire valoir leur vision ou de se positionner dans le processus de gouvernance.

Ces acteurs interagissent au sein de ce que nous qualifions de points nodaux, des espaces sociaux de dialogue et d'affrontement autour d'un objet, qui sont appelés de différentes façons dans différentes traditions sociologique, arènes locales<sup>16</sup> ou interfaces sociales<sup>17</sup>. Se mettent en place dans ce processus (défini comme l'évolution historique des interactions), des normes (des croyances au sujet des comportements acceptable ou non), des mécanismes de sanctions positives ou négatives et finalement, des institutions (des ensembles persistants de normes institutionnalisées, légitimées et intériorisées par les acteurs). Ces normes orientent le comportement des acteurs et sont modifiées par l'action collective, comme le souligne l'économie institutionnelle. Nous identifions trois types de normes, chacune renvoyant à différents niveaux d'analyse : les méta-normes, qui se rapportent aux principes qui orientent le processus, définissant des valeurs largement partagées (par exemple développement durable, propriété privée, etc.) ; les normes constitutives, qui définissent les mécanismes organisationnels et institutionnels liés au fonctionnement sectoriel de l'objet ou du scénario étudié (par exemple l'organigramme

---

<sup>15</sup> Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse*, op.cit., p. 44.

<sup>16</sup> Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et Développement*, Paris: Karthala, 1995.

<sup>17</sup> Norman Long, *Development Sociology: Actor Perspectives*, London: Routledge, 2001.

d'une organisation) ; et les normes régulatrices, qui définissent les règles de conduite permettant de préciser ce qui est approprié du point de vue de la société en termes de comportement, ce que chacun doit ou peut faire, et définissant des sanctions positives (approbation, récompense) ou négatives (désapprobation, punition).

Chacun de ces éléments est observable par des techniques spécifiques, appartenant à diverses disciplines des sciences sociales, utilisées en fonction de l'objet étudié et de l'inclination de la personne ou de l'équipe qui utilise le Cadre analytique de la gouvernance. La définition proposée facilite la délimitation de ce qui est et ce qui n'est pas de la gouvernance, et les cinq outils proposés en font une méthodologie cohérente facilitant l'observation empirique de la gouvernance. Le CAG a été conçu à un premier niveau comme « relativement simple », pouvant être utilisé par des chercheurs, analystes ou consultants non scientifiques ou non familiers avec les approches des sciences sociales.

Le cadre analytique proposé contribue donc, me semble-t-il, à donner sa place à la gouvernance dans la recherche scientifique en permettant un consensus, soit une sortie de controverse. Il connaît un succès croissant démontré par deux indicateurs : d'une part nombre des consultations sur les sites mettant à disposition les différentes versions du CAG (entre autres *Academia*, *Social Science Research Network*, la *Revue Fédéralisme-Régionalisme*). Et, plus important, les utilisations du CAG dans des études ou des recherches, sur lesquelles il n'est pas possible d'entrer en détail, mais qui se situent dans plusieurs disciplines et sur des thèmes divers, principalement liés à l'environnement, à l'action publique et à la santé publique. Elles impliquent généralement des situations complexes et conflictuelles, pour lesquelles le CAG constitue une clé d'entrée sur le terrain, pouvant conduire à la description approfondie d'une situation et à son analyse.

Le CAG représente une piste permettant de transformer un concept plutôt vague et souvent incohérent en une méthodologie empirique et rigoureuse. Ce n'est bien sûr pas la seule piste, mais celle-ci présente l'avantage d'être conçue comme un *Meccano*, un outil à degrés de complexité variables, simple, mais qui peut conduire à des lectures interprétatives plus complexes.

## Ouverture sur les sciences interprétatives

A un second niveau donc, brièvement introduit ci-dessus en me référant aux travaux de la sociologie de la traduction ou à l'analyse critique de discours, le CAG s'ouvre sur les sciences interprétatives, un pas qui demande toutefois une certaine familiarité avec les questionnements épistémologiques des sciences sociales, certainement plus accessible aux sociologues ou anthropologues, pour qui les débats épistémologiques sont indissociables de leur formation, qu'à d'autres disciplines, qui remettent rarement en question leurs postulats. Il s'agit, au-delà du descriptif ou du prescriptif, de donner du sens au social, de le placer dans un contexte historique et culturel, de s'intéresser au tissu des relations sociales dans leur complexité, de comprendre, au sens wébérien, en opposition, éventuellement en complémentarité, à une épistémologie mécaniste-positiviste.

Mon approche personnelle est constructiviste, ce qui implique entre autres que les objets des sciences, les concepts, les théories, les normes et institutions, n'ont pas d'existence *sociale* en dehors de ceux qui les observent ou les co-construisent. Certains existent bien entendu en-dehors de l'observateur, mais c'est l'observateur qui leur donne un nom et un sens, en fonction de sa vision du monde, donc de son interprétation. Les institutions sociales, par exemple, même si elles produites par l'humanité ont une existence sociale propre, nous ne pouvons pas les faire disparaître par la volonté.<sup>18</sup> Comme systèmes de normes cohérents et qui perdurent (ma définition), elles nous influencent, nous contraignent et nous facilitent la vie, mais c'est en les nommant que l'on peut les observer. Dès lors elles existent conceptuellement. De même les classes sociales. Nous voyons certes des différences, mais le concept de classe est abstrait et naît d'une réflexion. A partir de là les classes sociales (dont il existe plusieurs définitions selon que l'on est marxiste ou libéral) existent puisque nous pouvons les observer et avons un consensus sur leur existence. Au final,

---

<sup>18</sup> Peter Berger and Thomas Luckman, *The social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Doubleday, 1966.

quel que soit le point de départ, cette itérativité entre la conceptualisation et l'existence des objets est constitutive d'une approche constructiviste. Elle remet en question, bien entendu, le programme d'une science « réaliste », tel que l'exprime Mucchielli<sup>19</sup> :

[O]n se rend compte de plus en plus, avec le recul du regard historique sur l'élaboration des sciences et de leurs résultats, que la « réalité » étudiée par les sciences, est une construction intellectuelle qui dépend des prérequis conceptuels et théoriques pris comme référentiels. (...) On découvre que la « réalité » est façonnée par des « équations de départ », agissant comme des « lunettes intellectuelles ».

Il est clair que les sens donnés aux objets sont différents selon l'observateur ou l'acteur, de même qu'il existe des objets identiques nommés différemment par différents observateurs/acteurs ou encore des objets qui portent le même nom mais qui sont conçus de manière complètement différente en fonction des visions ou plus simplement des angles de vision, comme c'est le cas des classes sociales, mais aussi des réseaux d'amitié, de voisinage ou de travail par exemple, qui peuvent être vus comme produisant/reproduisant une certaine culture pour l'anthropologue, ou comme du « capital social », élément constitutif du tissu politique et économique nécessaire pour la croissance, pour un politologue comme Robert Putnam<sup>20</sup>. Autre exemple encore, le marché, dans lequel l'économiste néo-classique voit le point abstrait de rencontre entre l'offre et la demande, alors que l'historien ou l'anthropologue y perçoit un lieu physique d'interactions sociales multiples, et l'institutionnaliste, qu'il soit juriste, historien, économiste ou politologue, un ensemble complexe d'institutions sociales, c'est-à-dire de règles et de normes. L'échange existe, mais le concept de marché est abstrait, construit.

Si l'on s'inscrit dans le programme constructiviste, l'objet de recherche principal devient la façon dont les objets sont socialement construits ou co-construits, comment la connaissance, les concepts, les théories, les normes

<sup>19</sup> Alex Mucchielli, "Le développement des méthodes qualitatives et l'approche constructiviste des phénomènes humains", in *Recherches qualitatives*, No. 1, 2005, p. 7.

<sup>20</sup> Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000.

et les institutions s'élaborent dans chaque société. En grande partie, cela passe par des représentations. Contre le sens commun qui voudrait que ce soit les objets pré-existants qui donnent naissance aux représentations, ou le monde en-dehors qui donne naissance à la connaissance scientifique, les représentations construisent les objets par des mécanismes intellectuels<sup>21</sup>, comme le jeu des miroirs conceptuels de la pipe de Magritte.<sup>22</sup> Une représentation sociale est l'image mentale d'un objet qui s'exprime par un signe (un syntagme, un mot ou groupe de mot). Elle est socialement élaborée et concourt à la construction d'une réalité commune à un groupe.<sup>23</sup> Pour Morin,<sup>24</sup> elle est une synthèse cognitive, construite itérativement dans un schéma interne-externe par l'action du réel sur nos sens, par notre mémoire et nos fantasmes et par les projections de la représentation sur la réalité. Elle acquiert progressivement une certaine stabilité, finissant par être dotée d'une vie propre, comme dans la « noosphère » de Teilhard de Chardin.<sup>25</sup> Comme co-construction sociale, elle est une relation qu'elle symbolise tout en produisant un effet. La représentation est donc chargée du contexte dans lequel elle s'élabore, des normes dominantes, du langage, des discours, de identités et des visions du monde. Elle produit et reproduit ce contexte. Pour faire l'analyse d'une représentation, il est possible d'en discerner divers éléments : le sens (l'objet représenté), le noyau central (les éléments qui donnent sa signification à la représentation, soit la relation de l'objet au groupe et le système sous-tendu des valeurs et des normes), l'ancrage social (ses fonctions en terme d'interprétation des événements et d'orientation des conduites), son utilité (en terme de communication au sein du groupe), le cadre de pensée dans lequel elle s'inscrit (son référentiel, au sens de Jobert et Muller<sup>26</sup>, dans leur approche cognitive des politiques publiques).

---

<sup>21</sup> Sergio Sismondo, "Some social constructions," in *Social Studies of Science* 23, 1993, pp. 515-553.

<sup>22</sup> Michel Foucault, *Ceci n'est pas une pipe*, Paris: Fata Morgana, 1973.

<sup>23</sup> Denise Jodelet, *Les représentations sociales*, Paris: Presses universitaires de France, 1994.

<sup>24</sup> Edgar Morin, *La méthode: La connaissance de la connaissance*, Paris: Seuil, 1986.

<sup>25</sup> Pierre Teilhard de Chardin, *La Place de l'Homme dans la Nature*, Paris: Seuil, 1956.

<sup>26</sup> Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris: Presses universitaires de France, 1987.

## Les représentations de la gouvernance

Si l'on applique cette réflexion au concept de gouvernance, nous avons donc des mondes parallèles de la gouvernance, une variété des usages – des représentations – qui tout en ayant des points communs, vivent des existences propres. Il est donc nécessaire encore une fois de revenir sur l'inventaire de ces représentations, en se posant un certain nombre de questions. C'est là un travail de Sisyphe, tout le temps à recommencer, quelque peu absurde donc, qui suppose de recenser chaque utilisation – ce qui est impossible : une interrogation sur Google en 2015 donne 141 millions d'occurrences en anglais et 17 million en français. Il nous faut donc, par une opération de distillation, simplifier et regrouper des sens proches pour en faire des catégories, que nous appellerons « représentations ». Pour chaque usage recensé de la gouvernance, il s'agit donc généralement de comprendre quel est son objet : quelle est l'image qui s'impose à l'auteur ou à l'intervenant lorsqu'il se réfère à la gouvernance? Cette image est-elle stable ? L'objet signifié a-t-il été soumis à un processus systématique de réflexion et de définition? Est-il cohérent ? Quels en sont le noyau central, l'ancrage social, l'utilité et le cadre de pensée ?

### a. La gouvernance comme l'action d'un gouvernement

Une première catégorie de représentations, la plus générale, est celle qui consiste à utiliser le concept de gouvernance au sens de l'action d'un gouvernement ou comme synonyme de gouvernement. Très logiquement, si le gouvernement gouverne, ce qu'il fait est de la gouvernance. C'est le sens et l'usage ancien du terme, *kubernân* en grec, *gubernare* en latin, qui se réfère au pilotage d'un navire. C'est par exemple la définition proposée par la Banque mondiale, dans son document en ligne « What is Governance? Arriving at a Common Understanding of "Governance" »<sup>27</sup> :

---

<sup>27</sup> <http://web.worldbank.org/>, consulté le 28.10.2014. Il est à noter que l'on trouve de multiples définitions, pas toujours cohérentes, dans les documents de la Banque, la plus courte étant tirée du tout premier document – historique – de cet organisme qui s'y réfère : « the exercise of political power to manage a nation's affairs » (World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, Washington: World Bank, 1989, p. 61).

*Conceptually, governance (as opposed to “good” governance) can be defined as the rule of the rulers, typically within a given set of rules. One might conclude that governance is the process – by which authority is conferred on rulers, by which they make the rules, and by which those rules are enforced and modified. Thus, understanding governance requires an identification of both the rulers and the rules, as well as the various processes by which they are selected, defined, and linked together and with the society generally.*

Par extention, dans une acceptation large du concept de gouvernement, qui va au-delà du gouvernement national, on trouve fréquemment l'expression de « gouvernement d'entreprise ou gouvernance », termes présentés comme synonymes et définis comme « l'ensemble des règles qui régissent la manière dont les entreprises sont contrôlées et dirigées. Il répartit les droits et les obligations des différents intervenants au sein de l'entreprise, tels que les actionnaires ou les dirigeants, et pose les règles et les procédures de prise de décision »<sup>28</sup>. Cette définition s'applique aussi bien aux entreprises privées qu'aux organismes publics. L'Organisation mondiale de la santé, par exemple, présente sur son site une page qui a pour titre « Gouvernance » et présente de fait sa structure organisationnelle et les attributions de chaque organe, Assemblée mondiale de la Santé, Directeur général, Conseil exécutif et Secrétariat.<sup>29</sup> Autre exemple, l'Agence française de développement présente sa « Gouvernance et direction » qui repose « sur un ensemble de structures garantissant la transparence de son fonctionnement et sa bonne gestion ».<sup>30</sup> Le terme de gouvernance a ici un sens descriptif – a-politique / technocratique – et remplace des termes précédemment utilisés comme la structure administrative de l'organisation. La critique la plus directe de cet usage est celle de son « inutilité », comme l'écrit Le Galès<sup>31</sup> : « C. Lefevre, qui étudié l'usage des termes de gouvernance et de gouvernement dans la littérature américaine conclut que les deux termes sont employés de façon équivalente et il n'y donc pas lieu d'importer ce terme ».

---

<sup>28</sup> [www.lafinancepourtous.com/Decryptages/Mots-de-la-finance/Gouvernement-ou-gouvernance-d-entreprise](http://www.lafinancepourtous.com/Decryptages/Mots-de-la-finance/Gouvernement-ou-gouvernance-d-entreprise), consulté le 27.10.2014.

<sup>29</sup> [www.who.int/governance/fr/](http://www.who.int/governance/fr/), consulté le 27.10.2014.

<sup>30</sup> [www.afd.fr/home/AFD/presentation-afd/GouvernanceAFD](http://www.afd.fr/home/AFD/presentation-afd/GouvernanceAFD), consulté le 27.10.2014.

<sup>31</sup> Patrick Le Galès, Le Gales, P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", in *Revue française de science politique* 45, No. 1, 1995, p. 59.

Pourquoi dans ce cas utiliser le concept de gouvernance pour remplacer des termes auparavant satisfaisants ? L'hypothèse la plus plausible, me semble-t-il, au-delà de l'effet de mode, est la volonté d'inscrire le gouvernement ou l'administration du bon côté après les critiques dévastatrices, intellectuellement mais surtout politiquement, de la nouvelle gestion publique et du néolibéralisme. Il est possible qu'il y ait une réelle différence et une intention de marquer cette différence en utilisant le terme de gouvernance, un point souligné par Le Galès<sup>32</sup> pour qui, entre le gouvernement et la gouvernance, il y a une réelle différence dans les Etats traditionnellement centralisés comme la France ou la Grande-Bretagne. Mais au final, l'effet semble plus déclaratoire que réel.

Il introduit en tout cas des difficultés qu'illustre le patinage conceptuel du Gouvernement du Québec dans son document d'explication de la politique associée à la nouvelle Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement<sup>33</sup> :

La politique-cadre a pour but de définir et de mettre en oeuvre une gouvernance *forte et intégrée* [je souligne] des ressources informationnelles, applicable à l'ensemble des organismes publics, afin d'atteindre les objectifs établis, de gérer les risques de façon adéquate et d'effectuer les investissements nécessaires à bon escient, (...) Pour la première fois dans le domaine des ressources informationnelles, le gouvernement propose à l'ensemble des Québécois et Québécoises une véritable gouvernance, intégrée et concertée, fondée sur une préoccupation centrale : celle d'assurer des services de qualité aux citoyens et aux entreprises, à un moindre coût.

L'impression donnée ici est celle d'une hésitation sur les mots (gestion, gouvernance, politique), qui semblent interchangeable, et d'un certain fétichisme du concept de gouvernance (une vénération lui attribuant une vertu magique et une efficacité supérieure). Utiliser gouvernance au lieu de politique ne change évidemment pas le problème de fond, vraisemblablement lié à la transparence et à la participation.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Gouvernement du Québec, *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, Québec: Ministère des Services gouvernementaux, 2012, pp. 16 et 66.

Nous avons en résumé une approche descriptive, déclaratoire, sans méthodologie particulière et dotée d'un noyau instable, mais qui repose sur la volonté de rompre avec les paradigmes traditionnels de l'administration publique ou de la gestion des entreprises, perçue comme verticale et arrogante. Ces deux sous-courants trouvent leurs ramifications dans des approches qui mélangent allègrement l'analytique et le normatif, la bonne gouvernance et la gouvernance des entreprises, mais qui figurent en bonne place dans les usages de la gouvernance par les chercheurs.

### **b. La gouvernance lorsqu'elle est « bonne »**

En commençant par la bonne gouvernance, les éléments des définitions qui se veulent opérationnelles s'inspirent habituellement de la liste suivante : démocratie, représentation, droits de l'homme, primauté du droit, gestion publique efficace, transparence, reddition de comptes, objectifs développementalistes, outre une gamme variable de politiques ou de programmes spécifiques<sup>34</sup>. Définie par la Banque mondiale, la bonne gouvernance est « *epitomized by predictable, open and enlightened policy making; a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law* ». <sup>35</sup>

Cette représentation de la gouvernance est commune dans les programmes de la coopération au développement et se retrouve dans le monde académique. A titre d'illustration, un extrait d'un des appels à communications pour le Congrès de l'Association canadienne de science politique en 2015<sup>36</sup> :

Titre : Administration publique : La culture institutionnelle de la corruption dans les organisations publiques et privées

Corps : La corruption équivaut à une taxe cachée et illégale imposée à la société par des acteurs économiques et politiques qui s'approprient des ressources publiques à des fins privées. Lorsque cette taxe est excessive, elle ralentit le développement socio-économique et accroît les divisions politiques et sociales. (...) Jusqu'ici, les chercheurs se sont surtout penchés

---

<sup>34</sup> Rachel Gisselquist, *Good Governance as a Concept, and why this Matters for Development*, UNU Policy Working Paper No. 2012/30, 2012.

<sup>35</sup> <http://web.worldbank.org/>, consulté le 28.10.2014.

<sup>36</sup> [http://www.cpsaevents.ca/2015/workshops\\_f.php](http://www.cpsaevents.ca/2015/workshops_f.php), consulté le 10.03.2016.

sur la capacité des institutions et de la réglementation officielle à lutter contre la corruption et à renforcer la bonne gouvernance. On a surtout accordé de l'importance aux changements à apporter à la « structure des incitatifs » à la corruption, c'est-à-dire ce qui amène des individus dans des organisations à croire que les bénéfices à retirer de la tricherie l'emportent sur les risques de se faire prendre. (...)

Pour inscrire cette représentation dans son référentiel, alors qu'elle était à la recherche d'un outil méthodologique pour analyser les jeux de pouvoir dans la politique nationale, jouant avec la limite de son mandat qui lui interdit d'intervenir au niveau interne des États, la Banque mondiale a adopté le concept de gouvernance. Il a rapidement perdu sa fonction analytique pour devenir un outil de transformation politique, doté d'un ensemble de critères visant à évaluer les normes et les pratiques des États et des institutions nationales. Avec ses connotations normatives, la bonne gouvernance se réfère à ce qui « devrait être » plutôt qu'à ce qui « est ». Les critères proposés ne sont ni réfutables ni universels, ils sont inspirés par les pratiques politiques, les principes philosophiques et les idéologies propres aux sociétés occidentales modernes, ce qui situe la bonne gouvernance dans le domaine politique plutôt que scientifique. La divergence entre les pratiques réelles et les critères de bonne gouvernance peut certainement être étudiée en utilisant une méthodologie scientifique rigoureuse – des ressources importantes ont été consacrées à la mise au point de ces méthodes, qui permettent une description relativement précise de la situation (par exemple Kaufmann et al.<sup>37</sup>) – mais lorsque le résultat obtenu est jugé « bon » ou « mauvais », il tombe sous un type de raisonnement qui n'est plus analytique mais politique, et qui, comme le précise Gisselquist<sup>38</sup> est extrêmement instable, puisqu'il varie selon qui l'emploie et à quelles fins.

### **c. La gouvernance des organisations**

La seconde représentation dérivée de la gouvernance comme l'action d'un gouvernement est celle de la gouvernance des organisations. En fait, c'est de là que le renouveau de l'utilisation du concept de gouvernance est parti

---

<sup>37</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, Washington: The World Bank, 2005.

<sup>38</sup> Rachel Gisselquist, *Good Governance... op. cit.*

dans les années 1970 ; de la recherche d'un modèle capable d'expliquer, au sein des organisations universitaires ou des entreprises, les mécanismes de coordination non-hiérarchiques. En effet, au fur et à mesure de la croissance d'une organisation, sa complexité augmente, ses unités, ses acteurs et ses bureaucraties montrent une tendance croissante à développer leurs propres priorités et à agrandir leur marge de manœuvre. Les unités se mettent à négocier entre elles de façon plus ou moins informelle, hors de la hiérarchie formelle, une situation d'hétérarchie<sup>39</sup> qui conduit à une augmentation des coûts de transaction pour l'organisation, qui doit consacrer une quantité croissante de ressources à la coordination de ses unités afin de réaliser son activité de base. Le cas des universités avec leurs facultés, départements, centres, instituts et leurs combinaisons infinies de sous-organisations, parle pour lui-même. Certaines grandes entreprises ont connu la même dynamique, au point de devoir se réorganiser drastiquement, comme ce fut le cas d'IBM dans les années 1990<sup>40</sup>.

J'illustrerai l'actualité de cet usage par l'appel à communication pour un des panels de la Conférence annuelle de 2014 de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS)<sup>41</sup> :

Titre : Responsabilité et gouvernance de l'entreprise mondialisée

Corps : L'entreprise s'est considérablement transformée au cours de ces dernières décennies, sous les impacts combinés de la mondialisation, de la financiarisation de l'économie et de la montée en puissance des enjeux d'innovation. Les mouvements stratégiques associés (recentrage sur le cœur de métier, fragmentation et complexification des chaînes de production) imposent de repenser sa régulation et sa gouvernance dans des termes nouveaux. Dans ce cadre, la session thématique invite des contributions explorant : - La manière dont des controverses environnementales et sociales se développent autour d'une entreprise ou d'un secteur (ex : impact des produits sur la santé, l'environnement, etc.), et dont ces questions se traduisent en termes de régulation; - La manière dont ces enjeux sont intégrés dans des schémas organisationnels complexes (notamment dans des chaînes de production

---

<sup>39</sup> Bob Jessop, *l'essor de la gouvernance ...*, op.cit.

<sup>40</sup> Jean-Jacques Duby, *The Rise and Fall of IBM*, Paper presented at the Crisis and Change Seminar, L'École de Paris du management, Paris, France, January 20, 1995. <http://www.caploire.com/CapTheory/KK/CM200195-ENG.pdf>; accessed on 10.03.2016.

<sup>41</sup> [www.strategie-aims.com/accueil/356](http://www.strategie-aims.com/accueil/356), consulté le 30.10.2014.

mondialisées, entre donneurs d'ordre et sous-traitants); - La place des acteurs publics (Etats) et privés (agences de normalisation, entreprises, associations industrielles, ONG, etc.) dans ces processus; - Les formes et schémas de gouvernance alternatifs (associations sectorielles) et nouveaux mécanismes de coordination associés (...)

Un second débat, plus récent, a mis l'accent sur le contrôle des entreprises, et en particulier sur l'équilibre entre les gestionnaires et les actionnaires, impliquant une politisation de l'entreprise, des conflits d'intérêts ainsi qu'une asymétrie d'information.<sup>42</sup> L'affaiblissement de leur rente, suite à la montée en puissance de gestionnaires préoccupés de parts de marché et de leur propre rémunération, a provoqué une véritable révolte des actionnaires.<sup>43</sup> Le concept de gouvernance a dans ce contexte pris quatre sens. Un premier, analytique, s'intéresse aux règles du jeu formelles ou informelles et vise à conceptualiser le comportement humain dans les organisations complexes. Un second, descriptif et mentionné ci-haut, vise à décrire la structure administrative d'une organisation. Un troisième, normatif, a pour objectif d'améliorer la pratique du pilotage des organisations, la coordination entre les unités, l'arbitrage des différences, le maintien de la cohésion et la gestion des coûts de transaction. Un quatrième, prescriptif, cherche d'une part à transformer les organisations (publiques et privées) en bons citoyens (la *corporate social responsibility*) et d'autre part à les doter de normes inspirées de la bonne gouvernance, les « Principes de gouvernement d'entreprise » de l'OCDE établissant « *a common basis that OECD member countries consider essential for the development of good governance practices* ».<sup>44</sup>

Cet usage mêle le descriptif, l'analytique, le normatif et le prescriptif. La gouvernance y est à la fois outil d'analyse et solution à la gestion hiérarchique jugée inefficace des organisations. Il ne propose pas de

---

<sup>42</sup> Eugene Fama, "The effects of a firm's investment and financing decisions on the welfare of its security holders," in *American Economic Review* 68, No. 3, 1978, pp. 272-284. Eugene Fama, "Agency problems and the theory of the firm," in *Journal of Political Economy* 88, 1980, pp. 288-307.

<sup>43</sup> Gérard Charreaux, "Le gouvernement des entreprises", in José Allouche (ed.) *Encyclopédie des ressources humaines*, Paris: Vuibert, 2003, pp. 628-640.

<sup>44</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: OECD Publishing, 2004, p. 11.

méthodologie qui fasse consensus, mais une multitude d'outils tirés des travaux de l'économie, des sciences de l'organisation, de la science politique ou de de la psychologie sociale.

#### **d. La gouvernance « globale »**

Dans le domaine des relations internationales, réputé « anarchique » selon l'école réaliste, aucune entité supra-nationale ne peut – en théorie – imposer une solution aux Etats contre leur volonté. Toutefois, au fil du temps, la vie internationale s'est structurée et institutionnalisée, les accords internationaux se sont multipliés, les acteurs présents sur la scène internationale se sont diversifiés (entreprises multinationales, les syndicats, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les réseaux, etc.), les frontières traditionnelles entre les politiques nationales et internationales sont devenues plus floues avec la globalisation. Ainsi, le paradigme réaliste ne suffisait plus à rendre compte de cette réalité d'une politique multi-niveaux, multi-acteurs, polycentrique, fragmentée, dans laquelle la marge de manœuvre des Etats s'est rétrécie.

Par analogie avec les mécanismes horizontaux et verticaux qu'il capturait, le concept de gouvernance tombait à point pour décrire cette nouvelle réalité faite de processus de coordination au-delà de l'autorité centralisatrice des Etats<sup>45</sup>. Cet usage permettait de prendre en compte tous les acteurs, y compris les organisations non gouvernementales (ONG) qui ont mis le pied dans la porte à l'Organisation des Nations Unies, y compris les processus informels si importants dans la vie internationale. Le concept de gouvernance représente ainsi un réel progrès conceptuel dans les relations internationales.

Un des domaines d'application les plus riches de cette approche est l'observation des unions régionales interétatiques, en particulier l'Europe et sa gouvernance « multi-niveaux »,<sup>46</sup> effectivement caractérisée par des

---

<sup>45</sup> James Rosenau, *Governance without Government: Systems of Rule in World Politics*, Los Angeles: University of Southern California Press, 1987.

<sup>46</sup> Gary Marks, "Structural policy and multilevel governance in the EC," in Alan Cafruny and Gary Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, Boulder: Lynne Rienner 1993, pp. 391–410.

dynamiques verticales et horizontales, mais aussi centrifuges et centripètes, formelle et informelles, une approche à la fois descriptive et analytique dont un exemple pourrait être l'un des appels à communication pour le Congrès de l'Association française de science politique de 2015.<sup>47</sup>

Titre : Crise et gouvernance territoriale en Europe, convergence ou différenciation ?

Corps : Ce projet vise à analyser les effets de la crise économique de 2008 et 2010 sur les modes de gouvernance territoriale en Europe. Des signaux contradictoires sont en effet perceptibles. D'un côté, plusieurs gouvernements centraux se sont engagés dans des politiques de réduction de dette publique qui vont impliquer un changement dans les modes de gestion des finances publiques. De l'autre, on observe de nouvelles pression centrifuges comme en Ecosse ou en Catalogne ou encore une volonté de supprimer des échelons de gestion territoriale comme en France ou en Italie. Espaces encastrés dans des logiques de l'action publique locale, nationale, européenne, voire globale, les territoires européens (régions, villes, métropoles) sont ainsi la croisée de trois paramètres clés de changement de l'action publique : la réactivation du clivage centre/périphérie, une européanisation normative et stratégique et la restructuration territoriale de l'Etat. (...)

Dans le domaine spécifique des relations internationales, ou plutôt des relations globales, puis qu'elles vont bien au-delà des rapports entre les nations, l'approche est devenue fort répandue, avec des sens variables, donc un noyau instable ici aussi. Un des domaines où elle est couramment utilisée est celui de l'environnement global, tel qu'illustré par cet appel à contributions du réseau européen COST INOGOV en vue d'un atelier en mars 2015<sup>48</sup> :

*Titre: Climate Change Policy and Governance: Initiation, Experimentation, Evaluation*  
*Corps: This workshop takes a fresh look at what can be learned from experiments and attempts at experimentation in the context of climate change governance. The focus is on experimenting as a broader societal/governance phenomenon and on the ways experiments materialize and challenge existing policies, practices and regulatory systems.*

<sup>47</sup> <http://www.congres-afsp.fr/st/st41.html>, consulté le 10.03.2016.

<sup>48</sup> <http://www.fni.no/pdf/INOGOV-Workshop-2015-03-12.pdf>, consulté le 10.03.2016.

A l'instar de l'usage qu'en a fait la Banque mondiale, le concept de gouvernance, globale ou internationale, est couramment utilisé dans une connotation normative et prescriptive, en particulier après la déstabilisation entraînée par la chute du Mur de Berlin en 1989. Une « bonne gouvernance mondiale », chère à Kofi Annan ou à Willy Brandt, devait permettre des relations internationales plus harmonieuses. Une vision moitié idéaliste moitié cynique, négligeant les inégalités structurelles persistantes et le biais du système international en faveur des puissants, qui a volé en éclat en au Moyen-Orient, entre autres.

### **e. La gouvernance « moderne », ou « nouvelle gouvernance »**

Une cinquième représentation, peut-être la plus répandue, est liée à l'Etat et à l'administration publique, avec une emphase sur les pays les plus industrialisés. Les travaux sur la nouvelle gestion publique ont mis en évidence le fait que la façon dont l'administration publique, le gouvernement et l'Etat avaient été conçus dans les sociétés industrialisées depuis Max Weber était caduque.<sup>49</sup> Ceci sous l'effet d'un mouvement à double entrée. D'une part, le programme intellectuel et politique néolibéral, ce que nous avons appelé la « pensée comptable »<sup>50</sup>, s'est emparé de l'action publique pour la transformer radicalement. De l'autre, l'Etat-providence a connu une crise sous l'effet de la multiplication des demandes et la convergence des politiques liée à la mondialisation, conduisant à une paralysie progressive des économies industrialisées. Sous ce double mouvement, les administrations publiques, les gouvernements et les Etats, ont connu de plus en plus de difficultés à remplir les rôles qui leur étaient attribués depuis les années 1950 : stimulation de la croissance économique, redistribution et compromis social. La solution apportée par la nouvelle gestion publique, conjuguée avec les recettes monétaristes de Thatcher, Reagan et Kohl, a été d'importer les méthodes du secteur privé dans les

---

<sup>49</sup> Marc Hufty (ed.), *La pensée comptable: Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève / Paris: IUED / Presses universitaires de France, 1999.

<sup>50</sup> Voir Desrosières pour une histoire de cette pensée comptable, qui peut être vue comme une nouvelle phase de la gouvernementalité, soit des dispositifs de contrôle de la population (Alain Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris: Ecole des Mines, 2008).

administrations publiques et de faire du marché, devenu l'aune à laquelle se mesure la qualité ou l'efficacité<sup>51</sup>, l'outil principal de la croissance et de l'organisation des sociétés. Cette remise en question de l'Etat, du compromis social élaboré depuis Bismarck et Keynes, en passant par le fordisme et les « Trentes glorieuses », a amorcé le débat sur la gouvernance dans les années 1980-90.

Il existe, à partir de ce diagnostic, au moins trois usages de la représentation liée à cette école de pensée. La première est une approche analytique qui se concentre sur le passage de systèmes politiques hiérarchiques à la « gouvernance », impliquant une rationalité « hétérarchique »<sup>52</sup> et une importance croissante des réseaux<sup>53</sup> et des partenariats public-privé dans la production ou la réglementation des biens publics. Ce que l'on appelle parfois « l'école de l'anglo-gouvernance »<sup>54</sup>, « gouvernance moderne »<sup>55</sup> ou encore « nouvelle gouvernance », a réuni des chercheurs et des praticiens qui ont vu dans la gouvernance une nouvelle forme historique prise par les relations entre la politique, les institutions et les citoyens, en particulier en Grande-Bretagne et en Europe. Un exemple des travaux académiques actuels relevant de cette approche est l'appel à communication pour un des panels de la Première conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), qui s'est tenue à Grenoble en 2013<sup>56</sup> :

---

<sup>51</sup> Si l'on adopte un point de vue d'économie politique critique, ce qui apparaît comme un débat technique, celui de la recherche de « l'efficacité », est en réalité un choix de société, donc comme un fait politique qui reflète un rééquilibrage général au profit du capital et au détriment du travail, observable par exemple dans les travaux de Thomas Picketty (*Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris: Seuil, 2013), que l'on partage ou non ses conclusions.

<sup>52</sup> Selon Jessop (op. cit.), il existe trois types idéaux de régulation d'une société: hiérarchique (par les autorités), économique (par le marché), et hétérarchique (par les réseaux auto-organisés). Ces mécanismes coexistent dans toute société dans une variété de configurations. Pour Jessop, dans la gouvernance, le modèle hétérarchique prévaut au détriment des deux autres.

<sup>53</sup> Manuel Castells, *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell, 1996.

<sup>54</sup> Mike Marinetto, "Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school", *Political Studies* 51, No. 3, 2003, pp. 592-608.

<sup>55</sup> Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage, 2003.

<sup>56</sup> First International Conference on Public Policy (ICPP), Appel à contribution, Calenda, Publié le mercredi 19 décembre 2012, <http://calenda.org/232525>.

*Titre : Governance and Policy Process. New governance and changing policy debates.*  
*Corps : During the eighties and nineties, the shock therapies applied by neoconservative governments left few openings for policy debates. At the end of the century, a seemingly new policy regime has emerged under the flagship of the governance or "new governance", with a strong overtone of participatory and inclusive rhetoric. The aim of this panel is to delineate the configuration of the policy debates at stake in this new policy regime. We postulate that the core of this new regime remains based on the principle of superiority of the market on public intervention and that the rise of participatory and inclusive instruments can be analyzed as a tentative answer to new legitimation problems. (...) As a matter of fact, the new governance regime can be seen as resulting from the interaction between the 'old' neoliberal policy frame on the one hand, and political actors, organized interests and social movements on the other hand, who do not necessarily share neoliberal values and beliefs. (...)*

Cependant, cette analyse présente certaines lacunes. Tout d'abord, l'hypothèse de l'effacement de l'Etat reste à démontrer. Selon certains auteurs<sup>57</sup>, en se concentrant sur ses fonctions principales, l'État, loin d'être affaibli, s'est renforcé. Ceci a été réalisé notamment en passant d'une régulation verticale vers une régulation par des instruments « procéduraux » renforçant le soutien aux politiques de l'État<sup>58</sup>. Ensuite, cette approche de la gouvernance repose presque exclusivement sur des études réalisées dans les pays industrialisés et n'a donc qu'une portée géographique limitée. De plus, les études qui sous-tendent l'approche couvrent une période relativement courte de temps, alors que, comme l'a souligné à juste titre Sabatier,<sup>59</sup> les cycles des politiques publiques s'étendent sur des durées comprises entre 20 et 40 ans. Si l'on suppose que la gouvernance se réfère à une forme historique spécifique, le concept souffre dans ce cas d'une obsolescence programmée. Il disparaîtra lorsque ce cycle historique spécifique arrivera à son terme. Finalement, cette approche ne dispose pas d'une méthode spécifique. La plupart des textes utilisent les théories classiques de la politique publique et de l'administration publique, ce qui n'en fait pas une approche novatrice.

---

<sup>57</sup> Ian Holliday, "Is the British state hollowing out?," in *Political Quarterly* 71, No. 2, 2000, pp. 167-176.

<sup>58</sup> Michael Howlett, "Managing the 'hollow state': Procedural policy instruments and modern governance," in *Canadian Public Administration* 43, No. 4, 2000, pp. 412-431.

<sup>59</sup> Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 1999.

Une variante de cette approche, prescriptive, part du même constat d'une crise de l'Etat et voit une solution dans la gouvernance. Au travers des réseaux, des partenariats, du recentrage de l'Etat sur ses activités principales, de la délégation d'une partie de ses compétences au secteur privé et de sa conversion au rôle de « facilitateur », l'Etat récupérerait sa capacité de gouverner. Ainsi la « gouvernance » devient un programme politique.

En réaction à cette analyse et à ce programme politique un courant plus critique a émergé, pour lequel la « gouvernance » est l'expression du programme de réforme néo-libéral entamé sous Thatcher, Regan et Kohl. Pour les critiques modérés, ce programme réduit les dimensions conflictuelles des sociétés humaines en présentant l'élaboration des politiques comme une recherche de consensus entre personnes de bonne volonté, également équipées en ressources dans une société de l'information. Ce modèle idéalisé de la société ne tient pas compte du pouvoir disproportionné des grandes entreprises, ni des lobbies. De plus, il est difficile d'identifier ce qui est la cause et l'effet, entre le diagnostic d'une crise de l'Etat et des politiques qui ont eu pour objet de le réduire et de libéraliser les économies tous azimuts, en exacerbant la crise de gouvernabilité (au sens de la capacité d'un système socio-politique de s'auto-contrôler).

Poursuivant cette réflexion par une critique plus radicale, Hermet et Kazancigil<sup>60</sup> voient dans cette proposition une seconde phase historique de limitation de la démocratie. La citoyenneté politique, les droits de vote universel, et l'Etat de bien-être étaient des conquêtes et des concessions des classes dominantes par et pour les travailleurs européens et américains. La période après la Seconde Guerre mondiale a été une période de croissance sans précédent fondée sur le modèle du fordisme et de l'Etat-providence. Mais à la fin des années 1970, lorsque le taux de profit a plongé et l'Etat-providence s'est retrouvé submergé sous les demandes, un réajustement économique a suivi, accompagné d'une nouvelle forme de contrôle politique : la gouvernance. Les citoyens sont devenus des clients; les partis politiques ont été remplacés par la « société civile »; la délibération dans les instances politiques a été remplacée par des mécanismes horizontaux de

---

<sup>60</sup> Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005.

négociation et d'accords entre secteurs cooptés; et la légitimité politique repose désormais sur les résultats économiques plutôt que sur la défense des intérêts communs.

Je vois dans cette critique deux défauts majeurs. Le premier est que, comme l'usage qui est critiqué, sa portée est limitée dans l'espace (les pays industrialisés) et le temps (les années néo-libérales). Son obsolescence est donc elle aussi programmée, confirmant le constat de décès imminent du concept dans cette acceptation. Le second est que même si les analystes ou les promoteurs de la « gouvernance moderne » qualifient de gouvernance ce modèle spécifique, la critique devrait s'adresser à son contenu plutôt qu'à un concept qui s'apparente à un camouflage sémantique, dans un langage neutralisé dissimulant un programme de transformation dont on sait qu'il est socialement douloureux. Critiquer la gouvernance n'apporte en effet pas grand'chose à la compréhension de la situation.

## La boucle est bouclée

La dernière catégorie de représentations va dans la direction du Cadre analytique de la gouvernance, à la recherche d'une définition de la gouvernance qui permette de lire les situations de gouvernance quelle qu'elle soient, par exemple dans l'ouvrage de Mark Bevir<sup>61</sup> :

*Governance refers, therefore, to all processes of governing, whether undertaken by a government, market or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization, or territory, and whether through laws, norms, power or language. (...) Governance has abstract theoretical and concrete empirical uses. As an abstract concept, governance refers to all processes of social organization and social coordination. (...) The more concrete empirical uses of governance refer to changing organizational practices within corporations, the public sector, and the global order.*

---

<sup>61</sup> Mark Bevir, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 1-3.

Malheureusement, Bevir ne nous donne pas de méthodologie à la hauteur de sa définition, il revient au débat sur la nouvelle gouvernance, qui préoccupe certainement davantage le public britannique.

## Conclusion

Après plus de 20 ans de réflexion et de discours sur la gouvernance, après des centaines d'études, il reste donc parfaitement possible de parler de gouvernance et de parler d'objets complètement différents, sans méthode et dans une confusion absolue. Dans ce contexte, y a-t-il un avenir pour la gouvernance comme outil des sciences sociales ? Une vision scientifiquement optimiste pourrait voir un vague consensus se dessiner : la gouvernance se rapporte à des objets d'intérêt collectif, à des processus décisionnels ou de coordination qui peuvent être à la fois verticaux (hiérarchiques) et horizontaux (hétérarchiques), elle admet autant les processus formels (au travers d'organisations légalement reconnues par exemple) qu'informels (au travers de réseaux sociaux ou de contacts personnels).

Mais chaque représentation mentionnée ici fonctionne un peu en isolation dans un circuit relativement fermé. Chacune mélange le descriptif, l'analytique, le normatif et le prescriptif. Et aucune ne propose de méthodologie qui aille au-delà d'un usage à l'intérieur de sa propre représentation. Dans une vision pessimiste, il est sans doute trop tard pour infléchir le mouvement, la gouvernance restera fort probablement polysémique, banale et neutre, et il est peut-être temps de passer à autre chose...

## Bibliographie

- Berger, Peter and Luckmann, Thomas (1966), *The social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Doubleday.
- Bevir, Mark (2012), *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

- Bohannan, Paul (1965), "The Differing Realms of the Law," in *American Anthropologist*, 67, no. 6, pp. 33-42.
- Bourdieu, Pierre (1982), *Ce que parler veut dire: l'économie des changes linguistiques*, Paris: Fayard.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Science de la science et réflexivité*, Paris: Raisons d'Agir.
- Calame, Pierre (1997), *L'État au cœur, le meccano de la gouvernance*, Lausanne: Fondation Charles Léopold Mayer.
- Callon, Michel (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc", in *L'Année sociologique* 36, 169-208.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell.
- Charreaux, Gérard (2003). Le gouvernement des entreprises, in Allouche, José (ed.), *Encyclopédie des ressources humaines*, Paris: Vuibert, 628-640.
- Clastres, Pierre (1974), *La Société contre l'État*, Paris: Les éditions de Minuit.
- Desrosières, Alain (2008), *Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris: Ecole des Mines.
- Duby, Jean-Jacques (1995), *The Rise and Fall of IBM*, Paper presented at the Crisis and Change Seminar, L'Ecole de Paris du management, Paris, France, <http://www.cap-lore.com/CapTheory/KK/CM200195-ENG.pdf>
- Fairclough, Norman (1993), *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press.
- Fama, Eugene (1978), "The effects of a firm's investment and financing decisions on the welfare of its security holders," in *American Economic Review* 68, No. 3, 272-284.
- Fama, Eugene (1980), "Agency problems and the theory of the firm," in *Journal of Political Economy* 88, 288-307.
- Foucault, Michel (1971), *L'ordre du discours*, Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel (1973), *Ceci n'est pas une pipe*, Paris: Fata Morgana.
- Foucault, Michel (1994), *Dits et Ecrits. 1954-1988*, Paris: Gallimard
- Gisselquist, Rachel (2012), *Good Governance as a Concept, and why this Matters for Development*, UNU Policy Working Paper No. 2012/30.
- Gouvernement du Québec (2012), *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, Québec: Ministère des Services gouvernementaux.

- Hajer, Maarten (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Hermet, Guy, Kazancigil, Ali, Prud'homme Jean-François (2005), *La gouvernance de la mondialisation*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Holliday Ian (2000), "Is the British state hollowing out?," in *Political Quarterly* 71, No. 2, 167–176.
- Howlett, Michael (2000), "Managing the 'hollow state': Procedural policy instruments and modern governance," in *Canadian Public Administration* 43, No. 4, 412–431.
- Hufty, Marc (1999) (ed.), *La pensée comptable: Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève / Paris: IUED / Presses universitaires de France.
- Hufty, Marc (2011), "Governance: Exploring four approaches and their relevance to research," in Wiesmann Urs and Hurni, Hans (eds.), *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Bern: Geographica Bernensia, 165–183.
- Hufty, Marc (2011), "Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF)," in Wiesmann Urs and Hurni, Hans (eds.), *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Bern: Geographica Bernensia, 403–424.
- Hufty, Marc (2007), "L'objet gouvernance", in Hufty, Marc Dormeier-Freire, Alexandre, Plagnat, Pauline et Neumann, Vanessa (eds.), *Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept*, Paris/Genève: Karthala/ IUED, DéveloppementS, Paris, 13-28.
- Hufty, Marc (2007), "La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique", in *Fédéralisme-Régionalisme* 7 (2), revue en ligne <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=635>.
- Hufty, Marc (2009), "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza", in Mazurek, Hubert (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina*, Lima: IFEA-CESU-IRD, 77-100.
- Hufty, Marc (2010), "Gobernanza en Salud Pública: Hacia un Marco Analítico, in *Revista de Salud Pública*. 12 (1) Febrero, 39-61.
- Hufty, Marc, Báscolo, Ernesto y Bazzani, Roberto (2006), "Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación", in *Cadernos de Saúde Pública - Reports in Public Health* 22, agosto, pp. 109-118.

- Jessop Bob (1998), "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec. Le cas du développement économique", in *Revue internationale des sciences sociales* 155, 31-49.
- Jobert, Bruno et Muller, Pierre (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris: Presses universitaires de France.
- Jodelet, Denise (1994), *Les représentations sociales*, Paris: Presses universitaires de France.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, Mastruzzi, Massimo (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington: The World Bank.
- Kooiman, Jan (1993) (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Le Galès, Patrick (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", in *Revue française de science politique* 45, No. 1, 57-95.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*, London: Routledge.
- Marinetto Mike (2003), "Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school," in *Political Studies* 51, 3, 592-608.
- Marks, Gary (1993), "Structural policy and multilevel governance in the EC," in Cafruny, Alan and Rosenthal, Gary (eds.), *The State of the European Community*, Boulder: Lynne Rienner, 391-410.
- Merrien François-Xavier (1998), "De la gouvernance et des Etats-providence contemporains", in *Revue internationale des sciences sociales* 155, 61-71.
- Morin, Edgar (1986), *La Méthode: La connaissance de la connaissance*, Paris: Seuil.
- Mucchielli, Alex (2005), "Le développement des méthodes qualitatives et l'approche constructiviste des phénomènes humains", in *Recherches qualitatives*, Hors-Série No. 1, 7-40.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (2004), *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: OECD Publishing.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995), *Anthropologie et Développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris: Karthala.
- Prats Joan (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", in *Revista Instituciones y Desarrollo* 10, 103-148.

- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Rosenau, James (1987), *Governance without Government: Systems of Rule in World Politics*, Los Angeles: University of Southern California Press.
- Sabatier, Paul et Jenkins-Smith, Hank (1999), The advocacy coalition framework: An assessment, in Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul (1999), The need for better theories, in Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Sismondo, Sergio (1993), "Some social constructions", *Social Studies of Science* 23, 515-553.
- Teilhard de Chardin, Pierre, *La Place de l'Homme dans la Nature*, Paris: Ed. du Seuil, 1956.
- van Dijk, Teun (1993), "Principles of critical discourse analysis", in *Discourse & Society* 4, No. 2, 249-283.
- Williamson, Oliver (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington: The World Bank.
- World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington: The World Bank.