

**DE L'UTILITÉ DE LA NOTION DE GOUVERNANCE. ENTRE
SCIENCE DE GOUVERNEMENT ET CHANGEMENT DE RÉGIME
POLITIQUE**

**THE USEFULNESS OF THE NOTION OF GOVERNMENT.
BETWEEN THE SCIENCE OF GOVERNMENT AND THE CHANGE
OF POLITICAL REGIME**

CONCLUSION

Yves Palau*

Les cinq articles qui constituent ce numéro de *Studia Europea* consacré à la gouvernance donnent un aperçu de la diversité des approches et des analyses qu'engendre tout travail scientifique intégrant cette notion.

Ce qui frappe, c'est l'extrême hétérogénéité d'usage, du descriptif au normatif en passant par l'analytique, et d'échelle, du local au global en passant par le national, que recouvre cette notion. Si ce numéro en constitue un exemple, ce constat est déjà largement partagé depuis longtemps.¹ Cette extension qui génère en même temps une dilution de sens constitue un argument solide pour disqualifier la notion de

* Yves Palau, PhD, is Senior Lecturer of Political Science at the Paris Créteil University, France. Contact: Palau@u-pec.fr.

¹ Pour un panorama présentant la diversité des travaux sur cette notion, voir par exemple Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de sciences Po, 2002 et Robert Jourard, *Le concept de gouvernance*, INRETS, 2009

gouvernance et lui refuser toute valeur heuristique. Le parti pris de cette conclusion est inverse et part de l'interrogation suivante : comment un terme aussi peu précis, aussi controversé dans l'arène scientifique peut-il rencontrer un si large succès savant et profane qu'il n'est plus possible de considérer comme éphémère dans la mesure où depuis le début des années 1990² ce terme rencontre un certain écho en science politique et qu'il ne cessera depuis de croître ? Plus encore, comment ce terme forgé dans un contexte de dépérissement, de déclin ou tout au moins de retrait de l'Etat, qu'il prétendait décrire et expliquer, peut-il connaître un même « succès » dans un contexte passablement différent plutôt marqué par une recomposition voire un redéploiement partiel de l'Etat, qu'il permet également de décrire ?

Pour tenter de répondre à cette double interrogation, il nous semble préférable de prendre ce terme au sérieux non pas malgré ses défauts, nombreux et avérés, mais justement à cause de ceux-ci en considérant qu'ils font partie de l'objet étudié. Prendre ce terme au sérieux implique de lui reconnaître deux qualités. Une dimension cognitive d'abord au sens où le terme est au centre de nombreux travaux scientifiques produits par les mondes académiques, des think tank et des organisations internationales. Ouvrages, rapports, littérature grise, articles scientifiques ont pris une ampleur qui rend difficile toute synthèse ou même quantification et recension. Ces publications circulent, se diffusent, s'enseignent, acquièrent pour certaines d'entre elles une dimension normative même si elles font l'objet de controverses ou participent de celles-ci. Une dimension transformatrice ensuite ou plutôt d'énonciation de cette transformation. L'usage du terme de gouvernance sert en effet à désigner toute une série de transformations dans les manières de gouverner. Par rapport à celles-ci l'usage du terme de gouvernance confère une sorte de scientificité, de modernité et de gage d'efficacité qui participent de leur légitimation. Même contestée pour sa polysémie, la notion de gouvernance permet de rendre compte de transformations qui ont lieu dans des milieux et à des échelles divers, Etat, collectivités territoriales, ONG, entreprises et surtout de rendre compte d'une certaine convergence entre elles : des valeurs, des outils, des

² On peut choisir la parution de l'ouvrage de Jan Kooiman (dir.) *Modern governance*, Sage, 1993, comme première théorisation du terme à l'usage de la science politique.

procédures qui sans être identiques à ces différents milieux et à ces différentes échelles convergent et finissent par partager un air de ressemblance.

Dès lors, deux approches de la gouvernance nous paraissent mériter d'être explorées qui tentent d'inscrire la gouvernance dans des courants de recherche plus larges susceptibles de lui donner sens. La première consiste à intégrer les recherches sur la gouvernance dans celles sur les sciences de gouvernement, la seconde consiste à les insérer dans une approche de sociologie de l'Etat.

La gouvernance dans les sciences de gouvernement

On appellera science de gouvernement l'ensemble des savoirs et des sciences mobilisés par l'activité de gouvernement. « Ces savoirs, ainsi que ces sciences et technologies de gouvernement sont porteurs de représentations, d'idées, de valeurs, de normes et d'intérêts qui sont constitutifs de la réalité même de l'action publique. »³ Ces savoirs participent de l'action publique à deux niveaux au moins. D'abord, ils éclairent et orientent l'action publique d'autant mieux qu'ils constituent un savoir partagé par tous ceux qui participent à cette action. L'efficacité de ces savoirs est d'autant plus grande qu'ils sont largement diffusés non seulement auprès de ceux qui prennent ou inspirent les décisions qu'auprès de ceux qui les mettent en œuvre. La circulation de ces savoirs ne se joue donc pas seulement entre élites ou entre secteurs mais aussi de manière verticale entre tous ceux qui participent à la conception, la décision et la mise en œuvre de l'action publique. Ensuite, ils légitiment l'action publique en lui donnant les gages nécessaires de scientificité. C'est alors la circulation entre savoirs savants, savoirs politiques, savoirs administratifs ou experts, savoirs médiatiques et savoirs profanes qui constitue le processus principal de légitimation de l'action publique. Le lien entre

³ Martine Kaluszynski et Renaud Payre (dir.), *Savoirs de gouvernement*, Paris : Economica, 2013, p.7.

orientation et légitimation de l'action publique s'entretient mutuellement, l'influence acquise dans l'une accroît celle de l'autre jusqu'à former un référentiel de l'action publique dont la « pertinence ne dérive ni de ses bases scientifiques ni de ses orientations doctrinales mais plutôt de sa capacité à produire des normes permettant de réguler les échanges politiques. »⁴

Il peut sembler dès lors pertinent d'analyser de quelle manière ceux qui à tous les niveaux participent de la construction et de la diffusion de la notion de gouvernance élaborent « une représentation, une image de la réalité sur laquelle [ils veulent] intervenir »⁵. A ce titre, et pour reprendre la distinction opérée par P. Muller entre référentiel global et référentiel sectoriel, le premier étant « un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que d'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites », le second étant « une image du secteur, de la discipline ou de la profession »⁶, la gouvernance apparaît se situer à un niveau intermédiaire, une notion médiatrice entre les deux qui participe des valeurs et des croyances fondamentales d'une société à un moment donné tout en permettant leur déclinaison au sein de politiques sectorielles et dont en retour la multiplication des déclinaisons, des mises en application et des actions qui s'en réclament tend à renforcer valeurs et croyances qui lui sont liées. Si l'on reprend les valeurs les plus souvent rapportées au terme de gouvernance on trouve en effet celles de participation, de transparence, d'autonomie, de proximité, d'horizontalité mais aussi d'efficacité, de rationalité et de responsabilité qui constituent autant de valeurs largement partagées au sein de nos sociétés mais aussi d'instruments d'action publique. Cette notion articule donc très directement valeurs et instruments de pouvoir conférant tout à la fois légitimité aux dispositifs de gouvernement et incarnation de valeurs. On peut reprendre ici l'analyse qu'en fait Vincent Simoulin : « la gouvernance fournit bien à une

⁴ Bruno Jobert « rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche » in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : L'Harmattan, 1995, p. 18.

⁵ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris : PUF, 1994, p.42.

⁶ *Ibidem*, pp. 47-48.

communauté de chercheurs (et de praticiens) des problèmes types, des méthodes et des solutions. Elle a également d'indéniables fonctions normatives en ce qu'elle est liée à une dévalorisation de la hiérarchie et à une mise en valeur des pratiques de concertation, d'écoute et de contractualisation. Elle exprime une vision du monde comme complexe et ingouvernable, et de l'action publique comme devant de ce fait privilégier le partenariat, la coopération et fuir la hiérarchie. Que cette vision soit en grande partie un mythe ne change rien à ce que le terme de gouvernance est plus qu'un simple mot pour désigner quelques pratiques, il est la manifestation la plus apparente d'une *Weltanschauung*, d'une vision de la société contemporaine et de la façon dont il est souhaitable de la gérer et de s'y mouvoir. »⁷

La force de cette vision est de renvoyer simultanément à des valeurs, à des principes d'action publique et à des actions et ceci est rendu possible précisément grâce à ses prétendus défauts que seraient sa polysémie et sa confusion entre descriptif et normatif.

Un autre facteur d'efficacité de la notion de gouvernance vient de son insertion dans un régime circulatoire qui suppose « l'existence d'acteurs individuels ou collectifs qui s'engagent dans l'établissement de relations destinées à faire circuler des objets, des politiques, des savoirs. »⁸ Régime circulatoire qui naîtrait dans les années 1980 et qui marquerait une transformation des sciences de gouvernement autour du new public management. Ce régime circulatoire se caractérise par certains aspects qui le distinguent fortement de ceux qui l'ont précédé : globalisation en est probablement le premier aspect. Il ne signifie pas que les concepts traversent indemnes les frontières mais qu'une grammaire plus ou moins superficielle faite de valeurs, de normes, de principes d'actions et de recettes est partagée à cette échelle. Deuxième aspect, une profusion d'acteurs, scientifiques, politiques, administratifs, associatifs, économiques aux différentes échelles locales, nationales, européennes et mondiales auxquels s'ajoute pour le monde scientifique une très large interdisciplinarité, rendue possible précisément par la polysémie de la

⁷ Vincent Simoulin « la gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne » *Droit et société*, n°54, 2003, pp. 317-318.

⁸ Martine Kaluszynski et Renaud Payre (dir.), *op.cit.*, p. 12

notion. Un troisième aspect porte sur la diversité des positions engagées avec un mélange de militants, d'experts, d'hommes et de femmes politiques, de fonctionnaires. Ces trois caractéristiques principales, globalité, multiplicité d'acteurs, diversité des statuts engagés en génèrent une quatrième, la multiplicité infinie des lieux de circulation.

Cela explique au moins en partie, la place de la notion de gouvernance dans les sciences de gouvernement : elle y tient une place importante mais elle les déborde. Ce faisant elle peut accompagner aussi bien un processus de différenciation de l'Etat et des acteurs publics vis-à-vis de la société civile par importation de normes forgées en son sein par l'Etat qu'un processus de déploiement de l'Etat au sein de la société par le biais d'instruments de gouvernement d'autant plus légitimes pour ceux auxquels ils s'adressent qu'ils en partagent les valeurs, les normes et les principes.

De quoi la gouvernance est-elle le signe ?

S'il peut être tentant et à certains égards légitime de vouloir en finir avec le terme de gouvernance au nom de sa faible densité scientifique et lui préférer d'autres termes, on ne pourra certainement pas en finir aussi facilement avec la « chose » qu'il est censé recouvrir à savoir une transformation dans les manières de gouverner dont il convient d'étudier la portée et les modalités. Mais plus précisément, de quoi la gouvernance est-elle le nom ? De quelle transformation la gouvernance est-elle le signe ?

L'approche dominante est celle d'une gouvernance comme marqueur des transformations de l'Etat. La gouvernance servirait alors à désigner une conception néo-libérale de l'Etat marquant une rupture profonde avec la situation antérieure c'est-à-dire avec l'Etat néo-keynésien. Cette rupture s'exprimerait soit en termes de retrait ou de déclin de l'Etat soit en terme de recomposition. Cette approche pour être dominante n'en souffre pas moins de deux défauts majeurs qui doivent conduire à la considérer avec recul. Premier défaut celui de réduire l'Etat à ses modes opératoires. Or, la

gouvernance n'est pas tout l'Etat même quand elle renvoie au mode de gouvernement de l'Etat. En d'autres termes, l'Etat n'est pas réductible à ses modes opératoires et comporte une dimension culturelle par exemple dans la manière dont il pense ses rapports à la société et dont il se différencie ou dédifférencie d'elle.⁹ Les travaux de Béatrice Hibou sur la privatisation de l'Etat en Afrique subsaharienne soulignent ainsi que des modalités très diverses d'action sur la société peuvent co-exister et que même la privatisation de certains Etats « n'implique ni la perte de ses capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé, mais son redéploiement, la modification des modes de gouvernement sous l'effet des transformations nationales et internationales ». ¹⁰ A contrario, il est aussi vrai que les modes opératoires de l'Etat s'inscrivent à leur tour dans une dimension plus large, que « *les instruments d'action publique ne sont pas inertes (...) ils détiennent une force d'action autonome qui se développe en interaction avec les acteurs qui les utilisent* », tout « *instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, il a dans ce sens un effet cognitif direct.* »¹¹. Second défaut souligné notamment par P. du Gay et A. Scott¹², le choix de comparer les modes opératoires actuels de l'Etat avec ce qu'ils étaient dans les années 1950-1960, permettant d'en accuser les changements alors qu'une focale plus large partant de la fin du XIX^{ème} siècle en proposerait une lecture beaucoup plus nuancée. Le choix de la période de référence n'est jamais anodin dans une approche comparée mais il est clair que l'Etat étant une forme historique construite très progressivement, à partir du XVI^{ème} siècle, le temps court permet mal d'en apprécier les évolutions tant il en accentue la portée.

⁹ Voir la réflexion stimulante sur ce point de Pierre Birnbaum, « Défense de l'Etat « fort ». Réflexions sur la place du religieux en France et aux Etats-Unis », *Revue française de sociologie*, n°3, 2011, pp. 559-578.

¹⁰ Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique internationale*, vol 1, 1998, p. 152

¹¹ Pierre Lascoumes, Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique* 2011/1 (Vol. 61), p.19.

¹² Paul du Gay et Alan Scott, « Transformation de l'Etat ou changement de régime ? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'Etat », *Revue française de sociologie*, 2011/3 (vol. 52), pp. 537-557.

Rapportées à la notion de gouvernance, ces remarques peuvent nous conduire à privilégier une autre piste de réflexion. La notion de gouvernance ne servirait-elle pas à désigner une transformation de régime plutôt qu'une transformation de l'Etat ? Si l'on suit le raisonnement de du Gay et Scott un régime est un « arrangement institutionnel dans lequel doit se couler la lutte pour l'accès au pouvoir que l'Etat confère aux acteurs sociaux », en cela il a « de profondes racines sociales et culturelles. Ce sont ces arrangements institutionnels, les coalitions entre groupes sociaux, avec leurs convictions et modèles comportementaux, que nous appellerons « régimes ».¹³ Si l'on adopte cette perspective, la notion de gouvernance servirait à désigner cet ensemble de convictions et de modèles comportementaux mobilisés par des groupes sociaux aujourd'hui dominants. Ensemble organisé autour de croyances en l'efficacité de l'action publique, sa rationalité et sa mesurabilité et privilégiant des comportements tels que la négociation, la recherche du compromis, l'autonomie et la responsabilisation des acteurs autour de groupes sociaux qui se présentent comme privés ou en tout cas non-étatiques, infra ou supra nationaux. Si tel est le cas, cette approche de la gouvernance ferait sens avec ce que nous avons pu voir de la gouvernance au sein des sciences de gouvernement avec sa forte valeur cognitive, ce qui ne veut pas dire scientificité.

Autre piste de réflexion, la notion de gouvernance pourrait aussi rendre compte de l'émergence d'un nouveau type de souveraineté que Luc Rouban qualifie de « souveraineté utilitaire » comme « représentation purement procédurale, reposant sur la confrontation plus ou moins juridictionnalisée des droits et sur les évaluations que l'on a pu faire des interventions publiques »¹⁴ et caractérisée par la transformation de la frontière entre sphère publique et sphère privée. En ce sens, la gouvernance désignerait alors le passage à un Etat « administratif », différent de ce qu'il était auparavant en ce qu'il « n'exercerait plus le monopole de l'autorité politique » mais l'administrerait en exerçant son

¹³ *Ibidem*, p. 551.

¹⁴ Luc Rouban, « Les Etats occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, 1998, vol. 1, p.146.

autorité « indirectement, apportant à différents acteurs non étatiques un complément de pouvoirs et de ressources »¹⁵. Dans cette perspective, la gouvernance de l'Etat désignerait sa transformation en « gestionnaire [indispensable] et facilitateur des fonctions d'autorité des acteurs non étatiques [...] qui sont en interaction constante avec l'autorité de l'Etat et dépendent de son soutien. »¹⁶

Cette transformation marquerait une inflexion importante dans les instruments mobilisés si on les compare à ceux qui étaient en vigueur dans les années 1960-1970. Il n'est pas si évident que cette inflexion soit majeure rapportée à ce qu'était l'Etat entre les deux guerres ou au début du XXème siècle.¹⁷ Surtout, la notion de gouvernance signalerait davantage la forte capacité d'adaptation de l'Etat dans un contexte mouvant que la sa remise en cause.

¹⁵ Philipp Genschel et Bernhard Zangl « L'Etat et l'exercice de l'autorité politique. Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, 2011/3 (vol 52), p. 530.

¹⁶ *Ibidem* p. 531.

¹⁷ Pour une étude des transformations de la manière de gouverner de la fin du XIXème siècle à aujourd'hui en France, voir l'ouvrage de Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France. XIXème-XXIème siècles*, Paris : Gallimard, 2015.

