



STUDIA UNIVERSITATIS

BABEȘ-BOLYAI



EUROPAEA

1/2016

**STUDIA
UNIVERSITATIS BABEŞ-BOLYAI**

STUDIA EUROPAEA

1 / 2016

March

STUDIA UNIVERSITATIS BABEȘ-BOLYAI STUDIA EUROPAEA

EDITOR-IN-CHIEF:

Prof. Dr. Nicolae PĂUN

EXECUTIVE EDITORS-IN-CHIEF:

Conf. Dr. habil. Sergiu MIȘCOIU, miscoiu@yahoo.com

Conf. Dr. Georgiana CICEO

EXECUTIVE EDITORS:

Lect. Dr. Laura HERTA

Lect. Dr. Ovidiu VAIDA

EDITORIAL BOARD:

Babeș-Bolyai University:

Prof. Dr. Ovidiu PECICAN

Prof. Dr. Marius JUCAN

Prof. Dr. Vasile PUȘCAȘ

Conf. Dr. Alina ANDREICA

Conf. Dr. Mircea MANIU

Conf. Dr. Carmen LAZĂR

Conf. Dr. Valentin NAUMESCU

Lect. Dr. Monica MERUȚIU

Lect. Dr. Șerban VĂEȚIȘI

Lect. Dr. Miruna BALOSIN

Lect. Dr. Ciprian BOGDAN

Lect. Dr. Christian SCHUSTER

Lect. Dr. Adrian CORPĂDEAN

Prof. Dr. Dr.h.c. Reinhard MEYERS, WWU Münster

Prof. Dr. Albert van GOUDOEVER, Utrecht

Prof. Dr. Alfredo CANAVERO, Univ. degli Studi di Milano

Prof. Dr. Chantal DELSOL, Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris

Prof. Dr. Michael O'NEILL, Nottingham Trent University

Prof. Dr. Philippe CLARET, Université Bordeaux IV, Montesquieu

Conf. Dr. Michael IANCU, Institut Maimonide, Montpellier

Lect. Dr. Karen SCHLUETTER, Otto von Guericke University, Magdeburg

Dr. Hygin KAKAI, Université Abomey-Calavi, Benin

Conf. Dr. Adrian BASARABA, West University, Timișoara

Prof. Dr. Dr.h.c. Basarab NICOLESCU, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris

Prof. Anna KRASTEVA, Nouvelle Université Bulgare, Sofia

Dr. Sergiu GHERGHINA, Goethe University, Frankfurt-am-Main

Prof. Dr. Roberto Di QUIRICO, University of Cagliari

YEAR
MONTH
ISSUE

(LXI) 2016
MARCH
1

S T U D I A
UNIVERSITATIS BABEȘ-BOLYAI
STUDIA EUROPAEA

1

EDITORIAL OFFICE: Hasdeu no. 51, 400015 Cluj-Napoca, ROMANIA
Phone +40 264 405352

SUMAR – CONTENTS – SOMMAIRE – INHALT

Special Issue within the Research Project Developed under the International
Research Network REGIMEN (Réseau d'Etude sur la Globalisation et la
Governance Internationale et les Mutations de l'Etat et des Nations)

PIERRE VERCAUTEREN

Pour en finir avec la gouvernance: Représentation(s) du multiple.
Editor's Note5

SYLVIE PAQUEROT

De la gouvernance globale aux exigences d'une cosmopolitique.....11

PIERRE VERCAUTEREN

Exhausting of the Normative Capacity of Governance.....49

CÉDRIC GROULIER

La qualité du droit saisie par la gouvernance, ou la « gouvernance réglementaire » de l'OECD.....75

MARC HUFTY

La gouvernance : polysémique, banale et neutre ?.....103

VINCENT DE BRIANT

La gouvernance ou l'évidence du multiple. Le cas des métropoles en France et en Italie.....135

YVES PALAU

De l'utilité de la notion de gouvernance. Entre science de gouvernement et changement de régime politique.....171

V A R I A

VICTORIA STOICIU

The Battle for the "Romanian Autumn" – Good Governance versus Anti-capitalist Discourses in the Romanian 2013 Protests.....181

MIHNEA REMUS IUORAŞ

Land Reform and Collectivisation of Agriculture - Case Study: Romania and other Communist Countries.....207

ALINA ANDREICA, VERONICA MANOLE

Online Political Communication in Portuguese Speaking Africa: a Technical Analysis.....227

B O O K R E V I E W S

CIPRIAN – BENIAMIN BENEĂ

Mircea Maliţa, *Homo Fraudens*, Bucureşti: Ed. RAO, 2012.....263

**POUR EN FINIR AVEC LA GOUVERNANCE:
REPRÉSENTATION(S) DU MULTIPLE**

**FOR AN ENDING OF GOVERNMENT:
THE REPRESENTATION OF THE MULTIPLE**

EDITOR'S NOTE

Pierre Vercauteren

Introduction

Le monde contemporain est témoin d'une évolution du processus de gouvernance dont trois idées permettent d'en appréhender l'ampleur des changements aux niveaux local, national, régional et international :

- (1) La gouvernance multi-acteurs : l'importance croissante des acteurs non-étatiques (ONG, réseaux scientifiques, entreprises privées, organisations internationales, etc.) ;
- (2) La gouvernance multipolaire : la multiplication, la complexité croissante et le changement de nature des mécanismes institutionnels (élaboration et mise en œuvre de normes) ;
- (3) La gouvernance multi-niveaux : l'interdépendance croissante des processus de gouvernance à différents niveaux, tant dans la dimension horizontale – articulation entre les différents régimes internationaux – que verticale-articulation de l'action politique du multilatéral au local en passant par le régional et le national (Marks 1993).

L'évolution observable des rapports internationaux depuis la fin de la guerre froide a révélé l'émergence d'un système mondial multipolaire, mais dont les pôles s'avèrent de puissances variables et inégales. La complexité que confère au système cette multipolarité qui, de plus, s'avère évolutive se trouve renforcée par le fait que le système international n'est plus seulement animé par des rapports de puissance entre Etats mais est également articulé depuis plusieurs années sur des relations entre acteurs de diverses natures (Etats, entreprises, OIG, ONG, ...). En outre, une telle configuration mondiale est traversée de tendances multiples qui s'avèrent tantôt contradictoires, tantôt convergentes, ces évolutions étant souvent exprimées par des concepts tels que « glocalisation », « fragmegration » (Rosenau)... La mutation du rôle des différents acteurs et défis nouveaux auxquels ils ont à faire face a contribué à l'émergence du phénomène de gouvernance, souvent définie comme processus d'agencement et de régulation entre acteurs de natures différentes (Czempliel), celle-ci pouvant être envisagée tant à l'échelle globale, que régionale, nationale ou infranationale.

Cependant un tel processus de gouvernance, dialectique par nature, est sujet à de multiples contradictions et tensions. Comme cela a été relevé auparavant, les globalisations ont généré des dynamiques d'intégration tout autant que de fragmentation. L'ensemble des processus dits d'intégration ont laissé à la marge des régions pauvres et en difficulté et, concomitamment, n'ont pas été en mesure de répondre aux multiples défis que les globalisations posent aux mécanismes d'intégration sociale. De même, le débat reste ouvert sur la volonté d'accroissement et l'imperfection des mécanismes de régulation et de prévention des crises, comme l'actualité récente le montre. L'explosion des technologies de communication n'a quant à elle pas facilité une meilleure compréhension et acceptation des différences.

Ces tensions et contradictions génèrent un grand nombre d'incertitudes que la multiplication qui semble infinie de l'usage du mot « crise » tente de couvrir : « crise » financière et économique mondiale, « crise » de sécurité avec le développement de nouveaux enjeux et de nouvelles dimensions (notamment transnationales), « crise » environnementale et climatique, « crise » énergétique, défi de ressources naturelles, « crise » de sens, tensions sur les biens communs globaux...

Le réseau international de recherche REGIMEN n'a pas pour ambition d'analyser chacun de ces aspects en tant que tel mais a pour vocation de se centrer sur l'un d'entre eux, en relation avec tous les autres : la manière dont nos sociétés se gouvernent dans un contexte qui semble connaître des mutations et des transformations continues. A ce titre, il semble intéressant de marquer une certaine distance avec l'argument de la nouveauté perpétuelle qui est souvent invoqué et de faire la part entre continuité historique et discontinuité dans l'étude des mécanismes qui permettent le gouvernement des hommes et des femmes. Au-delà d'une perspective historique qui nous semble nécessaire pour comprendre les modes de gouvernement ainsi que les concepts et les catégories d'action (Etat, nation, souveraineté...) auxquels ils sont rattachés, il nous semble également pertinent de s'intéresser aux natures politiques de la gouvernance, non pas, toutefois, pour en interroger le(s) sens et la /les signification(s) idéologique(s). Ainsi, la gouvernance est souvent présentée de deux façons antagonistes. L'une d'entre elles insiste sur sa dimension instrumentale ou descriptive mais néanmoins heuristique, suggérant ainsi sa neutralité idéologique voire son a-idéologisme. Une seconde souligne au contraire son rapport consubstantiel avec le libéralisme ou le néo-libéralisme. Dans un cas comme dans l'autre, la question de la nature politique de la gouvernance semble réglée : soit elle n'en a pas, soit elle en a une, si évidente qu'il semble inutile d'insister. C'est pourtant cette question que REGIMEN s'est proposé d'aborder de manière plus approfondie dans le cadre de son programme de recherche pluriannuel.

S'interroger sur la nature politique de la gouvernance exige de prendre en compte le multiple et donc de considérer les natures politiques de la gouvernance. Cela suppose d'accorder une attention à plusieurs aspects parmi lesquels :

-la manière dont se nouent les rapports de force entre les différents acteurs de la gouvernance. Assiste-t-on à des convergences selon les modes de gouvernance et ses domaines de déploiement ou au contraire, l'hétérogénéité prévaut-elle ?

-la relation qu'entretient la gouvernance contemporaine comme représentation du multiple avec la démocratie : renforcement, relativisation, ambiguïtés, contournement ? Le processus d'agencement et de régulation entre acteurs de natures différentes (Czempiel) laisse en effet supposer une plus grande

pluralité, mais le passage des citoyennes aux parties prenantes ouvre la question de la mise en représentation de l'égalité dans ces processus.

- la notion de gouvernance comme représentation du multiple dans l'histoire des idées politiques : nouveauté radicale, nouveau terme pour une réalité ancienne, inscription dans une tradition politique ? Plus largement, peut-on parler d'une idéologie de la gouvernance ? Comporte-t-elle une dimension idéologique univoque ?

- la question du régime : assiste-t-on à une sorte de solidification voire d'institutionnalisation de la gouvernance ? Si oui, quelle analyse peut-on en faire en termes de régime politique ?

- quel(s) mode(s) d'exercice du pouvoir la gouvernance privilégie-t-elle ? Voit-on l'émergence d'un modèle dominant ? Plus précisément, sur quel rapport aux territoires se déploie-t-elle ? Quel est son mode ou quels sont ses modes de légitimation ? Quel type d'action publique privilégie-t-elle ? Quels sont les instruments générés par la gouvernance ?

- l'influence des transformations économiques et sociales actuelles sur la gouvernance : quel est leur impact sur les paradigmes fondamentaux que sont la gouvernance et l'Etat ? En quoi sont-elles en train de modifier le contenu du concept de gouvernance ? Modifient-elles la légitimité et les fonctions des différents acteurs ?

L'ensemble de ces questions a amené à aborder plus spécifiquement la thématique des natures politiques de la gouvernance sous l'angle des représentations de celle-ci. Ce choix a exigé que soient précisés les paramètres de réflexion en fonction desquels les contributions de la présente publication ont été développées. Ces paramètres ont été choisis selon trois axes :

o L'axe du champ :

- Le « politique » renvoie à la question du pouvoir (et des résistances)
- Le « juridique » renvoie à la question de l'Etat de droit, comme système légal/légitime (démocratie, justice, ordre social, production du droit...)

- L' « économique » se rapporte à la sphère de production de biens et de services.
 - Il convient de souligner que chaque champ peut être appréhendé à travers ses institutions spécifiques comme à travers les rapports sociaux qui s'y déploient
- o L'axe du « registre » :
- Le « normatif » renvoie notamment à « ce qui doit être », à « ce qu'il faut combattre », à « ce qui fait référence »...
 - Le « philosophique », renvoie notamment à l'ontologie ou à la déontologie « éthique »...
 - L'explicatif se rapporte à l'épistémologie, la méthodologie, l'histoire, la sociologie, l'analyse séquentielle...
- o L'axe du « niveau » :
- L' « international » renvoie soit au global, soit aux relations interétatiques, que ce soit dans une dimension régionale ou mondiale.
 - Le « national » renvoie au Etats (composés ou non, comparés ou non)
 - Le « local » renvoie à l'infra-étatique ou au transfrontalier.

Chaque auteur a ainsi été amené à préciser les paramètres qui ont cadré son raisonnement. Sur cette base, l'ensemble des contributions qui vont suivre sont présentées en trois parties :

- la gouvernance : entre épuisement prescriptif ?

* « *L'épuisement de la capacité normative de la gouvernance* », Pierre Vercauteren (Université Catholique de Louvain, Belgique)

* « *La gouvernance : polysémique, banale et neutre ?* », Marc Hufty (Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève, Suisse)

- la gouvernance : affrontement et domination idéologique

* « *De la gouvernance globale aux exigences d'un cosmopolitisme* », Sylvie Paquerot (Université d'Ottawa, Canada)

* « *La « gouvernance réglementaire » de l'OCDE et la dépendance de l'Etat* » Cédric Groulier, (Université Paris Est Créteil, France)

- la gouvernance : banalisation euristique

* « *La gouvernance ou l'évidence du multiple* », Vincent de Briant (Université Paris Est Créteil, France).

Conclusions : Yves Palau (Université Paris Est Créteil, France)

DE LA GOUVERNANCE GLOBALE AUX EXIGENCES D'UNE
COSMOPOLITIQUE

FROM GLOBAL GOVERNANCE TO DEMOCRATIC
COSMOPOLITIC'S REQUIREMENTS

Sylvie Paquerot*

Abstract

In this text, we intent to show that (1) international relations are organized on conflictual foundations, which generate two different possible "public orders". This situation generates in turn disorder and global governance, in that context, doesn't allow solving these contradictions (2). Without any mechanism, in that governance context, to make visible and solve that foundational conflict, we will questioned, then, the specific role that play international law (3), with a particular consideration for the role of the Universal Declaration of human rights (UDHR), taking into account the fact that many resistances, these years, are expressed in human rights terms. The issue of the Right to water will be mobilized to illustrate that, in global governance, contentious politics act "at the margins", using the space made available by international law.

Key words: global governance, human rights, contentious politics, legitimacy, cosmo-politics.

* Sylvie Paquerot est professeure agrégée à l'école d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Elle a publié en 2011, *L'eau en commun*, aux Presses de l'Université du Québec, avec Gabriel Blouin-Genest et Frédéric Julien. Contact: sylvie.paquerot@uottawa.ca

Étant admis que toute organisation sociale a besoin d'une forme de pouvoir, celui-ci sera considéré comme légitime lorsqu'il sera, quant à son origine, la projection du bien commun et, quant à son exercice, la traduction en acte de ce bien commun... Est autorisé [autorité] le pouvoir qui préserve et fait croître le bien commun : le pouvoir légitime.¹

Introduction

Nous entendons ici questionner les formes et modalités de la gouvernance globale du point de vue de l'« injonction démocratique » qui lui est parallèle depuis la chute du mur de Berlin et la prétendue « victoire de la démocratie et du marché », et examiner les concordances, dissonances et paradoxes générés par la présence de ces deux discours parallèles. Le discours de la gouvernance convoque en effet deux formes de légitimité distinctes, celle de l'économie – l'efficacité – et celle du politique – la légitimité démocratique – d'où l'identification de tendances paradoxales entre gouvernance et exigences démocratiques.

Pour les fins de cette analyse, nous retiendrons donc la définition, large et descriptive, que donne Rémi Bachand du concept de gouvernance globale : « [...] l'ensemble des décisions, formelles ou informelles, prises autant par des acteurs publics que privés, et qui ont un impact sur la répartition des richesses et des pouvoirs à l'échelle mondiale. »²

D'autres, dans une perspective aussi générale, en précisent les objectifs plutôt que les conséquences : « Par gouvernance mondiale, comprenons l'ensemble des mécanismes de gestion et processus d'ajustements du

¹ Sergio COTTA, « La légitimité : un mirage? », *Diogène* 134, 1986, 101 à la p. 108.

² Rémi BACHAND, « Les affaires arbitrales internationales concernant l'Argentine : Enjeux pour la gouvernance globale », *Revue générale de droit international public*, avril-juin 2010, no 2, pp. 281-318, note 1.

système international en vue d'assurer une régulation mondiale et de réaliser des objectifs communs (sécurité, prospérité, cohérence, ordre et continuité du système) », et mettent l'accent sur les processus plutôt que les décisions.³

Entre ces deux définitions, il nous est possible de scruter la gouvernance globale sans présupposer la dimension normative sous-jacente à certains usages de la *gouvernance*, conçue comme le meilleur système de gestion des hommes et des ressources,⁴ qui évacue la légitimité du débat et des contradictions au profit de la « bonne gouvernance »,⁵ qualification destinée à construire une légitimité qui serait alors d'autre source que politique/démocratique.

Les dimensions de la démocratie qu'il serait pertinent d'examiner en parallèle avec les formes de la gouvernance globale sont nombreuses. C'est toutefois à la place et au sens des droits humains dans l'architecture de l'actuelle gouvernance mondiale que nous accorderons principalement notre attention, ceux-ci étant largement associés aux conditions de la démocratie : « [... la société démocratique advient à la faveur de la constitution d'un espace public régi par des règles dont les plus fondamentales ne sont rien d'autres que ce qu'on appelle les « droits de l'homme ». »⁶, renvoyant aux conditions d'une éventuelle « politique du monde » ou cosmo-politique. Or, on peut constater que si d'aucuns renvoient les droits humains aux conditions d'une société démocratique, ceux-ci se retrouvent de plus en plus souvent au cœur même de l'expression des conflits, voire même « objet » du conflit. D'où la question de savoir ce que recèle comme potentiel de construction d'un monde

³ Josepha LAROCHE, « De l'élaboration à la prescription normative: contribution des ONG à une gouvernance mondiale », contribution à : EURISCOetleCREDEP, Université Paris Dauphine, séminaire de recherche du programme «Mondialisation, globalisation et gouvernance»: *Les ONG quelle influence sur la gouvernance mondiale?*, Jeudi 18 novembre 2004, p. 2

⁴ Philippe, MOREAU-DEFARGES, *L'Ordre mondial*, Paris : Armand Colin, coll. U, 2003.

⁵ Chantal MOUFFE, « Le politique et la dynamique des passions », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n° 3, 2003, pp. 143-154.

⁶ Hugues POLTIER, *Claude Lefort, la découverte du politique*, coll. Bien commun, éd. Michalon, 1997, p. 102.

commun l'article 28 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* comme critère de légitimité.

Cette analyse se situe donc au niveau global, dans le champ juridique (droit et démocratie), mais dans son articulation au politique (pouvoir/résistance), à travers une approche à la fois descriptive et normative puisqu'elle tend à évaluer la gouvernance à l'aune des principes démocratiques.

En effet, poser la question de la légitimité et de la légalité dans la gouvernance globale c'est inévitablement poser du même souffle la question de la démocratie d'une part et celle des fondements de l'ordre d'autre part, au sens général de l'ordre public, défini comme : « l'ensemble des institutions qui tendent à garantir tant la sécurité des rapports entre les citoyens que le cours normal de la vie publique [...] un caractère d'ordre public s'attache, avec ses effets propres, à certaines règles de droit dont il paraît exiger strictement l'observation. »⁷

Nous entendons montrer ici que (1) les rapports internationaux s'appuient sur des fondements conflictuels à partir desquels il est possible de percevoir deux – voire trois⁸ – ordres largement contradictoires et que, dans ce contexte générateur de *dés-ordre*, (2) la proposition de la gouvernance globale, dans ses caractéristiques, ne permet pas de faire apparaître et donc de résoudre ces fondements conflictuels. En l'absence, dans cet espace de gouvernance, de mécanisme propre à rendre visible et résoudre le conflit agonistique⁹, nous examinerons ensuite (3), le rôle particulier que joue le droit international dans cette confrontation entre deux ordres, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) constitue l'un des

⁷ <http://www.universalis.fr/encyclopedie/ordre-public/>, consulté le 27.10.2014.

⁸ Un troisième fondement contradictoire (qui ne sera toutefois pas analysé ici), pour certains auteurs, se situe aujourd'hui dans la principe de liberté des échanges, dès lors que le marché se retourne contre son créateur, le souverain, selon les termes de François RACHLINE, « Comment le marché s'est retourné contre son créateur, le souverain » dans *Mondialisation et gouvernance mondiale : problèmes économiques et sociaux* (1999) nos 2.611-2.612, 7-14 avril, La Documentation française : 10-11. Voir à ce sujet les analyses de Stephen GILL, 2000, « The Constitution of global capitalism », Paper presented to a Panel: *The Capitalist World, Past and Present* at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles.

⁹ Audric VITIELLO, « La démocratie agonistique. Entre ordre symbolique et désordre politique », *Revue du MAUSS*, 2011/2 (n° 38), pp. 213-234.

pôles, où la résistance s'inscrit en forme d'« aspiration aux droits ».¹⁰ L'exemple des enjeux de l'eau douce (4), nous servira à illustrer comment la confrontation politique trouve à s'inscrire en marge des modalités actuelles de la gouvernance, dans le droit international. Nous esquisserons finalement en conclusion quelques réflexions sur les conséquences du déploiement du paradigme de la gouvernance dans l'ordre interne des États nationaux dits démocratiques et les exigences d'une perspective cosmo-politique, propre à réintroduire à l'échelle globale la question du politique.

1. Fondements contradictoires de l'ordre international

L'ordre international est celui des traités de Westphalie. Il vise essentiellement à préserver l'État en tant qu'unité primordiale du système contre les contestations infra-, trans-, voire supranationales. «L'ordre mondial est plus large» dans la mesure où il inclut «l'ordre à l'échelle interne ou locale, fourni par les États individuellement, et [...] l'ordre à l'intérieur du système politique mondial au sens large, dont le système interétatique est seulement partie. L'ordre mondial est plus fondamental et primordial que l'ordre international parce que les unités ultimes de la grande société de toute l'humanité ne sont pas les États (ou les nations, tribus, empires, classes ou partis) mais les êtres humains pris individuellement [...]. L'ordre mondial, enfin, est moralement supérieur à l'ordre international» puisque ses valeurs sont celles de toute l'humanité, et pas seulement celles qui priment dans la société internationale.¹¹

¹⁰ François FOURQUET, « Droite contre gauche : une antinomie de la raison politique », La Découverte | *Revue du MAUSS*, 2011/2 - n° 38, p. 310.

¹¹ Gilles BERTRAND, « Ordre international, ordre mondial, ordre global », *Revue internationale et stratégique*, 2004/2 n° 54, pp. 100-101. Il cite Hedley BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres : Macmillan, 1977, p. 21.

L'analyse présentée ici¹² part d'un constat, s'agissant de l'ordre international : celui selon lequel, depuis la création des Nations Unies, deux principes d'ordre contradictoires structurent la scène internationale. En effet, si on peut retrouver clairement inscrits, dans la charte de cette organisation, les principes fondateurs de l'ordre westphalien – la souveraineté et la liberté des échanges – l'inclusion dans ce texte du principe du respect des droits de l'homme y introduit une contradiction irréductible. L'adoption d'une *Déclaration universelle des droits de l'homme* à l'échelle internationale semble en effet contredire frontalement l'un des principaux fondements de l'ordre antérieur, soit la souveraineté, en ce qu'elle ne peut se voir *imposer* de règles auxquelles elle n'aurait pas consenti. Dans une perspective kelsenienne de l'ordre international, cela se traduirait, pour faire image, par une concurrence de deux *grundnorm*.¹³

Or, dans la perspective théorique réaliste, l'ordre est simplement synonyme de système stable, où la stabilité sera définie comme la « capacité d'un système international à perdurer dans la configuration qui est la sienne sans subir de transformations suite à une guerre entre grandes puissances »¹⁴, renvoyant au maintien des rapports sociaux existants, y compris au maintien des formes de domination qui les structurent. D'autres intègrent toutefois une dimension normative au concept d'ordre international, le définissant comme : « l'ensemble des principes d'organisations intelligibles qui régissent **ou doivent régir** les rapports entre nations »¹⁵, reconnaissant que dans les affaires humaines, nous ne pouvons strictement transposer les définitions issues des sciences naturelles : l'ordre y est à la fois descriptif **et** normatif. S'il peut être conçu comme principe d'organisation intelligible – que l'on peut comprendre – il

¹² Certains éléments de cette analyse ont déjà été présentés dans le cadre d'un article publié dans la *Revue générale de droit* (RGD) : « Légitimité et légalité : quelle place pour le droit dans la gouvernance mondiale? », vol. 43, no 2, novembre-décembre 2013.

¹³ Hans KELSEN. *Théorie pure du droit*, traduit par H. Thevenaz, Neuchâtel : Ed. de la Baconnière, 1953.

¹⁴ Dario, BATTISTELLA « L'ordre international. Portée théorique et conséquences pratiques d'une notion réaliste », *Revue internationale et stratégique*, 2004/2 n° 54, p. 91.

¹⁵ Michel GIRARD, « Les conceptions de l'ordre dans les relations internationales », *Cahiers français*, no 263, octobre-décembre 1993, p. 4. Les caractères gras sont de nous.

est aussi principe d'organisation souhaitable¹⁶ – ce que l'on peut viser – puisque l'ordre social est, précisément, une réalité socialement construite, produite par les acteurs et qui renvoie à un ensemble de valeurs qui lui confère un certain sens, au détriment d'un autre ensemble de valeurs.¹⁷

On voit bien alors le paradoxe induit par l'adoption de la Déclaration universelle. Ce texte renvoie en effet à un ensemble de valeurs, dont certaines peuvent entrer en contradiction avec l'autre ensemble de valeurs¹⁸ qui structure la société internationale et qui se trouve également aux fondements de la Charte des Nations unies. Bref, les contradictions entre maintien d'un ordre préalablement existant que l'on tente, au sortir de la seconde guerre mondiale, de refonder mais non de transformer, et la volonté d'instauration d'un nouvel ordre dont la DUDH serait le fondement sont au cœur même du système international.

¹⁶ Dario BATTISTELLA, « Introduction: L'ordre international, norme politiquement construite », *Revue internationale et stratégique*, 2004/2 n° 54, p. 85.

¹⁷ Steve SMITH, « Is the Truth Out There? Eight Questions About International Order », dans T. V. PAUL, John A. HALL (eds), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 99-119.

¹⁸ Cette contradiction n'est pas la seule dans l'ordre international. Nous avons identifié précédemment la souveraineté et la liberté des échanges comme fondements radicaux de l'ordre westphalien. Toutefois l'articulation de ces deux principes a pris place dans un contexte d'alliance entre le souverain et le marché (François RACHLINE, « Comment le marché s'est retourné contre son créateur, le « souverain » dans *Mondialisation et gouvernance mondiale : problèmes économiques et sociaux* (1999) nos 2.611-2.612, 7-14 avril, La Documentation française, pp. 10-11) Or ce dernier s'est peu à peu autonomisé du territoire, et donc du souverain et, dans le contexte contemporain, cherche à asseoir la primauté de ses propres fondements dans l'ordre international : « [...] the dominant juridical and political dimension of governance in the present-day global political economy is what I call "the new constitutionalism of disciplinary neo-liberalism" [...] the crucial strategic significance of new constitutionalism is how it seeks to provide political anchorage for the power of capital in the long term [...] These long-term mechanisms include legal and quasi-legal agreements, the institutionalisation of standards and constitutional changes. Such mechanisms take on both national and transnational forms, in effect forming a liberal constitutional structure for the global political economy. », Stephen GILL, 2000, « The Constitution of global capitalism », Paper presented to a Panel: *The Capitalist World, Past and Present* at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles. Nous ne pouvons toutefois élaborer cette dimension ici.

La Déclaration universelle s'inscrit dans une perspective de rupture radicale par rapports aux fondements antérieurs de l'ordre international, bien que la plupart des États n'en ait pas véritablement pris la mesure jusqu'ici. L'article 28 *exige*, en quelque sorte, fait obligation d'une transformation de l'ordre international, bien qu'elle ait été dument adoptée au sein même de cet ordre : « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, **un ordre tel** que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. »¹⁹

La distinction qu'opère Bertrand entre ordre international, mondial et global dans la citation en exergue peut ici être utile pour comprendre comment peuvent coexister des ordres aux fondements non seulement différents mais à bien des égards opposés. Dans cette perspective, l'ordre public des droits humains, celui de l'article 28, relève de l'ordre mondial et non de l'ordre international à proprement parler, bien que nombre d'États en aient reconnus les normes à travers le droit inter-national public. Ces derniers maintiennent en effet, pratiquement sans exception, le principe de leur souveraineté à l'égard de leur mise en œuvre. C'est donc d'une confrontation entre deux ordres, d'une confrontation politique, qu'il s'agit. La charte des Nations Unies porte en elle cette contradiction qui ne peut être résolue que politiquement.

Cet enjeu des droits humains au fondement de l'ordre traverse d'ailleurs implicitement les analyses et réflexions entourant les formes de la gouvernance mondiale. Ainsi par exemple, David Held considérera que la poursuite de l'idéal démocratique exige aujourd'hui la mise en œuvre d'une variété de droits qu'il faudrait enchâsser dans le cadre constitutionnel de toutes les institutions de gouvernance du monde contemporain,²⁰ alors même qu'à l'échelle internationale les deux principes fondamentaux de la démocratie, de l'auto législation et de l'égalité de droit (État de droit) demeurent des variables inconnues.

¹⁹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G.. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810, (1948). Caractères gras ajoutés.

²⁰ Martin BOSSÉ, *Souveraineté, démocratie et gouvernance mondiale chez David Held : Le problème de la démocratie au-delà de l'État national*; mémoire de maîtrise, Département de Philosophie, Université de Montréal, avril 2010.

2. En l'absence d'autorité politique légitime instituée : la proposition de la gouvernance globale et le maintien de l'ordre

[...] la gouvernance tout court, sans adjectif, en tant que énième procédé d'évitement d'une expression politique populaire trop pressante.²¹

Dans sa plus simple expression, nous pouvons considérer d'abord que la gouvernance a trait à l'ensemble des relations de pouvoir dans une société, ainsi qu'aux modes d'arbitrage entre les différents acteurs détenteurs de pouvoir. Bien sûr, une telle définition donne au concept de gouvernance un contenu relativement neutre, descriptif. Dans son opposition au concept de gouvernement toutefois,²² et dans les préceptes qui accompagneront son déploiement concret à l'échelle globale, elle suppose « une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société »,²³ où nul acteur ne détient l'autorité politique,²⁴ les États n'étant qu'un acteur parmi d'autres dans cette gouvernance. Ainsi, même en l'absence d'autorité politique instituée, la gouvernance de la

²¹ Guy HERMET, « Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique* vol. 54, n° 1, février 2004, p. 162

²² James N. ROSENAU, Ernst Otto CZEMPIEL, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.

²³ R. RHODES « The New Governance: Governing without the Government », *Political Studies*, vol. 44, n° 4, 1996, pp. 652-653, traduction de: Géraldine FROGER « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable » De Boeck Université | *Mondes en développement* 2006/4 - no 136, pp. 11-28.

²⁴ Des travaux précurseurs, trois critères ressortent pour qualifier la gouvernance en tant que « nouvelle » organisation du pouvoir : « la coopération entre acteurs, publics et privés; le déploiement d'interactions continues dans la définition et la conduite des politiques publiques; adoption de règles du jeu négociées et collectivement élaborées, sans se limiter aux rapports pré-établis de dépendance ou de hiérarchie » : Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de sciences po, 2002, p.45. On voit ici qu'au plan de l'observation l'État n'était pas entièrement dépossédé de son autorité même si celle-ci se trouve relativisée, ce qui fait d'ailleurs dire à cet auteur que la nouveauté de la réalité ainsi décrite est bien relative.

mondialisation sera considérée comme « [...] le lieu de formation des règles et normes qui organisent, à ce niveau, l'espace des relations socio-économiques. »²⁵ On peut dès lors se demander, si nul acteur ne détient l'autorité politique, ce qu'il advient du principe de base démocratique de la primauté des institutions représentant l'ensemble des citoyenNEs.

Traditionnellement, à l'échelle internationale, le fondement des règles repose sur le consentement des États²⁶, seuls acteurs des relations internationales dans le cadre de l'ordre westphalien, et la fiction de leur égale souveraineté. Tenus cependant de prendre en compte peu à peu les autres acteurs dont ils ont eux-mêmes permis l'introduction en 1945,²⁷ la proposition de la gouvernance leur fournira un cadre d'organisation,²⁸ de coordination et de gestion propre à concilier l'apparition de ces nouveaux acteurs avec le maintien de l'ordre tel qu'il est.

À travers la négociation libérale des normes techniques destinées au maintien de l'ordre et à sa stabilité – à gérer et non à gouverner – sans avoir à recourir à aucun des principes au fondement de la légitimité démocratique, principalement à travers le caractère contractuel, volontaire et non universalisable des normes ainsi négociées, l'ordre international, toujours fondé sur la souveraineté des États, pourra ainsi admettre sans remise en cause de ses fondements la participation d'autres acteurs à la gestion des rapports sociaux internationaux.

Dans la négociation libérale propre à la gouvernance mondiale actuelle en effet, la participation des acteurs non étatiques à la co-construction de la norme n'autorise à penser et à négocier que dans le cadre de la définition

²⁵ Claude SERFATI (Dir.), *Enjeux de mondialisation : un regard critique*, Toulouse : Octarès Éditions, 2003, p. 24.

²⁶ Il importe de souligner que la coutume constitue à la fois une extension de ce principe de consentement et une certaine entorse à celui-ci puisqu'en sont issues les normes de *jus cogens* : *Convention de Vienne sur le droit des traités* (1969) Doc. N.U. A/CONF. 39/27, Recueil des Traités N.U., vol. 1155, p.331; UN Doc. A/Conf. 129/15 (1986).

²⁷ Nous ne pouvons ici élaborer sur cette dimension mais il importe de mentionner que l'irruption d'autres acteurs ne tient pas qu'à la Charte de l'ONU et à la DUDH. Les procès de Nuremberg ont aussi joué un rôle significatif à cet égard dont les retombées sont perceptibles particulièrement dans le droit pénal international.

²⁸ Si le vocabulaire de la gouvernance apparaît à la fin du 20^e siècle, il sert à décrire des processus dont l'origine est plus lointaine.

du problème proposée au départ par les institutions intergouvernementales et/ou les États,²⁹ la finalité demeurant de maintenir l'ordre tel qu'il est, et de résoudre les problèmes qui peuvent mettre en cause sa stabilité et sa reproduction.

Si donc, au premier regard, on pourrait en déduire que la gouvernance globale puise une part de sa légitimité au principe démocratique de l'auto-législation, les acteurs co-construisant la norme, force est de constater qu'au contraire, l'absence de principe d'égalité et l'exclusion, d'emblée, de l'espace de négociation de toute perspective non conforme à l'ordre tel qu'il est, réduit le résultat au principe contractuel ne s'appliquant qu'à ceux qui l'ont négocié³⁰. Et dans la mesure où les États, jusqu'ici organisés sur des fondements constitutionnels et des principes politiques démocratiques s'y soumettent, elle consacre également la primauté de la norme négociée « entre semblables » sur la loi démocratiquement votée.³¹

N'y a-t-il pas contradiction dans les termes à poser la question de la démocratie en contexte de gouvernance et de régulation? La gouvernance, en effet, se nourrit d'une forme de «légitimité par l'efficacité»³² et donne ainsi un poids beaucoup plus grand à la dimension *output* de la légitimité – l'efficacité, les résultats – qu'à sa dimension *input* – le processus.³³ La participation et l'inclusion, celle des parties prenantes et non celle des

²⁹ P. LASCOUMES, La productivité sociale des controverses, *communication au séminaire Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui*, EHESS, Paris, 25 janvier 2001.

³⁰ On doit d'ailleurs insister ici sur la définition même de « parties prenantes » au regard de l'absence de communication entre la Conférence officielle de Rio +20 et le sommet des peuples ou de l'impossibilité actuelle pour la plupart des acteurs non-étatiques – et sans doute non économiques – d'avoir accès au contenu de l'accord de libre-échange Europe-Canada, pourtant signé, pour ne citer que deux exemples récents ou une large partie des populations qui subiront ces décisions n'ont eu aucune opportunité d'en discuter.

³¹ Tel est le cas, notamment de tous les États dont la politique extérieure relève de l'exécutif et non du législateur, mais également des États qui modifient leur cadre législatif interne pour le rendre conforme aux conventions et traités auxquels ils adhèrent.

³² Yannis PAPAPOPOULOS, Sonja WÄLTI et Daniel KÜBLER, « Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire », *Droit et Société* 47, 2001, p. 232.

³³ Karin BACKSTRAND, « Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development », *European Journal of International Relations*, 2006, Vol. 12, No. 4, pp. 467-498 à : <http://ejt.sagepub.com/cgi/content/refs/12/4/467>, consulté le 28 août 2015

citoyenNEs, ne vise pas ici, en effet, comme dans la logique démocratique, à assurer la diversité et la pluralité des points de vue dans la délibération mais la mise en commun des ressources et énergies de tous les acteurs poursuivant le même objectif. Si ces mécanismes peuvent produire dans certains cas de l'acceptabilité sociale³⁴, celle-ci ne peut être confondue avec les exigences de la démocratie. Elle est : « pour ainsi dire, génétiquement programmée en tant que mode de gestion reflétant la logique de l'économie capitaliste. Elle ne s'inscrit donc pas dans la raison politique mais dans la raison économique ».³⁵

Ainsi, la gouvernance, telle qu'elle se déploie, semble avoir évacué la dimension proprement politique, plurielle et conflictuelle, pour gérer un sens déjà déterminé. Ce faisant, elle repousse à ses marges ou à l'extérieur l'expression de cette conflictualité qui ne disparaît pas pour autant, induisant par le fait même un potentiel de crise et de conflits sociaux plus élevé. Les mécanismes démocratiques traditionnels permettant de délibérer le conflit pour le trancher ou le résoudre ne serait-ce que momentanément donnaient, en principe à tout le moins, la légitimité au législateur de créer la règle, la loi, représentant l'état des rapports sociaux à ce moment et en ce lieu... ce que la gouvernance ne peut permettre puisque, laissant à la marge les acteurs mêmes de ce conflit, elle l'évacue de l'espace de discussion qui n'est plus dès lors un espace véritablement public.

C'est dans ce contexte qu'on peut voir le droit se transformer, en quelque sorte, lui-même en espace public. Max Weber avait en son temps caractérisé la modernité politique par le fait que la légalité y constitue « la forme de légitimité actuellement la plus courante. ».³⁶ On sait aussi l'importance qu'a prise dans les dernières décennies le thème de « l'État de droit » qui, à l'époque contemporaine, a infléchi la logique démocratique et relativisé la légitimité issue de l'élection,³⁷ conduisant à de nouveaux équilibres

³⁴ Jean LECA, «Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique», *Revue française de science politique*, 1996, 46 (1), pp. 122-133.

³⁵ Ali KAZANCIGIL, *La gouvernance et la souveraineté de l'État*, septembre 2003, p.5 : www.ceri-sciences-po.org

³⁶ Liora ISRAEL, *L'arme du droit*, Paris : Les Presses de SciencesPO, 2009, p. 94.

³⁷ Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs, 2010, p. 138.

politiques, où la justice est parfois considérée comme un nouvel espace public neutre³⁸ ou une nouvelle scène de la démocratie³⁹, jusqu'à qualifier parfois nos régimes de démocraties constitutionnelles, successeuses, en quelque sorte, de la démocratie représentative : « Indissociable d'une crise de la représentation, la promotion de l'état de droit s'inscrit dans un mouvement plus général de réévaluation des formes de la démocratie, qu'elle contribue à légitimer. »⁴⁰

Or, le droit international semble contradictoire dans les termes avec la notion même d'État de droit, puisque l'on passe d'une conception de la loi souveraine à une conception contractuelle du droit⁴¹, au mépris du caractère universel de ladite loi ; les contrats plutôt que les principes généraux y dominant. Cette domination d'un droit contractuel et donc individuel sur « la seule norme qui exprime la volonté populaire »⁴², la loi, nous oblige donc à nous interroger sur les fondements du pouvoir et la légitimité du droit dans la gouvernance globale.

3. L'article 28 de la DUDH, un ordre tel que les droits et libertés puissent trouver plein effet

*il existe un lien direct, étroit entre le respect pratique des droits de l'homme dans la société où il vit et l'établissement d'un ordre international véritable.*⁴³

³⁸ *Ibidem* ; ainsi que Julie ALLARD, « La «cosmopolitisation» de la justice : entre mondialisation et cosmopolitisme », *Dissensus – Revue de philosophie politique de l'ULg – N°1 – Décembre 2008*, p. 61-83; Daniel MOCKLE (dir.), *Mondialisation et État de droit*, Bruxelles : Bruylant, 2002.

³⁹ Antoine GARAPON, *Le gardien des promesses : justice et démocratie*, Paris: O. Jacob, 1996.

⁴⁰ Jacques CHEVALLIER, 2010, *op. cit.*, p. 141.

⁴¹ Si certains dans la doctrine peuvent considérer les traités multilatéraux comme des « traités-lois », il reste qu'en pratique, ils ne s'appliquent qu'aux États les ayant ratifiés, à l'exception des normes coutumières qu'ils peuvent contenir.

⁴² Bertrand, MERTZ, *L'État de droit en accusation*, Paris : Kimé, 1996, p. 87.

⁴³ René CASSIN, « Les droits de l'homme », *RCADI*, 1951, T. 79, Martinus Nijhoff Pub., p. 243.

Compatible avec les principes fondateurs de l'ordre westphalien comme nous venons de le voir, la gouvernance globale telle qu'elle se déploie peut-elle par ailleurs accommoder l'autre principe d'ordre, celui de la DUDH et ainsi permettre de réconcilier, dans l'espace international, ces deux principes d'ordre contradictoires? À sa face même, il semble bien que non.

D'abord et avant tout, on l'a dit, l'absence d'autorité politique légitime, quelle qu'en soit la forme, caractérise la gouvernance globale. Or, la référence à un ordre, à l'article 28 de la DUDH, renvoie en quelque sorte à la conception arendtienne des droits selon laquelle nous n'avons en pratique qu'un seul droit : celui à une communauté politique à même de reconnaître et protéger des droits. Ce sont bien, de ce point de vue, les conditions de la mise en communauté politique, de la construction du monde commun⁴⁴, qui détermineront si les droits et libertés pourront y trouver plein effet. Or le principe d'ordre de la gouvernance globale, celui de la négociation contractuelle entre parties prenantes, ne peut se concilier avec la reconnaissance et la protection de droits inhérents et inaliénables qui donc, ne peuvent en aucun cas faire l'objet de négociation.⁴⁵

En effet, faut-il le rappeler, les fondements des droits humains ont beaucoup en commun avec les fondements de la démocratie dont ils répercutent d'ailleurs les principes à travers les normes qu'ils édictent telles que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le droit de participer aux affaires publiques et de choisir ses représentants, l'égalité devant la loi, etc. Démocratie et droits humains participent donc d'une même logique, où la norme d'égalité a besoin du droit pour s'incarner, pour « mettre en représentation »⁴⁶ cette égalité, construction sociale s'il en est.

⁴⁴ Raphaëlle NOLLEZ-GOLDBACH, « Théorie des droits de l'homme chez Hannah Arendt : le droit d'avoir des droits », in Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP (dir.), *Lire Hannah Arendt aujourd'hui, Pouvoir, guerre, pensée, jugement politique*, Paris : L'Harmattan, 2008, pp. 263-271.

⁴⁵ La cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu ce principe en affirmant que les peuples autochtones ne peuvent renoncer à leurs droits ancestraux par la négociation de traités : Ghislain OTIS, « Les sources des droits ancestraux des peuples autochtones », *Les Cahiers de droit*, Volume 40, numéro 3, 1999, pp. 591-620.

⁴⁶ Sylvie PAQUEROT, *Le statut des ressources vitales en droit international : essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, Bruxelles : Bruylant, 2002.

Par ailleurs, produit historique de luttes sociales – lutte contre la misère et lutte contre la terreur⁴⁷ – les droits humains sont par nature une limite au pouvoir, que la gouvernance, pas plus dans son principe que dans ses mécanismes, ne prend en considération, puisque les rapports sociaux de domination y sont reproduits sans médiation aucune, conformément à la logique contractuelle. Or, les règles juridiques, internationales comme nationales, ont été établies au sein de ces rapports sociaux de domination. Il faut insister, ici, sur le double rôle du droit, car la victoire ou la défaite judiciaire n'a pas le même sens lorsqu'il s'agit de faire apparaître, de donner une voix, aux personnes ou aux valeurs exclues, de permettre, en somme, l'expression des conflictualités.

En présence de contradictions aussi fondamentales que celles qui traversent l'ordre actuel donc, où les normes et les règles de l'ordre international des États ont reçu une consécration juridique plus longue et plus forte que l'ordre mondial de l'humanité, visé, où s'inscrivent les droits humains et leurs exigences, les probabilités d'obtenir une interprétation juridique conforme au sens de l'article 28 de la DUDH – les droits humains comme critères de la légalité de l'ordre et de légitimité des décisions – sont relativement faibles. Malgré l'existence des normes de droits humains dans le droit public international, celles-ci n'occupent pas la place qui devrait être la leur au sein d'une architecture normative relevant d'un autre ordre : celle, précisément, de critère de validité de cet ordre.

Dans ce contexte, comme nous le verrons ci-après, les acteurs utilisent le droit pour réintroduire le conflit, pour contrecarrer l'image d'un univers social pacifié qu'introduit l'idée de régulation, « instrument précieux de légitimation et d'euphémisation » selon les termes de Jacques Chevallier⁴⁸. Comme le soutient l'approche des *Critical legal studies*, le droit international peut être alors conçu comme un langage servant à argumenter et à articuler de manière légitime des arguments et des préférences politiques⁴⁹ en

⁴⁷ Guy HAARSCHER, *Philosophie des droits de l'homme*, Bruxelles : Éd. De l'Université de Bruxelles (4^e édition), 1993.

⁴⁸ « La régulation comme paradigme des sciences sociales » dans Michel MIAILLE (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris : L'Harmattan, 1995, p. 90.

⁴⁹ M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Helsinki : Finnish Lawyers Pub., 1989, réimprimé avec un nouvel épilogue : Cambridge, Cambridge University Press, 2005. En français, du même auteur : *La politique et le droit international*, Paris : Pédone, 2007.

dehors des cadres convenus de la de la négociation libérale qu'imposent les modalités actuelles de gouvernance. C'est ici le conflit politique qui migre dans l'espace juridique, démultipliant l'espace public et permettant de réintroduire, précisément, des questions jusque-là exclues du débat politique : «Ce n'est plus, dans ce cas, le droit qui règle la politique, ce sont les exigences politiques qui érigent le droit en argument politique».⁵⁰

L'aspiration aux droits ainsi exprimée n'appartient plus alors tant au champ juridique qu'au champ politique et elle se donne à voir depuis les deux dernières décennies dans de nombreux domaines de la gouvernance globale où elle devient le vecteur principal de la contestation de l'ordre international ou global, ce qui force en quelque sorte la gouvernance à redevenir politique malgré elle.

Ainsi part exemple de Thomas Pogge qui, dans ses analyses sur l'extrême pauvreté,⁵¹ met en relation l'article 25 de la Déclaration avec l'article 28 et postule une violation de la part de ceux qui imposent l'ordre produisant une extrême pauvreté évitable, considérant que celle-ci n'est pas une fatalité mais bien une conséquence des rapports sociaux découlant de cet ordre.

Are the rich countries violating human rights when they, in collaboration with Southern elites, impose a global institutional order under which, foreseeably and avoidably, hundreds of millions cannot attain "a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care" (Universal Declaration of Human Rights §25)? The Declaration itself makes quite clear that they do when it proclaims that "everyone is entitled to a social and international

⁵⁰ Étienne TASSIN, *Un monde commun*, Paris : Seuil, 2003, p. 123.

⁵¹ Les travaux de Thomas W. POGGE sur cette question sont nombreux. Outre celui cité ici, on peut également consulter: *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002; « Ethical and human rights dimensions of Poverty: toward a new paradigm in the fight against poverty », *philosophy seminar*, All Souls College, Oxford, March, UNESCO poverty project, 2003; (2004) « The First UN Millennium Development Goal: A Cause for Celebration? », *Journal of Human Development*, 5 (3), 2004, pp. 377-397; « Severe Poverty as a Violation of Negative Duties », *Ethics and International Affairs* 19 (1), 2005, pp: 55-84.

order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized" (§28). The existing international institutional order fails this test.⁵²

C'est dans la même perspective que se situe Pierre-François Mercure lorsqu'il développe son argumentation au soutien d'un droit à la conditionnalité universelle. Il s'agit pour lui de réfléchir aux moyens juridiques dont disposent les États en développement pour garantir la sécurité alimentaire de leur population et donc mettre en œuvre leur droit à l'alimentation, « lorsque le contexte économique existant de l'ordre promu par les PD [pays développés] ou une organisation internationale contrôlée par ces derniers aurait des effets négatifs ou inhibiteurs sur l'application de droits économiques fondamentaux dans le PED [pays en développement]. »⁵³ Il s'agit, dans son raisonnement, de faire dépendre la contribution et la collaboration des pays concernés à des normes et politiques communes, ou même de justifier leur refus de participer à un processus d'échange, dès lors que celles-là ou celui-ci nuisent à leur capacité de mettre en œuvre les droits économiques des populations sous leur juridiction. Lorsqu'il s'interroge sur les limites que l'on peut poser juridiquement à l'ordre économique dominant au nom précisément, des droits économiques, Mercure, lui aussi, réfère explicitement à l'article 28 : « Il [le droit à la conditionnalité universelle] serait opposable *erga omnes* et servirait de catalyseur de l'élaboration de l'ordre international auquel fait référence l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme [...] »⁵⁴

⁵² Thomas W. POGGE, « Severe Poverty as a Human Rights Violation », dans *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 36.

⁵³ Pierre-François MERCURE, « La reconnaissance du droit à la conditionnalité universelle au profit des pays en développement dans le domaine alimentaire », *Colloque Développement durable, leçons et perspectives*, Ouaga, 1-4 juin 2004, p. 55. <http://www.francophonie-durable.org/atelier-a5.html>, consulté le 28 août 2015

⁵⁴ *Ibidem*, p. 63. Les caractères gras sont en italiques dans le texte original à : <http://www.francophonie-durable.org/atelier-a5.html>

En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce texte a, depuis, servi d'assise à l'élaboration de nombreux instruments juridiques internationaux et plusieurs des droits qui y sont reconnus ont servi de levier aux contestations diverses de l'ordre global, mais peu de « nouveaux droits » ont acquis dans les dernières décennies une reconnaissance effective dans le système international des droits de l'homme. Pour cette raison, nous croyons que la trajectoire de cette reconnaissance, s'agissant du droit à l'eau potable et à l'assainissement, peut éclairer quelque peu les paradoxes de la gouvernance globale telle qu'elle se déploie et le rôle qu'y tient le droit international.

4. Repolitisation des enjeux de l'eau à travers le droit à l'eau : confrontation politique entre deux ordres mais également entre deux sens de la norme

Au fond, c'est moins un droit qui est ici en jeu, qu'une politique du monde, dont le droit et les procédures judiciaires ne sont que la grammaire imparfaite.⁵⁵

Les débats autour des enjeux de l'eau douce à l'échelle internationale illustrent éloquemment la logique décrite plus haut. Domaine de souveraineté par excellence, les États se sont toujours montrés réticents à faire trancher leurs conflits autour de cette ressource vitale par un tiers et le processus d'élaboration d'une convention internationale visant à codifier les règles d'utilisation de cette ressource partagée aura duré près de 30 ans.⁵⁶

⁵⁵ Julie ALLARD, « La «cosmopolitisation» de la justice : entre mondialisation et cosmopolitisme », *Dissensus – Revue de philosophie politique de l'ULg* – N°1 – Décembre 2008, p. 82.

⁵⁶ *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* (1997) A/RES/51/229, 51^e session, 21 mai, Doc. A/51/869; [ci-après Convention de New York]

Cette convention n'est d'ailleurs entrée en vigueur que très récemment,⁵⁷ faute de ratifications suffisantes, malgré les pressions de nombreux acteurs en ce sens.

Contrairement aux conclusions de certainEs auteurEs,⁵⁸ pour qui les normes codifiées dans la Convention de New York peuvent servir de cadre utile à la résolution des conflits autour des ressources en eau, nous avons pour notre part soutenu ailleurs⁵⁹ que ces normes, largement coutumières, relevant essentiellement d'un droit de la coexistence, n'apportaient que peu de critères utiles, tant pour régler les conflits que pour poursuivre les intérêts de la « communauté internationale dans son ensemble », notamment en matière de respect des droits humains et de préservation des écosystèmes planétaires. La Convention de New York demeure essentiellement dans le paradigme traditionnel des relations interétatiques et n'ouvre en aucune manière sur une considération globale des enjeux des ressources en eau.⁶⁰ Elle n'ouvre l'espace de la considération d'un intérêt commun ni du point de vue de la préservation, ni du point de vue de la répartition.⁶¹

Les enjeux mondiaux de l'eau ne concernent pourtant pas seulement les relations interétatiques mais bien les conditions du vivre ensemble sur la planète et l'enjeu de la gouvernance mondiale de l'économie a ouvert, paradoxalement, à cette échelle, la question de l'accès à l'eau, considérée

⁵⁷ L'article 36 de cette convention exige 35 ratifications pour son entrée en vigueur. Cette entrée en vigueur est intervenue le 30 mai 2014.

⁵⁸ Entre autres : El Hassane MAGHFOUR, *Hydropolitique et droit international au Proche-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, « Conclusion » dans S.M.A. SALMAN et L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Cours d'eau internationaux : renforcer la coopération et gérer les différends : actes du séminaire de la Banque mondiale*, 1999, Washington, World Bank, rapport technique no 414 ; Lucius CAFLISCH, « La Convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation » *A.F.D.I.*, 43, 1997.

⁵⁹ Sylvie PAQUEROT, *Eau douce : la nécessaire refondation du droit international*, Québec : PUQ, 2005.

⁶⁰ Ellen HEY, « The Watercourses Convention : to what Extend Does it Provide a Basis for Regulating Uses of International Watercourses? », *R.E.C.I.E.L.*, 7/3, 1998: 291.

⁶¹ Jutta. BRUNNÉE et S. J. TOOPE, « Environmental Security and Freshwater Resources : Ecosystem Regime Building », *A.J.I.L.*, 91/26, 1997, p. 49.

auparavant comme une question locale ou nationale, à laquelle pouvait éventuellement s'appliquer l'aide internationale.⁶² Or, la conquête du marché de l'eau, véritablement transnationale, constitue bien un *conflit* de l'eau, et les populations pauvres de la planète prennent alors conscience du fait qu'elles subissent les conséquences écologiques – et économiques – du mode de vie des riches : «[c]apitalism is shrewd enough to use shortages of resources like water to make even more money for the rich.»⁶³

Rendre visibles ces dimensions de la problématique exige de mettre en lumière l'existence de contradictions, voire de contradictions antagoniques, inconciliables, jamais prises en compte en tant que telles dans la négociation libérale⁶⁴, de faire apparaître le *dissensus*,⁶⁵ et ainsi politiser la question de l'eau, contrairement aux vœux exprimés par les organisations financières internationales.⁶⁶ C'est que la simple négociation contractuelle entre les parties concernées n'a jamais suffi à assurer ni la protection des ressources en eau, ni l'égalité des parties aux situations conflictuelles, ni

⁶² C'est d'ailleurs essentiellement dans cette perspective que la *Déclaration du Millénaire*, elle-même de *soft law*, considère la problématique de l'accès à l'eau. Cette dernière se donne comme objectif de donner accès à la moitié de la population qui n'a pas accès à l'eau et à l'assainissement d'ici 2015, ce qui ne correspond aucunement aux obligations juridiques en matière de droits humains, mais relève du volontarisme de l'aide internationale, contribuant à affaiblir la normativité formelle associée aux droits humains.

⁶³ Satish KUMAR, directeur des programmes, Schumacher College International Centre for Ecological Studies, Grande-Bretagne, cité par Stephen LEAHY « Thistier World Likely to See More Violence », *Inter Press Service*, 16 mars 2007.

⁶⁴ Ken CONCA, *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge : MIT Press, 2006.

⁶⁵ **Dissensus** : au lieu de chercher un consensus autour du plus petit dénominateur commun, il s'agit plutôt de mettre à jour les pluralités de points de vue qui peuplent une situation déterminée en vue de s'appuyer sur ceux-ci afin de construire un consensus riche de ces différences » : Thierry MÜLLER, Olivier CRABBÉ, et David VERCAUTEREN, *Micropolitiques des groupes. Pour une écologie des pratiques collectives*, HB éditions 2007 à : <http://micropolitiques.collectifs.net/>.

⁶⁶ Dans le document de politique générale de la Banque mondiale en 1994 on peut lire que l'objectif est bien de « dépolitiser l'allocation des ressources en eau : *Gestion des ressources en eau* (1994) Washington, Document de politique générale de la Banque mondiale, 160 p. 69. Cette approche est également mise de l'avant par d'autres : R. T. Smith, *Trading Water : an Economic and Legal Framework for Water Marketing*, 1988, Washington, The Council of State Policy and Planning Agencies, pp. 74-75.

l'accès universel à cette ressource vitale. Dans les contextes nationaux, le plus souvent, des règles d'intérêt général ou d'intérêt commun, des normes d'ordre public, ont du être mises en place pour poursuivre ces objectifs : pourquoi en irait-il autrement en contexte transnational⁶⁷ peut-on alors se demander? Depuis quand les dominants renoncent-ils volontairement à leur pouvoir?⁶⁸

De là l'irruption de la question d'un droit humain d'accès à l'eau dans un dossier auparavant objet strictement de relations interétatiques qui a donné lieu, à l'échelle internationale, pendant pratiquement deux décennies, à une vaste confrontation politique,⁶⁹ en dehors des cadres de la négociation libérale à travers laquelle les États ont traité jusqu'ici la majorité des grands enjeux environnementaux.⁷⁰

Considérant le fait qu'en principe, dans l'ordre westphalien, seuls les États peuvent créer les règles au plan international, il importe donc d'examiner les processus par lesquels l'accès à l'eau en tant que droit humain se trouve maintenant formellement intégré dans le système des droits de l'homme de l'ONU⁷¹, contribuant à inscrire la problématique de l'eau dans une perspective globale,⁷² le respect des droits humains devant être, théoriquement, au sens

⁶⁷ Jürgen HABERMAS, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris: Fayard, 2000, p. 102.

⁶⁸ Stéphane Chauvier (*Justice et droits à l'échelle globale*, Paris, Vrin : 2006) voit deux façons de sortir la société internationale de l'état de nature : un tribunal international qui chapeaute les tribunaux nationaux, ou donner aux tribunaux nationaux des compétences universelles. On sait cependant l'extrême frilosité de ces derniers à cet égard.

⁶⁹ Nous ne pouvons traiter en détail cette période mais pour plus d'informations nous référons le lecteur à : Sylvie PAQUEROT, « Reconfigurations des acteurs et de l'ordre du jour dans le domaine de l'eau : une gouvernance mondiale en quête de légitimité », dans Jules DUCHASTEL et Raphaël CANET (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés ouvrage collectif*, Montréal : Athena, 2006, pp. 307-329.

⁷⁰ Ken CONCA, *op. cit.*

⁷¹ Thorsten KIEFER et Catherine BROLMANN, « Beyond State Sovereignty: The Human Right to Water », *Non-State Actors and International Law*, 5, 2005, pp. 183-208.

⁷² Il importe de mentionner que les enjeux environnementaux ouvrent également cette perspective, que nous ne développerons cependant pas ici faute d'espace. Les règles de Berlin, adoptées par l'International Law Association (ILA) en 2004 illustrent bien cette considération ainsi que la réticence des États, à concevoir cette ressource comme commune : *Berlin Conference 2004 – Water Resources Committee Report: Dissenting opinion*, 9 août.

de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une préoccupation universelle et une responsabilité commune.

En suivant le cheminement de la reconnaissance du droit à l'eau dans le système international depuis une vingtaine d'années, il est possible de distinguer deux phases significatives, du point de vue juridique⁷³. Nous avons, ailleurs, analysé et qualifié la première, s'étendant du début des années 1990 à 2002, année de l'adoption de l'Observation générale no 15⁷⁴, de « politisation »⁷⁵, mais nous nous attarderons ici plus spécifiquement à la phase subséquente, de l'adoption de ladite observation en 2002 à l'adoption, en 2010, d'une résolution par l'Assemblée générale des Nations Unies⁷⁶ et d'une résolution⁷⁷ portant sur le sujet par le Conseil des droits de l'homme (CDH).

L'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2010 d'une résolution portant sur le droit d'accès à l'eau a été saluée comme une victoire par les mouvements sociaux intervenant sur cette question à travers le monde. Paradoxalement, 41 pays se sont abstenus lors du vote sur cette résolution mais aucun n'a osé voter contre. Quelques semaines plus tard, le 30 septembre 2010, le Conseil des droits de l'homme affirmait

⁷³ L'objet peut être analysé à partir de nombreuses autres perspectives, qui exigeraient une autre périodisation, notamment celle de l'économie politique internationale, mais l'espace oblige ici à faire abstraction de ces perspectives qui pourraient enrichir l'analyse du droit présentée ici.

⁷⁴ Conseil économique et social, *Observation générale no 15 du comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément n° 2 (E/2003/22), annexe IV, 2003. À la lecture de cette observation, qui décline les obligations des États, on voit bien que les experts du comité tiennent en quelque sorte le rôle du juge constitutionnel, en interprétant le sens des textes.

⁷⁵ PAQUEROT (2006), *loc. cit.* On peut considérer, avec Denis Merklen, « Les frontières politiques de l'espace social », Colloque international *Expériences limites, ruptures et mémoires. Dialogues avec l'Amérique latine*, Paris, 18-20 octobre 2006, EHESS, CEMS-IMM à : <http://lodel.ehess.fr/cems/docannexe.php?id=1403>, que l'action collective pour faire passer un « besoin » dans la catégorie de droit relève effectivement de l'action politique.

⁷⁶ AG : A/64/L.63/Rev.1], Assemblée générale des Nations Unies, 2010, *Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement* A/64/PV.108 28 juil. 2010 AG/10967 122-0-41

⁷⁷ Conseil des droits de l'homme, 2010, *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*, Résolution A/HRC/15/L.14 du CDH de l'ONU, 24 septembre 2010, adoptée le 30 septembre.

l'existence d'une obligation légale, pour les États signataires du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁷⁸, à l'égard de ce droit. Dans la foulée, au moins deux décisions de tribunaux nationaux s'appuieront sur ces résolutions, pourtant non contraignantes, pour faire droit aux revendications de groupes marginalisés,⁷⁹ illustrant l'interpénétration de l'interne et de l'externe et l'effet des normes internationales sur le verrou du domaine réservé des États.⁸⁰

Mais dans le débat à l'Assemblée générale, il importe d'accorder une attention particulière au vocabulaire pour comprendre les enjeux proprement politiques sous-jacents à cette évolution normative. Ainsi, dans un document du département de l'information de l'ONU précisant le contexte d'adoption de la résolution on peut lire que :

Le représentant de l'Espagne a regretté qu'aucune des recommandations de l'Union européenne n'ait été prise en compte dans la résolution. Il a **néanmoins salué l'amendement qui remplace le terme « déclare » par « reconnaît »** au premier paragraphe du dispositif. Il a, à son tour, insisté sur la responsabilité première des États en matière de droits de l'homme en général et d'accès à l'eau potable, en particulier. (Caractères gras ajoutés)

Si la distinction saluée peut paraître à première vue oiseuse, il reste qu'on *reconnaît* ce qui existe – (ce qui consacre une assise juridique préalablement existante au droit à l'eau – alors que les déclarations de l'Assemblée générale n'ont pas de portée juridique obligatoire. *A contrario*, en utilisant le

⁷⁸ (1976) 993 R.T.N.U. 3, [1976], R.T. Can. No 46 R.E.I.Q. (1984-89), no 1976 (3), p. 808. [Ci-après PIDESC]

⁷⁹ La décision de la Cour suprême d'Israël concernant le droit à l'eau des populations bédouines (Tomer ZARCHIN, « Court rules water a basic human right », *Haaretz*, 6 juin 2011, à : <http://www.haaretz.com/print-edition/news/court-rules-water-a-basic-human-right-1.366194>); ainsi que celle de la Cour d'appel du Botswana concernant les Bushmen : *Mosetlhanyane et autres c. le Procureur général du Botswana*, appel civil n° CACLB-074-10, Cour d'appel de Lobatse, Botswana, Jugement unanime, 27 janvier 2011 à : http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?focus=13675,13939,13961&order=dateDESC,

⁸⁰ Robert KOLB, « Mondialisation et droit international », *Relations internationales*, no 123, 2005, pp. 123-124.

terme « déclare », sans être une autorité politique instituée – l'Assemblée générale n'a qu'un pouvoir de recommandation – c'est bien le rôle de législateur qu'on tente de lui faire tenir alors.

L'Espagne fut, avec l'Allemagne, un des pays « parrains » de ce sujet au Conseil des droits de l'homme. Pourquoi, peut-on se demander, le changement d'un seul mot retient-il à ce point l'attention d'un pays comme l'Espagne, lui-même promoteur de la reconnaissance de ce droit? C'est que les pays participant de cette promotion ne visent pas tous les mêmes objectifs. La résolution amenée à l'Assemblée générale en juillet 2010 l'a été par des pays pour lesquels les droits humains doivent constituer un rempart contre la privatisation.⁸¹ Or, les instruments internationaux de droits humains, tout en rendant les États responsables de la mise en œuvre, n'ont jamais eu pour fonction ou pour objectif d'exclure du marché et de ses règles la livraison des services requis pour la mise en œuvre des droits.

Ces deux prises de parole, politique et juridique pourrait-on dire, restent donc contradictoires à certains égards puisque dans le premier cas, il s'agit bien d'utiliser le droit comme arme contre la privatisation et la marchandisation, comme le montre l'analyse des discours et des prises de position tout au long de la première décennie du 21^e siècle.⁸² Dans le passage du terme *déclare* au terme *reconnaît*, puis dans la résolution du Conseil des droits de l'homme, on assiste à ce que Liora Israel qualifie avec justesse d'« euphémisation relative de la conflictualité produite par l'inscription dans la sphère judiciaire ».⁸³ Ainsi, l'inscription du droit à l'eau dans le système des droits de l'homme le réduit-il, dans sa portée juridique effective, à une dimension acceptable pour le libéralisme, la souveraineté, et plus généralement les principes au fondement de l'ordre international dominant. Ce processus donne ainsi à voir le double sens de la justice

⁸¹ Elle fut parrainée par la république plurinationale de Bolivie, devenue depuis les événements de Cochabamba un symbole de la lutte contre les multinationales de l'eau.

⁸² VEBER, Marion, Le rôle joué par les ONG agissant au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies dans le processus de reconnaissance et de définition du droit à l'eau et à l'assainissement entre 1997 et 2011, mémoire de master 2, IEP-Toulouse, 2013

⁸³ Liora ISRAEL, *op. cit.*, p. 102.

comme pouvoir et comme résistance, contribuant à la fois au maintien de l'ordre tel qu'il est et à l'inclusion de groupes marginalisés dans l'espace public.⁸⁴ Pour Benoît Frydman :

[...] dans l'environnement global, le droit ne désigne plus seulement, comme dans le modèle de la souveraineté, un cadre de référence qui détermine ce qui est permis ou interdit (sous peine de sanction) à l'intérieur duquel les interactions sociales sont censées se dérouler. Le droit devient lui-même un enjeu de luttes et un moyen d'action pour les joueurs, qui ne se contentent plus seulement de jouer des coups conformes ou non aux règles, mais tentent également de créer ou de modifier les règles à leur avantage ou pour faire progresser les objectifs dont ils poursuivent la réalisation».⁸⁵

« La fonction politique de la justice » a donc ici été largement mobilisée⁸⁶ s'agissant de prendre en compte les « aspirations aux droits » manifestées par les populations autour des problématiques de l'eau, du local au global, qu'illustre notamment la multiplication des « tribunaux de l'eau » depuis celui d'Amsterdam en 1992.⁸⁷ C'est à une fonction de délibération politique que répondent ces diverses expériences de tribunaux populaires, donnant ainsi à la parole exclue ou marginalisée le pouvoir de contradiction face aux logiques dominantes, y compris celles du droit lui-même en ce qu'elles

⁸⁴ Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris : La Découverte-Recherches, 2002.

⁸⁵ Cité par Christoph EBERHARD, « L'approche pluraliste du droit : un enjeu central pour une gouvernance légitime », *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2010, p. 91.

⁸⁶ Du titre de l'ouvrage sous la direction de Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI, *op. cit.*

⁸⁷ Voir *Declaration of Amsterdam 1992, The Case Books series*, v. 5, Netherlands, International Books, 45 p.; Christian CAUBET, « Au Brésil, un tribunal de l'eau », 9, *Écologie et politique*, 1994, pp. 75-87; l'expérience du tribunal centraméricain de l'eau : Gérard BACCONNIER, et al., *La mondialisation en fiches : Genèse, acteurs et enjeux*, Éditions Bréal, 2008, p. 313; le tribunal latino-américain de l'eau de Mexico : Babeth Stern, « Mexique : Un tribunal pour la défense des droits de l'eau » *Libération*, jeudi 23 mars 2006; ou les nombreuses références au tribunal de l'eau de Valence dans la littérature sur les enjeux de l'eau : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=32168&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html

participent de l'établissement des conditions d'une « ruée vers l'or ordonnée »⁸⁸ : « [...] la justice transnationale est sur ce point politiquement instituante : elle reconnaît des identités, fait émerger des combats, structure des discours. ».⁸⁹ Elle supplée, à cet égard, à l'absence de communauté politique et d'espace politique institué à l'échelle internationale en fournissant aux groupes dominés, exclus ou marginalisés, aux dimensions conflictuelles autrement *invisibles*, « la capacité à être vu et entendu par d'autres dans un espace public où les hommes révèlent leur singularité ».⁹⁰

Il faut insister sur la recomposition des rapports entre droit et politique que donne à voir l'utilisation de revendications en termes de droits humains pour réintroduire dans le débat les exclus et les faibles, conférant légitimité à des paroles, à des sens, auparavant invisibles, particulièrement s'agissant de rapports interétatiques. Au-delà des débats juridiques sur la nature ou l'existence d'un tel droit à l'eau, sa portée et les conditions de sa mise en œuvre, l'analyse des revendications politiques qui s'y appuient montre bien que c'est un conflit qu'elles disent : ici conflit de valeurs et de sens, tout autant que d'usages, dans le refus de la considération stratégique et marchande de cette ressource vitale. Se situant à l'extérieur, les acteurs qui ont porté la revendication de l'accès à l'eau en tant que droit humain ont rendu visible le fait que les négociations libérales, à l'échelle internationale, n'ont rien d'un espace véritablement public, mais participent plutôt d'un espace managérial où ne sont admis que les acteurs prêts à contribuer à la reproduction de l'ordre⁹¹. Le conflit politique, dès lors, se donne à voir en dehors des lieux convenus de la gouvernance, car comme le souligne avec pertinence Guy Hermet :

⁸⁸ P. B. PAYOYO, *Cries of the Sea : World Inequality, Sustainable development and the Common Heritage of Humanity*, The Hague/Boston : M. Nijhoff Pub., Pub. on Ocean Development, vol. 33, 1998.

⁸⁹ Julie ALLARD, 2008, *loc. cit.*: 82.

⁹⁰ M. REVAULT D'ALLONNES, « Le partage de l'humain », dans J. ALLARD et T. BERNIS, *Humanités*, Bruxelles, Ousia, 2005, p. 26.

⁹¹ On peut considérer que le lieu de la gouvernance sectorielle et managériale de l'eau est le Conseil mondial de l'eau, dont l'accès fut longtemps difficile. Cf. Sylvie PAQUEROT, « Reconfiguration des acteurs... » *op. cit.*

En définitive, le grand problème, ou plutôt la finalité majeure de la gouvernance consiste à concilier deux exigences assez contraires : d'une part, renforcer le pluralisme comme contribution qualitative à l'amélioration des procédures d'une action politique entendue dans un sens en partie post-étatique; d'autre part, « déparasiter » quantitativement ce pluralisme en l'allégeant de ses éléments nuisibles à l'efficacité.⁹²

Si la gouvernance constitue bel et bien une « manière de faire participer les citoyens à la gestion et à la régulation de l'espace qui ne cesse de se mondialiser »⁹³, elle ne peut cependant permettre de trancher légitimement de telles contradictions, son outil privilégié n'étant pas la loi, ni même, pourrait-on dire, le droit, mais plutôt la régulation, qui relève du systémisme et oblitère la possibilité de conflits irréconciliables, supposant le consensus comme mode indépassable de gestion des rapports sociaux.⁹⁴ Une telle perspective fait la part belle au contractualisme pour assurer le processus de reproduction du système, où les positions antagoniques se trouvent d'emblée exclues puisque la reproduction constitue la finalité non discutée. Tel semble bien être le sens de l'inscription du droit à l'eau dans les cadres juridiques préalablement existants,⁹⁵ évacuant du même coup les dimensions contestataires de l'ordre en place que recelaient les revendications des deux dernières décennies, dans le passage du verbe *déclare* au verbe *reconnaît*.

⁹² *Op. cit.*, p. 174.

⁹³ Recension de Saïd HAMDOUNI dans *Études internationales*, vol. 35, n° 4, 2004, pp. 773-776 : Carlos MILANI, Carlos ARTURI et Germán SOLINÍS (dir.), *Mondialisation et transnationalisme: Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le 21e siècle ?* Paris, Éditions Unesco/Karthala, 2003.

⁹⁴ Michel MIAILLE (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 18.

⁹⁵ Le droit, ici, sert à retisser le lien social au-delà des frontières mais il recèle aussi le risque d'effet de club et d'élitisme (Julie ALLARD et Antoine GARAPON, *Les juges dans la mondialisation : la nouvelle révolution du droit*, Paris : Seuil, La république des idées, 2005, p.74), phénomène observable dans le cheminement de la reconnaissance du droit à l'eau, où la prise en compte par les institutions des revendications a entraîné une mise à l'écart des citoyens et des groupes de base au bénéfice des experts et professionnels des droits (David KENNEDY, « Contester le règne des experts » dans *Pensée critique et nouvelles approches sur le droit international*, Paris : Pedone, 2009) réduisant les valeurs exprimées à des normes acceptables pour le libéralisme. Dans cette perspective le droit participe d'un espace politique au sens où il devient le lieu de l'expression des conflictualités à résoudre.

Conclusion : Percolation de la logique de gouvernance à travers les cadres nationaux et légitimité du législateur : la rue vs la conservation de l'ordre dominant

Si les modalités de la gouvernance globale actuelle ne semblent pas intégrer les exigences et principes de la démocratie, il faut, plus avant, s'interroger sur les conséquences de l'adoption de plus en plus répandue de ces modalités au sein même des sociétés dites démocratiques. Cette forme de gouvernance, en effet, par sa prétention à l'horizontalisation, transforme le législateur en négociateur des intérêts, mettant en *quarantaine*, de plus en plus souvent, les conditions de légitimité ayant assuré la gouvernabilité des sociétés modernes, c'est-à-dire « des conditions sociales de l'exercice du pouvoir ». C'est ce que semble donner à voir plusieurs conflits sociaux récents ou actuels, de la situation grecque aux mouvements des Indignés, en passant par le conflit étudiant de 2012 au Québec.

Assistons-nous, par effet de percolation des modalités de gouvernance développées dans la sphère internationale, à une dépolitisation des sociétés dites démocratiques ? L'incapacité des institutions traditionnelles des systèmes politiques et des autorités, de plus en plus, à prendre en compte la conflictualité autour de la définition de la norme, qui semble soit irrecevable, soit « ingouvernable » dans la négociation libérale, engendrant un déplacement de la confrontation proprement politique en dehors des institutions, pourrait le laisser penser.

Mais les droits humains, tant dans le dossier de l'eau que dans le cas du conflit étudiant mentionné plus haut, semblent dans la foulée jouer simultanément deux rôles. Ils deviennent le vocabulaire légitimant de la contestation de l'ordre, réintroduisant le conflit : revendiquer au nom d'une valeur collective partagée, puisqu'intégrée, au moins formellement, à la fois au sein de l'ordre international et de la majorité des ordres nationaux, permet de re-politiser le débat. Ils deviennent par ailleurs le lieu même du conflit politique à travers la lutte pour la définition du contenu, de la portée, du sens de la norme, conflit mis en lumière ici à travers le débat sur la portée du droit à l'eau mais que l'on peut tout aussi bien retracer dans

les débats actuels entourant la sécurité alimentaire, souvent déclinée en termes de droit à l'alimentation; la portée du droit à la santé ou du sens du droit à l'éducation. C'est bien la confrontation entre ordre international et ordre mondial, politique, qu'ils servent à mettre en scène et celle-ci devra être dépassée pour que puisse se mettre en place les institutions politiques et juridiques d'un nouvel ordre.

Bref, les modalités actuelles de gouvernance à l'échelle internationale ne permettent pas d'instituer l'espace d'un monde commun. Envisager la démocratisation à l'échelle mondiale suppose donc, au point de départ, de réintroduire le politique et donc de dépasser le paradigme de la gouvernance globale tel qu'actuellement donné, posé; de dépasser, en somme, la gestion du monde conçue comme si les fins étaient d'ores et déjà déterminées. Il s'agit de se redonner les conditions pour penser politiquement le monde commun... retour à une cosmo-politique donc, au sens d'espace institué d'expression du pluralisme, de confrontation et de débat.

Ce changement de paradigme, bien qu'essentiel, ne résoudra pas en lui-même les défis que posent la mise en communauté à l'échelle mondiale et les conditions de légitimité de l'exercice du pouvoir. Il devrait toutefois permettre d'ouvrir l'espace nécessaire pour réintroduire les deux principes au confluent desquels le régime démocratique s'est historiquement construit, soit l'expression de la volonté législative d'un *demos*, d'un *ensemble*, et la figure du sujet de droits.⁹⁶ ces êtres humains égaux en dignité et en droits, sans pour autant disposer de la tension irréductible entre ces deux principes⁹⁷, tous deux vecteurs de légitimité, au cœur du défi de l'institution d'un monde commun,⁹⁸ si tant est que l'on juge toujours valables les principes politiques démocratiques et universalistes pour assurer le vivre ensemble de la/des communauté/s humaine/s.⁹⁹

⁹⁶ Si le pouvoir appartient au peuple en démocratie (unité), celui-ci est composé d'individus, qui sont les sujets de droits, égaux entre eux (diversité). Martin DELEIXHE, recension de Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, *La Démocratie sans « demos »*, Paris : PUF, 2011, dans *Revue européenne des sciences sociales* : p. 20. [En ligne], 50-1 | 2012, <http://ress.revues.org/1245>, consulté le 12 juin 2012.

⁹⁷ Seyla BENHABIB, *Another Cosmopolitanism*, Oxford University Press, 2006.

⁹⁸ Étienne TASSIN, *Le maléfice de la vie à plusieurs, La politique est-elle vouée à l'échec*, Paris : Bayard, 2012.

⁹⁹ Bertin Beya MALENGU, *L'État-nation à l'épreuve de la mondialisation : Edgar Morin et Jürgen Habermas: deux penseurs de l'option post-nationale*, éd. Academia, coll. Thélème - N° 9, 2012.

Bibliographie

- Allard, Julie (2008), « La «cosmopolitisation» de la justice : entre mondialisation et cosmopolitisme », *Dissensus – Revue de philosophie politique de l’ULg – N°1 – Décembre*, 61-83.
- Allard, Julie et Antoine Garapon (2005), *Les juges dans la mondialisation : la nouvelle révolution du droit*, Paris : Seuil, La république des idées.
- Bacconnier, Gérard et al. (2008), *La mondialisation en fiches : Genèse, acteurs et enjeux*, Éditions Bréal.
- Bachand, Rémi (2010), « Les affaires arbitrales internationales concernant l’Argentine : Enjeux pour la gouvernance globale », *Revue générale de droit international public*, avril-juin 2010, no 2, 281-318.
- Backstrand, Karin (2006), « Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development », *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 4, 467-498 à : <http://ejt.sagepub.com/cgi/content/refs/12/4/467>, consulté le 28 août 2015.
- Battistella, Dario (2004), « L'ordre international. Portée théorique et conséquences pratiques d'une notion réaliste », *Revue internationale et stratégique/2 n° 54*, 89-98.
- Battistella, Dario (2004) « Introduction: L'ordre international, norme politiquement construite », *Revue internationale et stratégique/2 n° 54*, 85-88.
- Benhabib, Seyla (2006), *Another Cosmopolitanism*, Oxford University Press.
- Bertrand, Gilles, (2004), « Ordre international, ordre mondial, ordre global », *Revue internationale et stratégique*, vol. 2 n° 54, 99-107.
- Boisson de Chazournes, Laurence (1999), « Conclusion » dans S.M.A. Salman et L. Boisson de Chazournes, *Cours d'eau internationaux : renforcer la coopération et gérer les différends : actes du séminaire de la Banque mondiale*, Washington, World Bank, rapport technique no 414.

- Bossé, Martin (2010), *Souveraineté, démocratie et gouvernance mondiale chez David Held : Le problème de la démocratie au-delà de l'État national*; mémoire de maîtrise, Département de Philosophie, Université de Montréal, avril.
- Brunnée, Jutta et S. J. Toope (1997), «Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building», *A.J.I.L.*, 91/26.
- Cafilisch, Lucius (1997), « La Convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation » *A.F.D.I.*, 43.
- Cassin, René (1951), « Les droits de l'homme », *RCADI*, T. 79, Martinus Nijhoff Pub., 241-367.
- Caubet, Christian (1994), «Au Brésil, un tribunal de l'eau», 9, *Écologie et politique*, 75-87.
- Chauvier Stéphane (2006), *Justice et droits à l'échelle globale*, Paris : Vrin.
- Chevallier, Jacques (1995), « La régulation comme paradigme des sciences sociales » dans Michel Miaille (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris : L'Harmattan.
- Chevallier, Jacques (2010), *L'État de droit*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs.
- Commaille, Jacques et Martine Kaluszynski (dir.) (2002), *La fonction politique de la justice*, Paris: La Découverte-Recherches.
- Conca, Ken (2006), *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge: MIT Press,
- Cotta, Sergio (1986), « La légitimité : un mirage? » *Diogène*, 134.
- Declaration of Amsterdam* (1992), The Case Books series, v. 5, Netherlands, International Books.
- Deleixhe, Martin (2012), recension de : Catherine Colliot-Thélène, *La Démocratie sans « demos »*, Paris : PUF, 2011, 213 p., dans *Revue européenne des sciences sociales* : p. 20. [En ligne], 50-1. URL: <http://ress.revues.org/1245>, consulté le 12 juin 2012
- Eberhard, Christoph (2010), « L'approche pluraliste du droit : un enjeu central pour une gouvernance légitime », *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*, Éditions Charles Léopold Mayer, 87-92.
- Fourquet, François (2011/2), « Droite contre gauche : une antinomie de la raison politique », *La Découverte | Revue du MAUSS*, n° 38, 309-338.

- Garapon, Antoine (1996), *Le gardien des promesses : justice et démocratie*, Paris: O. Jacob.
- Gaudin, Jean-Pierre (2002), *Pourquoi la gouvernance?*, Paris : Presses de sciences po.
- Gill, Stephen (2000), « The Constitution of global capitalism », Paper presented to a Panel: *The Capitalist World, Past and Present* at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles.
- Girard, Michel (1993), « Les conceptions de l'ordre dans les relations internationales », *Cahiers français*, no 263, octobre-décembre.
- Haarscher, Guy (1993) *Philosophie des droits de l'homme*, Bruxelles: Éd. De l'Université de Bruxelles (4^e édition).
- Habermas, Jürgen (2000), *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris : Fayard.
- Hermet, Guy (2004), « Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique* vol. 54, n° 1, février, 159-178.
- Hey, Ellen (1998), « The Watercourses Convention : to what Extend Does it Provide a Basis for Regulating Uses of International Watercourses? », *R.E.C.I.E.L.*, 7/3.
- ILA-International Law Association (2004), *Berlin Conference– Water Resources Committee Report: Dissenting opinion*, 9 août.
- Israel, Liora (2009) *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de SciencesPO.
- Kazancigil, Ali (2003), *La gouvernance et la souveraineté de l'État*, septembre : www.ceri-sciences-po.org
- Kelsen, Hans (1953), *Théorie pure du droit*, traduit par H. Thevenaz, Neuchatel : Ed. de la Baconnière.
- Kennedy, David (2009), « Contester le règne des experts » dans *Pensée critique et nouvelles approches sur le droit international*, Paris : Pedone.
- Kiefer, Thorsten et Catherine Brolmann (2005), « Beyond State Sovereignty: The Human Right to Water », *Non-State Actors and International Law* 5, 183–208.
- Kolb, Robert (2005), « Mondialisation et droit international », *Relations internationales*, no 123.

- Koskenniemi, M. (2005) *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Helsinki : Finnish Lawyers Pub., 1989, réimprimé avec un nouvel épilogue : Cambridge : Cambridge University Press.
- Laroche, Josepha (2004), « De l'élaboration à la prescription normative: contribution des ONG à une gouvernance mondiale », contribution à : EURISCOetleCREDEP, Université Paris Dauphine, séminaire de recherche du programme «Mondialisation, globalisation et gouvernance» : *Les ONG quelle influence sur la gouvernance mondiale?*, Jeudi 18 novembre.
- Lascoumes, P. (2001), « La productivité sociale des controverses », *communication au séminaire Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui*, EHESS, Paris, 25 janvier.
- Leahy, Stephen(2007), «Thistier World Likely to See More Violence», *Inter Press Service*, 16 mars.
- Leca, Jean (1996), «Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique», *Revue française de science politique*, 46 (1), 122-133.
- Maghfour, El Hassane (2008), *Hydropolitique et droit international au Proche-Orient*, Paris : L'Harmattan.
- Malengu, Bertin Beya (2012), *L'État-nation à l'épreuve de la mondialisation : Edgar Morin et Jürgen Habermas: deux penseurs de l'option post-nationale*, éd. Academia, coll. Thélème - N° 9.
- Mercure, Pierre-François (2004), « La reconnaissance du droit à la conditionnalité universelle au profit des pays en développement dans le domaine alimentaire », *Colloque Développement durable, leçons et perspectives*, Ouaga, 1-4 juin.
- Merklen, Denis (2006), « Les frontières politiques de l'espace social », *Colloque international Expériences limites, ruptures et mémoires. Dialogues avec l'Amérique latine*, Paris, 18-20 octobre, EHESS, CEMS-IMM à : <http://lodet.ehess.fr/cems/docannexe.php?id=1403>,
- Mertz, Bertrand (1996), *L'État de droit en accusation*, Paris : Kimé.
- Miaille, Michel (dir.) (1995), *La régulation entre droit et politique*, Paris : L'Harmattan.

- Milani, Carlos, Carlos Arturi et Germán Solinís (dir.) (2003), *Mondialisation et transnationalisme: Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le 21e siècle ?* Paris : Éditions Unesco/Karthala.
- Mockle, Daniel (dir.) (2002), *Mondialisation et État de droit*, Bruxelles : Bruylant.
- Moreau-Defarges, Philippe (2003), *L'Ordre mondial*, Paris, coll. U, Armand Colin.
- Mouffe, Chantal (2003), « Le politique et la dynamique des passions » *Politique et Sociétés*, vol. 22, n° 3, 143-154.
- Müller, Thierry, Olivier Crabbé, et David Vercauteren, *Micropolitiques des groupes. Pour une écologie des pratiques collectives*, HB éditions 2007 à : <http://micropolitiques.collectifs.net/>
- Nollez-Goldbach, Raphaëlle (2008), « Théorie des droits de l'homme chez Hannah Arendt: le droit d'avoir des droits », in *Lire Hannah Arendt aujourd'hui, Pouvoir, guerre, pensée, jugement politique*, Marie-Claire Caloz-Tschopp (dir.), Paris, L'Harmattan, p. 263-271.
- Otis, Ghislain (1999), « Les sources des droits ancestraux des peuples autochtones », *Les Cahiers de droit*, Volume 40, numéro 3, p. 591-620.
- Papadopoulos, Yannis, Sonja Wälti et Daniel Kübler (2001), « Gouvernance et légitimité: la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire », *Droit et Société* 47, 205-235.
- Paquerot, Sylvie (2002), *Le statut des ressources vitales en droit international : essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, Bruxelles: Bruylant.
- Paquerot, Sylvie (2005), *Eau douce : la nécessaire refondation du droit international*, Québec: PUQ.
- Paquerot, Sylvie (2006), « Reconfigurations des acteurs et de l'ordre du jour dans le domaine de l'eau : une gouvernance mondiale en quête de légitimité », dans Jules Duchastel et Raphael Canet (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés ouvrage collectif*, Montréal: Athena, 307-329.
- Paquerot, Sylvie (2013) « Légitimité et légalité : quelle place pour le droit dans la gouvernance mondiale? », *Revue générale de droit (RGD)* : vol. 43, no 2, novembre-décembre.

- Payoyo, P. B. (1998), *Cries of the Sea: World Inequality, Sustainable development and the Common Heritage of Humanity*, The Hague/Boston, M. Nijhoff Pub., Pub. on Ocean Development, vol. 33.
- Pogge, Thomas W. (2007), « Severe Poverty as a Human Rights Violation », dans *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Poltier, Hugues (1997) *Claude Lefort, la découverte du politique*, coll. Bien commun, éd. Michalon.
- Rachline, François (1999), « Comment le marché s'est retourné contre son créateur, le souverain » dans *Mondialisation et gouvernance mondiale : problèmes économiques et sociaux : nos 2.611-2.612*, 7-14 avril, La Documentation française.
- Revault D'allonnes, Myriam (2005), « Le partage de l'humain », dans J. Allard et T. Berns, *Humanités*, Bruxelles : Ousia.
- Rhodes, R. (1996), « The New Governance: Governing without the Government », *Political Studies*, vol. 44, n° 4, 652-667
- Rosenau, James N. et Ernst Otto Czempiel (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Serfati, Claude (Dir.) (2003), *Enjeux de mondialisation: un regard critique*, Octarès Éditions, Toulouse.
- Smith, R. T. (1988), *Trading Water: an Economic and Legal Framework for Water Marketing*, Washington, The Council of State Policy and Planning Agencies.
- Smith, Steve (1999), « Is the Truth Out There? Eight Questions About International Order », dans T. V. Paul, John A. Hall (eds), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 99-119.
- Stern, Babeth (2006), « Mexique : Un tribunal pour la défense des droits de l'eau » *Libération*, jeudi 23 mars.
- Tassin, Étienne (2003), *Un monde commun*, Paris : Seuil.
- Tassin, Étienne (2012), *Le maléfice de la vie à plusieurs, La politique est-elle vouée à l'échec*, Paris : Bayard.
- Veber, Marion, (2013) *Le rôle joué par les ONG agissant au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies dans le processus de reconnaissance et de définition du droit à l'eau et à l'assainissement entre 1997 et 2011*, mémoire de master 2, IEP-Toulouse.

- Vitiello, Audric (2011/2), « La démocratie agonistique. Entre ordre symbolique et désordre politique », *Revue du MAUSS*, (n° 38), 213-234.
- Zarchin, Tomer (2011), « Court rules water a basic human right », *Haaretz*, 6 juin, à : <http://www.haaretz.com/print-edition/news/court-rules-water-a-basic-human-right-1.366194>)

Documents officiels

- Assemblée générale des Nations Unies, (2010), *Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement* A/64/PV.108 28 juil. 2010 AG/10967 122-0-41 : AG : A/64/L.63/Rev.1]
- Banque mondiale (1994), *Gestion des ressources en eau* (1994) Washington, Document de politique générale 160.
- Conseil des droits de l'homme, 2010, *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*, Résolution A/HRC/15/L.14 du CDH de l'ONU, 24 septembre 2010, adoptée le 30 septembre
- Conseil économique et social (2003), *Observation générale no 15 du comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément n° 2 (E/2003/22), annexe IV.
- Convention de Vienne sur le droit des traités* (1969) Doc. N.U. A/CONF. 39/27, Recueil des Traités N.U., vol. 1155, p.331; UN Doc. A/Conf. 129/15 (1986).
- Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* (1997) A/RES/51/229, 51^e session, 21 mai, Doc. A/51/869; [ci-après Convention de New York]
- Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G.. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810, (1948). Caractères gras ajoutés.
- Pacte international relative aux droits économiques, sociaux et culturels* (1976) 993 R.T.N.U. 3, [1976], R.T. Can. No 46 R.E.I.Q. (1984-89), no 1976 (3), p. 808.

Mosetlhanyane et autres c. le Procureur général du Botswana, (2011), appel civil n° CACLB-074-10, Cour d'appel de Lobatse, Botswana, Jugement unanime, 27 janvier à :

http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?focus=13675,13939,13961&order=dateDESC

EXHAUSTING OF THE NORMATIVE CAPACITY OF GOVERNANCE

Pierre Vercauteren*

Abstract

At the time of its resurgence during the last decades of the 20th century, the concept of governance, used by some as a feature of a political solution and by others as a criterion for analysis, was presented as something unchangeable and likely to serve as a lasting reference parameter. However, in particular due to different types of developments on the international stage, the normative dimension of governance most of all will be subject to re-assessment and to changes which even go so far as to question its legitimacy. This leads to us question ourselves regarding the impact of these changes on the normative capacity of governance. This article is based upon the hypothesis that that capacity has today reached the point of exhaustion, due in particular to governance being represented in multiple ways.

Keywords: Governance, normativity, consensus, State, legitimacy.

* Pierre Vercauteren is professor at the Catholic University of Louvain. He is secretary general of the international research network REGIMEN (Réseau d'Etude sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'Etat et des Nations). His research is focused on the re articulation of the relationship of the State with global governance. More recently he has dedicated his research on the political nature of governance. Contact: pierre.vercauteren@uclouvain-mons.be

Introduction

At the time of its resurgence during the last decades of the 20th century,¹ the concept of governance, used by some as a feature of a political solution and by others as a criterion for analysis, was presented as something unchangeable and likely to serve as a lasting reference parameter. However, in particular due to different types of developments on the international stage, the normative dimension of governance most of all will be subject to re-assessment² and to changes which even go so far as to question its legitimacy. This leads to us question ourselves regarding the impact of these changes on the normative capacity³ of governance. This article is based upon the hypothesis that that capacity has today reached the point of exhaustion, due in particular to governance being represented in multiple ways. This hypothesis will be looked at in an illustrative / normative perspective.

1. Governance: an initial perspective with normative scope

Though the various analyses conducted on governance demonstrate various ways of approaching this concept, these can be broadly arranged into two types of approach as underlined by Dingwerth and Pattberg⁴: on

¹ Indeed, it is rather more a question of the resurgence than of the appearance of governance, in as much as that concept, which was already in use in the 18th century, did not step out of obsolescence again until the 20th century. On this point in particular see: Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris : Presses de la FNSP, coll. La bibliothèque du citoyen, 2002.

² David Held, "Reframing Global Governance : apocalypse soon or reform", in *New Political Economy*, Vol. 11-2, June, 2006, pp. 157-176.

³ In this paper, normativity is looked at from a prescriptive perspective as the wish to induce behavior which conforms to a framework - whether it be formal or informal - of explicit or implicit references. On this point see *Dictionnaire de Sociologie*, ed. Le Robert – Seuil cited by Yves Bonny, "La gouvernabilité entre mutations de la normativité et perte de normativité" in Yves Palau, *Gouvernance et normativité: la gouvernance des sociétés contemporaines au regard des mutations de la normativité*, Québec : Presses de l'Université de Laval, 2011, p. 13.

⁴ Klaus Dingwerth and Phillipp Pattberg, "Global Governance as a Perspective on World Politics", in *Global Governance*, 12, 2006, pp.185-203.

the one hand, a sociological perspective dealing with governance as the observable phenomenon of interactions between different kinds of actors, and on the other hand, a normative or even prescriptive perspective considering governance as a political agenda. However, in addition to these multiple analytical perspectives, we should note how an observation of the contemporary genesis of this idea indicates that governance was initially conceived of normatively. Indeed, the international institution which allowed governance to step once more out of the obsolescence in which it had been buried by history, and return to the public domain, in this instance the World Bank, immediately conferred a normative scope upon this concept. In its 1992 report, the World Bank defined governance in these terms: “...*the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.*”⁵ This report has been prepared on the basis of this definition.

However, such an idea has not appeared *ex-nihilo*, it being profoundly inspired by the “Washington Consensus” created in the 1990s by John Williamson from a macroeconomic and financial point of view.⁶ It is interesting to observe the extent to which the use of the “consensus” concept constitutes the expression of its normative scope by being presented as unifying and destined to support the legitimacy of its content. It is indeed a question of consensus since this hypothesis is embodied in output which gathers together an approach and the principles shared by experts - academics and international organisations - and the governments of certain leading powers (USA, United Kingdom ...) that, in their capacity

⁵ World Bank, *Governance and Development*, World Bank Publications, 1992, p. 1. The normative character of this approach to governance is noted in particular by Joan Corkery in her underlining of three aspects: “*the type of political regime, the process by virtue of which authority is exercised in the management of economic and social resources, particularly from the perspective of development, and the capacity of governments to create policies and implement them effectively*”: Corkery Joan (sous la dir.), *Gouvernance : concepts et applications*, Bruxelles: Institut International des Sciences Administratives, 1999, p.22.

⁶ John Williamson, « What Washington Means by Policy Reform », in « *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* », Washington, Institute for International Economics, 1990, XV, available: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>, accessed 18 January 2014.

as private and public actors in the field of creating ideas, will together constitute an epistemic community which will ensure their promotion. It is also coherent, presenting itself as a global ethos, in particular when the World Bank combines governance with the qualifying term “good” (World Bank, 1992, v). Such an ethos is then translated into a certain number of principles: transparency, accountability⁷, the fight against corruption, compliance with the law and human rights, decentralisation and budgetary equilibrium thanks to the reduction of public expenditure...⁸.

Another definition of governance, this time provided by Grossman & Saurugger,⁹ allows its normative aspect to be noted despite the sociological approach required by its authors in relation to network governance: “network governance: “governance characterised by cooperation between all the actors involved and more by learning processes than by competition. According to that approach, hierarchical or subordinate relationships between the actors give way to a system of exchanges between equal actors, looking for a joint solution to their problems.”¹⁰ This definition might be able to clarify the normative perspective of governance via the choice parameters it contains that can give rise to many questions in that regard: cooperation rather than competition? Hierarchical relationships or a system of exchanges? In a system of exchanges, what of the role of the coordinator or mediator between the actors? Are the actors truly equal? To what extent can the search for a joint solution rather than the pursuit of national or individual interests (on the part of multinational corporations for example) be seen on the global stage while at the same time being subject to increasing constraints imposed by global issues? Taken together, these questions already entail inevitable developments in governance.

⁷ Joan Corkery Joan, *op. cit.*, p. 22.

⁸ David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

⁹ Emiliano Grossman & Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris: Ed. Armand Colin, Paris, 2006.

¹⁰ Grossman & Saurugger, *op. cit.*, pp. 9-10.

2. Developments in governance and the “consensus”

Initially presented as an unchanging parameter, governance will subject to evolution under the constraint of converging factors. The first of these resides in the fact that the original idea of governance, inspired by the “Washington Consensus” from a neo-liberal perspective, focused upon economic and budgetary issues, the dominance of a managerial approach to dealing with issues and the withdrawal of the State¹¹ in a multi-actor process within which the State was only one player amongst many. This period was therefore characterised by the shift from “government” towards “governance”.¹² This withdrawal phase would, however, be quickly followed by challenges and resistance on the part of States without actually getting so far as to moving the position back to “government”, thereby giving rise to the phenomenon of “governance”.¹³ The neo-liberal direction of governance would generate as a reaction the creation in the 90s of alternative reflections such as those provided by the “Our Global Neighbourhood”¹⁴ project which represented an attempt by public actors such as the UN from the mid-90s to retake the initiative and control reflections on the concept and representation of global governance. In the absence of regaining particular influence over the process of reflections on governance, that initiative was nevertheless intended to prevent such a

¹¹ Guy Hermet, *L'hiver de la démocratie : Ou le nouveau régime*, Paris: Armand Colin, 2007.

¹² Pierre Vercauteren, « Globalisations, Etat et Gouvernance », in *Studia Diplomatica*, vol. LVII, n° 1, 2004, p. 72. This hypothesis is shared in particular by Richard Bellamy & Antonino Palumbo (authors and editors): *From Government to Governance*, Series: The Library of Contemporary Essays in Political Theory and Public Policy, Ashgate: Farnham, UK, 2010.

¹³ Governance can be defined as “the attempt by States to resist the shift from “government” towards “governance”, or even that vague and uncertain “space in-between” which characterizes what is not wholly an exclusively inter-State international system and not really a system which falls under global governance entirely.” in Pierre Vercauteren, « L'hypothèse de la gouvernance » in Dario Battistella (coord.), *Relations internationales : bilan et perspectives*, Paris : Ellipses, collection « Optimum », 2013, p.490.

¹⁴ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*, Published by Oxford University Press, 1995, available <https://humanbeingsfirst.files.wordpress.com/2009/10/cacheof-pdf-our-global-neighborhood-from-sovereignty-net.pdf>, accessed 24 January 2014.

process being too influenced by a single hypothesis. That project also demonstrated a will to widen the field covered by governance, in particular beyond economic questions and security issues. However such an initiative nevertheless only made a very weak impact.

On the other hand, the limitations on the outcome of governance,¹⁵ in particular in respect of the development of countries in the south, are described by some as crisis¹⁶, and by others as failure.¹⁷ These provoked criticism of the model upon which governance was based, such challenges soon being demonstrated by alternative “consensuses”, in particular from the “Copenhagen Consensus” 2004¹⁸ to the development of the “Seoul Consensus for Shared Growth”, 2010.¹⁹ We should emphasize the extent to which the “Copenhagen Consensus” constitutes a dual challenge to the “Washington Consensus”, both on the basis of its formulae (the “Copenhagen Consensus” intends to leave behind the quasi-exclusive focus on economic and financial issues, wishing to widen the scope of the agenda to well-being, environmental and conflict resolution issues in particular) but also because it is an initiative by other experts using their approach to challenge the influence and exclusivity of the “Washington Consensus” experts in relation to the development and representation of

¹⁵ This hypothesis is shared by Eric Berr and François Combarrous, *L’impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, centre d’étude du développement, IFREDE-GRES, Université Bordeaux IV, 2004, document de travail 100, available : http://cadtm.org/IMG/pdf/ICW4_cadtm.pdf , accessed 4 January 2014. See also David Held, *op. cit.*

¹⁶ John G. Ikenberry, “A Crisis of Global Governance?”, in *Current History*, November 2010, pp. 315-321.

¹⁷ Simon Maxwell, « The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative! », Working Paper 243, Overseas Development Institute, January 2005. Available <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2476.pdf> accessed 22 February 2014.

¹⁸ Copenhagen consensus, available <http://www.copenhagenconsensus.com/Default.aspx?ID=1315> accessed 13 February 2013.

¹⁹ Seoul Development Consensus for Shared Growth: available http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en.property=publicationFile.pdf/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en, accessed 27 February 2013.

governance. The reappropriation of the “consensus” concept also confers a symbolic significance upon hypotheses which provide alternatives to the “Washington Consensus”. The “Copenhagen Consensus” nevertheless follows the approach of the “Washington Consensus” in so far as it is an initiative which was conceived and carried out by experts. However, unlike the “Washington Consensus”, the “Copenhagen Consensus” does not have as great a normative scope as its predecessor even if it does however mean to give itself a prescriptive scope. In addition, the “Copenhagen Consensus” also distinguishes itself from the “Washington Consensus” in so far as it contemplates greater State intervention. It is in this spirit that the “Copenhagen Consensus” specifies that: *“The conclusions from the roundtable was meant to be an eye-opener for policy-makers all over the world, and to act as a vehicle for improving decision-making on spending on global issues.”*²⁰

Later, in 2010, the “Seoul Consensus”, announced at the time of and by the G20 summit, constitutes an initiative in keeping with both the UN’s “Millennium Development Goals”²¹ and the “Copenhagen Consensus” even if, according to its authors, it does not claim to reference them. It also contrasts with the “Washington Consensus” in so far as it is the product not of experts but of public actors, and translates the States’ requirement for a more significant role, not only as programme initiators but also managers. However, it does not turn its back on the “Washington Consensus” entirely. Nevertheless, even if the “Seoul Consensus” remains a product of the northern hemisphere or the favoured States (G20) and a priori intended for countries in the south, it does not fail to question the States in the north and the most developed States concerning the way they rule, and thereby raises the issue of governmentality.

This leads us to ask where contemporary global governance stands. The above points and the development of governance encourage the advancing of a hypothesis according to which contemporary global governance appears as a hybrid version of what global governance was when it appeared in the 90s. In its own way it translates the outcome of the

²⁰ Copenhagen Consensus, *op. cit.*

²¹ The UN’s “Millennium Development Goals” are eight objectives defined by the United Nations in 2000 and intended to be achieved by 2015; <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml> , accessed 24 January 2014.

recurring debate between international relations theories, which debate certainly brings together different, irreconcilable branches - realist on the one hand, liberal on the other - but which nonetheless all retain a degree of relevance over the interpretation of the global reality which they facilitate. In this way, various of the current characteristics of governance can be evidenced:

a) despite its limitations and even its argued death²², there are still traces of the “Washington Consensus” to be found, in particular in the financialization of the economy²³ and, after some months of being challenged, the influential role of financial actors;

b) while some advocate the resurgence of Hayek’s economic theory (which grants particular importance to balancing public finances)²⁴ against the Keynesians²⁵, at the same time there is growing determination on the part of States to play a more significant role in governance (as initiators and managers);

c) although it is impossible for any State to return to behaving as a “lone ranger”²⁶, enduring reactions in defence of sovereignty can still be seen, which strengthens the position of “governance”;

d) the national interest remains an element present in the behaviour of States, either as a will to (new) power in a perspective of “offensive realism”²⁷, or as a matter of conservation in a perspective of “defensive realism”²⁸; such an approach is therefore influenced by the development of

²² Simon Maxwell, *op. cit.*

²³ Ronald Dore Ronald, “Financialization of the global economy”, in *Industrial and Corporate Change*, Volume 17, Number 6, October 2008, pp. 1097–1112.

²⁴ Richard A. Posner, *The Crisis of Capitalist Democracy*, Harvard: Harvard University Press, 2010.

²⁵ Jessop Bob, *State Power: a Strategic-Relational Approach*, Cambridge: Polity Press, 2008.

²⁶ Bertrand Badie, *L’impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris: Fayard, 2004.

²⁷ John Mearsheimer, “Structural Realism”, in Tim Dunne, Milja Kurki & Steve Smith, *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

²⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill, 1979.

the nature of the power²⁹ during recent decades and the weight each State brings to bear upon the international system;³⁰

e) the idea of governance is affected by the coexistence of various notions in the world of the State and its role (for example, between the United States where suspicion as regards public apparatus is still seen as appropriate, particularly in relation to its intervention in the economy and, emerging economies such as China where the State has retained legitimacy;³¹

f) governance remains a matter for multiple actors (c to d, different types of actors: States, intergovernmental organisations, NGOs, multinational corporations ...) and operates on multi-levels.

The above points show the extent to which governance, beyond the coherence of its initial conception, has always been affected by the tension between opposing sides, which it is not able to resolve. Governance is not only a process or formula for taking decisions. It has quickly become an issue and a field (or stage) affecting power

- between States and intergovernmental, global governance organisations such as the IMF or the World Bank;
- between States and non-State actors, in particular certain financial actors;
- between States.

The power issue manifests itself in particular when governance is denounced by, amongst others, States in the southern hemisphere as a facade behind which the main powers mean to preserve their domination

²⁹ Ronald L. Tammen, Jacek Kugler, Doug Lemke, *Power Transition Theory*, available: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0038.xml>, accessed 22 February 2015.

³⁰ Pierre Vercauteren, « Du “Consensus de Washington” au “Consensus de Séoul”: quelle place pour l’État dans la gouvernance ? », in *Politique et Société*, vol. 32, nr 3, 2013, pp. 135-158.

³¹ Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, London: Penguin Press HC, 2009.

of the international system by controlling that governance in particular. It is also recognised as a power battle-field that is disputed by the main players, in particular emerging powers that have obtained a more significant position, over the past ten years, in decisions made by formal global governance organisations such as the IMF or the World Bank.³²

The image of current governance which appears is that of a hybrid which is simultaneously attached to “governance” and the more influential presence of States in the process.³³

3. The exhaustion of the normative capacity of governance

The hybridisation thereby produced leads us to investigate what remains of the normative capacity of governance. To that end, it is appropriate to examine how the representation of governance has developed from its appearance until today.

The representation of governance, defined at the start of the 90s by the World Bank from the point of view of the “Washington Consensus”, expresses the aim of managerial efficiency, a normative framework (through criteria such as transparency and responsibility), a procedure involving the inclusion of different types of actors, a certain withdrawal of the State, and a contribution to an international order which is particularly influenced by the weight of formal global governance bodies, such as the IMF, the World Bank and the WTO. Such a representation bears the mark of the economics experts who initiated it. This governance also constitutes an attempt to transpose a programme, which was initially conceived at the inter-State level, to the global level.³⁴

³² Ni Haïbin, “BRICS in Global Governance: A Progressive and Cooperative Force?”, in *Dialogue on Globalization*, Stiftung Frieden und Entwicklung, September 2013, available: http://www.academia.edu/5141937/BRICS_in_Global_Governance, accessed 14 January 2015.

³³ Pierre Vercauteren, *op. cit.*

³⁴ Osborne & Gaebler, *op. cit.*

Such a concept does however present a paradox: while it promotes the withdrawal of the State, it is embodied by formal intergovernmental bodies. Additionally, this perspective relating to the withdrawal of State actors was promoted by experts, the most powerful States and even by certain intergovernmental organisations controlled by the main powers, in reality those from the northern hemisphere and the western world.

The representation of governance which can be observed in 2014 is characterised by persistence in its procedures and the maintenance of certain normative aspects (financialization of the economy, dominance of budgetary theory,³⁵ maintenance of the predominance of the economic issue ...). However, we have previously emphasized the extent to which governance has become a power struggle and an issue of dispute and which relates to the exercise of power by other means. Such struggles now involve States who have developed political influence on the world stage. They are particularly evident between old powers like the United States and the United Kingdom, and emerging powers. However, both old and emerging powers come together in their wish to see the State actor not only reinserted into the governance process, but also for it to have a more significant deciding role in that process. By keeping its various actors, governance appears simultaneously both as a power struggle and a facade hiding actors who are not only multinational corporations but also intergovernmental organisations, non-governmental organisations and economic and non-economic experts. Global governance therefore acquires the significance of an ideological battle-field between the branches of

³⁵ Among the supporters of such thesis, see Friedrich A. Hayek, "The Transmission of the Ideals of Economic Freedom", in *Econ Journal Watch*, 9(2), May 2012, pp. 163-169. However, various voices have made themselves heard by challenging Hayek's theory and noting the restrictions of budgetary adjustment plans imposed upon various States by global governance bodies as a solution to the financial crisis. It remains the fact that the reduction of public finance deficits is a restriction that is still imposed by actors such as the IMF who, for example in the context of the Greek crisis, along with the European Commission and the Central European Bank, constitutes one of the members of the troika responsible for ensuring compliance with the measures to be taken by certain countries in receipt of loans granted by the IMF and the European Union. On the financialization of the economy, see also David A. Zalewski, and Charles J. Whalen, "Financialization and Income Inequality: A Post Keynesian Institutional Analysis", in *Journal of Economic issues*, 44. (3), 2010, pp. 757-777.

different points of view such as the theories of ratings agencies in contrast to the approach of non-governmental development organisations, public opinion or certain experts.

Furthermore, there has been a change in what embodies global governance: it is no longer only personified by intergovernmental organisations, i.e. formal bodies, but also, if not more so, by an informal body when the G20 takes place, which conveys the decision to return governance to States, or at least the most powerful ones. Additionally, representation of governance is impacted by how the scope of the struggle it covers develops. So, the “Seoul Consensus” simultaneously embodies the return to the agenda of the Millennium Development Goals but also the requirement to broaden the global governance agenda, in particular to environmental and food safety issues. Finally, representation of governance is also affected by the actors promoting it. It is still supported by the most powerful States, however, as has already been specified, in an international order which has been modified in relation to that of the 90s in particular by the appearance of emerging powers. Global governance is certainly still supported by intergovernmental organisations (yet these IGO’s have been reformed such as the IMF in 2010 or on the way to be reformed)³⁶, as well as by experts (economic and other types). One final feature should be emphasized: following the example set in the context of the 90s, the contemporary climate is influenced by the requirement to balance or delineate uncontrolled globalisation procedures.

While it was emphasized above how much governance remained a multi-actor process, it is interesting to observe in this regard how the “G” groups, or other inter-State groups of different kinds, have multiplied. This can be seen in particular within the WTO which, particularly during the Doha Round, saw the appearance of groups as diverse as the “Quad”, the “Quint”, the “six” and the “non-six”.³⁷ Whether within or outside the WTO,

³⁶ The IMF’s 2010 reform in particular concerns the modification of certain Member States’ quotas in favor of the emerging countries, which from that point gave them more significant influence in the decisions of that organization. On this point see IMF, available <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm> , accessed 25 November 2014.

³⁷ The WTO has therefore seen the formation of more than 20 coalitions of States submitting joint propositions during different negotiations. Available http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm , accessed 28 January 2014.

such a multiplication of groups attests to how much the international reality has been influenced by the proliferation of spheres of authority,³⁸ bodies and actors.³⁹ Within this framework it is appropriate to question ourselves regarding the extent to which governance, as a representation of coherence and efficiency, has lost some or all of its meaning, so being further reduced to a mere regulatory process. Such a context then reinforces the hypothesis that governance is used as a facade behind which the most powerful and influential countries hide their ad-hoc manoeuvres. In favour of the hypothesis that governance has lost its meaning, we have the failure of the “Washington Consensus” which had then its specific coherence and meaning. Since then the question of the meaning and coherence of the “Seoul Consensus” remains. As, with the evolution from the “Washington Consensus” to the “Seoul Consensus”, we moved from “politics beyond the States”⁴⁰ to “politics with the States back” but this is still a hybrid situation in the process of (trans)formation (or recomposition), which is indicative of the position in relation to governance.

The hybrid character of the situation resulting from the evolution from one consensus to the other and the diversification of the actors and governance bodies gradually leads to the observation that we are not in the presence of a sole representation of governance but rather that multiple representations of governance exist. Beyond an apparently joint image, each actor or category of actors (private, State or even inter-State) has developed a specific representation on the basis of its particular interpretation and/or its objectives or interests. Various representations are thereby borne out. The first, and oldest, is supported by the source of the inspiration for the

³⁸ James N. Rosenau, “Governing the Ungovernable: the Challenge of a Global Disaggregation of Authority”, in Dries Lesage & Pierre Vercauteren (eds.), *Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance*, Brussels, Bern: P.I.E Peter Lang, 2009, pp. 253-262.

³⁹ Dawisson Belém Lopes, “Poliarchies, Competitive Oligarchies, or Inclusive Hegemonies? 23 Global Intergovernmental Organizations Compared”, in *GIGA Working Papers*, n° 265 , February 2015, available: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp265_lopes.pdf, accessed 14 March 2015.

⁴⁰ Kris Deschouwer, M. Theo Jans, *Politics beyond the State: Actors and Policies in Complex Institutional Settings*, Brussels: VUB Press, 2007.

original idea of governance. It is embodied in a response to the crisis concerning the legitimacy of the public actor by a process presented as depoliticised and whose aim is efficiency.⁴¹ A second representation resides in an initial, critical approach to governance as set out in the “Washington Consensus” in order to refocus it upon retaking control of globalisation processes which have become erratic. This is what Konrad Späth explains when he states: “*Theoretically, global governance offers an analytical concept to subsume various efforts at the global level to come to terms with the loss of control and to balance the uncontrolled processes of globalization.*”⁴² A third representation takes even more note of a view to be expected in a world still affected by challenges relating to democracy and legitimacy. It is implicitly a representation of governance which still lacks an ethos. This approach is particularly evident in a study by a Federal German Republic Bundestag Study Commission: “*Obstacles to global governance still exist, including power imbalances and national and international problems with democracy and legitimization; the almost lack of an ethical-normative consensus (“global ethos”) is still interfering with the creation of a strong system of global governance... At this point in time, global governance is still more of a vision than a description of the actual state of the international system.*”⁴³ This remark is particularly revealing as it emphasizes the failure in terms of the representation of the original normative agenda for governance from the 90s. It is however true that such an assessment remains relevant, even if, under the pressure of the financial, economic and social crisis of 2008 calls in favour of a global ethos multiplied, including calls made by State actors. The impact of phenomena such as different stock market or financial crises⁴⁴

⁴¹ Guy Hermet, *op. cit.*

⁴² Konrad Späth, “Inside Global Governance: New Borders of a Concept” in Markus Lederer and Philipp S. Müller (eds), *Criticizing Global Governance*, New York: Palgrave Macmillan, November 2005, p. 36.

⁴³ Deutsche Bundestag, Study Commission, *Globalization of the World Economy: Challenges and Answers*, Short Version of the Final Report, Berlin: German Bundestag, 14th legislative period, 2002, p. 67.

⁴⁴ Since 1990, financial or stock market crises have occurred on different continents: Finland (1991-1993), Sweden (1990-1993), Mexico (1994), Asia (1997), Russia (1998), Argentina (1999-2002). In Niall Ferguson, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, New York: Penguin, 2009.

produced since the beginning of the 90s is felt in the fourth representation which is aimed more directly at the field of economics, in the sense, as with the first representation set out above, of the need to regain control over anarchical movements. "...the goal of global governance lies in regaining society's control over market forces which has been lost in the wake of globalization."⁴⁵ In this regard we should note the extent to which uncontrolled economic movements, and in particular flows of funds had already been observed even before the 2008 crisis, specifically by Susan Strange.⁴⁶ Finally, as has been set out above, a fifth representation of governance can be highlighted in the criticism of governance by States from the southern hemisphere which denounce the vacuity of the debate behind which the most powerful States intend to retain their supremacy over the international system. Such behaviour on the part of the powerful States might, according to the critics, go so far as denying or hiding the negative effects of capitalism.⁴⁷

The absence of a global ethos highlighted by the Bundestag Commission's report is indicative of governance that, despite having realised the initial objectives set out by the "Washington Consensus", has become an ideological battle ground. There are various sides to this fight.

- An initial conflict can be seen between those in favour of taking back control of the economy (or at least a new, more pronounced role in particular for the public actor) and those against that position (mostly non-State actors in private finance). This dispute does not only reveal a divide between public and private actors. Conflicts can also be observed between States, in particular on the basis of their experiences and economic and social histories. In contrast with States which have already held economic power for decades, such as the United States or the United Kingdom, States which are traditionally sceptical of the role of public actors in the field of

⁴⁵ Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, *op. cit.*, pp. 194-195.

⁴⁶ Susan Strange had already highlighted the uncontrolled movements of flows of funds in: "What Theory? The Theory in Mad Money », University of Warwick, CSGR Working Paper No. 18/98, December 1998.

⁴⁷ Henk Overbeek, "Global Governance, Class, Hegemony: A Historical Materialist Perspective ", *Political Science Working Paper N° 1*, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2004.

economics, other States, particularly those amongst the emerging powers, have experience of the positive effects of public action upon their development.⁴⁸

- A second aspect of the ideological battle can be evidenced by two representations of governance which were revealed earlier⁴⁹: one considers that global governance consists in the establishment of a world government intended to develop common policies and laws; the other envisages that global governance limit itself simply to the development of institutions for understanding and common practices supported by sovereign entities below the global level. This difference in approach is indicative of the recurring debate on the relationship which each State has with the matter of sovereignty and the consequences of that upon its approach to global governance, in particular what it is required to become or remain. Beyond this division, there is the question of each State's concept of the relationships between governance and normativity⁵⁰. A difference in approach can so be observed in the very great significance which the Asian States grant to formal standards in comparison with western States, which Tom Ginsburg reflects in the expression "*Eastphalia as the Perfection of Westphalia*".⁵¹

- A third facet is provided to us by the observation of Messner and Nuscheler on the contribution of experts and intellectuals to reflections intended to influence the notion of global governance. This is presented as "*the creation of networks, from the local to the global level, based on shared problem-solving orientation, a fair balance of interests and a workable canon of*

⁴⁸Pradip N. Khandwalla, *Revitalizing the State: a menu of options*, London, Sage, 1999. On this point see also Peter A. Hall and David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁴⁹ Paul Wapner, "Governance in Global Civil Society", in Oran R. Young (ed.), *Global Governance: Drawing Insights from Environmental Experience*, Cambridge: MIT Press, 1997, p. 82.

⁵⁰ Pierre Vercauteren, «'Gouvernance' et normativité internationale », in Yves Palau (dir.), *Gouvernance et normativité*, Montréal: Les Presses de l'Université de Laval, collection « Gouvernance et Gestion Publique », 2011, pp. 51-72.

⁵¹ Tom Ginsburg, "Eastphalia as the Perfection of Westphalia", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, University of Chicago, No. 292, 2010, pp. 25-48.

shared norms and values as a basis for institutional structures for the handling of problems and conflicts."⁵² This early remark not only demonstrates a representation of global networks, but is also indicative of the ideological battle-field which governance provided very soon after publication of the World Bank's 1992 report⁵³ on shared norms and values, the debate on such questions remaining open beyond the superficial consensus.

We should emphasize how these different facets of the ideological dispute for which governance has become the battle-field reveals the evolution of the actors involved. Indeed, the "Washington Consensus" has been developed by a think tank, recapping the concepts shared by private actors, certain international institutions and political authorities in Washington. It is therefore the joint product of two types of actor: "*those holding scientific capital (experts, academics ...) and those holding a more directly political capital (politicians, senior officials and representatives ...)*".⁵⁴ On the other hand, the "Seoul Consensus", for its part, is now explicitly produced by and the responsibility of the G20 Member States.

In this way, we have moved from one concept of governance to multiple approaches and representations. Such a multiplication, rather than strengthening governance, has the effect of weakening it. The normative capacity of governance is thereby being lead towards extinction by an accumulation of factors:

- the break-up of the epistemic community which provided the original concept,
- the failure of that initial project, caused in particular by the recurring coordination weaknesses between its different actors⁵⁵,

⁵² Dirk Messner, & Franz Nuscheler, « Globale Trends, Globalisierung und Global Governance », in Ingomar Hauscler, Dirk Messner & Franz Nuscheler (eds), *Globale trends: Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag, 1998, p. 195.

⁵³ The normative character of the World Bank's 1992 report is revealed in particular in that body's use of the expression "good governance" in the introduction. World Bank, *op. cit.*, p. v.

⁵⁴ Yves Palau, « La gouvernance : entre novation discursive et tradition théorique » in Barbara Delcourt, Olivier Paye et Pierre Vercauteren (eds), *La gouvernance européenne : un nouvel art de gouverner ?*, Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant, 2007, p. 165.

⁵⁵ David Held, *op. cit.*

- the multiplications of its representations,
- the fact that it has become an ideological battle-field with no clearly identifiable and sustainable victor having emerged to date,
- the fact that by having become an ideological battle-field to be occupied, it is no longer anything more than a process of decision-making or interaction between others, rather than being the main reference tool.

In order to survive, governance must assert itself as adaptable, malleable and evolving ... or it risks its evolution signifying its death. The possible "post-governance" which succeeds it will see governance drained of its operative capacity, the ideological debate now being defended mostly elsewhere, or reducing governance to a challenge/battle-field.

Conclusions

All the reflections developed in this report have enabled us to observe the initial normative character of the original notion of governance, that being devised from a point of view that was a priori unique, sustainable and unchangeable. Observation of the evolution of governance and the consensus which supported it, particularly owing to the restrictions on this process, allows us to note the multiplication of representations of governance and from there the extinguishing of its normative capacity. That is not, however, the only conclusion which might be drawn from this analysis of the representations of governance. As the assessment of this plurality of representations demonstrates the extent to which global governance repeatedly and continuously questions the State as a means of governing: is the State still relevant? As the contemporary State is the product of political evolution and necessity, this causes the issue of governability and/or governmentality to arise. But how should we understand "repeatedly and continuously questions ..."? Either as confirmation of the durability of the neo-liberal approach and the original concept of governance in the sense of the withdrawal of the State, or as a

manner of emphasizing the recurring, even permanent, challenges of evolution, adaptation and recomposition of the Weberian “institutional political project” but which no longer seems so likely to be embodied in the future by a sole national State in an increasingly globalised world. The issue of the representation(s) of governance therefore inevitably returns to the issue of the meaning of the State now and in history, the modern, national State being merely a recent political construction, called upon to adjust, or even, according to some,⁵⁶ to disappear for the benefit of a post-national construction at the instigation of governance and globalisation.

However the observation of representations of governance also shows the extent to which the relationships between the State and governance can prove to be ambiguous. We are provided with an example of ambiguity in the form of the viewpoint of certain analysts, such as Henk Overbeek, which underlines that, contrary to the idea that we are seeing an attempt on the part of public actors to regain control of - or to reframe - global governance in opposition to a neo-liberal economic trend, the re-regulation debate is a facade intended to cover up the negative trends and effects stemming from capitalism.⁵⁷ The “return of the State” to governance can therefore be influenced by a dual ambiguity, regarding both its scope and content, particularly, as has already been highlighted above, as we are in the presence of multiple notions of the State and its role in the modern world, including multiple perspectives brought by certain emerging powers.

The observation of the differences between the States as regards their relationships with governance reveals various divisions. The first division between States resides between those that consider governance to be a synonym for political agenda (embodied in particular by the “Washington Consensus”) and those who see it more as another approach to intergovernmental cooperation. We therefore find ourselves in the presence of a difference of opinion between an ideological agenda for some and a method of organising international relations for others. This dichotomy can

⁵⁶ Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: the rise of regional economies*, New York: Free Press, 1996. See also Mathew Horsman, Andrew Marshall, *After the Nation State: Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, London: HarperCollins Publishers, 1994.

⁵⁷ Henk Overbeek, *op. cit.*

be seen, for example, amongst the members of the G20.⁵⁸ Another division resides in the scope of governance, it being a synonym for order for some, or at the very least “*a way of putting an end to growing instability and increasing risks at a global level*”,⁵⁹ or as a framework for a new contract for civilisation and joint prosperity; a new, global way of living together. A third division can be found in the attacks upon governance between the emerging States on the one hand that expect greater representative legitimacy without actually being in a position to provide greater accountability, and the western powers on the other hand, that expect greater efficiency. Finally others, States or non-State actors in civil society, expect greater accountability.⁶⁰

We have previously noted the extent to which governance, in order to protect legitimacy, must show itself to be adaptable, malleable and evolving. Yet though for many governance is mainly economic in essence, it must confront a significant, if not the main, challenge, according to Jacques Mistral, of globalisation which is reaching a critical phase: the American capitalism form of growth is, in his opinion, in decline⁶¹ in a global context influenced by the end of unipolarity and evolving towards multipolarity. If such a hypothesis proved justified, from that point we would be in the presence of different forms of contemporary capitalism competing with one another in globalisation, which would involve the need for a different type of governance. To what extent then does the evolution from the “Washington Consensus” towards the “Seoul Consensus” respond to this need?

⁵⁸ Hakim Ben Hammouda, Mustapha Sadni Jallab, *Le G 20 et les défis de la gouvernance globale*, Bruxelles: ed. De Boeck, 2011.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 22.

⁶⁰ Fen Osler Hampson and Paul Heinbecker, “The ‘New’ Multilateralism of the Twenty First Century”, in *Global Governance*, vol. 17, nr 3, 2011, pp. 299-310.

⁶¹ Jacques Mistral, “Globalization needs better Governance”, in *Politique Etrangère*, 2008/5 (hors série), pp.153-162. Jacques Mistral is not alone in considering that capitalist growth has passed the peak of its evolution. In a recent work, Jeremy Rifkin looks at a hypothesis relating to a gradual transition to a post-capitalist economy; Jeremy Rifkin, *The Zero Marginal Cost Society: The internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*, New York: Palgrave Macmillan, 2014.

Furthermore, if the reflections set out in this paper allow for an interpretation that the normative capacity of governance is being extinguished, to what point is it possible to open the hypothesis of a post-governance world such as has been mentioned briefly? Indeed, if governance has extinguished its normative capacity, an initial, consequential hypothesis could reduce it to a sociological process. To what extent then would the most marked reinsertion of the State into governance, i.e. that embodied in the "Seoul Consensus", itself create the extinguishing of normative governance and rendering it one management tool amongst others? However another hypothesis can also be advanced in opposition to the above. In a world which still lacks meaning⁶², does governance which is devoid of a normative capacity not reduce relationships between actors to the previous game played by the most powerful or influential actors, which despite everything does not prevent a normative agenda being pursued (for example the liberals against the re-regulation of the financial markets ...)? This second hypotheses thereby appears to corroborate the image of rudderless governance, a facade behind which the manoeuvres of the most powerful or influential actors are hidden, into which the States reinsert themselves into an international game which takes on the appearance of classical power relationships, but between public actors now bearing different State models, thereby conveying the failure of the integrational capacity of contemporary global governance. Governance, if its normative capacity is extinguished, in lieu of bringing anything new to governability, would return in fine as one mere political practice amongst others.

This analysis of representations of governance thereby demonstrates the extent to which several questions or hypotheses are left open. Amongst these, we raise one more which could correlate with the latter highlighted in the preceding paragraph: the reference to the order mentioned above in these remarks poses the question of the extent to which or to what point governance is synonymous with peace, and if yes what peace, or as highlighted in this paper, of the incarnation of the modern relationship or the configuration of power? But which component(s) of power do the representations of governance embody?

⁶² The observation of the crisis of meaning in contemporary world is developed by Zali Laïdi, *Un monde privé de sens*, Paris: Hachette Littérature, collection Pluriel Actuel, 2006.

Selected Bibliography

- Badie, Bertrand (2004), *L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris: Fayard.
- Belém Lopes, Dawisson, (2014), « Poliarchies, Competitive Oligarchies, or Inclusive Hegemonies? 23 Global Intergovernmental Organizations Compared », in *GIGA Working Papers*, n° 265, February 2015, available : http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp265_lopes.pdf, accessed 14 October 2014.
- Bellamy, Richard; Palumbo, Antonino (authors and editors), (2010), *From Government to Governance*, Series: The Library of Contemporary Essays in Political Theory and Public Policy, Farnham UK: Ashgate.
- Ben Hammouda, Hakim; Sadni Jallab, Mustapha, (2011), *Le G 20 et les défis de la gouvernance globale*, Bruxelles: ed. De Boeck.
- Copenhagen Consensus (2004), *Addresses 10 major challenges in the world. - The Basic Idea*, available : <http://www.copenhagenconsensus.com/our-approach>, accessed 24 January 2014.
- Deschouwer, Kris; Jans, M. Theo (2007), *Politics beyond the State: Actors and Policies in Complex Institutional Settings*, Brussels: VUB Press.
- Dingwerth, Klaus and Pattberg, Philipp, (2006), "Global Governance as a Perspective on World Politics", in *Global Governance*, 12, 185-203.
- Ferguson, Niall, (2009), *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, New York: Penguin.
- Gaebler, Ted & Osborne, David, (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.

-
- Ginsburg, Tom, (2010), « Eastphalia as the Perfection of Westphalia », in *Indiana Journal of Global Legal Studies, Forthcoming*, University of Chicago, No. 292, 25-48.
- Grossman, Emiliano & Saurugger, Sabine (2006), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation* », Paris: Ed. Armand Colin.
- Hall, Peter, A.; Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hampson, Fen Osler and Heinbecker, Paul (2011), « The 'New' Multilateralism of the Twenty First Century », in *Global Governance*, 17, 299-310.
- Held, David (2006), « Reframing Global Governance : apocalypse soon or reform », in *New Political Economy*, Vol. 11-2, June, 157-176.
- Hermet, Guy (2007), *L'hiver de la démocratie: Ou le nouveau régime*, Paris: Armand Colin.
- Ikenberry, John, G. (2010), «A Crisis of Global Governance? », in *Current History*, November 2010, 315-321.
- Jessop, Bob (2008), *State Power: a Strategic-Relational Approach*, Cambridge: Polity Press.
- Khandwalla, Pradip N. (1999), *Revitalizing the State: a menu of options*, London, Sage.
- Laïdi, Zaki (2006), *Un monde privé de sens*, Paris: Hachette Littérature, collection Pluriel Actuel.
- Jacques, Martin (2009), *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, London: Penguin Press HC.
- Lederer, Markus; Müller, Philipp S. (eds) (2005), *Criticizing Global Governance*, London: Palgrave Macmillan.

- Mearsheimer, John J. (2005), "Structural Realism", in Dunne, Tim; Kurki, Milja & Smith Steve, *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press, 71-88.
- Ohmae, Kenichi (1996), *The End of the Nation State: the rise of regional economies*, New York: Free Press.
- Palau, Yves (2007), « La gouvernance : entre novation discursive et tradition théorique » in Delcourt, Barbara; Paye, Olivier et Vercauteren, Pierre (eds), *La gouvernance européenne : un nouvel art de gouverner ?*, Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant, 161-182.
- Posner, Richard A. (2010), *The Crisis of Capitalist Democracy*, Harvard University Press.
- Rifkin, Jeremy (2014), *The Zero Marginal Cost Society: The internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*, London: Palgrave Macmillan.
- Rosenau, James N. (2009), "Governing the Ungovernable: the Challenge of a Global Disaggregation of Authority", in Lesage, Dries & Vercauteren, Pierre (eds.), *Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance*, Brussels, Bern: P.I.E Peter Lang, 253-262.
- Seoul Development Consensus for Shared Growth":
http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/StatischeSeite/n/Breg/G8G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en,property=publicationFile.pdf/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en
- Tammen, Ronald L.; Kugler, Jacek; Lemke, Doug (2000), *Power Transition Theory*", Washington DC: CQ Press.
- Vercauteren, Pierre (2004), « Globalisations, Etat et Gouvernance », in *Studia Diplomatica*, vol. LVII, n° 1, 55-82.

-
- Vercauteren, Pierre (2011) « 'Gouvernance' et normativité internationale », in Palau, Yves, (dir.) : *Gouvernance et normativité*, Montréal: Les Presses de l'Université de Laval, collection « Gouvernance et Gestion Publique », 51-72.
- Vercauteren, Pierre (2013), « L'hypothèse de la gouvernance » in Battistella Dario (coord.), *Relations internationales : bilan et perspectives*, Paris: Ellipses, collection « Optimum », 483-496.
- Vercauteren, Pierre, « Du "Consensus de Washington" au "Consensus de Séoul" : quelle place pour l'État dans la gouvernance ? », in *Politique et Société*, VOL. 32, NO 3, 2013, 135-158.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *"Theory of International Politics"*, New York: McGraw Hill.
- Williamson, John (1990), «*What Washington Means by Policy Reform*», in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, XV, available <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> accessed 18 January 2012.
- World Bank, (1992), *Governance and Development*, World Bank Publications.
- Zalewski, David A.; Whalen, Charles J. (2010), "Financialization and Income Inequality: A Post Keynesian Institutional Analysis", in *Journal of Economic Issues*, 44. (3), 757-777.

LA QUALITÉ DU DROIT SAISIE PAR LA GOUVERNANCE,
OU LA « GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRE » DE L'OCDE

REGULATION QUALITY AS A GOVERNANCE ISSUE:
THE OECD "REGULATORY GOVERNANCE"

Cédric Groulier*

Abstract

The OECD has been leading work about regulation quality for more than twenty years. Progressively adopting a normative approach, it aims to improve "regulatory policies" conducted by its member States. In this way, the OECD published several reports and used various soft law instruments. Its objective is to lead national "regulatory policies" to an optimal standard of "regulatory governance". But this reference to governance tends to submit law making to an economic and managerial rationality, and turn it into a standardized and globalized process.

Keywords: Governance, better regulation, soft law, regulation, law making

* Cédric Groulier est maître de conférences en droit public à l'Institut d'études politiques de Toulouse. Il est membre du REGIMEN (Réseau d'Etude sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'Etat et des Nations). Il a dirigé en 2014, la publication d'un ouvrage collectif, L'Etat moralisateur (Paris, Mare & Martin). Contact: cedric.groulier@sciencespo-toulouse.fr

Introduction

Et si les juristes étaient loin d'en avoir fini de la gouvernance ? Depuis une vingtaine d'années, l'OCDE conduit une réflexion sur l'émergence de « politiques réglementaires » dans ses Etats membres, consistant en politiques publiques destinées à améliorer la qualité de la réglementation. C'est dans ce cadre que sont apparues les expressions de « gouvernance réglementaire » et « gouvernance de la réglementation¹ » – après que l'OCDE eut dans un premier temps parlé de « gouvernance de la régulation² ». La notion de « réglementation », au sens retenu ici par l'OCDE, renvoie au droit, dans une acception très extensive³. La « gouvernance réglementaire » est ainsi une gouvernance du droit, recouvrant autant le droit édicté par les personnes publiques que celui que produisent les acteurs privés – comme les entreprises –, et autant la *dura lex* classique que, vraisemblablement, des instruments de *soft law*.

Si la formule « gouvernance réglementaire » ne fait évidemment pas de la gouvernance une notion juridique, elle figure en revanche le droit comme un objet de gouvernance. Cela étant, la relative indétermination du concept

¹ Les deux formules sont employées en synonymes dans : OCDE, *Politique réglementaire et gouvernance. Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, rapport, 2012.

² OCDE, *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE. De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, rapport, 2002.

³ Sont visés tous les « instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens » ; elle recouvre ainsi « les lois, les décrets, arrêtés et règlements formels et informels émanant de tous les niveaux d'administration et les règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels l'Etat a délégué ses pouvoirs réglementaires ». OCDE, *La réforme de la réglementation* [C/MIN(97)10 (Sommaire) et C/MIN(97)10/ADD], rapport 1997, p. 5. L'OCDE distingue par ailleurs trois types de réglementations : économiques (qui « interviennent directement dans des décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché »), sociales (qui « protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale ») et administratives (qui « recouvrent les formalités administratives – souvent qualifiées de "pratiques bureaucratiques" – par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles »).

de gouvernance, pourtant souvent convoqué dans les discours politiques contemporains, n'éclaire qu'imparfaitement sur la relation que l'OCDE cherche à établir entre lui et la réglementation. On sait en particulier que, selon qu'on l'appréhende comme descriptif ou prescriptif, il n'a pas la même portée. S'agit-il, pour l'OCDE, de simplement décrire, en recourant au concept de gouvernance, les évolutions qui affectent le droit, tant sur le plan de son élaboration – plus ouverte et participative – que de sa mise en œuvre ? Assurément non. Les travaux de l'Organisation, qui se matérialisent en rapports, mais aussi en normes adressés aux Etats – recommandations, principes, etc. –, visent aussi à modifier les pratiques. La « gouvernance de la réglementation » présente donc une dimension prescriptive, qui fait qu'elle est fondamentalement une *bonne gouvernance* de la réglementation.

Peut-être l'OCDE aurait-elle pu faire l'économie de cette référence à la gouvernance, dans la mesure où elle cherche essentiellement à promouvoir une politique publique assez communément qualifiée de *qualité* du droit.⁴ Cependant, il ne faudrait pas oublier que la référence au concept de gouvernance est un important gage de modernité,⁵ qui sert à rendre le message émis plus convaincant. Il y a là une entreprise de persuasion qui renforce l'idée selon laquelle la « gouvernance de la réglementation » ne saurait être que prescriptive, fut-ce sur un mode simplement incitatif. En outre, parler en termes de gouvernance active, en l'occurrence dans le champ du droit, deux rationalités dont le primat et l'audience ne cessent de croître dans la conception contemporaine de l'action publique : la rationalité économique et la rationalité managériale.⁶ Saisi par la gouvernance, le droit l'est donc aussi par la pensée économique-managériale, et l'OCDE ne fait guère mystère d'un tel prisme. La réglementation constitue un coût, mais aussi une technique d'ingénierie sociale parmi d'autres, qui doit faire la preuve de son efficacité. Le sous-

⁴ Même si l'OCDE se réfère aussi à l'idée de « qualité de la réglementation » / « qualité réglementaire ».

⁵ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris : Presses de Sciences po, 2002, p. 107 ; Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 204.

⁶ V. les développements *infra* 1.1.

titre du rapport que l'Organisation publiait en 2002 est presque un aveu de la charge quasi-idéologique de la démarche : « *De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation* » ; sans compter que dans son rapport de 2012, l'OCDE rattache la « gouvernance réglementaire » au « grand projet de la gouvernance⁷ »...

La toile de fond est donc claire : la réglementation, et derrière ce terme le droit, ne jouit plus d'une légitimité intrinsèque, qu'il tiendrait notamment de son mode démocratique d'élaboration. Non seulement cette démocratie-là, essentiellement représentative, n'est plus jugée suffisante, et la référence à la gouvernance sert à inscrire l'élaboration du droit dans un jeu d'acteurs plus ouvert. Mais surtout, cette légitimité doit également être conquise dans l'efficacité (prisme managérial) et l'efficience (prisme économique). La *qualité* du droit, rapportée à la gouvernance, prend donc un sens déterminé.

Les lignes qui suivent se proposent d'exposer dans quelle mesure ces travaux de l'OCDE mettent le droit aux prises avec la gouvernance. N'ignorant pas le rôle joué par l'Union européenne sur cette question de la qualité des réglementations,⁸ nous nous limiterons toutefois à la démarche ocdéenne dans la mesure où elle est formellement envisagée en termes de gouvernance.

⁷ OCDE, rapport 2012, *op. cit.*, p. 10.

⁸ V. not. les démarches conduites par l'Union européenne, en lien ou non avec l'OCDE, visant à « mieux légiférer » en Europe ». Ce projet de deux ans, lancé en 2008, a consisté à évaluer comment les quinze Etats concernés avaient assuré la promotion d'une meilleure réglementation (*better regulation*) à travers leurs politiques, institutions et processus : <<http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/mieuxlegiferereneurope-etudespaysue15.htm>> (consulté le 28 août 2015). Il s'est notamment appuyé sur des travaux réalisés antérieurement pour chacun des Etats concernés, comme les examens de la réforme de la réglementation (pour la France, v. par ex. : OCDE, *Examen de la réforme de la réglementation. France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, rapport 2004). De tels examens ont d'ailleurs été conduits au-delà des Etats concernés par le projet *Mieux légiférer en Europe* (pour un aperçu des rapports réalisés sur la période 1999-2013 : <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/examens-de-l-ocde-de-la-reforme-de-la-reglementation_1990049x> (consulté le 28 août 2015). V. aussi les initiatives en matière de « réglementation intelligente » (*smart regulation*) : < http://ec.europa.eu/entreprise/policies/smart-regulation/index_en.htm> (consulté le 28 août 2015).

Paradigme pour penser la qualité des réglementations, la « gouvernance réglementaire » est en tout état de cause un concept assez neuf, dont il convient de retracer la genèse. Son émergence procède d'une « mise en normes » de la question de la qualité du droit (1), qui pourrait entraîner une évolution durable de la perception du droit dans les Etats de l'Organisation (2).

1. Une « mise en normes » de la qualité du droit

Peut être considéré comme normatif ce qui, eu égard au crédit qui lui est accordé, fournit référence pour l'évaluation d'actions et de situations⁹. La norme est un modèle pour évaluer, pour juger, pour classer... Elle remplit donc une fonction référentielle.¹⁰ Affirmer que la « gouvernance réglementaire » tend à « mettre en normes » les politiques de qualité du droit (ou « politiques réglementaires ») que conduisent les Etats, revient à penser que l'élaboration des normes juridiques, leur mise en œuvre, leur évaluation et, le cas échéant, leur abrogation, se trouvent rapportées à un référentiel, permettant d'évaluer ce qui a été fait. Partant, un tel référentiel est nécessairement aussi un aiguillon de l'action : en l'occurrence, il oriente, plus ou moins strictement, la manière de conduire la « politique réglementaire ». Or, cette façon de normer ce qui peut être vu comme une *gestion* du droit, emprunte deux voies. L'une formelle, repose sur des instruments explicitement normatifs adressés aux Etats de l'Organisation (1.2.) ; l'autre, informelle, nourrie des représentations qui, précisément, font référence dans cette démarche normative (1.1).

⁹ Cf. notre réponse à la question « Selon vous que signifie le terme "normativité" ? », posée par Catherine Thibierge in Catherine Thibierge et alii, *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris : Mare & Martin, 2014 :

http://densinormative.sciencesconf.org/conference/densinormative/pages/SONDAGE_20_aout.pdf (consulté le 28 août 2015).

¹⁰ Cédric Groulier, « Peut-on penser la norme juridique sans l'impératif ? » in *Droits*, n° 50, 2010, p. 247 et s.

1.1. Les représentations au fondement de la « gouvernance réglementaire »

La première représentation sur laquelle s'est construite l'entreprise ocdéenne vise à figurer la réglementation comme un levier de l'action publique ; levier auquel on aurait trop facilement eu recours durant les dernières décennies, à tel point qu'on déplore aujourd'hui une situation inflationniste, que nourrissent des responsables politiques fortement enclins à communiquer et (ré)agir par la production de droit. Si le droit est le langage de l'Etat¹¹, l'Etat parle trop !

On s'est ému, notamment en France, de cette dégradation de la qualité du droit du fait de ces bavardages et de la dépréciation relative que le « trop de normes » générerait.¹² Les réflexions de l'OCDE, si elles n'ignorent pas ces aspects, se concentrent surtout sur les coûts qu'entraîne cette situation : la réglementation a un coût économique et social, dont il convient de tenir compte dans la conduite de l'action publique. Le réflexe de la réglementation, moyen d'action privilégié de l'Etat, surtout dans la seconde moitié du xx^e siècle, doit être reconsidéré : il conviendrait notamment de s'interroger sur la pertinence du recours même à cet instrument, quand d'autres leviers pourraient être actionnés – tels les mécanismes de marché en particulier.¹³

C'est un tel mouvement qui se serait ainsi amorcé dans les années 1970, à travers les prémices des actuelles « politiques réglementaires ». A l'époque, se mettent en place des politiques de *déréglementation*, qui visent à alléger – tant qualitativement que quantitativement – le corps des règles juridiques

¹¹ Jean Picq, *Une histoire de l'Etat en Europe. Pouvoir, justice et droit du Moyen-Age à nos jours*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, p. 41.

¹² V. not. le Conseil d'Etat, citant le message adressé par le président Jacques Chirac au Parlement, le 19 mai 1995 : « Trop de lois tuent la loi... Aujourd'hui l'inflation normative est devenue paralysante. Il faut mettre un terme à cette situation qui pénalise les plus faibles et entrave l'esprit d'entreprise au seul bénéfice des spécialistes qui font écran entre le citoyen et le droit. » in Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006, La Documentation française, p. 276.

¹³ Sur l'affirmation d'un « Etat réglementaire » au xx^e siècle, v. not. OCDE, rapport 2002, *op. cit.*, p. 22.

en vigueur. Une telle intervention repose sur l'idée que la réglementation entrave l'activité économique, et empêche de répondre efficacement aux difficultés consécutives, notamment, aux chocs pétroliers. Durant les années 1970-1980, le droit est donc essentiellement perçu comme une gêne pour le retour à la croissance ; les politiques libérales qui sont alors menées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, traduisent cette perception en actes.

Les années 1990 entraîneront une évolution et le passage, selon l'OCDE, à une période de *réforme réglementaire*. Celle-ci ne rompt pas avec les préoccupations économiques, mais ne repose pas sur le seul levier du « moins de droit » qu'impliquait la déréglementation. Il s'agit de faire face aux profondes mutations à l'œuvre à cette époque : essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, demande accrue de qualité des services, globalisation, démantèlement des monopoles publics et ouverture de nouveaux marchés à la concurrence, renforcement du cadre normatif dans le champ social (préservation de l'environnement, gestion des risques, protection des consommateurs et des travailleurs...), etc. La réforme réglementaire correspond donc à une période d'intenses adaptations, à laquelle semble correspondre l'avènement d'une post ou néo-modernité juridique.¹⁴

C'est à partir de là que l'approche de la question réglementaire changera considérablement d'envergure, et que l'OCDE conduira ses premières interventions formelles, commençant par la *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*¹⁵, qui constitue la première déclaration internationale de principes communs en la matière. Et peu à peu de s'imposer l'idée que les efforts des pouvoirs publics doivent non seulement couvrir la question réglementaire dans son ensemble – de la conception de la réglementation à sa mise en œuvre –, mais aussi être permanents et constituer un aspect de la gestion des affaires publiques, en lien étroit avec la réforme de l'Etat. Cette évolution correspond à la transition vers ce que l'OCDE qualifie de

¹⁴ V. not. Chevallier Jacques, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », in *Revue du droit public*, 1998, p. 659 ; Morand Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris : LGDJ, 1999.

¹⁵ Recommandation du 9 mars 1995 [C(95)21/FINAL], v. :

<<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=fr&Book=False>> (consulté le 28 août 2015).

gestion réglementaire, concept qui sera finalement éclipsé par celui de *politique réglementaire*. Permanente et transversale, celle-ci vise à promouvoir une réglementation de qualité, au service de la croissance et du développement économique, de la réalisation des grands objectifs sociétaux et de la primauté du droit. Désormais, l'OCDE encourage les Etats à passer à une ultime étape, qui est précisément celle de la *gouvernance réglementaire*.

Une telle évolution sémantique traduit donc, à la lecture des rapports de l'OCDE¹⁶, une succession d'approches, correspondant toutes aux défis de leur époque ; mais elle exprime aussi un processus de maturation des concepts utilisés aujourd'hui par l'Organisation, et finalement des normes qui saisissent la question réglementaire. Un glissement progressif du descriptif vers le prescriptif s'est produit au fil des décennies, les « politiques réglementaires » contemporaines étant beaucoup plus normées que les premières démarches de déréglementation ; en atteste l'éventail de mesures que les Etats doivent y intégrer : analyse d'impact de la réglementation (AIR – c'est-à-dire une évaluation *ex ante* de tout projet de réglementation¹⁷), étude systématique de substituts à la réglementation¹⁸, simplification administrative¹⁹, transparence réglementaire (en renforçant notamment les consultations publiques²⁰), et évaluation *ex post* de la réglementation²¹. C'est donc bien le rôle de l'OCDE sur ce terrain qui s'est fait plus actif. L'actuelle orientation des « politiques réglementaires » nationales vers l'objectif de « gouvernance réglementaire », constitue l'acmé de cette posture normative.

Une telle maturation invite à penser que la représentation de la politique de qualité du droit est plus complexe, plus riche, que l'approche essentiellement économiste qui prévalait avec la déréglementation. La

¹⁶ En particulier le rapport de 2012, précité, retraçant un historique en la matière.

¹⁷ OCDE, rapport 2012, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸ *Ibidem*, p. 28 : ces substituts suscitent le développement d'une normativité plus ou moins autonome de la réglementation provenant de la puissance publique : co-réglementation, quasi-réglementation, autodiscipline... La distinction entre réglementation et substituts à la réglementation ne recoupe vraisemblablement pas celle du droit dur et de la *soft law*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 31.

²⁰ *Ibidem*, p. 33.

²¹ *Ibidem*, p. 33.

référence à la gouvernance, synthèse aussi ambitieuse qu'ambigüe d'une pluralité d'objectifs, peut abonder en ce sens. Cependant, la lecture des travaux de l'OCDE révèle combien politique et gouvernance de la réglementation sont marquées par le primat de deux rationalités. La rationalité économique, d'abord ; c'est donc une constante. La « gouvernance réglementaire » n'est pas étrangère à l'analyse économique du droit (*Law & Economics*)²², même si ce prisme ne saurait être exclusif. A ce titre, la démarche ocdéenne (en particulier les examens par pays effectués périodiquement) s'inscrit dans le mouvement d'évaluation des systèmes juridiques nationaux visant à comparer leurs propensions respectives à favoriser le développement économique²³ – les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale²⁴ en constituent sans doute l'illustration la plus connue.

Mais une autre rationalité est également prépondérante dans la démarche de « gouvernance réglementaire » : il s'agit de ce « nouveau sens commun²⁵ » qu'est devenue la rationalité managériale. Comment aurait-il pu en être autrement, tant son influence a été, et est encore, forte sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics²⁶, sur les moyens

²² Nous nous permettons de renvoyer aux développements – richement référencés – que François Brunet consacre à cette question dans sa thèse *La normativité en droit*, Paris : Mare & Martin, 2011, p. 540 et s. V. not. Alain Bernard, « *Law and Economics*, une science idiote ? », in *Dalloz*, 2008, p. 2806.

²³ Pour une présentation de ce mouvement, v. not. Renaud Beauchard, « L'évaluation des systèmes juridiques ou l'illusion du microscope », in *La note de convention(s)*, IHEJ, MAE, 2011, n° 8, p. 1 : <http://www.idefie.org/IMG/pdf/cnv_note8_2012.pdf> (consulté le 28 août 2015).

²⁴ Depuis 2004, la Banque mondiale publie des rapports annuels classant les Etats en fonction de l'aptitude de leur droit à faciliter la création et le développement d'activités économiques. Voir : <<http://www.doingbusiness.org>> (consulté le 12 décembre 2014).

²⁵ Thibault Le Texier, « D'un principe de justice à un standard d'efficacité : la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire », juillet 2010, in *Dissensus*, n° 4, avril 2011, p. 49 : <http://www.letexier.org/IMG/pdf/LE_TEXIER_-_Justice_-_efficacite_01.2011_.pdf> Voir aussi « Le management, art de l'efficacité et non du profit : étude du champ lexical du terme « management » dans la littérature anglophone depuis la fin du XVIII^e siècle », 5^e version, 2013, in *Economies et sociétés*, tome XLVIII, n° 1, janvier 2014, p. 5 <http://www.letexier.org/IMG/pdf/LeTexier-EfficaciteEtNonProfit_01.2013_-2.pdf> (références consultées le 28 août 2015).

²⁶ En particulier depuis l'élan impulsé par le Premier ministre Michel Rocard, avec sa circulaire du 23 février 1989 *relative au renouveau du service public*.

de l'action publique, et sur la place qui doit être faite au droit²⁷, et à quel type de droit²⁸ ? Ainsi la « gouvernance réglementaire » fait-elle de l'efficacité²⁹, référence cardinale du manager, une exigence constante de la politique de qualité du droit, tout un imaginaire productif se saisissant de la question. Dans son rapport de 2012, l'OCDE imagine même un « cycle de la gouvernance de la réglementation³⁰ », qui est un modèle théorique de coordination des différentes mesures nécessaires pour assurer l'efficacité de cette gouvernance. Une circularité doit s'établir entre l'ensemble des phases de la « gouvernance réglementaire » : d'une part entre la conception/élaboration de la réglementation et sa mise en œuvre/application ; d'autre part entre ces étapes, et le suivi et l'évaluation de la réglementation, ceci afin d'en tirer les enseignements permettant de corriger les réglementations existantes, de les supprimer le cas échéant, et/ou d'en élaborer de nouvelles. L'efficacité de la « gouvernance réglementaire » serait ainsi fonction du degré suffisant de coordination, consultation, communication et coopération (les « 4 Cs ») des phases mises en boucle par ce cycle, et de la qualité des rétroactions (notamment entre les enseignements des analyses *ex post* des réglementations en vigueur et la conception des nouvelles réglementations).

²⁷ V. par ex. les nombreux travaux de Jacques Caillosse, dont : « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », in *Politiques et Management public*, vol. 11, n° 4, 1993, p. 85 ; « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », in *Revue français d'administration publique*, n° 105-106, 2003/1-2, p. 304 ; v. aussi Jacques Chevallier, « Management public et droit », in *Politiques et management public*, n° 3, 2008, p. 93.

²⁸ Jacques Caillosse, « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ? », in *Politiques et management public*, vol. 7, n° 7-2, 1989, pp. 163-282.

²⁹ « La bonne gouvernance suppose une politique réglementaire efficace » (OCDE, rapport 2012, *op. cit.*, p. 22) ; elle est d'ailleurs un « facteur essentiel de l'efficacité de la gouvernance publique » (*ibid.*, p. 9-10). Voir aussi le 2^e principe directeur pour la qualité et la performance de la réglementation [C(2005)52 et CORR1] : « Procéder systématiquement à une analyse d'impact et à un réexamen des réglementations pour vérifier si, dans un environnement économique et social complexe en constante mutation, elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés » :

<<http://www.oecd.org/regreform/34978350.pdf>> (consulté le 28 août 2015).

³⁰ Rapport 2012, *op. cit.*, p. 84, graphique 4.1.

La « gouvernance réglementaire » tend à faire du droit un produit et appréhende l'activité du jurislacteur comme un processus de production, jalonné des poncifs de la rationalité managériale : évaluations *ex ante* (études d'impact) et *ex post* (dans le cadre d'expérimentations normatives), promotion de la transparence, approche intégrée, contrôles, comparaison des performances (*benchmarking*), appréhension du droit positif en termes de stock et de flux..., jusqu'aux « considérations stratégiques³¹ », formule digne du discours d'un manager à ses équipes, qui ne désigne autre chose que des normes adressées aux Etats pour qu'ils épousent les canons de la « gouvernance réglementaire ».

1.2. Les prescriptions formelles de la « gouvernance réglementaire »

Les travaux de l'OCDE sur la « gouvernance réglementaire » empruntent aux registres doctrinal et normatif.

Doctrinal, puisque le concept est avant tout le produit d'une maturation qui s'est faite au travers des rapports consacrés à la question dès 1997, avec un premier portant sur la réforme de la réglementation. Il sera suivi par le rapport de 2002, *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE. De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, qui présente un caractère fondateur pour le concept de « gouvernance réglementaire ». Le dernier en date, *Politique réglementaire et gouvernance. Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, retrace en 2012 dix ans de travaux de l'OCDE sur la réforme réglementaire et constitue le rapport de synthèse d'un projet conduit en partenariat avec la Commission européenne dans quinze Etats membres de l'Union, *Mieux légiférer en Europe*, et qui a lui-même donné lieu à des rapports spécifiques Etat par Etat.³²

³¹ *Ibidem*, p. 11.

³² Cf. *supra* note 8.

Registre normatif aussi, puisque ces rapports sont accompagnés de divers actes relevant du *soft law* (ou droit souple³³). La *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*³⁴ a déjà été mentionnée. En 1997, ce sont sept principes directeurs de gestion efficace de la réglementation – *les principes directeurs de 1997* – qui seront édictés. Ces derniers serviront de référence pour l'examen des politiques menées dans les Etats de l'OCDE et seront actualisés en 2005 (*Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*³⁵), sur la base des résultats de ces évaluations. L'actualisation des données qu'a permise le rapport de 2012 a conduit à l'édition, au terme d'un large processus de consultations, de la *Recommandation du Conseil sur la politique et la gouvernance réglementaires*.³⁶

D'autres instruments complètent ce dispositif, soit sur des thèmes connexes,³⁷ soit dans un cadre spatial plus restreint, impliquant même des Etats non membres de l'OCDE. Ainsi en est-il de la *Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation*³⁸, qui concerne des Etats d'Asie et du Pacifique, ou la *Charte régionale pour la qualité de la réglementation dans le cadre de la région MENA (Afrique du Nord, Moyen-Orient)*³⁹. Au sein de l'Union européenne, les initiatives de l'OCDE ont notamment été prolongées par plusieurs actes sur la *réglementation intelligente*.⁴⁰

³³ V. not. Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Etude annuelle, La Documentation française, 2013, p. 61 et s.

³⁴ Recommandation du 9 mars 1995 [C(95)21/FINAL], v. : <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=fr&Book=False>> (consulté le 28 août 2015).

³⁵ [C(2005)52 et CORR1]. Voir : <<http://www.oecd.org/regreform/34978350.pdf>> (consulté le 18 juin 2014)

³⁶ Recommandation du 22 mars 2012, v. : <<http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandationde2012.htm>> (consulté le 28 août 2015).

³⁷ Voir par ex. la Recommandation sur l'évaluation d'impact sur la concurrence qui a été adoptée par le Conseil en 2009 [C(2009)130].

³⁸ En date du 11 mars 2005 [SG/SGR(2005)4], v. :

<<http://www.oecd.org/fr/reformereg/42052191.pdf>> (consulté le 28 août 2015). Ces principes sont conformes à la Recommandation de 2005.

³⁹ Adoptée à Marrakech en 2009, v. : <<http://www.oecd.org/mena/governance/45187957.pdf>> (consulté le 18 juin 2014). Ces principes sont conformes à la Recommandation de 2005.

⁴⁰ Cf. *supra* note 8.

Ces prescriptions formelles, adressées aux Etats, ne sont pas dotées de force obligatoire, puisque l'OCDE n'est pas compétente pour les obliger juridiquement. Mais il n'en demeure pas moins que ces actes sont bel et bien normatifs, tant ils constituent des références permettant d'évaluer les « politiques réglementaires » nationales, et cherchent d'ailleurs à influencer sur elles. Il existerait donc un « droit souple de la gouvernance réglementaire », avatar de ce que Jean-Bernard Auby qualifie de « droit global de la gouvernance nationale⁴¹ ». Affirmant qu'un tel droit, « peu constitué de normes obligatoires », « est en général plus doctrinal que normatif », l'auteur n'exclut pas que les standards qu'il exprime soient dotés d'une « force singulière », tenant à l'autorité de leur auteur.⁴² Nous ajouterions que cette force est aussi force de persuasion et qu'à cet égard, la normativité déployée par l'OCDE se nourrit du discours doctrinal issu des rapports.

Ces derniers ne sauraient d'ailleurs être tenus en marge de la démarche normative : l'observateur peut en effet être frappé par un certain « mélange des genres » : la recommandation de 2012 combine ainsi un dispositif proprement recommandatoire, des annexes explicitant, sous forme numérotée, chaque point de la recommandation, et une « Appendice 1 : Note explicative relative à la recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », présentant l'action menée par l'OCDE depuis les années 1990 et explicitant les points de la recommandation.⁴³ Un tel document, « tout en un », réunit donc l'instrument de droit souple au sens strict (la recommandation elle-même, sous forme d'articles) et des documents interprétatifs, dignes de circulaires administratives... Or, ce « pack normatif » réitère nombre de fragments des rapports qui motivent la recommandation. Une évidente porosité caractérise la recommandation et les rapports, si bien qu'il s'avère délicat d'exclure ces derniers du champ normatif. Le doctrinal concourt au normatif, ce qui s'explique assez aisément : dès lors qu'elle se fonde non pas sur la sujétion, mais sur l'adhésion, la normativité suppose un effort de

⁴¹ Jean-Bernard Auby, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris : LGDJ, 2^e éd., 2010, p. 93.

⁴² *Ibidem*, p. 95.

⁴³ Le document contient également des développements retraçant en quelque sorte la genèse de la nouvelle recommandation : processus de révision, larges consultations, adoption formelle...

persuasion, de démonstration, de pédagogie en somme, afin de conférer aux prescriptions formulées l'autorité qu'elles ne tirent pas simplement de leur *instrumentum*. Une prescription législative doit être obéie parce qu'elle est la Loi ; une recommandation peut être ignorée et doit convaincre pour s'imposer.⁴⁴

Ainsi défini, et sa propension prescriptive mise au jour, le concept de « gouvernance réglementaire » suscite donc une interrogation : *quid* de sa portée ? Le droit souple de la « gouvernance réglementaire » reçoit-il un écho favorable dans les pratiques des Etats ?

2. Une évolution durable de la perception du droit

L'observation des discours sur la qualité du droit comme les mesures adoptées par les pouvoirs publics nationaux laissent à penser que les normes édictées dans le cadre de la « gouvernance réglementaire » concourent à modifier les pratiques. Certes, il existe toujours des dynamiques endogènes propres à certains Etats. Mais dans l'ensemble, la comparaison des pratiques réglementaires nationales par l'OCDE, les échanges entre responsables politiques, fonctionnaires, experts... des différents Etats dans le *forum* océanien, contribuent à propager des références exogènes, et à ce que les Etats se les approprient progressivement. Ces phénomènes ne sont pas sans rappeler le processus d'acculturation, que nous retiendrons ici pour rendre compte de l'influence exercée par la démarche de « gouvernance réglementaire », en particulier en France. Cette influence pourrait en tout état de cause être durable, l'interdépendance croissante des Etats induite par la globalisation lui apportant un soutien puissant.

⁴⁴ Sur les liens entre persuasion et normativité en droit, v. les développements de François Brunet dans sa thèse, ainsi que la « conception rationnelle de l'interprétation » qu'il propose : *La normativité en droit*, *op. cit.*, spéc. p. 331 et s.

2.1. Une acculturation progressive. L'illustration française

L'acculturation, au sens ethnologique, peut être définie comme l'ensemble des « modifications qui se produisent dans un groupe culturel [concernant la manière d'agir, de percevoir, de juger, de travailler, de penser, de parler] par suite du contact permanent avec un groupe (généralement plus large) appartenant à une autre culture ». Pour la sociologie, elle renvoie au « processus par lequel un individu apprend les modes de comportements, les modèles et les normes d'un groupe de façon à être accepté dans ce groupe et à y participer sans conflit ».⁴⁵ Ces deux définitions ne sont pas sans intérêt pour tenter de qualifier l'effet produit par les représentations et références que véhicule la démarche de l'OCDE.

Quand bien même celle-ci déplore-t-elle que les « politiques réglementaires » engagées par la plupart des Etats sont loin d'avoir atteint le stade ultime que constitue la « gouvernance réglementaire⁴⁶ », ces derniers semblent bel et bien influencés par les recommandations formulées : la manière d'agir (dans l'élaboration des règles de droit), de percevoir (les enjeux en présence, notamment économiques), de juger (de l'opportunité d'une nouvelle règle ou d'une réforme), de penser (ce qui fait la qualité du droit aujourd'hui) s'est progressivement modifiée dans les Etats membres de l'OCDE, à la faveur des contacts qui s'établissent *via* l'Organisation,⁴⁷ des examens et rapports périodiques, et des instruments normatifs édictés.

⁴⁵ « Acculturation » sens 1 et 2, in *Trésor de la langue française informatisé*, <<http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>> (consulté le 28 août 2015).

⁴⁶ Selon les termes de l'OCDE, seuls les « pays avancés » connaissent ce niveau de développement de leur « politique réglementaire » (rapport 2012, *op. cit.*, p. 10). Au demeurant, dans aucun pays membre de l'Organisation, le « cycle de la gouvernance réglementaire » n'est encore parfait : soit il est incomplet, soit les efforts ne sont pas constants sur l'ensemble du cycle.

⁴⁷ Sans oublier l'influence qui est celle de l'Union européenne, comme relai des initiatives océdéennes.

L'idée d'acculturation nous semble d'autant plus intéressante qu'il est bien question, ici, de culture, et plus précisément *des cultures juridiques* qui se sont forgées dans les Etats, au gré de leur histoire politique, administrative, et même philosophique (la puissance de l'Etat royal d'Ancien régime, la philosophie des Lumières, les principes révolutionnaires comme la séparation des autorités administratives et judiciaires, les réformes napoléoniennes, la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'Ecole du service public, le parlementarisme, le Conseil national de la Résistance, la Cinquième République, la construction européenne... tout ceci, et bien d'autres choses encore, ont concouru à façonner la culture juridique française...). La formule des deux auteurs d'un récent rapport français sur l'inflation normative, qui fait une large part – fut-ce implicitement – aux préconisations ocellées, est d'ailleurs éloquente : il faut « révolutionner notre *culture* administrative et politique de la norme ». ⁴⁸ D'ordre culturel est également le rapport de la Common Law et de la tradition juridique romano-germanique ; il constitue même un point sensible des réflexions sur la « gouvernance réglementaire ». ⁴⁹ L'émoi causé dans un pays de droit écrit comme la France, par les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale rend assez bien compte de la dimension presque identitaire de la question ⁵⁰ : il s'est agi de défendre une conception continentale du droit contre les vellétés d'une tradition qui participe de l'hégémonie culturelle anglo-saxonne, et plus particulièrement américaine.

⁴⁸ Nous soulignons : Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *Rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative*, mars 2013, p. 81 (l'idée de « révolution culturelle » étant d'ailleurs constante dans le rapport).

⁴⁹ V. not. dans le rapport 2012, *op. cit.*, p. 106 et s., « Encadré 4.8. Droit civil et common law : Incidences sur la gouvernance de la réglementation ».

⁵⁰ En France, ces rapports ont en effet suscité, outre des controverses sur la philosophie et la méthodologie employées (Bertrand du Marais (dir.), *Des indicateurs pour mesurer le droit ? Les limites des rapports Doing Business*, Paris : La Documentation française, 2006), une réaction de défense des systèmes de droit civil (Association Henri Capitant, *Les droits de tradition civiliste en question – A propos des rapports Doing Business de la Banque mondiale*, Paris : Editions Société de Législation Comparée, 2006 ; Olivia Dufour, « Le droit continental a vocation à promouvoir une efficacité économique de long terme », in *Les Petites affiches*, n° 234, 24 novembre 2010, p. 3.

A cet égard, parler d'acculturation en matière de « gouvernance réglementaire » permet d'englober un éventail suffisamment large de modalités effectives du processus, qui ne sont jamais exclusives les unes des autres, et vont ainsi de l'imitation libre et consentie à la domination. L'OCDE ne saurait en effet manier l'impératif : le « droit » qu'elle produit est souple et son effectivité repose sur l'adhésion de ses destinataires ; quant à la technique du *benchmarking* par laquelle sont élaborées les normes diffusées, elle ne fait qu'ériger en modèles des pratiques qui ont pour elles la force de persuasion attachée au fait d'être les meilleures... Autrement dit, si les Etats les suivent, c'est qu'ils ont été convaincus de leur pertinence. Pourtant, on ne peut totalement ignorer les rapports de force, les résistances et les phénomènes de domination. Résistance d'abord, car l'adoption formelle de dispositifs préconisés dans le cadre de la « gouvernance réglementaire » ne garantit pas ensuite l'effectivité de leur pratique⁵¹. Rapports de force ensuite, quand par exemple, la Croatie a « dû introduire l'étude d'impact des politiques publiques et des législations nouvelles proposées pour pouvoir obtenir le prêt d'ajustement programmatique de la Banque mondiale⁵² » – manière, pour la « gouvernance réglementaire », de renouer avec la bonne gouvernance comme conditionnalité de l'aide financière internationale. Domination enfin, si l'on songe à l'enjeu de la cohabitation entre traditions anglo-saxonne et continentale du droit... Dans cette normalisation de la manière de concevoir, produire et gérer le droit, il est clair que l'emportera le plus apte à répondre aux préoccupations auxquelles le droit est désormais sommé de répondre : favoriser les échanges, promouvoir la sécurité juridique, mettre en œuvre la subsidiarité, limiter les contraintes, etc. Le « darwinisme normatif⁵³ » dénoncé par Alain Supiot est en marche...

⁵¹ A propos de l'étude d'impact en Europe centrale et orientale, v. l'article de Katarina Staroňová, « L'institutionnalisation des études d'impact en Europe centrale et orientale » in *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014/1, pp. 123-143. V. aussi les autres contributions du dossier spécial « Etudes d'impact et production normative » présenté dans ce numéro de la revue.

⁵² Exemple mentionné par Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs » in *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014/1, p. 5-27.

⁵³ Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Paris : Fayard, 2015, p. 206.

L'observation des orientations des récents rapports et des mesures adoptées ces dernières années par les pouvoirs publics français en matière de qualité du droit permet de percevoir une certaine forme d'acculturation. En voici quelques exemples, non exhaustifs.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a eu le mérite, distingué par l'OCDE, d'inscrire au plus haut niveau juridique l'obligation de soumettre à étude d'impact préalable tout projet de loi⁵⁴. Quand bien même la France ferait figure d'excellent élève avec cette consécration constitutionnelle, chacun sait que l'analyse d'impact préalable des réglementations n'est pas un produit du seul génie français. Les pouvoirs publics nationaux ont en effet introduit dans leurs pratiques une procédure initialement mise en œuvre aux Etats-Unis, et progressivement introduite en Europe. Deux auteurs ont récemment bien mis en lumière ce processus de diffusion, qui est notamment passé par « le canal de l'influence des organisations internationales, des consultants et des communautés épistémiques [...] les plus importantes étant probablement l'OCDE et l'Union européenne ».⁵⁵ Et de souligner que « pour ce faire, la première possède des fonctions de médiation (construction d'un dialogue politique entre experts) et de recherche (audit, comparaison, classement par contrôle, étalonnage et examen par les pairs) ».⁵⁶ Pour s'en tenir à cette seule organisation – le rôle de l'Union européenne ne devant bien entendu pas être tenu pour négligeable –, une corrélation est établie même entre la progression rapide de la diffusion de l'étude d'impact en Europe et la publication en 1995 de la

⁵⁴ Art. 8 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. L'étude d'impact figure au 1.1.2. du *Guide de légistique* français, comme étape de la *conception* des normes permettant d'apprécier leur *nécessité* (2^e éd., 2007 [en ligne] <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> – consulté le 25 août 2015).

⁵⁵ Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *op. cit.*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 11. La diffusion horizontale repose quant à elle sur « l'interconnectivité des gouvernements et permet aux élites de communiquer et d'interagir, d'échanger des idées, des solutions et des expériences ». Les auteurs indiquent que les modalités de cette diffusion varient, de l'apprentissage mutuel à « la concurrence entre gouvernements pour la "qualité de la réglementation" qui les pousse à des innovations politiques, à la contrainte et à la socialisation entre réseaux d'experts et/ou élites administratives » (*ibidem*). V. *supra* à propos de l'acculturation.

première recommandation de l'OCDE sur la réforme réglementaire⁵⁷. S'agissant de la France, l'introduction de cette pratique en 1995 à titre expérimental⁵⁸, son ascension progressive dans la hiérarchie des normes (de circulaire⁵⁹ à obligation constitutionnelle, qui sonne comme une véritable démonstration de conviction), sa généralisation progressive à l'ensemble des textes réglementaires⁶⁰, tendent à montrer combien les pouvoirs publics se sont peu à peu persuadés de l'importance de cet outil, qui était étranger aux pratiques françaises.

Etrangers aussi, sinon insuffisamment pris en compte hier par la politique française de qualité du droit : les enjeux économiques liés à la réglementation font aujourd'hui l'objet d'une plus grande attention. Dans son rapport consacré à la France, *Mieux légiférer en Europe : France* (2010), l'OCDE déplorait cet état de fait⁶¹ et, pourrait-on dire, un excès de juridisme de la culture administrative française.⁶² Il faut bien admettre que la promotion de la qualité du droit s'était focalisée en France sur l'amélioration de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi⁶³, la sécurité

⁵⁷ *Ibidem*, graphique 1.

⁵⁸ Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

⁵⁹ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat (succédant à l'expérimentation de 1995).

⁶⁰ Au sens français du terme, renvoyant aux actes adoptés par l'Exécutif et les autres autorités administratives. D'abord *via* la circulaire du 17 février 2011 *relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales*, puis la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, généralisant le dispositif à tous les textes réglementaires, hors ceux uniquement applicables aux administrations de l'État ; et pour les très petites entreprises, la circulaire du 9 janvier 2013 *relative à la modernisation de l'action publique*.

⁶¹ Le grief est récurrent dans le rapport : voir not. p. 13 ; 18 (s'agissant de l'analyse d'impact des réglementations, où des efforts restent à faire en matière d'outils méthodologiques, pour l'analyse économique et le chiffrage des coûts), 35 (l'objectif économique n'était ainsi pas au cœur de la Révision générale des politiques publiques) ; et explique les recommandations formulées pour la France, l'incitant à renforcer le prisme (v. not. les recommandations 1.1., 1.3., 5.2) et l'expertise (recommandations 2.2, 4.4, 4.6) économiques en matière de politique réglementaire.

⁶² *Ibidem*, p. 16.

⁶³ Cf. l'objectif de valeur constitutionnelle consacré dans la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes*.

juridique⁶⁴, la lutte contre certaines dérives législatives (les lois « non-normatives » et les « lois réglementaires »)⁶⁵ et de manière générale la dénonciation de l'inflation normative. Ce volet formaliste n'a pas disparu,⁶⁶ mais s'est enrichi des apports du prisme économique sur la question. En témoigne notamment l'importance prise, s'agissant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, par le Conseil national d'évaluation des normes,⁶⁷ dont l'expertise est avant tout financière.

Plusieurs rapports récents montrent que les problématiques d'inflation normative, de simplification du droit et de compétitivité sont dorénavant appréhendées comme un tout. Dans sa lettre de mission du 17 janvier 2011 au sénateur Eric Doligé, auteur d'un rapport sur *La simplification des normes applicables aux collectivités locales* rendu en juin 2011, le président Nicolas Sarkozy se plaçait ainsi clairement sur le terrain économique. En juillet de la même année, Jean-Luc Warsmann remettait son rapport intitulé *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*. Dans la cadre du quinquennat du président François Hollande, le *Rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative*, remis en mars 2013, reprend résolument la rhétorique élyséenne du « choc de compétitivité ». Quant aux diverses lois de simplification adoptées depuis une dizaine d'années, elles reflètent logiquement ces orientations : outre le fait qu'elles n'aient jamais ignoré les entreprises, la coloration économiste des dernières du genre s'est quelque

⁶⁴ Outre les rapports du Conseil d'Etat de 1991 (*De la sécurité juridique*) et 2006 (*Sécurité juridique et complexité du droit*), v. CE, 24 mars 2006, *Sté KPMG et autres*.

⁶⁵ V. à cet égard les prises de position de Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel entre 2004 et 2007 (vœux au président de la République, 3 janvier 2005), et la jurisprudence de l'institution (comme l'emblématique décision n° 2005-512 du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*).

⁶⁶ Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), la circulaire de l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault du 17 juillet 2013 *relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation*, et qui remplace le « moratoire des normes » décidé par François Fillon le 6 juillet 2010, gage l'adoption de toute nouvelle norme par la simplification ou l'allègement d'une norme existante....

⁶⁷ Décret n° 2014-446 du 30 avril 2014 portant application de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 *portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics*. Ce Conseil national remplace la *Commission consultative* d'évaluation des normes, on peut y voir une certaine promotion institutionnelle.

peu renforcée⁶⁸. Et une loi portant l'étendard de la relance économique comme l'imposante et peu lisible « loi Macron » du 6 août 2015, *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, ne pouvait manquer, elle aussi, de se faire en partie simplificatrice du droit.⁶⁹

Les rapports annuels du Conseil d'Etat n'échappent pas à ces évolutions. L'étude consacrée au droit souple⁷⁰ pourrait témoigner d'une sensible inflexion des positions françaises sur certaines questions liées à la normativité : en faisant tomber le dogme de l'impérativisme, et en acceptant d'appeler « droit » ce qui quelques années encore ne pouvait souffrir une telle qualification,⁷¹ le Conseil d'Etat s'est-il en effet converti à la co-réglementation, que l'OCDE plébiscite dans ses travaux ? Prendre ainsi le droit souple au sérieux, et considérer qu'il « complète la panoplie de l'Etat régulateur, qui ne peut agir uniquement par la réglementation », qu'il « participe [...] de la rénovation des méthodes de gestion de l'Etat⁷² », n'est-ce pas clairement s'inscrire dans une approche managériale du droit, comme le font remarquer deux auteurs ?⁷³ N'est-ce pas faire sien le discours marquant un reflux du droit comme instrument privilégié de l'action publique ?

Enfin, il est piquant de constater combien le langage, voire le jargon, gestionnaire et managérial, a pénétré les discours et pratiques relatifs à la qualité du droit. Outre l'importance prise par l'évaluation, ou la recherche de performance de la réglementation, le droit est appréhendé en termes de

⁶⁸ Loi du 2 juillet 2003 *habilitant le gouvernement à simplifier le droit* ; loi du 9 décembre 2004 *de simplification du droit* ; loi du 20 décembre 2007 *relative à la simplification du droit* ; loi 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* ; loi du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* ; loi du 22 mars 2012 *relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives* ; loi du 2 janvier 2014 *habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises* ; loi 20 décembre 2014 *relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives*.

⁶⁹ Comme la loi du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie*.

⁷⁰ Rapport 2013, *op. cit.*

⁷¹ Il suffit de relire les rapports de 1991 et 2006.

⁷² Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Rapport 2013, *op. cit.*, p. 32.

⁷³ Emeric Nicolas et Matthieu Robineau, « Prendre le droit souple au sérieux ? A propos de l'étude annuelle du Conseil d'Etat pour 2013 », in *La Semaine juridique – Edition générale*, n° 43, 21 octobre 2013, doct. 1116 (§ 16).

flux et de stock⁷⁴, il est objet d'un « management⁷⁵ », et une circulaire, dont on se demande quelle est la portée effective, invite à délivrer une « interprétation *facilitatrice* des normes⁷⁶ », etc.

Si aucune référence explicite à la « gouvernance réglementaire » n'est faite par les pouvoirs publics français,⁷⁷ il semble donc difficile de nier l'impact qu'elle produit néanmoins sur leur conception de la qualité du droit. Et cet impact ne peut qu'être durable, eu égard au contexte d'interdépendance dans lequel il se produit.

2.2. Une interdépendance durable des systèmes juridiques

Les déterminants économiques des changements intervenus dans la manière de concevoir les réglementations ont été rappelés. La politique de dérèglementation était même presque exclusivement fondée sur de telles considérations. En s'étoffant, toutefois, les futures « politiques réglementaires » ont intégré nombre d'autres paramètres, comme la nécessité de répondre à de nouvelles demandes de la société civile à l'égard du droit (transparence dans son élaboration, participation aux procédures décisionnelles, meilleure accessibilité, renforcement de la sécurité juridique...). Néanmoins, la

⁷⁴ V. par ex. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *Rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative*, op. cit. ; ou encore Jean-Marc Sauvé, discours d'ouverture du colloque organisé par la Société de législation comparée au Conseil d'Etat, « L'entreprise et la sécurité juridique », le 21 novembre 2014 :

<<http://www.conseil-etat.fr/content/download/36571/317151/version/2/file/2014-11-21%20-%20Colloque%20SLC%20-%20L%20entreprise%20et%20la%20securite%20juridique.pdf>> (consulté le 25 août 2015).

⁷⁵ Alain Lambert, « Lutte contre l'inflation normative : "insuffler de l'intelligence dans notre management du droit" », in *La Semaine juridique – Edition notariale et immobilière*, n° 16, 19 avril 2013, en ligne : <<http://www.lexisnexis.fr/back-office/entretienalainlambert.pdf>> (consulté le 28 août 2015).

⁷⁶ Circulaire du 2 avril 2013 *portant instruction relative à l'interprétation facilitatrice des normes* ; v. notre étude : « A propos de l'« interprétation facilitatrice des normes », in *Revue du droit public*, 2015-1, p. 205.

⁷⁷ Dans son rapport de 2011 précité, le sénateur Eric Doligé emploie la formule « gouvernance normative », à propos des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui n'est pas sans évoquer la « gouvernance réglementaire » de l'OCDE. Toutefois, le rapporteur se borne à placer des questions d'ordre organique sous son concept (v. p. 43).

question économique est demeurée prégnante, à la faveur du processus de globalisation.

Or, c'est aujourd'hui cette dernière qui paraît de nature à pérenniser les mutations intervenues dans la manière de conduire les « politiques réglementaires », et de parvenir à ce Graal que constitue la « gouvernance réglementaire ». En effet, la globalisation est génératrice d'interdépendance des Etats : interdépendance de leurs économies, ainsi que l'ont encore démontré les crises récentes, mais aussi interdépendance de leurs systèmes juridiques.

Celle-ci se manifeste d'abord dans une mise en concurrence des droits nationaux, dans laquelle chaque Etat se doit d'offrir un environnement juridique attractif pour les investisseurs. C'est ce qu'exprimait le vice-président du Conseil d'Etat français en ouverture d'un colloque de la Société de législation comparée en 2014 : il faut favoriser « l'attractivité de l'écosystème juridique français »⁷⁸ et les classements des rapports *Doing Business* ont précisément pour finalité de guider les capitaux vers les Etats les plus juridiquement accueillants, du moins selon les indicateurs retenus par la Banque mondiale. D'ailleurs, cette question est fort complexe et l'on doit se garder de penser que les mieux-disant normatifs sont forcément les moins-disant. La crise financière de 2008 pourrait avoir fait évoluer les mentalités sur ce point : le temps du « regulator-bashing » semble révolu, et à la « light touch » britannique vantée hier, les opérateurs économiques préféreraient, semble-t-il, une régulation plus ferme, qui leur garantisse les conditions d'une concurrence honnête, ce qu'on appelle le « level playing field⁷⁹ ». L'image employée de l'écosystème a au demeurant ceci d'intéressant qu'on sait aujourd'hui que les écosystèmes sont rarement clos ; il en va de même des « écosystèmes juridiques ». Les conditions offertes aux investisseurs par le cadre législatif et réglementaire dans un Etat donné peuvent en effet avoir des conséquences dans un autre Etat : conséquences économiques, positives ou négatives, selon que les investisseurs trouveront plus ou moins favorable le contexte juridique du premier Etat par rapport au second ; conséquences juridiques aussi, puisqu'il est prévisible que

⁷⁸ Jean-Marc Sauvé, « L'entreprise et la sécurité juridique », *op. cit.*

⁷⁹ V. les propos du président de l'Autorité des marchés financiers, Gérard Rameix, « Les entretiens de l'AMF », 28 novembre 2013, p. 9 (accessible sur le site de l'AMF), cité par Antoine Louvaris, « Régulation économique et inflation normative », in *Revue du droit public*, 2014-2, p. 304.

l'appréciation de ces bonnes ou mauvaises performances, imputables aux conditions juridiques nationales d'investissement, entraîneront des réformes du droit en vigueur.

Mais l'interdépendance des systèmes juridiques implique aussi une harmonisation de ces derniers, ne serait-ce que pour garantir une concurrence loyale entre partenaires étatiques. Le risque de *dumping* fiscal, social ou environnemental est directement lié à l'état du droit ; et sans aller jusqu'à ces extrêmes, il ne faudrait de toute façon pas que certains avantages comparatifs permettent des distorsions de concurrence.

Un tel contexte, qui rend les Etats réciproquement sensibles à l'état de leur système juridique, explique l'importance qu'acquiert la définition, au niveau global, de normes visant à accompagner leurs « politiques réglementaires ». L'objectif de « gouvernance réglementaire » doit permettre à chacun de rendre son cadre juridique plus performant, pour ne pas être hors course dans ce qui constitue bien une compétition, tout en posant des principes communs qui visent à prévenir les dérives. L'intérêt de l'un fait, et doit faire, l'intérêt des autres ; c'est finalement ce qu'exprime l'OCDE lorsqu'elle considère que « les Etats doivent unir leurs forces et non pas chercher séparément à construire un cadre réglementaire résistant et efficace⁸⁰ », en particulier face aux crises.

En 2001, le *Rapport du Comité consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation*⁸¹ faisait de celle-ci un *bien public*.⁸² Cet emprunt libre à l'analyse économique des défaillances du marché⁸³ est surtout une manière

⁸⁰ OCDE, rapport 2012, *op. cit.*, p. 12.

⁸¹ *Rapport final du Comité consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation*, présidé par Dieudonné Mandelkern, et remis le 13 novembre 2001 (*Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*) : <[http://regplus.free.fr/mandelkern\(f\).pdf](http://regplus.free.fr/mandelkern(f).pdf)> (consulté le 28 août 2015).

⁸² *Op. cit.*, p. 7, 53, 54 et 58.

⁸³ Strictement parlant, la notion désigne certains biens ou services qui sont soit « non excludables » (il n'est pas possible de priver quelqu'un de leur usage), soit « non rivaux » (leur usage par l'un n'en diminue pas la quantité disponible pour les autres), soit les deux (on parle alors de biens publics purs, comme la défense nationale, la santé publique). Ils sont distincts des biens communs, qui sont non excludables mais rivaux (ressources en eau, ressources halieutiques), et des biens de club, excludables mais non rivaux (comme un programme de télévision ou un abonnement à un service). V. Ejan Mackaay et Stéphane Rousseau, *Analyse économique du droit*, Paris : Dalloz, 2008 ; François Levêque, *Economie de la réglementation*, Paris : La Découverte, 2004 ; Maxime Boul, « Les "public goods" : traduction juridique d'une notion économique », in *Revue française de droit administratif*, 2013, p. 557.

contemporaine de signifier que la qualité du droit présente un caractère d'intérêt général (bien public mondial) qui dépasse le cadre étatique et s'élargit à la communauté internationale, englobant les Etats, mais aussi les acteurs économiques et les citoyens. La notion remplit donc une fonction légitimatrice de l'approche globale du problème. La qualité réglementaire est un objectif que les Etats peuvent difficilement atteindre individuellement ; c'est d'ailleurs ce qu'indiquait déjà le rapport de l'OCDE de 2001 : « pour y parvenir, des mesures doivent être prises aux niveaux européen et national, dans le cadre d'une approche stratégique globale ».⁸⁴

De quoi justifier le droit de regard d'organisations internationales, de partenaires étatiques, voire de la société civile, sur ce qui a longtemps été considéré comme un art souverain, et surtout un attribut du seul souverain : faire le droit.⁸⁵ De plus en plus, l'art fait place au procès de production, et son caractère souverain s'évanouit à mesure que s'affirment et convainquent les principes de la « gouvernance réglementaire ». Produire et gérer le droit, puisqu'il faut bien s'exprimer ainsi, sont devenus, à la faveur de ce que nous appelons une « globalisation légistique⁸⁶ », des processus en voie de rationalisation, voire de standardisation, au risque d'éradiquer les « aspérités juridiques » propres à tel ou tel Etat, et au-delà, leur culture juridique. Le multiculturalisme juridique qui s'exprime dans la diversité des systèmes juridiques nationaux ne peut en effet sortir totalement indemne d'une telle entreprise.

Conclusion

Apparu dans un contexte de repositionnement de l'Etat, le concept de « gouvernance réglementaire » participe ainsi d'une volonté de refonder la légitimité du droit, comme celle de l'action publique, par l'efficacité et l'efficience. Au prétexte d'améliorer sa qualité, cette entreprise plie le droit,

⁸⁴ Rapport Mandelkern, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁵ Selon Bodin, la « puissance de donner loi à tous en général, et à chacun en particulier » constituait même la première des marques de la souveraineté : Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, 1576, Chapitre X.

⁸⁶ Cédric Groulier, « La "gouvernance réglementaire " de l'OCDE : vers une "globalisation légistique" ? », in *Revue du droit public*, 2015-3, p. 763.

et plus encore l'« art de faire la loi », à des canons globalisés au service des échanges économiques internationaux. Penser la qualité du droit en termes de gouvernance revient à laisser la raison de l'économiste et du manager convertir l'*homo juridicus*⁸⁷ à des dogmes planétaires uniformes, nouveaux universalismes, au risque d'emporter la richesse culturelle qui est celle des systèmes de droit par lesquels les hommes ont, chacun sous ses Références, décidé de se lier. Non, les juristes n'en ont sans doute pas fini de la gouvernance, tant elle est la manière dont ils croient devoir penser le droit aujourd'hui pour le penser mieux.

Bibliographie

- Association Henri Capitant (2006), *Les droits de tradition civiliste en question – A propos des rapports Doing Business de la Banque mondiale*, Paris : Editions Société de Législation Comparée
- Auby, Jean-Bernard (2010), *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris : LGDJ, 2^e éd.
- Beauchard, Renaud (2011), « L'évaluation des systèmes juridiques ou l'illusion du microscope », in *La note de convention(s)*, IHEJ, MAE, n° 8, p. 1
- Bernard, Alain (2008), « *Law and Economics*, une science idiote ? », in *Dalloz*.
- Bodin, Jean (1576), *Les Six Livres de la République*.
- Boul, Maxime (2013), « Les "public goods" : traduction juridique d'une notion économique », in *Revue française de droit administratif*.
- Brunet, François (2011), *La normativité en droit*, Paris : Mare & Martin.
- Caillosse, Jacques (1989), « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ? », in *Politiques et management public*, vol. 7, n° 7-2, 163-282
- Caillosse, Jacques (1993), « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », in *Politiques et Management public*, vol. 11, n° 4.

⁸⁷ Alain Supiot, *Homos juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Paris : Seuil, 2005.

- Caillosse, Jacques (2003), « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », in *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, n° 1-2.
- Chevallier, Jacques (2003), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in *Revue française d'administration publique*, n° 105-106.
- Chevallier, Jacques (2008), « Management public et droit », in *Politiques et management public*, n° 3.
- Comité consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation présidé par Dieudonné Mandelkern (2001), *Rapport final*, [[http://regplus.free.fr/mandelkern\(f\).pdf](http://regplus.free.fr/mandelkern(f).pdf)], consulté le 28 août 2015
- Conseil d'Etat (2006), *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public, Paris : La Documentation française.
- Conseil d'Etat (2013), *Le droit souple*, Etude annuelle, Paris : La Documentation française.
- Dufour, Olivia (2010), « Le droit continental a vocation à promouvoir une efficacité économique de long terme », in *Les Petites affiches*, n° 234.
- Gaudin Jean-Pierre (2002), *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Sciences po
- Groulier, Cédric (2010), « Peut-on penser la norme juridique sans l'impératif ? » in *Droits*, n° 50.
- Groulier, Cédric (2015), « A propos de l'« interprétation facilitatrice des normes », in *Revue du droit public*, n° 1.
- Groulier, Cédric (2015), « La "gouvernance réglementaire" de l'OCDE : vers une "globalisation légistique" ? », in *Revue du droit public*, n° 3.
- Lambert, Alain (2013), « Lutte contre l'inflation normative : "insuffler de l'intelligence dans notre management du droit" », in *La Semaine juridique – Edition notariale et immobilière*, n° 16.
- Lambert Alain et Boulard Jean-Claude (2013), *Rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative*, Paris : La Documentation française
- Le Texier Thibault (2011), « D'un principe de justice à un standard d'efficacité : la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire », juillet 2010, in *Dissensus*, n° 4.

- Le Texier Thibault (2014), « Le management, art de l'efficacité et non du profit : étude du champ lexical du terme « management » dans la littérature anglophone depuis la fin du XVIII^e siècle », 5^e version, 2013, in *Economies et sociétés*, tome XLVIII, n° 1.
- Levêque, François (2004), *Economie de la réglementation*, Paris : La Découverte.
- Lianos, Ioannis, Karliuk Maksim (2014), « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs » in *Revue française d'administration publique*, n° 149, n° 1.
- Louvaris, Antoine (2014), « Régulation économique et inflation normative », in *Revue du droit public*, n° 2.
- Mackaay, Ejan et Rousseau Stéphane (2008), *Analyse économique du droit*, Paris : Dalloz.
- Marais (du) Bertrand (ed.) (2006), *Des indicateurs pour mesurer le droit ? Les limites des rapports Doing Business*, Paris : La Documentation française
- Nicolas, Emeric et Robineau Matthieu (2013), « Prendre le droit souple au sérieux ? A propos de l'étude annuelle du Conseil d'Etat pour 2013 », in *La Semaine juridique – Edition générale*, n° 43, doct. 1116
- OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE. De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, rapport.
- OCDE (2004), *Examen de la réforme de la réglementation. France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, rapport.
- OCDE (2012), *Politique réglementaire et gouvernance. Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, rapport.
- Staroňová, Katarina (2014), « L'institutionnalisation des études d'impact en Europe centrale et orientale » in *Revue française d'administration publique*, n° 149, n° 1, 123-143
- Supiot, Alain (2005), *Homos juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Paris : Seuil.
- Supiot, Alain (2015), *La gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Paris : Fayard.
- Thibierge, Catherine (ed.) (2014), *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris : Mare & Martin.

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 ».¹

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 fonctionnelle² permet une sorte de « malentendu productif »³: « 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 ».⁴ 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

¹ 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.

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

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

⁴ 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 utile⁵. 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?

⁵ 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.⁶

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

⁶ <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 synthèse⁷ : 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 analytiques⁸, et d'autre part, en bout de chaîne, un outil, le « cadre analytique de la gouvernance ».⁹

⁷ Marc Hufty, "L'objet gouvernance", *op.cit.*

⁸ Marc Hufty, "Governance: Exploring four approaches..." *op.cit.*

⁹ 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.¹⁰

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'IUED¹¹, 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

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

¹¹ 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 discours¹², la sociologie de la transaction¹³, l'approche des « coalitions de cause »¹⁴ 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

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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 »¹⁵).

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 locales¹⁶ ou interfaces sociales¹⁷. 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

¹⁵ Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse*, op.cit., p. 44.

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

¹⁷ 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.¹⁸ 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,

¹⁸ 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 Mucchielli¹⁹ :

[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 Putnam²⁰. 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

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

²⁰ 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 intellectuels²¹, comme le jeu des miroirs conceptuels de la pipe de Magritte.²² 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.²³ Pour Morin,²⁴ 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.²⁵ 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 Muller²⁶, dans leur approche cognitive des politiques publiques).

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

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

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

²⁴ Edgar Morin, *La méthode: La connaissance de la connaissance*, Paris: Seuil, 1986.

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

²⁶ 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" »²⁷ :

²⁷ <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 »²⁸. 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.²⁹ 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 ».³⁰ 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 Galès³¹ : « 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 ».

²⁸ www.lafinancepourtous.com/Decryptages/Mots-de-la-finance/Gouvernement-ou-gouvernance-d-entreprise, consulté le 27.10.2014.

²⁹ www.who.int/governance/fr/, consulté le 27.10.2014.

³⁰ www.afd.fr/home/AFD/presentation-afd/GouvernanceAFD, consulté le 27.10.2014.

³¹ 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 Galès³² 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 gouvernement³³ :

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.

³² *Ibidem*.

³³ 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 spécifiques³⁴. 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* ». ³⁵

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 2015³⁶ :

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

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

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

³⁶ 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.³⁷) – 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 Gisselquist³⁸ 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

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

³⁸ 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'hétérarchie³⁹ 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 1990⁴⁰.

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)⁴¹ :

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

³⁹ Bob Jessop, *l'essor de la gouvernance ...*, op.cit.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ 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* ».⁴⁴

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

⁴² 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.

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

⁴⁴ 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 Etats⁴⁵. 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 »,⁴⁶ effectivement caractérisée par des

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

⁴⁶ 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 2015.⁴⁷

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 encadrés 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 2015⁴⁸ :

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.

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

⁴⁸ <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.⁴⁹ 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 »⁵⁰, 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

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

⁵⁰ 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'efficacité⁵¹, 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 »⁵² et une importance croissante des réseaux⁵³ 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 »⁵⁴, « gouvernance moderne »⁵⁵ 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 2013⁵⁶ :

⁵¹ 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^e siècle*, Paris: Seuil, 2013), que l'on partage ou non ses conclusions.

⁵² 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.

⁵³ Manuel Castells, *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell, 1996.

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

⁵⁵ Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government–Society Interactions*, London: Sage, 2003.

⁵⁶ 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 auteurs⁵⁷, 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'État⁵⁸. 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,⁵⁹ 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.

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

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

⁵⁹ 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 Kazancigil⁶⁰ 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

⁶⁰ 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 Bevir⁶¹ :

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.

⁶¹ 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.

- Bohannon, 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.

**LA GOUVERNANCE OU L'ÉVIDENCE DU MULTIPLE.
LE CAS DES MÉTROPOLIS EN FRANCE ET EN ITALIE**

**GOVERNANCE, ALWAYS MULTILEVEL.
THE CASE OF METROPOLITAN GOVERNMENTAL AREAS
IN FRANCE AND ITALY**

Vincent de Briant*

Abstract

Governance is by "nature" multiple or/and multilevel. The case of the creation of a statute for metropolitan areas in France and Italy is one of the illustrations. France and Italy have been trying for more than twenty years to put up a special status for the global-cities of their territory. The recent revival of the process in both countries simultaneously puts out the difficulty to institutionalize powerful communities that upset the traditional scheduling territories, beyond the differences that separate France and Italy. This is why in both cases , global-cities are entities "under control" , but which are intended to be emancipated ...

Keywords: governance, metropolies, multiplicity, administration, levels

L'évidence du caractère multi-niveaux de la gouvernance est telle qu'on cherchera en vain, le plus souvent, une définition très spécifique de la notion de « gouvernance multiniveaux » (*multi-level governance, MLG*), par

* Vincent de Briant est Maître de conférences en droit public, université Paris-Est Créteil (UPEC). Contact: vincentdebriant@orange.fr

rapport à celle de gouvernance, y compris chez celui qui « a proposé le premier »¹, en l'occurrence Gary Marks, de recourir à ce concept, forgé pour la circonstance, afin de mieux comprendre le processus de décision dans l'Union européenne. Pour Gary Marks en effet, la MLG² est « un système de négociation continue entre les gouvernements imbriqués à plusieurs niveaux »³, dont l'Union européenne est l'incarnation.

Mais la gouvernance n'est-elle pas déjà cela, depuis Ronald Coase⁴, non seulement en économie des conventions, mais aussi en sciences politiques ou en droit ? En quoi la définition de la Banque mondiale, même par le détour de la "bonne gouvernance", ou celle des spécialistes de la gouvernance territoriale est-elle si différente de celle qu'en donne Gary Marks ?

Pour la Banque mondiale, en effet, la gouvernance désigne « l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays⁵ ». La « bonne gouvernance » n'exige, selon elle, que de le faire « pour le bien de tous », ce qui à l'évidence ouvre un vaste débat, mais ni sur la définition de la gouvernance, ni sur le fait qu'elle puisse être multiniveaux, y compris dans ce cas.

¹ Simona Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance*, Oxford, 2010, p. 17.

² On utilisera ici l'abréviation anglaise de multi-level governance, pour « gouvernance multi-niveaux ».

³ « A system on continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers », Gary Marks, « Structural Policy and Multilevel Governance en the EC », in Alan Cafruny ad Glenda Rosenthal (eds), *The State of the European Community, Vol. 2 : The Masstricht Debates ad Beyond* (Boulder, CO : Lynne Rienner, and Harlow : Longman), 1992, p. 392.

⁴ Ronald Coase, « The nature of the firm » (1937), in O. E. Williamson and S.G. Winter (eds.), *The nature of the firm, origins, evolution and development*, New York : Oxford University Press, 1993, pp. 18-33.

⁵ « ...Elle comprend (1) les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, contrôlés et remplacés (2) la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à appliquer des politiques solides, et (3) le respect des citoyens et de l'Etat envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux », www.worldbank.org/wbi/governance.

Pour les spécialistes de la gouvernance territoriale, il s'agit de rendre compte des «*nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique*»⁶. Mais qui dit que le pouvoir ou la formulation du politique dans un pays, est déconnecté de son environnement local, régional ou international, et donc là encore que la gouvernance territoriale n'est pas multiniveaux ?

En cela il apparaît que, même si la forme change, que le territoire peut varier, ou que l'on s'intéresse à la question au plan interne ou externe, dans tous les cas, étudier la gouvernance, c'est prendre acte du fait que «*tout le monde gouverne*»... à tous les niveaux et entre tous les niveaux, que ce soit sous forme de polyarchie⁷ et de réseaux, comme le cas de l'institution des métropoles en France et en Italie peut permettre de l'illustrer.

En effet, la concomitance est frappante, et mérite sans doute qu'on s'y arrête. Quand l'Assemblée nationale française adoptait définitivement le 19 décembre 2013 la loi de *modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM)*⁸, devenue la loi du 27 janvier 2014, la Chambre des députés en Italie faisait quasiment de même, deux jours plus tard, le 21 décembre 2013, en votant en première lecture, le projet de loi relatif aux *villes métropolitaines, aux provinces et aux unions et fusions de communes*⁹,

⁶ Gérard Marcou, François Rangeon, Jean-Louis Thiebault, « Les relations contractuelles entre collectivités publiques », in *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Paris : Ed. Descartes & Cie, 1997, p. 140.

⁷ Robert Dahl, *Who governs ? Democracy and power in an American city*, New Haven : Yale University Press, 1963.

⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, J.O., 28 janvier 2014, p.1562, texte n° 3.

⁹ Disegno di legge *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni* (1542) adopté en première lecture par la Chambre des députés le 21 décembre 2013 et devenu la Legge, 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. (14G00069) (GU n.81 del 7-4-2014)

promulgué le 7 avril 2014, soit à peine plus de deux mois après la loi française.

L'un comme l'autre ont en effet pour but de mettre en place un statut pour les « métropoles », qui est devenu un enjeu majeur de la réforme de l'Etat en France comme en Italie, dans la recherche d'un optimum territorial auquel il est censé contribuer. Il fait en cela écho à l'idée communément admise aujourd'hui suivant laquelle la métropole est « un territoire urbain bénéficiant d'économies d'agglomération en raison de sa taille notamment [et] concentrant des fonctions lui permettant de participer aux circulations de longue portée »¹⁰. La volonté de l'institutionnaliser dans les deux pays traduit leur volonté commune d'instrumentaliser la métropole, dans une perspective principalement économique, pour maîtriser la dépense publique, mais aussi pour favoriser la croissance. Elle est clairement évoquée dans le cas italien puisqu'il s'agit en effet de répondre aux demandes « pressantes des autorités européennes de maîtrise des dépenses publiques de l'administration territoriale »¹¹, mais aussi dans le cas français où on affiche une volonté de s'appuyer sur les métropoles pour « faire émerger une nouvelle croissance économique par un soutien local aux entreprises et à leur créativité »¹².

Il apparaît en effet dans les deux cas, que l'institutionnalisation de la métropole, sous la forme d'un statut juridique particulier, peut être à l'origine d'une simplification de la carte administrative, la métropole pouvant se substituer en tout ou partie à d'autres collectivités territoriales, sur le territoire urbain, et donc engendrer des économies d'échelles.

¹⁰ Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat, *Quelles métropoles en Europe ?* Travaux n°16, Paris, Datar/La doc. fr. 2012, p. 38. Quatre éléments principaux distinguent d'après les auteurs la métropole : le poids démographique élevé et le cosmopolitisme démographique ; le fait d'être un lieu de la production et de la circulation des idées ; l'existence de réseaux de production mondialisés et l'existence de réseaux géodiplomatiques supranationaux.

¹¹ Disegno di legge costituzionale, n°1543, Presentato 20 agosto 2013, *Abolizione delle province*, p. 1.

¹² Exposé des motifs, projet de loi n°495, de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 10 avril 2013, p. 4.

Mais il apparaît aussi, d'une manière plus globale, que la création des métropoles a des causes plus profondes. Elle reflète une mutation dans les politiques publiques de développement qui instrumentalisent les grandes villes pour en faire « des champions nationaux »¹³ au même titre que les grandes entreprises, dans un contexte de mondialisation¹⁴. On le perçoit clairement dans les objectifs assignés à la « métropole de Lyon » instituée dans la loi du 27 janvier 2014 « pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la *compétitivité* et la cohésion »¹⁵. C'est ainsi que sont perçues les métropoles, de part et d'autre du massif alpin et bien au-delà¹⁶, voire les réseaux de métropoles¹⁷.

Celles-ci, ou les « villes métropolitaines » (*Città metropolitana*), dont on abordera ici que les personnes morales qualifiées comme telles par la loi dans les deux pays, sont cependant porteuses d'*enjeux* qui dépassent le seul contexte économique, comme la comparaison juridique, administrative et politique, qu'il s'agit d'opérer ici entre la France et l'Italie, le met clairement en évidence.

¹³ Colin Crouch, Patrick Le Galès, « Cities as national champions ? », *Journal of European Public Policy*, 19:3, pp. 405-419, 2012, DOI: 10.1080/13501763.2011.640795, p. 405. Voir aussi pour la France, Christian Lefèvre, notamment à propos du cas de la métropole parisienne qui est désormais considérée comme métropole « de rang international en concurrence avec toutes les autres, en non plus seulement comme un territoire à n'envisager qu'au niveau national » (traduction de l'auteur), Lefèvre (C.), « France : Metropolitan Areas as New Reference Territories for Public Policies », in ed. Lea, Van Den Berg, Eric Braun, Jan Van Der Meer, *National Policy responses to Urban challenges in Europe*, Ashgate, 2007, p. 164-165. Pour l'Italie, dans le même ouvrage, Ilaria Bramezza, « Italy : Toward the Recognition of the Strategic Relevance of Metropolitan Cities », pp. 245-269.

¹⁴ Voir notamment « Les atouts métropolitains », Veltz (P.), *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, 2007, pp. 253-258.

¹⁵ Art. L.3611-2 CGCT, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, art. 26, *op. cit.*

¹⁶ D'après l'OCDE, « les régions métropolitaines ont engendré environ 60% de la croissance globale dans la zone OCDE entre 2000 et 2010 », *Panorama des régions*, OCDE (2013).

¹⁷ Sur la perception de l'Italie du Nord, comme « réseau de métropoles », voir notamment, voir notamment Paolo Perulli, a cura di, *Nord. Une città-regione globale.*, Il Mulino, 2012.

En effet, en partie à cause de leur appartenance commune au système de gouvernement local qualifié parfois de « *Franco-Napoleonic* »¹⁸, une comparaison entre les deux « métropolisations » permet de mieux comprendre la spécificité de ce statut particulier des grandes villes dans l'organisation des territoires, qu'elles soient françaises ou italiennes.

Ce particularisme de la « ville métropolitaine », se mesure en premier lieu au fait que sa reconnaissance institutionnelle, aujourd'hui comme hier, *dérange* la gouvernance territoriale à tous les niveaux de sa structure et de son fonctionnement (I). En elle illustre en cela son caractère irréductiblement multiniveaux. De ce fait, elle suscite au plan local comme au plan national la tentation d'en conserver le *contrôle* (II), en vain sans doute, compte tenu de ce qu'elle est.

*

I – La « métropole » en France et en Italie : une institution qui *dérange* la gouvernance traditionnelle

En France comme en Italie, la métropole constitue en effet, une possible réponse au problème contemporain de coordination efficace du global et du local, comme l'expression anglo-saxonne de « *global city-regions* »¹⁹ le met clairement en évidence. Et donc constitue une illustration du caractère multiniveaux de la gouvernance, dès lors que la métropole est alors en elle-même une nouvelle forme de gouvernance territoriale, que la notion de « régime urbain »²⁰ notamment tente de décrire. En cela elle interpelle

¹⁸ Luigi Bobbio, « Italy : after the storm », in *Comparing local governance*, Palgrave, 2005, p. 29.

¹⁹ Alen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja, Michael Storper, « Global City-Regions », in *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, ed. Alan Scott, Oxford University Press, 2012, pp.12-30.

²⁰ Clarence Stone, « Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach ». *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15, pp. 1-28. Voir aussi, Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7/2010, pp. 2-15, et Fortunata Piselli, Luigi Burroni, Francesco Ramella, *Governare città. Beni collettivi et politiche metropolitane*, Donzelli editore, 2012.

radicalement, dans les deux pays, une administration territoriale, instrumentalisée par l'Etat, qui fait abstraction de la *nature* des territoires, en dehors du territoire national, voire régional, si on admet l'existence de métropoles de différents niveaux.²¹

L'administration territoriale a en effet été conçue dans les deux cas sur un modèle purement fonctionnel (A), que la métropole vient *déranger*, à partir du moment où elle échappe en partie à ce modèle (B).

A) Une gouvernance territoriale fonctionnelle, en France comme en Italie

Comparer, c'est « dégager les ressemblances ou les différences »²² par rapport à un critère. A l'aune de l'administration territoriale, il y a des différences entre la France et l'Italie dans bien des domaines, comme le statut des régions (voir *infra*) ou celui de la fonction publique²³... Ce qui frappe néanmoins, c'est que les administrations territoriales françaises et italiennes se ressemblent, en quantité comme en qualité, notamment parce qu'elles ont une inspiration commune, issue pour une large part de la Révolution française et des deux épisodes napoléoniens, dont « l'empreinte [...] a été conservée au fil du temps » et constitue « toujours un point de repère d'une grande importance pour comprendre le fonctionnement du système local italien »²⁴ ou français, et des

²¹ Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat distinguent dans ce sens les « métropoles majeures » (ex : Paris), les « métropoles principales » (ex : Milan, Rome) et les « aires urbaines fonctionnelles » (AUF, ex : Lyon, Marseille, Strasbourg, Bologne, Florence, Turin...), dotées de certaines fonctions métropolitaines identifiés par leur domaine (affaires, université, services, industrie, agricole, touristique...). Voir Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat, *Quelles métropoles en Europe ?* Paris, Datar/La doc. fr., 2012, p. 104.

²² André Lalande, « Comparaison », *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris : PUF, 1997 (1926), p. 154.

²³ Ainsi les agents des collectivités territoriales en Italie sont majoritairement « contractuels » par rapport la France où ils sont pour l'essentiel titulaires.

²⁴ Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2011, p. 11. Traduction de l'auteur de l'article, comme toutes les autres traductions par la suite, à l'exception de la Constitution italienne, dont la traduction provient du texte mis en ligne sur le site du Sénat italien, dont on peut considérer qu'elle fait foi :

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

multiples « arrangements » territoriaux que l'on peut y trouver.²⁵

Elles renvoient de ce fait à un Etat qui dispose des mêmes fondements, ceux d'une « République, une et indivisible », comme le dispose l'article 5 de la Constitution italienne du 22 décembre 1947²⁶, auquel fait écho la « République indivisible » de l'article 1^{er} de la Constitution française du 4 octobre 1958. La France et l'Italie sont par ailleurs des Etats à la fois déconcentrés et décentralisés²⁷ comprenant chacun trois catégories de collectivités territoriales de droit commun, du moins jusqu'à la création effective des métropoles.

Le caractère fonctionnel ou instrumental de la gouvernance du territoire se manifeste par un découpage uniforme du territoire en communes (*communi*) et départements (*provincia*) dotés de statuts et de compétences fixées pour l'essentiel par la loi, auxquels se sont ajoutés par la suite les groupements de communes (*unioni di comuni*) et les régions (*regioni*), sans omettre dans un cas comme dans l'autre des territoires à statut particulier, notamment insulaires ou ultra-marins, largement autonomes, qu'on n'abordera pas ici.

Le mimétisme à cet égard s'étend jusqu'au nombre de ces collectivités, largement comparable d'un Etat à l'autre. Au 1^{er} janvier 2013, on dénombrait en effet, 21 régions de droit commun en France²⁸ et 15 en Italie (plus 5 régions autonomes), et 101 départements en France, pour 107 provinces en Italie (dont 2 provinces autonomes). Seul le nombre de

²⁵ Vincent de Briant, « Contribution à l'étude des arrangements fédératifs, de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 9- 2009, n°2 - Le fédéralisme sans l'Etat fédéral, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=841>.

²⁶ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

²⁷ L'article 5 de la Constitution italienne dispose en effet que « la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales; réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation » (*loc.cit.*), tout comme le précise l'article 1^{er} de la Constitution française selon lequel, « la France est une République indivisible [...] Son organisation est décentralisée ».

²⁸ Il faut y ajouter la Corse et les 4 régions d'outre-mer dont deux, la Guyane et la Martinique sont en voie de regroupement avec les départements.

communes et de syndicats de communes distingue vraiment la France et l'Italie : 36681 communes dans le premier cas (plus 2145 communautés et 13400 syndicats²⁹), 8071³⁰ pour le second (et 370 syndicats plus 3127 institutions rattachées³¹). Ce n'est en revanche pas le cas du nombre d'aires urbaines fonctionnelles, au sens géographique de la notion (47 pour la France, 42 pour l'Italie³²), et pas vraiment non plus de ce fait pour ce qui concerne le nombre de métropoles envisagées : 13 en France, sous différents statuts (dont le Grand Paris)... et 10 en Italie (dont Rome, métropole à statut dérogatoire).

On peut également observer que les ressources financières des collectivités territoriales se divisent dans le deux pays, de manière comparable et dans des proportions similaires, au moins jusqu'en 2009, entre ressources fiscales locales et dotation de l'Etat, sur la base de dispositions constitutionnelles introduites en 2001³³ pour l'Italie, et en 2003³⁴ pour la France, dont la convergence là encore ne peut qu'être soulignée.

²⁹ Au 1^{er} janvier 2014, BIS, DGCL, n°98, janvier 2014.

³⁰ Au 1^{er} janvier 2014, Institut national de la statistique, <http://www.istat.it/it/>.

³¹ Au 1^{er} juillet 2013, <http://www.centrodocumentazionecomuni.it>, pour les syndicats. Les institutions rattachées constituent une « myriade d'organisations » de type « agences » ou « entreprises contrôles par les collectivités locales, selon le ministère de développement économique (exposé des motifs, Proposta di legge, n°1854, *Disposizioni transitorie in materia di province e di città metropolitane*, 26 novembre 2013).

³² Voir Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat *Quelles métropoles en Europe ?*, *op. cit.*, p. 104. L'aire urbaine fonctionnelle (AUF) est un territoire de fonctionnement de proximité d'un ensemble urbain caractérisé comme un espace de vie quotidienne ; ensemble d'unités administratives locales – LAU2 – d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'une aire urbaine morphologique (AUM) principale d'une couronne périurbaine.

³³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n°3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, (G.U. n°248, 24 octobre 2001).

³⁴ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (J.O., 29 mars 2003, p. 5568).

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
Art. 72-2, Constitution française	Art. 119, Constitution italienne
Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi (al. 1).	Les Communes, les Provinces, les <i>Villes métropolitaines</i> et les Régions ont une autonomie financière des recettes et des dépenses (al. 1).
Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine (al. 2).	Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire (al. 2).
Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre (al. 3).	Les Communes, les Provinces, les <i>Villes métropolitaines</i> et les Régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal (al. 2).
Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi (al. 4).	Les recettes provenant des sources visées aux alinéas précédents permettent aux Communes, aux Provinces, aux <i>Villes métropolitaines</i> et aux Régions de financer intégralement les fonctions de nature publique qui leur sont attribuées (al. 4).
La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales (al. 5).	La loi de l'État établit un fonds de péréquation, sans obligation d'affectation à une destination déterminée, pour les territoires ayant une capacité fiscale par habitant inférieure (al. 3).

L'Italie constitutionnalise par ailleurs deux éléments, qui n'ont qu'un statut législatif en France : les dotations ou subventions de l'Etat d'une part, y compris aux « villes métropolitaines »³⁵, et l'affectation de l'endettement à l'investissement, d'autre part.³⁶

Depuis 2009 a été initié en Italie une réforme financière et fiscale visant à remplacer en partie les dotations de l'Etat par un partage des impôts nationaux, mais aussi à renforcer la péréquation par la mise en place d'un fonds, géré par l'Etat, pour garantir le fonctionnement des services publics de base (santé, éducation, aide sociale) dans les régions à faible revenus.³⁷

Au final, en 2010, la part dans l'investissement public des collectivités territoriales est la même en France et en Italie : 73% de « l'investissement direct infranational »³⁸. Il existe en revanche une vraie différence conjoncturelle : les collectivités territoriales italiennes ont été prise dans la tourmente financière de 2007, dans des proportions deux à trois fois plus importantes que les collectivités territoriales françaises. D'où, en partie la relance des réformes territoriales en Italie, en raison de la crise politique qui en est résulté, tant il apparaît que «chaque crise politique grave engendre [en Italie] une vague de réformisme territorial »³⁹.

³⁵ Art. 119, al. 5 : « Afin de promouvoir le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, d'éliminer les déséquilibres économiques et sociaux, de faciliter l'exercice effectif des droits de la personne, ou bien d'assurer l'accomplissement d'autres missions dépassant l'exercice de leurs fonctions normales, l'État alloue des ressources additionnelles et réalise des interventions spéciales en faveur de Communes, Provinces, Villes Métropolitaines et Régions spécifiques », *op. cit.*

³⁶ Art. 119, al. 6 : « Elles ne peuvent avoir recours à l'endettement que pour le financement des dépenses d'investissement ». Le même alinéa précise par ailleurs que « toute garantie de la part de l'État sur les emprunts qu'elles contractent est exclue », *op. cit.*, ...comme on l'observe, d'une certaine manière, dans le cas français.

³⁷ *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, Dexia, juillet 2011.

³⁸ *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 8.

³⁹ Evelyne Ritaine, « Italie : territoires au bord de la crise politique », in Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot, Evelyne Ritaine, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris : L'Harmattan, 1994, p.118.

On précisera encore que l'examen des compétences respectives des trois catégories de collectivités territoriales permet là aussi d'identifier de nombreuses similitudes, sur la base des réformes introduites depuis 1982 en France, et d'une clarification des « fonctions » des collectivités territoriales réalisée dans le cas de l'Italie, par la loi 142/90, consolidée en 2000⁴⁰, qui constitue le texte général sur l'organisation et les compétences des collectivités locales infra-régionales. Il précise notamment que les communes et les provinces italiennes « disposent d'une autonomie statutaire, réglementaire, organisationnel et administratif, ainsi que financière et fiscale »⁴¹, dans le respect des lois qui s'imposent à elles, en référence directe au principe constitutionnel de subsidiarité. A ce titre la commune, comme la province, « prend soin de ses intérêts et promeut son développement ».

La commune est cependant plus particulièrement chargée de « toutes les fonctions administratives qui se rapportent à la population et au territoire municipal », sauf si une fonction est expressément attribuée à une autre entité par la loi de l'État ou au niveau régional. Cela renvoie à l'action sanitaire et sociale, à l'urbanisme et au développement économique, ce à quoi s'ajoute les écoles primaires, la santé publique, la voirie et la collecte des ordures ménagères. Les communes les plus grandes peuvent également se doter d'une police municipale à caractère administratif. La commune et le maire exercent aussi un certain nombre de fonctions au nom de l'État (état civil, organisation des élections...).

Les provinces veillent, comme les communes, à leurs « intérêts », et exercent par ailleurs, avant la réforme prévue pour 2014, cinq compétences principales : la planification et la coordination du développement territorial (sous le contrôle de la région et en partenariat avec les communes) la protection de l'environnement, l'enseignement secondaire, la réglementation des transports ainsi que l'entretien des routes secondaires.

⁴⁰ Instaurée par la loi 142/90 et réglementée par le décret législatif n° 267/2000 du *Testo Unico Enti Locali* (TUEL) (Droit consolidé des collectivités locales) ou *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, approvato con Decreto Legislativo (DDL) 18 agosto 2000, n. 267.

⁴¹ DDL, 267/2000, art. 3 « Autonomia dei comuni e delle province ».

En cela la répartition des compétences entre département et commune n'est pas identique à celle de la France, mais la somme des fonctions communales, intercommunales et départementales est largement comparable et explique pour une part dans les deux cas, les projets de métropolisation par fusion de l'ensemble de ces entités locales.

En définitive, en matière d'administration territoriale, la principale différence entre la France et l'Italie concerne les régions, même si on peut se demander si ces différences ne vont pas se réduire, compte tenu des prises de positions récentes sur le sujet à la fois du Gouvernement français et du représentant de l'Assemblée des régions de France, en faveur de nouvelles compétences règlementaires d'application des lois, effectivement instituées par le projet loi *Nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe), qui doit être adopté avant la fin juin 2014 par le Parlement français. A ce jour en effet, les régions italiennes, disposent de compétences législatives régionales, dont ne disposent pas les régions françaises à l'exception de certains territoires d'outre-mer qui peuvent adopter des « lois de pays », auxquelles on peut comparer les lois régionales italiennes, même sous un régime juridique différent.⁴²

Le pouvoir des régions italiennes va cependant plus loin, au moins en théorie. Instituées en effet en 1972, les régions de droit commun vont se voir reconnaître en 1990 la possibilité de déterminer la répartition des compétences entre collectivités situées sur leur territoire, sous réserve d'un accord avec les collectivités concernées et du respect de la loi de l'Etat. Cette orientation est confirmée et renforcée entre 1997 (*Lois Bassanini*⁴³) et 2001, mais de manière ambiguë, avec la définition par la loi, puis par la Constitution, des bases du « fédéralisme administratif » italien, suivant lequel le pouvoir législatif est en effet divisé d'une part en compétences exclusives détenues par l'Etat, dont « la législation électorale, [les] organes

⁴² C'est le cas notamment pour la Nouvelle-Calédonie (art. 99, loi n°99-209 du 19 mars 1999 organique *relative à la Nouvelle-Calédonie*). Voir sur le régime de ces « lois », Laure Bausinger-Garnier, *La loi du pays en Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2001. C'est aussi le cas pour la Polynésie française, même sous un régime juridique différent (art. 140 et s., loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*).

⁴³ *Legge sulla riforma della pubblica amministrazione e semplificazione amministrativa* (n°59/1997) e il decreto legislativo del 31 marzo 1998.

directeurs et [les] fonctions fondamentales des communes, des provinces et des villes métropolitaines » (art. 117), et d'autre part en compétences concurrentes à l'Etat et à la région. A ce propos il est bien précisé que « dans les matières faisant l'objet de législation concurrente le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État ». Les compétences ne relevant ni des compétences exclusives de l'Etat, ni des compétences concurrentes, échoient à la région, mais il apparaît que « l'auto-organisation » des régions est fortement limitée par la loi de l'Etat, comme l'a toujours confirmé la Cour constitutionnelle italienne.

C'est en cela que si l'Etat italien est souvent qualifié d'*Etat régional*, son régionalisme s'opère dans le cadre d'un Etat unitaire, les régions n'étant par ailleurs pas représentées en tant que telles au Sénat⁴⁴, malgré la révision constitutionnelle de 2001⁴⁵, qui institue la compétence législative régionale, dès lors que « le législateur national conserve le passe-partout pour s'immiscer légitimement dans les matières de compétence régionale concurrente »⁴⁶.

C'est même ce que confirme le projet de réforme électorale et de réforme constitutionnelle annoncé en janvier 2014, sur la base d'un accord politique entre le Parti démocrate (PD) et Forza Italia (FI), car il prévoit de renforcer la chambre des députés au détriment du Sénat.⁴⁷ C'est pourquoi un tel projet enracine le sentiment ancien qu'en « Italie la poursuite du

⁴⁴ Les sénateurs sont élus au suffrage universel direct dans des circonscriptions régionales. Les sièges sont attribués au scrutin proportionnel, par liste, en fonction du nombre de sièges attribués à chaque région (DDL 270, 21 décembre 2005). Le cumul des mandats est interdit par la Constitution entre mandat régional et national ou européen.

⁴⁵ Legge costituzionale, 18 ottobre 2001, *op. cit.*

⁴⁶ Marina Calamo Specchia, « La réforme du 5ème Titre de la Constitution italienne et la nouvelle discipline constitutionnelle des rapports avec l'Union européenne », 6ème Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin 2005, p. 15.

⁴⁷ Le projet élaboré par Matteo Renzi pour le Parti démocrate (*Partito Democratico*) et Silvio Berlusconi pour le Forza Italia, a été présenté le 15 février 2014 au Parlement. Il prévoit de transformer le Sénat en assemblée consultative des régions, et de supprimer les 110 provinces... (http://www.corriere.it/politica/14_gennaio_18/). La désignation de Matteo Renzi, comme président du Conseil, le 17 février 2014, renforce la probabilité de l'adoption de telles réformes.

fédéralisme a été entravée par l'alliance, non dite, entre un centralisme persistant, qui a prévalu lorsque l'Italie est né comme un Etat en 1861, et une forte tradition toujours présente de localisme »⁴⁸, et donc que le « régionalisme » italien ne constitue pas un obstacle radical dans le cadre d'une comparaison juridique et institutionnelle avec la France, aujourd'hui comme hier.⁴⁹

Le cas du préfet en constitue une dernière illustration. Ce dernier est en effet dans les deux cas le représentant de l'Etat et du Gouvernement au niveau départemental (ou son équivalent territorial, la province dans le cas de l'Italie) ou au niveau régional, et constitue l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales, mais aussi celui qui exerce un contrôle sur les actes, même *a posteriori*, notamment dans un contexte de décentralisation renforcée, entamée en France et en Italie depuis les années 80. A cet égard, la régionalisation, qui aurait dû conduire à une disparition des services déconcentrés de l'Etat, n'a pas aboutie de part et d'autre du massif alpin, même si les transferts ou délégations de compétences se multiplient. L'Italie comprend donc toujours une présence préfectorale conçue dès l'origine « comme un moyen d'éviter l'application du modèle constitutionnel régionaliste, c'est-à-dire comme un instrument d'affirmation des administrations centrales »⁵⁰. On pourrait en dire presque autant du cas français.

La coordination de l'Etat et des collectivités territoriales, instituée dès les années 70, est assurée en Italie au niveau local par une conférence provinciale (*Conferenza provinciale*) et une conférence régionale permanentes (*Conferenza regionale*), présidée par le préfet compétent, dans lesquelles sont

⁴⁸ Gianfranco Baldini, Brunetta Baldi, « Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization », *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2013.827116, p. 2. Voir aussi, dans le même sens, sur l'Espagne et l'Italie, André Fazi, Pierre-Antoine Tomasi, « L'encadrement de la différenciation législative : leçons italiennes et espagnoles », *Pouvoirs locaux*, n°98, 2013, pp. 82-87.

⁴⁹ Voir par exemple, Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery. Grassroots in Italy and France*, Yale University Press, 1977.

⁵⁰ Francesco Merloni, « Italie : du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », in André Delcamp, John Louglin, dir., *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris, La doc. fr., 2002, p. 217.

représentées les services de l'Etat et dans lesquelles siègent les représentants des collectivités territoriales.

On peut souligner là encore le mimétisme institutionnel, dès lors que l'on retrouve ces mêmes conférences dans le cas français...dans la version initiale du projet de réforme territoriale présenté en 2013⁵¹, sous le nom de « conférences territoriales de l'action publique ». On a effet vu disparaître dans sa version définitive, promulguée le 27 janvier 2014, la formation Etat/collectivités territoriales, qui aurait dû exercer la même fonction coordinatrice qu'en Italie, à partir du moment où subsiste une administration territoriale à la fois déconcentrée et décentralisée.

En effet, le préfet italien, à la tête du « bureau local du Gouvernement », est chargé de favoriser « toutes les formes possibles de collaboration interinstitutionnelle »⁵² entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le respect des principes énoncés par la Constitution depuis 2001. Il continuera de le faire en France, mais dans un cadre plus dissimulé...auquel il est habitué. Pourtant, les conférences territoriales de l'action publique françaises ressemblent toujours aux conférences italiennes, mais ce ne sont dès lors pas les mêmes. Elles sont en effet comparables aux conseils des autonomies locales, « organe(s) de consultation entre la Région et les collectivités locales » (*Consiglio delle autonomie locali*), prévues à l'article 123 de la Constitution, pour permettre la coordination des collectivités entre elles.

Ainsi, dans cette administration territoriale à trois catégories de collectivités, et deux niveaux de services déconcentrés en France comme en Italie, la métropole doit désormais trouver sa place, et bousculer à ce titre l'ensemble du système local ou régional, qui jusqu'en 2014, avait en définitive triomphé de toutes les réformes.

⁵¹ Avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, finalement divisé en trois projets de loi distincts lors de sa présentation en Conseil des ministres, le 10 avril 2013, dont la loi MAPAM, modifiée pour la circonstance.

⁵² AA.VV. *Manuale di diritto degli enti locali*, 22^{ème} éd., Simone, 2013, p. 21.

B) Une gouvernance « dérangée » par la consécration d'un niveau particulier : celui des métropoles.

Depuis les épisodes napoléoniens franco-italiens, qui ont posé les bases de l'administration territoriale dans les deux pays, « la ville en tant que telle n'a jamais été une catégorie juridique »⁵³, pas plus qu'on n'a pu identifier un « droit de la ville »⁵⁴ qui se distinguerait dans l'un ou l'autre cas du droit de l'urbanisme. L'Etat s'est en effet construit en partie contre le pouvoir urbain, en instrumentalisant à cette fin le département, mais aussi la région, ou s'en assurant le contrôle.

La ville en effet dérange l'administration territoriale de l'Etat, mais aussi celle des collectivités territoriales de droit commun, et *a fortiori* la métropole, au-delà même du cas franco-italien, dans la mesure où elle « n'est pas l'agglomération en plus grand »⁵⁵, mais bien « l'acteur collectif après lequel court la science urbaine réformiste depuis cinquante ans »⁵⁶. Chacun s'accorde en effet à considérer que les métropoles, voire les régions métropolitaines, « représentent les nœuds des réseaux mondiaux dans les domaines économique et, social, culturel »⁵⁷, et même sans doute politique, qui par eux-mêmes modifient la place de tous les autres acteurs territoriaux. Ce dont il faut bien prendre acte et rendre compte.

Ce qui ne s'accomplit pas sans résistances, car « l'intégration dans le tissu de l'administration locale, à limites territoriales traditionnellement presque

⁵³ Jacques Caillosse, « Politique de la ville et territoires, la ville sans droit », *Pouvoirs locaux*, n°25 II/1995, p. 110.

⁵⁴ Comme tente de le faire désormais Jean-Bernard Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement des villes au droit à la Ville*, Paris : Lexisnexis, 2013.

⁵⁵ Daniel Behar, « De quoi la métropole est-elle le nom ? », *Extra-muros*, Mairie de Paris, 2004, p. 53.

⁵⁶ Emmanuel Négrier, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 n° 141, (pp. 73-86) DOI : 10.3917/rfap.141.0073, p. 82

⁵⁷ Leonardo Dominici, « Premessa » in Guiseppe Ferrari, Pierciro Galeone, a cura di., *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, 2010, p. 7.

immobile, et, depuis 1948, tenu par de strictes garanties constitutionnelles, d'une entité vaste et puissante, est problématique à plusieurs égards »⁵⁸, en Italie, comme en France. De qui ou de quoi la métropole prend-elle ou doit-elle prendre la place ? Telle est bien la question qui se pose avec la métropole. Comme collectivité territoriale, mais aussi comme établissement public de coopération intercommunale, la métropole ne peut être une entité locale comme les autres. C'est pourquoi dans les deux pays, le tâtonnement est grand, et les échecs nombreux, en matière d'institutionnalisation des métropoles, par crainte paradoxale de les voir émerger.

On peut dater des années 90 les dernières tentatives « franco-italiennes » pour y parvenir, quasiment en vain à ce jour. En France, c'est la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁵⁹, dite « A.T.R. », qui relance un mouvement interrompu depuis 1966 avec la création des premières communautés urbaines et des « villes nouvelles »⁶⁰.

L'échec des « communautés de villes » instituées par la loi ATR conduira à l'adoption de la loi du 12 juillet 1999⁶¹, qui réforme les communautés urbaines, et transforme les communautés de ville en communautés d'agglomération. Avec elle, dans le cadre d'un processus qui s'est achevé seulement à la fin de l'année 2013, la ville a un statut, celui d'une *fédération* de communes urbaines ou péri-urbaines, dont les plus intégrées, les « communautés urbaines », permettent de se rapprocher, pour les plus grandes d'entre elles, de la forme et des compétences des métropoles. Mais celles-ci n'apparaîtront comme telles qu'avec la loi du 16 décembre 2010 de

⁵⁸ « La città metropolitana nel dirrito comparato : spunti e suggestioni per il caso italiano », Giuseppe Ferrari, in Leonardo Dominici, « Premessa » in Giuseppe Ferrari, Pierciro Galeone, a cura di., *op. cit.*, p. 224.

⁵⁹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, (J.O., 8 février 1992, p. 2064).

⁶⁰ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, et loi n°70-610 du 10 juillet 1970, dite « loi Boscher », tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

⁶¹ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (J.O., 13 juillet 1999. p. 10361

réforme des collectivités territoriales⁶², reprise et amplifiée à ce propos par celle du 27 janvier 2014.⁶³

C'est dans ce dernier texte qu'on perçoit le mieux en quoi la métropole dérange dans le cas français : elle prend potentiellement la place du département et devient le partenaire obligé de la région en matière de développement économique. Le cas de la « métropole de Lyon » l'illustre clairement : le choix a été fait avec la loi MAPAM d'ériger la « métropole de Lyon » en collectivité territoriale « à statut particulier » au sens de l'article 72 de la Constitution, et de la placer dans la troisième partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT), consacrée aux départements, sous la forme d'un livre spécifique, le livre VI. Elle se voit en effet transférer les compétences du département du Rhône sur son territoire et reconnaître un rôle majeur, on l'a vu, pour le développement et la « compétitivité » de son territoire, dont le rôle incombe en principe à la région. C'est sans doute pourquoi en France, la métropole de Lyon est un cas particulier, dès lors qu'elle est la seule métropole érigée en collectivité territoriale, les autres étant seulement des établissements publics de coopération intercommunale... pour le moment.

On peut ainsi percevoir le cheminement lent, complexe, et souvent contradictoire qui aura permis l'émergence des métropoles françaises sur le plan statutaire, et qui n'est sans doute pas terminé. On peut remarquer les mêmes difficultés en Italie.

La catégorie de « ville métropolitaine » est en effet instituée pour la première fois par la loi n°142 du 8 Juin 1990, (loi 142/90, articles 17-21), dans le cadre de la réforme d'ensemble des collectivités locales ; puis introduite dans la Constitution en 2001, (art. 114, loi constitutionnelle 3/2001⁶⁴). Mais

⁶² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de *réforme des collectivités territoriales*, J.O., 17 décembre 2010, texte n°1.

⁶³ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, *op. cit.*

⁶⁴ La réforme constitutionnelle du 18 octobre 2001 (3/2001), modifie l'art. 114 du titre V, « Les régions, les provinces et les communes » de la Constitution du 27 décembre 1947, qui dispose alors : « La République se compose des Communes, des Provinces, des Villes métropolitaines, des Régions et de l'État. Les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions sont des entités collectives autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution. Rome est la capitale de la République. Son organisation est régie par la loi de l'État ».

aucune ville métropolitaine ne voit cependant le jour, en raison, comme en France, du *grand dérangement* dont elles pouvaient être potentiellement la cause pour les régions, les provinces et les communes, même pour des raisons différentes, mais aussi pour l'Etat.

Il appartenait en effet aux régions dans la loi de 1990 de constituer les aires métropolitaines, ce qu'elles n'ont pu ou voulu faire, en raison de la crainte de voir leur rôle (ou celui de leurs représentants) se réduire au profit des « villes métropolitaines ». Une crainte partagée par des provinces et des communes soucieuses pour les unes de conserver leurs compétences et pour les autres de « ne pas perdre leur identité »⁶⁵.

Dans ce sens, il apparaît qu'« une des limites les plus évidentes de la loi n°142/90, réside dans l'ambiguïté entre la centralisation du modèle de métropole et le caractère volontaire de sa mise en œuvre confiée à la région »⁶⁶. C'est pourquoi aucune des réformes intervenues depuis 1990 n'a pu débloquent la situation, et ce d'autant moins que la réforme de la loi de 1990, par la loi n°436/93 a transformé l'obligation de création des villes métropolitaines en simple faculté, soumise à référendum dans les communes concernées. D'où la multiplication d'initiatives locales au sein des grandes aires urbaines, se référant à la « planification stratégique comme instrument de pilotage, mettant en avant l'importance de la construction [...] d'un consensus »⁶⁷, comme ce fût ainsi la mission à Turin d'une *assemblee metropolitana* regroupant sous une forme associative, l'ensemble des forces vives du territoire, pour porter des projets de développements urbains.⁶⁸

⁶⁵ Carmela Mariano, *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Saggi, 2011, p. 21.

⁶⁶ *idem*.

⁶⁷ Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ, 2009, p. 63.

⁶⁸ Voir notamment, Fabio Amato, Matteo Bolocan Goldstein, Marco Cremaschi, Francesca Governa, Gabriele Pasqui, « Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, Policies (1993-2010) » et Luigi Mazza, « Governo del Territorio et pianificazione spaziale » in Giuseppe Dematteis, a cura di, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, 2011, pp. 207-260, et pp. 261-316.

Il a dès lors fallu attendre 2009, pour qu'une nouvelle tentative ne semble en mesure d'atteindre le but initial : créer des « villes métropolitaines ». En effet, sous la pression de la crise financière notamment, mais aussi pour mettre en œuvre les « co-participations »⁶⁹ aux recettes fiscales prévues par la réforme constitutionnelle de 2001, la loi déléguée sur le fédéralisme fiscal⁷⁰, n°42 du 5 mai 2009 (42/09)⁷¹, réforme la procédure de mise en place des métropoles (art. 23), en confiant au Gouvernement la responsabilité d'adopter dans les 36 mois suivant la date d'entrée en vigueur de la loi (soit le 21 mai 2012), un décret-loi pour la création des villes métropolitaines, sous réserve de leur approbation par référendum organisé au niveau de la province.

Le décret-loi n°95 du 6 juillet 2012, converti avec modifications, en loi n°135 le 7 Août 2012 (135/12) renforce par ailleurs encore la ville métropolitaine en prévoyant la suppression de la province, lorsque la métropole est instituée. Mais ce sont précisément ces dernières dispositions qui ont été déclarées non conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle italienne, dans son arrêt n°220 du 3 juillet 2013⁷², au motif que le décret-loi est un « acte destiné à traiter les cas extraordinaires de nécessité et d'urgence » (art. 77, Constitution), qui ne peut dès lors être utilisé pour réaliser une réforme globale du système d'administration et d'autonomie locale, protégé par la Constitution (notamment depuis 2001). En outre, selon la Cour, « la modification des limites de chaque province exige une « initiative des communes concernées » - qui doit nécessairement précéder l'initiative législative au sens strict - et l'avis, même non contraignant, de la région (art. 133, Constitution).

⁶⁹ Art. 119 de la Constitution (voir tableau ci-dessus).

⁷⁰ On rappellera ici que la notion de « fédéralisme fiscal » ne renvoie pas nécessairement à un Etat fédéral. Voir notamment Per Molander, *Fiscal federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers, 2004.

⁷¹ Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119, della Costituzione*, G.U. n°103, 6 maggio 2009.

⁷² Corte Costituzionale, Sentenza n°220/2013, *In materia di riordino delle province e loro funzioni*. L'arrêt de la Cour constitutionnelle 220/2013, du 3 juillet 2013, déclare non conforme plusieurs dispositions de deux décret-lois (DL n°201/2011 DL n°95/2012).

D'où, la présentation d'un nouveau projet de loi ordinaire en Conseil des ministres le 5 juillet 2013, redéfinissant le rôle des provinces, avant leur suppression toujours envisagée⁷³, et réformant le régime des villes métropolitaines. D'où également un projet de réforme constitutionnelle disposant que « la loi de l'Etat définit le territoire, les fonctions, le mode de financement et l'organisation des villes métropolitaines »⁷⁴. Et en la matière, plus question de référendum local ou d'auto-organisation, si ce n'est à la marge.

Comme en France, en effet, l'institution de la métropole redevient *l'affaire de l'Etat*, sans doute pour mieux en signifier à la fois l'importance et la volonté d'en contrôler le développement, à partir du moment où elle dérange tout le jeu institutionnel local, de la commune à la région en passant par le département, quand ce n'est pas l'Etat lui-même qui est obligé de se repositionner en conséquence, ne fût-ce que pour en garder la maîtrise, comme il a toujours tenté de le faire en matière de développement urbain⁷⁵.

C'est pourquoi, c'est bien la loi qui en Italie désigne les futures métropoles à constituer (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples, Reggio Calabria et Rome), tout comme la loi française en prévoit trois de manière spécifique (la « métropole du Grand Paris » au 1^{er} janvier 2016, la « métropole de Lyon », déjà créée et la « métropole Aix-Marseille-Provence » au 1^{er} janvier 2016) tout en fixant des critères permettant la création par décret de 10 métropoles supplémentaires (instituées par décret au 1^{er} janvier 2015). Il est néanmoins dans la nature des métropoles de s'émanciper...

⁷³ Disegno di legge costituzionale, n°1543, *Abolizione delle province*, 20 agosto 2013.

⁷⁴ *idem*, art. 1, 2. c).

⁷⁵ « La prédominance du rôle de l'Etat dans la maîtrise de l'urbain », notamment dans les périodes autoritaires, voire totalitaires, en France comme en Italie, l'illustre de manière caricaturale. Sur le rôle en la matière de la France de Vichy, voir notamment Thierry Oblet, *Gouverner la ville*, Puf, 2005, p. 112 et s. Voir aussi pour l'Italie, Alice Ingold, *Négocier la ville : Projet urbain, société et fascisme à Milan*, Paris : EHESS éd., 2003.

*

II – La « métropole » en France et en Italie : un niveau de gouvernance sous contrôle ?

L'une des manifestations de la volonté de conserver les métropoles sous contrôle, est dans les deux cas manifesté par celle de ne pas en faire des collectivités territoriales de premier rang, à la notable exception de Lyon, qui de ce fait confirme bien la règle (A). Pourtant, les métropoles oscillent entre le statut de personne fondative, contrôlée par leurs membres ou leur « créateur », et corporative, manifestant l'existence d'une volonté propre (B), qui ne peut que s'affirmer.

A) La métropole, une institution de « second rang »

Quelle est la nature juridique de la métropole ? La question importe parce qu'elle conditionne en partie son intégrité statutaire. Clairement, dans le cas français, son existence n'est ni définie, ni mentionnée dans la Constitution, ce qui en fait une catégorie relevant de la loi ordinaire, et donc que cette dernière peut faire et défaire, comme le montre la loi du 27 janvier 2014 par rapport à celle du 16 décembre 2010 qui a instituée la catégorie.⁷⁶

On l'a vu, le choix a été fait avec la loi MAPAM de faire de la « métropole de Lyon », une collectivité territoriale « à statut particulier ». C'est en cela une collectivité territoriale à part entière, ce qui n'est pas le cas des autres métropoles, qui ne sont que des « groupements » particuliers : des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui s'ajoutent aux catégories existantes, dont aucune n'est supprimée.

⁷⁶ Voir notamment sur le régime de 2010, Florence Lérique, dir., *A L'heure de la métropolisation*, Paris : L'Harmattan, 2012.

En effet, depuis sa création par la loi du 16 décembre 2010, la métropole de droit commun est inscrite dans la catégorie des EPCI⁷⁷, tout comme depuis 2014, la « métropole d'Aix-Marseille-Provence », même si elle fait l'objet de dispositions particulières, tandis que « la métropole du Grand Paris » est qualifiée d'EPCI « à statut particulier »... Même si on a pu considérer que les EPCI pouvaient être des « collectivités mal nommées »⁷⁸, il n'en demeure pas moins que leur statut d'établissement public renvoie à leur vocation instrumentale pour les communes membres, comme pour l'Etat. On le perçoit bien pour la France, dès lors que l'Etat s'est donné les moyens de parachever et de rationaliser la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2014, sans qu'individuellement les communes concernées n'aient la possibilité juridique de s'y opposer.

Néanmoins, le socle de la métropole reste communal, même si, dans le cas italien, le débat parlementaire a fait apparaître des divergences sur ce point. En effet le projet de loi gouvernemental exprime clairement la volonté de ne conserver que deux collectivités de premier rang : la région et la commune. La métropole est en effet qualifiée dans le texte d'origine de collectivité territoriale de « deuxième niveau », relevant de la loi de l'Etat italien, le projet de réforme disposant, on l'a vu, que « la loi de l'Etat définit le territoire, fonctions, le mode de financement et l'organisation des villes métropolitaines »⁷⁹. Cependant, le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés, le 21 décembre 2013, qualifie la métropole de « collectivité territoriale de vaste zone » (« area vasta »), lui redonnant ce fait le rang de collectivité pleine et entière, ce qu'il ne peut néanmoins éviter de faire en l'absence d'une révision de la Constitution, prévue à cet effet ultérieurement.

⁷⁷ Article L. 5210-1-1 A, CGCT : « Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles ».

⁷⁸ Jean-François Joye, « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées », *Les Petites Affiches*, 16 mai 2003, n° 98, p. 4.

⁷⁹ *loc.cit.* art. 1, 2. c).

Pourtant, c'est bien la tentation de la collectivité de « second rang » qui domine également dans le cas italien. Le projet de loi relatif aux villes métropolitaines est en effet accompagné d'un second projet, de réforme constitutionnelle cette fois, qui vise à priver les « villes métropolitaines » de leur statut de collectivité territoriale « de premier rang », en revenant sur ce point sur la réforme de 2001 qui les avait ajoutées à la liste des collectivités énumérées comme telles à l'article 114 de la Constitution. Dans sa version actuelle, cet article dispose en effet que « la République se compose des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État. Les Communes, les Provinces, les Villes Métropolitaines et les Régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution ». Tel ne serait plus le cas, pour les Villes métropolitaines, mais aussi pour la province, si le projet de réforme constitutionnelle était adopté.

Pour les distinguer encore un peu plus des collectivités territoriales, on peut observer encore que, comme en France, l'exécutif de la métropole italienne est élu au second degré, contrairement aux présidents de région en Italie, aux présidents des provinces ou aux maires des communes de plus de 15000 habitants, tous élus au suffrage universel direct.⁸⁰

Dans le même sens, on peut constater que les maires des communes membres de la métropole, y occupent une large place, dans le but de mieux la contrôler, comme la description des principaux éléments de du statut de la « ville métropolitaine » peut le mettre en évidence. En cela, la métropole est conçue comme fondative, mais ce qu'elle n'est peut être pas tout à fait en réalité.

⁸⁰ Avec vote sur une liste distincte ou non, pour désigner les conseillers régionaux, provinciaux au municipaux.

B) Le statut de la métropole : entre personnes fondative et personne corporative

La distinction entre personnes *fondatives* et *corporatives* a été clairement posée au début du siècle dernier par Léon Michoud, à propos des personnes morales de droit privé, tout en se demandant si elle pouvait présenter un quelconque intérêt pour des personnes publiques. C'est bien le cas ici. Selon lui en effet, « la différence entre la fondation et la corporation est la suivante : dans la corporation, l'élément intérêt et l'élément volonté se trouvent réunis ; c'est le groupe même des intéressés qui forme l'organisation destinée à dégager la volonté collective du groupe ; dans la fondation, au contraire, les deux éléments sont séparés ; ils sont reliés l'un à l'autre par une volonté extérieure au groupe lui-même, celle du fondateur. On peut dire [...] que la volonté est ici transcendante et non immanente : elle est donnée du dehors et non du dedans »⁸¹.

Ainsi, la personne corporative a une volonté « immanente »⁸² identifiable en matière d'administration locale notamment par la désignation en interne de ses porte-paroles, en l'occurrence par l'élection et non la nomination par une autorité extérieure. A ce titre, elle seule a une véritable autonomie de la volonté qui la désigne ici comme acteur à part entière dans le territoire.

On n'en est pas là pour les métropoles, mais la manière même de les désigner, sans référence à la notion de « communauté » ou de « syndicat », en France comme en Italie, met en évidence le fait qu'elles sont bien *autre chose*, ou qu'elles ont vocation à le devenir, comme l'examen de leur statut peut conduire à le montrer.

Pour ce qui concerne la France, on se limitera ici à rappeler dans ce sens, que les métropoles peuvent dans une certaine mesure imposer leur volonté aux communes *dans* l'établissement public de coopération intercommunale

⁸¹ *ibidem*, p. 207.

⁸² *ibidem*.

auquel elles appartiennent, celui-ci pouvant être assimilé à une *fédération de communes*. En effet, les populations comme les communes y sont représentées, puisque la loi dispose que, dans le conseil de la métropole, d'une part « l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale [...] garantit une représentation essentiellement démographique », et que d'autre part, « l'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes »⁸³.

Il est clair qu'en pareille hypothèse la représentation de la population de la commune-centre peut être majoritaire, mais pas nécessairement. Par ailleurs la loi institue des « minorités de blocage » en faveur des communes membres, par exemple pour la définition de l'intérêt métropolitain, en disposant que « lorsque l'exercice des compétences [...] est subordonné à [s]a reconnaissance [...], celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole »⁸⁴.

Statutairement, cette dernière hésite donc entre un caractère fondatif ou corporatif, comme on peut l'observer tout autant dans le cas italien à partir de l'examen du projet de création de « villes métropolitaines », tel qu'exposé dans le texte du 7 avril 2014, adopté en Italie⁸⁵.

En premier lieu, il convient de rappeler que dans le projet, le territoire de la métropole devrait être le même que celui de la province homonyme (art. 3), qu'elle remplace à l'issue d'une période transitoire, même s'il peut y avoir des changements à l'initiative des communes intéressées, après avis de la région, et avec un dernier mot laissé à l'Etat puisque le changement de périmètre nécessite une loi nationale. En cela, la métropole échappe à la volonté locale, puisque c'est l'Etat qui décide, contrairement aux dispositifs antérieurs.

⁸³ Art. L. 5211-6-1 CGCT, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, art. 41.

⁸⁴ Article L5217-2 CGCT, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014. Cela vaut également pour le plan local d'urbanisme comme le précise, pour lever toute ambiguïté, la loi accès au logement et urbanisme rénové (ALUR), adoptée définitivement le 19 février 2014, qui précise que « lorsque le plan local d'urbanisme est approuvé par une métropole, ou par la métropole de Lyon, le conseil de la métropole l'approuve à la majorité simple des votes exprimés ».

⁸⁵ Legge, 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. (14G00069) (GU n.81 del 7-4-2014)

On retrouve néanmoins l'expression d'une volonté exprimée localement au niveau des organes de la métropole. Ils sont au nombre de trois : le maire métropolitain (*Sindaco metropolitano*), exécutif de la métropole ; le conseil métropolitain (*Consiglio metropolitano*), organe délibérant de la métropole et la conférence métropolitaine (*Conferenza metropolitana*) organe chargé d'adopter les statuts et de les modifier.

Plus spécifiquement, le maire métropolitain est de droit le maire de la capitale provinciale. Il représente la métropole, convoque et préside le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine. Il conduit les affaires de la métropole, fait des propositions et supervise le fonctionnement des services et des bureaux. Il exerce toutes les autres fonctions conférées par la loi. Il peut enfin nommer un adjoint au maire (et fonctions des délégués permanents) parmi les conseillers métropolitains. Toutefois, les statuts peuvent opter pour l'élection directe du conseil métropolitain et du maire, dans un sens corporatif.

Le conseil métropolitain est l'organe de direction et de contrôle. Il approuve en effet les règlements, les plans et les programmes de toute nature. Il formule aussi une proposition de statut au moment de la constitution de la métropole, et donne son avis sur ses modifications. Enfin il approuve le budget, préparé par le maire.

Ce conseil est élu pour cinq ans par les maires et les conseillers des municipalités de la métropole, sur la base d'un vote pondéré par le nombre d'habitants de chaque commune.⁸⁶ Il s'agit d'un scrutin de liste, à la représentation proportionnelle. Aucune commune ne peut dépasser 45%

⁸⁶ « La valeur de 1 est attribuée à la voix du maire ou conseiller de la municipalité avec une population de moins de 3000 habitants, puis 0,75 au vote de maire ou de conseiller de la municipalité avec une population supérieure à 3000 et d'au plus 10 000 habitants ; 0,60 à un vote du maire ou de conseiller municipalité avec une population supérieure à 10 000 et d'au plus 30 000 habitants ; 0,40 au vote de maire ou de conseiller de la municipalité avec une population supérieure à 30 000 et d'au plus 100 000 habitants ; 0,30 à un vote du maire ou de conseiller de la municipalité population supérieure à 100 000 et pas plus de 250 000 habitants ; 0,26 à un vote du maire ou de conseiller de la municipalité dont la population dépasse 250 000 et pas plus de 500 000 habitants ; 0,24 à un vote du maire ou de conseiller de la municipalité avec une population de plus de 500 000 et pas plus de un million d'habitants ; 0,20 au vote de maire ou de conseiller de la municipalité dont la population dépasse un million d'habitants » (art. 5 de la loi du 7 avril 2014).

des sièges dans le rapport entre sa population et celle de la ville métropolitaine à laquelle elle appartient. Si tel est le cas, le nombre de siège attribué aux autres communes est augmenté au prorata de leur population, jusqu'à une limite de 35%. On notera que dans chaque liste, l'autre sexe peut être représenté par plus des deux tiers de ses membres.

La conférence est composée du maire métropolitain, qui convoque et préside, et des maires des communes appartenant à la ville métropolitaine. Elle est l'organe délibérant sur les statuts de la métropole et ses éventuelles modifications. En la matière, la conférence se prononce pour leur adoption par le vote positif d'au moins un tiers des municipalités incluses dans la métropole ainsi que la majorité de sa population résidente. On notera ici que la chambre des députés a renforcé les pouvoirs du conseil par rapport à la conférence en lui donnant le pouvoir d'approuver définitivement le budget après que la conférence ait donné son avis. Si une telle modification devenait définitive, elle contribuerait à renforcer le caractère corporatif de la métropole, et inversement dans le cas contraire. C'est le maire métropolitain qui convoque la conférence et exerce les fonctions de président de la conférence. Tous les votes sont pondérés par la prise en compte de la population de la commune représentée, sur des bases comparables à celles utilisées pour l'élection des membres du conseil.

Les villes métropolitaines se voient transférer les « fonctions » (*funzioni*) et les ressources des provinces dont elles prennent la succession. Elles adoptent en conséquence le plan stratégique de l'aire métropolitaine, qui s'impose aux communes et aux unions de communes, et qui tient compte des orientations définies par la région. Elles sont également chargées : de la planification de l'utilisation des terres en général y compris les installations de communication ; des réseaux, des services et des infrastructures; de la structuration de la gestion coordonnée des services publics des communes membres ainsi que de l'organisation des services publics d'intérêt général dans les centres urbains ; de la mobilité et la maintenance du réseau routier dans l'aire métropolitaine ; de la promotion et la coordination du développement économique et social; ainsi que de la promotion et la coordination de l'informatisation et de la numérisation. Des « fonctions supplémentaires » peuvent être attribuées aux villes métropolitaines, par

les régions ou par l'Etat, sans préjudice de leurs compétences respectives, telles que réparties par la Constitution.

On remarquera ici l'utilisation du mot « fonction » pour tout ce qui concerne les compétences administratives, qui se distinguent alors des compétences normatives, réservées à l'Etat et aux régions, comme le précise l'article 118 de la Constitution italienne, depuis 2001. Il dispose en effet, d'une part, que « les fonctions administratives sont attribuées aux Communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation », et d'autre part que « les Communes, les Provinces et les Villes Métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la Région, selon leurs compétences respectives.⁸⁷

La distinction n'existe pas dans le cas français, pas plus entre collectivités territoriales qu'entre elles et l'Etat, d'où un débat récurrent sur la notion de compétence elle-même⁸⁸, dans la recherche sans fin de la constitution de « blocs de compétences »... qui n'existent pas. Une compétence se divise en fonctions, de différentes manières. La distinction italienne est à cet égard à la fois simple, réaliste et efficace.

Ces fonctions, ou ces compétences dans le cas français, confèrent en toutes hypothèses aux métropoles un rôle important, qui associé à leurs ressources propres leur donnent les moyens de s'émanciper à l'égard des communes membres et de s'ériger en interlocuteur de la région ou de l'Etat, ayant déjà absorbé la province ou le département en tout ou partie, en fonction des configurations locales. A ce titre au moins, la métropole

⁸⁷ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

⁸⁸ Le débat est par illustré par Michel Verpeaux, lorsqu'il récuse l'idée même de compétences propres aux collectivités territoriales, car elle suggère selon lui « des mécanismes de répartition des compétences qui peuvent être ceux rencontrés dans les Etats fédéraux, mais pas dans un Etat unitaire dont la décentralisation n'est protégée que par un principe général de libre administration dont les contours sont dessinés par la loi » (Michel Verpeaux, « La décision du Conseil constitutionnel 2001-454 DC du 17 janvier 2002. Une décision inattendue ? » *Revue française de droit administratif*, 2002, p. 468). D'où l'intérêt de distinguer « compétence » et « fonction », comme le font les Italiens.

change la donne, parce que le corporatif a vocation à l'emporter sur le fondatif. Elle est porteuse d'une dynamique propre que leur institutionnalisation manifeste, tout comme elle manifeste les craintes relatives à cette dynamique.

La ville, et *a fortiori* « la grande ville », a en effet toujours eu un statut à part en Occident qui s'affirme dès le Moyen-Age comme pouvoir autonome, soit octroyé, soit *usurpé*, comme le souligne Max Weber, pour qui le pouvoir communal résulte « juridiquement, d'une usurpation révolutionnaire par les bourgeois », en particulier en Italie⁸⁹. C'est pourquoi, « pour les villes comme pour le monde, l'Etat se pose en obstacle, en rival, en problème »⁹⁰, rappelle notamment Jacques Lévy. Reformulé en termes de gouvernance, la ville constitue un niveau « irréductible » qui impose à des degrés divers une gouvernance multiniveaux.

C'est tout particulièrement le cas de l'Italie, qui se « distingue radicalement de ses voisins », dès le XII^e siècle, par « la prégnance du fait urbain »⁹¹, qui fait qu'aujourd'hui encore, chaque *province*, porte le nom de la ville désignée comme son chef-lieu⁹². En cela on perçoit d'emblée que la métropole dérange, presque *par nature*, un ordre institutionnel dont elle été politiquement bannie, et que comme l'Etat, les collectivités territoriales de droit commun redoutent de voir émerger, ou réémerger. Preuve supplémentaire, s'il en était encore besoin du caractère irréductible de la gouvernance multiniveaux.

⁸⁹ Max Weber, *La ville*, Aubier, 1992, p. 67.

⁹⁰ Jacques Lévy, « Mondialisation des villes », in Jean-Marc Stebé, Hubert Marchal, dir., *Traité sur la ville*, PUF, 2009, p. 674.

⁹¹ Patrick Gilli, *Villes et sociétés urbaines en Italie*, Sedes, 2005, p. 5. Voir aussi Étienne Hubert, « La construction de la ville. Sur l'urbanisation dans l'Italie médiévale », Paris, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2004/1, pp. 109-139.

⁹² Dominique Rivière, *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Paris : Armand Colin, 2004, p. 72.

Bibliographie

- AA.VV. (2013), *Manuale di diritto degli enti locali*, 22^{ème} éd., Simone.
- Auby, Jean-Bernard (2013), *Droit de la ville. Du fonctionnement des villes au droit à la Ville*, Paris : Lexisnexis.
- Baldini, Gianfranco; Baldi, Brunetta (2014), « Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization », *Regional & Federal Studies*, 24, 1, 87-108.
- Bausinger-Garnier, Laure (2001), *La loi du pays en Nouvelle-Calédonie*, Paris : L'Harmattan.
- Caillosse, Jacques (1995), « Politique de la ville et territoires, la ville sans droit », *Pouvoirs locaux*, n°25, II.
- Calamo Specchia, Marina (2005), « La réforme du 5^{ème} Titre de la Constitution italienne et la nouvelle discipline constitutionnelle des rapports avec l'Union européenne », 6^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin 2005.
- Coase, Ronald (1937), « The nature of the firm », in O. E. Williamson and S.G. Winter (eds.), *The nature of the firm, origins, evolution and development*, New York : Oxford University Press, 1993, 18-33.
- Crouch, Colin ; Le Galès, Patrick (2012), « Cities as national champions ? », *Journal of European Public Policy*, 19:3, 405-419.
- Dahl, Robert (1963), *Who governs ? Democracy and power in an American city*, New Haven : Yale University Press.
- de Briant, Vincent (2009), « Contribution à l'étude des arrangements fédératifs, de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 9, n°2.
- Dominici, Leonardo (2010), « Premessa » in Guiseppe Ferrari, Pierciro Galeone (a cura di.), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino.

- Fazi, André ; Tomasi, Pierre-Antoine (2013), « L'encadrement de la différenciation législative : leçons italiennes et espagnoles », *Pouvoirs locaux*, n°98, 82-87.
- Gilli, Patrick (2005), *Villes et sociétés urbaines en Italie*, Sedes.
- Halbert, Ludovic ; Cicille, Patricia ; Pumain, Denise ; Rozenblat, Céline (2012), *Quelles métropoles en Europe ? Travaux n°16*, Paris, Datar/La doc. fr.
- Hubert, Étienne (2004), « La construction de la ville. Sur l'urbanisation dans l'Italie médiévale », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1, 109-139.
- Ingold, Alice (2003), *Négocier la ville : Projet urbain, société et fascisme à Milan*, Paris : EHESS éd.
- Joye, Jean-François (2003), « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées », *Les Petites Affiches*, 16 mai, n° 98.
- Lefèvre, Christian (2007), « France : Metropolitan Areas as New Reference Territories for Public Policies », in Lea, Van Den Berg, Eric Braun, Jan Van Der Meer (ed.), *National Policy responses to Urban challenges in Europe*, Ashgate, 164-165.
- Lefèvre, Christian (2009), *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ.
- Lerique, Florence (dir.) (2012), *A L'heure de la métropolisation*, Paris : L'Harmattan.
- Levy, Jacques (2009) « Mondialisation des villes », in Jean-Marc Stebé, Hubert Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, Paris : PUF, 667-721.
- Marcou, Gérard ; Rangeon, François ; Thiebault, Jean-Louis (1997) « Les relations contractuelles entre collectivités publiques », in *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Paris : Ed. Descartes & Cie.
- Mariano, Carmela (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Saggi.
- Marks, Gary (1992), « Structural Policy and Multilevel Governance en the EC », in Alan Cafruny ad Glenda Rosenthal (eds), *The State of the European Community, Vol. 2 : The Masstricht Debates ad Beyond*, Boulder, CO : Lynne Rienner, and Harlow : Longman.

- Mazza, Luigi (2011) « Governo del Territorio et pianificazione spaziale » in Guiseppe Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio.
- Merloni, Francesco (2002), « Italie : du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », in André Delcamp, John Louglin (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris : La doc. fr.
- Molander, Per (2004), *Fiscal federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers.
- Négrier, Emmanuel (2012), « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 1 n° 141, 73-86.
- Oblet, Thierry (2005), *Gouverner la ville*, Paris : PUF.
- Perulli, Paolo (a cura di) (2012), *Nord. Une città-regione globale*, Il Mulino.
- Piattoni, Simona (2010), *The Theory of Multi-level Governance*, Oxford.
- Pinson, Gilles (2010), « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7, 2-15.
- Piselli, Fortunata; Burroni, Luigi; Ramella, Francesco (2012), *Governare città. Beni collettivi et politiche metropolitane*, Donzelli editore.
- Ritaine, Evelyne (1994), « Italie : territoires au bord de la crise politique », in Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot,, Evelyne Ritaine, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris : L'Harmattan.
- Rivière, Dominique (2004), *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Paris : Armand Colin.
- Scott, Alen J.; Agnew, John; Soja, Edward W.; Storper, Michael (2012) « Global City-Regions », in *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Alan Scott (ed.), Oxford University Press, 12-30.
- Stone, Clarence (1993), «Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach», *Journal of Urban Affairs*, 15, 1-28.
- Tarrow, Sidney (1977), *Between Center and Periphery. Grassroots in Italy and France*, Yale University Press.
- Vandelli, Luciano (2011), *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino.

Veltz, P. (2007), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris : PUF.

Verpeaux, Michel (2002), « La décision du Conseil constitutionnel 2001-454 DC du 17 janvier 2002. Une décision inattendue ? », *Revue française de droit administratif*.

Weber, Max (1992), *La ville*, Aubier.

**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 XIXème 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 XVIème 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.

THE BATTLE FOR THE “ROMANIAN AUTUMN” – GOOD GOVERNANCE VERSUS ANTI-CAPITALIST DISCOURSES IN THE ROMANIAN 2013 PROTESTS

Victoria Stoiciu*

Abstract

The article explores how different actors had tried to frame and to appropriate the meaning of the anti-mining protests that started in September 2013. The analysis focuses on two discourses that had disputed the construction of the protest' knowledge: the “good governance” discourse versus the “anti-capitalistic” discourse. This confrontation is described as an attempt to establish a different “regime of truth” by the anti-capitalist narrative proponents. The assumption of the article is that the protests from 2013 had marked a return to “real politics”, by re-politicizing the Romanian realities and disrupting the post-communist consensus. However, it argues that keeping the claims in the good governance framework had minimized the re-politicization potential of the social movement emerging from the protest (#UnitiSalvam), by obscuring some of the latent conflict that undercrosss the Romanian society. The article also explores the factors that contributed to the anti-capitalist discourse's failure to impose a different rhetoric of the protest, by looking into the “good governance” discourse trajectory in the post-communist Romania and observing how it established itself as a hegemonic discourse.

Keywords: Romanian Autumn, anti-mining protests, politics, hegemonic discourse, good-governance, anti-capitalism.

* Victoria Stoiciu is PhD candidate at the Faculty of European Studies, Babes-Bolyai University. Program coordinator at Friedrich-Ebert-Stiftung Romania. Contact: victoria.stoiciu@fes.ro

Context

On 1 September 2013, the streets of Bucharest and other Romanian cities had been taken by thousands of people, resulting in the largest mass-protests that Romania faced after 1989. The protests had been caused by a draft law elaborated by the Romanian Government that would have given green light to a very controversial mining project in a remote Romanian village, Rosia Montana. The protests lasted until December 2013 and have been labeled as the Romanian Autumn, alluding to the Arab Spring and the revived democratic participation of the citizens. Aside from the concrete, short term political gains, such as the draft law rejection by the Parliament, the protests generated a network of activists - #Unitisalvam - that continued its existence after the protests ended and had become a significant political actor, despite the informal character of the network.

Rosia Montana is located in an old mining area, but also holds a strong historical/archaeological importance. The dispute over the mining project goes back to 1998, when the Romanian state company Minvest Deva, a co-shareholder in Roşia Montană Gold Corporation (RMGC), next to the Canadian company Gabriel Resources obtained the concession on the exploitation license from the Romanian National Agency on Natural Resources. From the very beginning, the exploitation was contested by a large informal coalition of NGOs and academia members whose efforts concretized in awareness campaigns, studies and reports emphasizing the risks and dangers associated to cyanide use in the gold exploitation process.

While being in opposition (2009-2011), the Social Democratic Party (PSD) had promised that it would stop the mining project if elected. In November 2012, the PSD won the legislative elections, but in August 2013 it issued the draft law allowing the mining project. The law was designed in the benefit of one specific company (RMGC) - as the law's title was indicating - and gave to RMGC the permission to proceed to the expropriation on the site, in Rosia Montana village.

The protest that started on the 1st September 2013 brought together, into a common fight, a large variety of actors, with very different ideological background and different reasons for getting engaged into the protest. They had had different motivations and different political visions. None of the ideological positions were dominant in the protest and it is difficult, if not impossible, to assess which groups were more numerous in the protest due to the fact that often small groups were more vocal or had more exposure in the online space than other, bigger groups. Some of the protesters' claims were present for a long time on the public agenda, but they played a marginal role in the political debate, like the environmentalists. They had a long standing experience in opposing the mining project by carrying the Save Rosia Montana campaign, conducted by several NGOs and activists. Their main concern was related to the use of the cyanide that would have strong and long lasting consequences on the environment. Due to their long activism in Save Rosia Montana, resulting in powerful, well-articulated arguments, the environmentalists imprinted a prominent environmentalist dimension to the protests, which are often perceived as being an environmentalist movement, despite their much richer and more diversified character. But there were other powerful groups, some of them with deep roots in Romania's post '89 history, such as the nationalists. The nationalists' position was fed by the fact that the royalties which were to be obtained by the state from the RMGC would be extremely low, but it is also enrooted in Romania's transition and the opposition to the privatization of former socialist state companies. The nationalists' slogan "We don't sale our country to the foreigners", as a synthetic expression of economic nationalism was overwhelmingly present during the protests and motivated some extreme right groups to take part in the protest.

There were also more recent actors joining the protests, whose motivations were rather contextual, such as human rights defenders, anti-capitalists or supporters of the rule of law. A special provision of the draft law, allowing to a private company – RMGC – to execute expropriations on behalf of the state displeased human right activists, but also libertarians and liberals foreseeing the risk of power abuses committed by a private company on behalf of the state.

The rule of law supporters and anti-corruption activists, mostly concentrated around well-established NGOs, were very vocal in the Romanian political debate, but their interest for Rosia Montana was new and was definitely nourished by the circumstance that the Social-Democrats Government that elaborated the draft law was perceived by many as the symbol of grand corruption and state capture. The corruption allegations and the overnight change of the Prime Minister Ponta from an opponent of the project to a fervent supporter of it triggered the discontent of many people, who did not previously oppose to the mining project, but who were suddenly outraged by the lack of political accountability and transparency of the Government.

Anti-capitalists, anarchists and all kind of leftist groups have joined the protest, dissatisfied with the increasing corporate power at the detriment of common goods and public interest. In 2013, the leftist groups were a relatively new appearance, concentrated around some online platforms, like *CriticAtac* and *Gazeta de Arta Politica*. Their visibility was exponentially increased since the 2012 winter protests, when thousands of people on the streets demonstrated against a draft law aiming to privatize the health care system and which rapidly turned into anti-austerity and anti-system manifestations, similar to *Indignados* movement.

These are just the more visible and relatively coagulated voices present in the protests from the fall of 2013, which remain remarkable by their social and ideological heterogeneity. This diversity offered a productive ground to different camps which tried to define the protest's meaning in accordance with their own ideological views, underlining some characteristics and obscuring the others. Beside the battle line that was opposing the protesters to the Government and, more largely, to the entire political class, another battle field, less visible, but of tremendous importance, was opened among the "narrators" of the protest, who tried to construct the knowledge of the protests' reality. Despite the vast diversity, two main voices have emerged as main narrators disputing the meaning and conceptual framing of the protest: the "good governance" camp and the "anti-capitalist camp". There are particular reasons for which these two camps became prominent, which will be tackled farther on in this article;

they are linked to the specific contest of Romania's post-communist society, but also to media exposure opportunities.

In this article, we will explore how specific actors made sense of Romanian protests from 2013. We will analyse the secondary literature, consisting mostly in articles and texts that appeared in the mainstream and alternative media. We will also look into how their arguments fit in the wider social context and how do they impact the protest's outcomes and practices. We will focus on two main discourses about the protest: the "good governance" narrative and the "anti-capitalist" narrative, as they had imposed themselves as being the most significant confrontation lines since the very beginning of the demonstrations. After describing their logics, argumentation and impact, we will try to identify those factors that led to an increasing marginalization of the anti-capitalist narrative and, to some extent, to their failure to frame the protest in their own terms and concepts.

Apolitical protests or a return to politics?

There is one common characteristic that unites all the participants to the Romanian autumn protests: their self-claimed apolitical attitude. This claim persisted in the protests that followed in 2014, 2015 and 2016, which is surprising, if we keep in mind that protesters' discontent was triggered by a draft law that ruled on the power to expropriate, the distribution of national wealth and the access to national resources.

We assume that this a-political claim reveals a linguistic confusion and an interpretation of politics in a narrow sense. Many authors, such as Ricoeur, Nancy, Laclau, Lefort or Rancière differentiate between politics *eo ipso* (the political system and forms of political action) and *la politique*, the "pure" politics. In spite of a plurality of definitions, most of the authors differentiate between the ideal, pure essence of politics and its concrete, factual, empirical occurrence¹. Some of them, like Rancière or Badiou

¹ Oliver Marchart, *Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

notice a conflictual relationship between *la politique* and *le politique*. Rancière describes the politics, the representation of the common, as being the disruption of the police order, which is the exercise of power². For Badiou, the state itself – be it liberal, fascist or democratic – is apolitical in its essence and suppresses the real politic³. All the authors mentioned above hold in common a tendency to dismiss as “authentic” the bureaucratic, institutionalized politics that is replacing and displacing “real politics”.

But what is “real politics”? For Rancière, politics is not the exercise of power, neither is it a form of power characterized by its mode of legitimation, but the opposite: it occurs as a provisional accident in the history of domination. “Real politics” is not only different, but also opposes and disrupts the police order (*la police*), which encapsulates the institutionalized forms of doing politics and prescribes our reality in the realm of perception itself. *Le politique* introduces a disruption in this order as its essence is the manifestation of dissensus, as the “presence of two worlds in one”⁴.

Coming back to the Romanian realities, what is to be observed is that despite the multitude of gaps and cleavages that characterized the post-communist period, such as increasing wealth inequality, gender gap, ethnic cleavages, regional discrepancies, none of these had been included and addressed in the political discourse, nor in the political practice. As Boris Buden states, in post-communist societies, the social contradictions remain vacant – they exist, but they are not perceived, a social anesthesia is operated⁵. The result is a de-politicized society, in which the problems lose their collective dimensions and are being privatized⁶. “There is no such thing as society” is probably the best way in which the post-communist Romania can be described. Instead of approaching the real conflicts cutting throughout society, the Romanian post-communist discourse disguised the

² Jacques Rancière, *Ten Theses on Politics*, Theory and Event, Vol. 5, No. 3, 2001.

³ Oliver Marchart, *Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

⁴ Jacques Rancière, *Ten Theses on Politics*, Theory and Event, Vol. 5, No. 3, 2001.

⁵ Boris Buden, *Zone des Übergangs (The Zone of Transition. On the End of Post-Communism)*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2009

⁶ Zygmund Bauman, *The individualized society*, Cambridge: Polity, 2000.

ever increasing conflicts and replaced them with the narrative of Romania's backwardness and a sort of "exceptionalism" that prevented the systemic analyses of those problems, but also implied that they will be fixed once Romania will become "normal". Moreover, the conflict was evacuated from the society by being located in the communist past - it was transformed in a cultural issue. Blaming the communist past, condemning the communist crimes and universalizing the anti-communist discourse became the way in which the present problems have been obscured, mystified and, in the end, neglected.

The protests from 2013 had marked a breakthrough of this consensus. Some have identified the protest as the end of the conservative consensus, characterized by the nostalgia for Romania's pre-communist past, a strong anti-communism, and sympathy for the historical parties⁷, but we would rather incline to call this disruption the end of the apolitical consensus and the introduction of the dissensus. The specific claim of stopping the mining project became the expression of a wider and more profound opposition against the political establishment, revealing at least one fundamental cleavage between the political class and the rest. The protest had created a window of opportunity for a re-politicization of the present, by revealing one fundamental, but latent and unrecognized cleavage of Romanian society – the opposition between the overwhelming majority and the ruling minority. Far from being "apolitical", it is precisely here, in the people's gathering together, like in the autumn of 2013, that we find real politics. As Žižek affirms, a popular uprising starts becoming political when the particular demand "starts to function as a metaphoric condensation of the global (universal) opposition against Them, those in power, so that the protest is no longer just about that demand, but about the universal dimension that resonates in that particular demand"⁸. In Romania, the specific claim of stopping the mining project became the expression of a wider and more profound opposition against the political establishment, revealing the fundamental cleavage between the political class and the rest. This was the form which the Occupy slogan "We are the 99%" was adapted

⁷ Sorin Cucera, *Destramarea consensului conservator*,

<http://www.romaniacurata.ro/destramarea-consensului-conservator/>, 1 March 2016.

⁸ Slavoj Žižek, *The Ticklish Subject: The Absent Centre of Political Ontology*, London: Verso, 1999.

to the Romanian context: it opposed the majority to the minority over a multiple distributional conflict of power, privileges and resources distribution.

However, as we will argue further on, the re-politicization potential was not fully achieved: 2013 was just the beginning, when the social movement #Unitisalvam emerged and imposed itself as a significant political actor. Introducing the dissensus and making visible a structural cleavage is already a significant step, but for a real change a more systemic approach, going beyond punctual causalities, is needed – and this change is, first of all, discursive. As we will try to demonstrate in the next pages, the way in which the protests are framed had influenced and will influence in the future the practice of #Unitisalvam, as well as the outcome.

Good Governance versus Anti-capitalism – the battle for the protests’ soul

The confrontation for defining and appropriating the protests’ meaning fits into the framework of the discourse theory, which understands the communication practices as attempts to construct our knowledge of reality. Some of the discourse theories go farther and argue that the discourse not only produces knowledge, but by creating discursive truths, it influences the reality and the social practices⁹. The discursive truths influence people’s habits, behaviors and interactions, which enables Michel Foucault to consider the “regimes of truth” as representing not only one specific form of power, but the power itself. According to Foucault, the power is not represented by the sovereign act of coercion, neither is it an agency or a structure – “power is everywhere” and “comes from everywhere”, it is a kind of meta-power which is in constant flux and negotiation and which is constituted through accepted forms of knowledge¹⁰. The discourse, in its turn, is “both an instrument and an

⁹ Jürgen Link, *Normale Krisen? Normalismus und die Krise der Gegenwart (Normal Crises? Normalcy and the Crisis of our Present Age)*, Konstanz: Konstanz University Press, 2013.

¹⁰ Michel Foucault, *The History of Sexuality: The Will to Knowledge*, London: Penguin, 1998.

effect of power, but also a hindrance, a stumbling point of resistance and a starting point for an opposing strategy. Discourse transmits and produces power; it reinforces it, but also undermines and exposes it, renders it fragile and makes it possible to thwart"¹¹ Following Foucault, the post-Marxists theorists had further on argued that power is not something that certain people use to dominate others, but is a network of relations and hierarchies that has its own logic, and that no one is consciously guiding or directing¹². The social phenomena are never finished – the “meaning can never be ultimately fixed and this opens up the way for constant social struggles about definitions of society and identity, with resulting social effects”.¹³

Further on, we will analyze how two divergent discourses about the protests from 2013 had been involved in an attempt to produce the knowledge about the reality of the protests, by disputing the meaning of the demonstrations: the anti-capitalist discourse proponents, on one hand, and the good governance proponents, on the other hand. While the good governance approach was well established in the Romanian discourse, providing a dominant grid analysis of the reality due to the conjugated NGOs and academia efforts, the anti-capitalist narrative was new on the scene. The anti-capitalist discourse took shape only few years prior to the protests' start and, despite its relative success, it remained marginal in Romanian discursive landscape. But two specific factors explain why these two discourses came to dispute the framing of the anti-mining protest, despite many other groups and ideologies present inside the crowd. The first explanation is related to the dominant position of the good governance discourse, largely promoted since the beginning of the Romanian transition by the international institutions, as well as by NGOs, think tanks and academia experts. From this well established position, with high media exposure and numerous dissemination channels, its attempt to frame the social unrest in its terms was only natural. But besides being better positioned than the nationalists or the libertarians, the second reason for its dominant role was the lack of contestation by other groups participating in the

¹¹ *Ibidem*

¹² David Howarth, *Discourse*, Buckingham & Philadelphia: Open University Press, 2000; Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy – Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd ed., London & New York: Verso, 2001.

¹³ Marianne Jørgensen and Louise Phillips, *Discourse Analysis as Theory and Method*, Oxford: Sage Publications Ltd, 2002.

protest, except the anti-capitalists. Many different visions separated the protesters, but there was one common idea that was not rejected neither by the liberals, human right defenders or environmentalists – that the poor governance was responsible for their discontent. The nationalists could blame the politicians who wanted to sell the country's resources, but they would not deny that less corrupt, more integer and accountable politicians would at least partly fix the problem.

The only voice that would disagree with the good governance remedy was the anti-capitalist narrative, which would describe it as a “pseudo-solution”, as we will further on show. Despite being marginal in the Romanian cultural and intellectual landscape, the anti-capitalist proponents managed to attract the attention – as well as a ferocious criticism - of the intellectual and media establishment via several on-line platforms, such as CriticAtac or Gazeta de Arta Politica. The same on-line platforms have been used during the protests as main channels for reaching the audience. But the attention they have got is also due to the radical difference between their narrative and the good governance narrative: if punctual common issues could be found between the libertarians and the good governance proponents, this was not possible in anti-capitalists' case, since the concepts they were operating with placed them in a totally different paradigm.

According to the anti-capitalist proponents, people's discontent is the result of a failed transition, in which the state has constantly acted on behalf of the capital and in the detriment of the citizens and the working class¹⁴. Although the heterogeneity of the protest participants is recognized, it is described as secondary and marginal – it is a sign of ideological confusion, as they put it. Once someone attended the protest, he/she gets “infected” by anti-capitalism, no matter what the beliefs of this person are, since this is the real nature of the protest. They believe the neoliberal and neoconservative narratives will get exhausted, as the protest will disclose its purely anti-capitalist dimension.¹⁵ The anti-capitalist proponents also deny the environmentalist character of the

¹⁴ Vasile Ernu, În fața noastră stă 1907. *Cum procedăm? Să mergem la locul crimei...* <http://www.criticatac.ro/24021/in-faa-noastr-st-1907-cum-procedm/> , 29 February 2016.

¹⁵ Costi Rogozanu, *Cum a fost aseară. 2000 de protestatari fast forward pe străzile din București*, <http://voxpública.realitatea.net/politica-societate/cum-a-fost-aseara-2000-de-protestatari-fast-forward-pe-strazile-din-bucuresti-99219.html> , 29 February 2016.

protest – they discard the ecologists’ demands as being too narrow and too vague, stating they must be circumscribed to the broader, but also more concrete demands referring to the actual political economy¹⁶. The ecological problem cannot be dissociated from the capitalist problem: the capitalism is a specific form of production that transforms the nature into a commodity. As long as we leave in a world that privatizes the nature, the ecologists’ idyllic vision about the nature is a naïve utopia. The environmentalist issue is closely linked to political economy - both are part of the same fight that aims to find a different form of social organization, which will abolish nature’s exploitation and destruction for the sake of accumulation and profit¹⁷. Similarly, other demands, such Government accountability, transparency of law making process, anti-corruption and integrity – unquestionably important – must be understood in the context of capitalist political economy. They are not structural causes, but epiphenomena, for which reason they must not be treated as goals per-se, but as part of a wider problem, which is the dynamic of the capital and the political character of the economy¹⁸. Even more, the legalistic approach and the rule of law concern are illusive – the complicity between the state and the private capital is not a Romanian peculiarity and it is not an accident - it is the rule¹⁹.

This anti-capitalist framing of the protests triggered vivid reactions and accusations of attempts to “confiscate the protest”²⁰. Several answers took shape in reaction to the anti-capitalists’ presence in the protests and their attempt to frame it. Mainstream media, closely linked to the government,

¹⁶ Costi Rogozanu, *Cum a fost aseară. 2000 de protestatari fast forward pe străzile din București*, <http://voxpública.realitatea.net/politica-societate/cum-a-fost-aseara-2000-de-protestatari-fast-forward-pe-strazile-din-bucuresti-99219.html> , 29 February 2016.

¹⁷ Florin Poenaru, *Anti-capitalism ca ecologie*, <http://www.criticatac.ro/23634/anti-capitalism-ca-ecologie/> , 29 February 2016.

¹⁸ Florin Poenaru, *Cateva mistificari ideologice*, 20 September 2013, <http://www.criticatac.ro/23592/cateva-mistificari-ideologice/> , 29 february 2016.

¹⁹ *Manifestul Mâna de Lucru: Roșia Montană e mai mult decât Roșia Montană*, 8 September 2013, <http://www.criticatac.ro/23416/manifestul-mana-de-lucru-roia-montan-mai-mult-decit-roia-montan/> , 28 february 2016.

²⁰ Moromitic, *În care Costi Rogozanu sfârșește un militant ridicol și confuz*, 6 September 2013, <http://lacoltulstrazii.ro/2013/09/06/in-care-costi-rogozanu-sfarseste-un-militant-ridicol-si-confuz/>, on 29 february 2016.

was repetitively showing the image of some protesters carrying a banner with “Stop the capitalism”, pointing to the anti-corporatist and anti-capitalist slogans as a way of discrediting the demonstrations²¹.

Another reaction was minimization - the presence of anti-capitalists in the protest was recognized, but treated as one of the multiple voices present in the square, next to many others²². The anti-capitalists protesters were described as being a ridiculous and confuse minority²³. The excessive focus on the anti-capitalist message risks to substitute an eccentric minority to the majority and to pass up an important stake of the protest, which is rule of law and property rights.²⁴ The fact that the protests have been triggered by a draft law was used as an argument in describing the protests as being essentially about “good governance”.²⁵ It is the opposition against the privatization of the state authority and against special laws, allowing privileges to very few, which is at the core of the protest²⁶. Inasmuch as rule

²¹Vlad Mixich, *Cat de anti-capitalisti, daci, traci sau dreptaci sunt protestatarii Rosia Montana*, 16 september 2013, <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-15586566-cat-anti-capitalisti-daci-traci-sau-dreptaci-sunt-protestatarii-rosia-montana.htm>, on 28 February 2016; Dan Tapalaga, *Ce am vazut la protestul anti-Rosia Montana*, 3 September 2013, <http://www.hotnews.ro/stiri-opinii-15502279-vazut-protestul-anti-rosia-montana.htm>, 28 February 2016.

²² Vlad Mixich, *Cat de anti-capitalisti, daci, traci sau dreptaci sunt protestatarii Rosia Montana*, 16 september 2013, <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-15586566-cat-anti-capitalisti-daci-traci-sau-dreptaci-sunt-protestatarii-rosia-montana.htm>, on 28 February 2016.

²³ Moromitic, *În care Costi Rogozanu sfârșește un militant ridicol și confuz*, 6 September 2013, <http://lacoltulstrazii.ro/2013/09/06/in-care-costi-rogozanu-sfarseste-un-militant-ridicol-si-confuz/>, on 29 february 2016.

²⁴ Radu Uszkai, *Unde cred că greșește Dan Tăpălagă: despre Roșia Montană, capitalism, partide politice și pantofi*, 20 September 2013, <http://www.academiakatavencu.info/politic/unde-cred-ca-greseste-dan-tapalaga-despre-rosia-montana-capitalism-partide-politice-si-pantofi-27495>, 29 February 2016.

²⁵ Cristian Ghinea, *Adevoărul suprem și ultim despre manifestațiile din Piață*, Dilema Veche, no. 501, 19-25 September 2013 <http://dilemaveche.ro/sectiune/editoriale-opinii/articol/adevarul-suprem-ultim-manifestatiile-piata>, 28 February 2016; Ioan Stanomir, *Spiritul critic și baricadele. O scrisoare către Vasile Ernu*, <http://www.lapunkt.ro/2013/09/16/spiritul-critic-si-baricadele-o-scrisoare-catre-vasile-ernu/>, 29 february 2016.

²⁶ Cristian Ghinea, *Adevoărul suprem și ultim despre manifestațiile din Piață*, Dilema Veche, no. 501, 19-25 September 2013 <http://dilemaveche.ro/sectiune/editoriale-opinii/articol/adevarul-suprem-ultim-manifestatiile-piata>, 28 February 2016.

of law and transparency are the fundamental premises of capitalism, the protests cannot be anti-capitalist – they are exactly the opposite, they defend a good capitalism which is perverted by Romanian decision makers²⁷. Some argued that the RMGC business model is antagonist to the spirit of capitalist – it is a mix of corruption and speculation, which has nothing to do with entrepreneurship, rule of law and capitalism²⁸, while others claimed that the protests are directed against the corrupt Romanian state, not against RMGC.²⁹

The promoters of the good governance narrative denied the continuity between the 2013 protests and those from the winter of 2012, who had a pronounced social character. Contrary to the anti-Rosia Montana protests, directed against a left wing government, the civic unrest that started in January 2012 was about wages, pensions, health care and had a social dimension. The promoters of the good governance discourse stressed the difference in the social composition of the participants, claims and messages of the two protests, in an attempt to “clean” the actual protest of any social dimension and to circumscribe it solely to the anti-corruption and rule of law sphere of demands. They stressed the middle class belonging of the people taking part in the protest, their young age and high level of education as opposite to the urban working class, low education and old protest participants of the previous year.³⁰

²⁷ *Ibidem*

²⁸ Adalbert Klein, *Un cancer al corupției: Afacerea Roșia Montană e doar un tun speculativ de exportat bani. (Actualizări)*, 11 September 2013, <http://www.contributors.ro/administratie/un-cancer-al-coruptiei-afacerea-rosia-montana-e-doar-un-tun-speculativ-de-exportat-bani/> , 28 February 2016; Dragos Paul Aligica, *Rosia Montana: Nu-i aparati ca nu aveti pe cine*, 3 September 2013, <http://www.contributors.ro/fara-categorie/rosia-montana-nu-i-aparati-ca-nu-aveti-pe-cine/> , 28 February 2016.

²⁹ Sorin Ionita, *Protestele nu-s contra RMGC, ci contra statului; raspuns lui Dragoș Aligică*, 3 September 2013, <http://www.contributors.ro/administratie/protestele/> , 29 February 2016.

³⁰ Razvan Orasanu, *Combustia spontana a guvernării pe motiv de Rosia Montana. Bonus: “Foaie verde premolar/ Ponta este bipolar”*, 16 Septembrie 2013, <http://www.contributors.ro/economie/combustia-spontana-a-guvernarii-pe-motiv-de-rosia-montana-bonus-%E2%80%9Cfoaie-verde-premolar-ponta-este-bipolar%E2%80%9D/>, 29 February 2016.

Both camps are aware of the importance of defining the meaning of the protest. The anti-capitalists accuse the other camp of trying to hog the protest's message and sense³¹. In their turn, the good governance proponents accuse the anti-capitalists of attempting to confiscate the protest³². The confrontation is rightfully described as the battle for "the protests soul"³³ - which reminds us to the Foucault's battle for truth. The two opposing camps realize that imposing a narrative is not just defining the reality, but building the reality itself – discourse produces knowledge and knowledge is always a weapon of power, which in its turn produces reality³⁴. Both sides fear that describing the protest in one way will alienate some groups that would not identify with the respective description of the protest and, by not participating, will leave the protests to the other camp³⁵. The anti-capitalists claim that by denying the anti-capitalist character of the protest, the proponents of good governance narrative sanitized and exorcised the protest, making it accessible to all sort of neoliberals, trans-ideological NGOs, liberals, hipsters, nationalists, etc.³⁶ The dominant narrative, they feared, will influence the protesters' claims – by refusing to

³¹ Ciprian Siulea, *Demisia lui Ponta, o mare greșeală*, 20 September 2013, <http://voxpública.realitatea.net/politica-societate/demisia-lui-ponta-o-mare-greșeala-98374.html>, 29 February 2016.

³² Moromitic, *În care Costi Rogozanu sfârșește un militant ridicol și confuz*, 6 September 2013, <http://lacoltulstrazii.ro/2013/09/06/in-care-costi-rogozanu-sfarseste-un-militant-ridicol-si-confuz/>, on 29 February 2016.

³³ Cristian Ghinea, *Adevărul suprem și ultim despre manifestațiile din Piață*, Dilema Veche, no. 501, 19-25 September 2013 <http://dilemaveche.ro/sectiune/editoriale-opinii/articol/adevarul-suprem-ultim-manifestatiile-piata>, 28 February 2016.

³⁴ John Storey, *Cultural Theory and Popular Culture: An Introduction*, 4 edition, London: Prentice Hall, 2006.

³⁵ Cristian Ghinea, *Adevărul suprem și ultim despre manifestațiile din Piață*, Dilema Veche, no. 501, 19-25 September 2013 <http://dilemaveche.ro/sectiune/editoriale-opinii/articol/adevarul-suprem-ultim-manifestatiile-piata>, 28 February 2016; Radu Uszkai, *Unde cred că greșește Dan Tăpălașă: despre România Montană, capitalism, partide politice și pantofi*, 20 September 2013, <http://www.academiacatavencu.info/politic/unde-cred-ca-greșeste-dan-tapalaga-despre-rosia-montana-capitalism-partide-politice-si-pantofi-27495>, 29 February 2016.

³⁶ Ciprian Siulea, *Demisia lui Ponta, o mare greșeală*, 20 September 2013, <http://voxpública.realitatea.net/politica-societate/demisia-lui-ponta-o-mare-greșeala-98374.html>, 29 February 2016; Florin Poenaru, *Cateva mistificări ideologice*, 20 September 2013, <http://www.criticatac.ro/23592/cateva-mistificari-ideologice/>, 29 February 2016.

understand the protest in the framework of the global and exploitative capitalist matrix, the protesters will engage in a wrong battle, by identifying false targets and advancing false demands. This “ideological mystification” will result in the perpetuation of the problems, of the illusion that a better capitalism is possible with the condition to bring the politicians and corporations under popular control³⁷. Without assuming the radical character, the protest will fail to achieve its punctual goals³⁸. Linking the discourse success to the goals is recognizing that structuring the reality is gaining “deontic power” to reach future goals, as John R. Searle has put it. That means that by constructing the social reality, the actors empower themselves to reach their goals – it is power, because it creates possibilities for achieving the goals and it is deontic because it is driven by a goal³⁹.

After two months of protest, the anti-capitalists narrative proponents’ have admitted the failure to impose their knowledge about the protest. Disappointed by the outcome of this failure – huge presence of right wing groups inside the protest - some of them publically announced their decision not to take part in the protests any longer⁴⁰. Despite admitting the disillusionment with the protests’ turn toward a nationalistic direction, others had opted for continuing to attend the protests, arguing that the long term goals (capitalist eradication) must be sacrificed to the short term goals (stopping the mining project).⁴¹ In anti-capitalists’ view, the failure to frame the demonstration appropriately, mostly due to the demonization of anti-capitalists by their opponents, had encouraged a “dangerous” diversity inside the protesters, culminating with protest’s seizure by extreme right and fascist groups.

³⁷ Florin Poenaru, *Cateva mistificari ideologice*, 20 September 2013,

<http://www.criticatac.ro/23592/cateva-mistificari-ideologice/>, 29 February 2016.

³⁸ Ana Bazac, *E aiurea să vorbim despre „altceva” decât Roșia Montană?*, 12 September, 2013, <http://www.criticatac.ro/23445/aiurea-vorbim-despre-altceva-decat-roia-montan/>, 29 February 2016.

³⁹ John R. Searle, *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*, New York: Oxford University Press, 2010.

⁴⁰ Florin Poenaru, *De ce nu mai merg la marșul de duminică*, 25 October 2013,

<http://www.criticatac.ro/24095/de-ce-nu-mai-merg-la-marul-de-duminic/>, 29 February 2016.

⁴¹ Alex Cistelican, *Cu scepticism înainte*, 6 November 2016, <http://www.criticatac.ro/24153/cu-scepticism-inainte/>, 29 February 2016.

Explaining successes and failures

One must admit that the fact that triggered the civic unrest named Romanian Autumn had had all the ingredients for supporting the anti-capitalist discourse. Despite different subjective motivations and local stakes, the protest revealed some fundamental conflicts of the modern capitalism, such as corporate regulatory capture and subordination of law making process to the private interests, opposed to the public interest.

The protests were also about good governance and accountability, but as the anti-capitalist promoters rightfully pointed out, the rule of law and transparency issues could have been very well interpreted in the framework of the political economy of capitalism. Romania's particularism does not exclude the analyses of the local problems – such as political class' corruption and state capture – in the global context of laissez faire capitalism. The draft law on Rosia Montana was about a corrupt government, but it was equally about a corrupt corporation, testifying about an increasing domination of the decision making process by the markets. All these ingredients would had been enough for framing if not a radical anti-capitalist critique, at least a criticism emphasizing on the necessity for a revised version of capitalism at the global level.

Of course, it is unrealistic to expect such an understanding of the Rosia Montana phenomena from people with firm ideological opinions close to neoliberalism, but it is highly improbable that the majority of the protests had such strong views. As many surveys show, Romanians, including youth, have rather diffuse ideological views and the majority prefers to self-position themselves as centrists.⁴² Only tiny minorities, slightly exceeding 15%, consider themselves as being right or left. So, we assume

⁴² Daniel Sandu, Catalin Augustin Stoica, *Romanian Youth : worries, aspirations, values and life style*, Bucharest: Friedrich-Ebert-Stiftung Romania, 2014, http://www.fes.ro/media/2014_news/Report-FES-Romanian_Youth.pdf, 2 March 2016; *Partidele politice din Romania: perceptii si reprezentari*, IRES, February 2016, <http://www.ires.com.ro/articol/312/partidele-politice-din-romania---perceptii-si-reprezentari>, 2 March 2016.

that many of the protest participants did not have very strong ideological opinions and one would expect them, at least, to have had resonated more with an anti-capitalist narrative. Instead, the main narrative of the protesters was almost exclusively focused on political and corporate corruption, without going farther with the analyses. As mentioned before, even the nationalistic or ecologist discourses were framed in the good governance terms, as an opposition against corrupt politicians who betray the national interest or destroy the environment. Certainly, the protest had a radical anti-systemic dimension, opposing politics as usual, but even so, the envisaged solutions did not tackle the political economy dimension.

The good governance discourse gained in importance and maximized its influence over the protests that occurred in the following years, whereas the anti-capitalist narrative remained marginal, notwithstanding that the specific of some of those conflicts which triggered new popular uprising would have had been highly compatible with an anti-capitalist interpretation. Still, as one left wing journalist correctly observed in 2016, in the context of a new wave of anti-governmental protests, the left failed to disseminate a minimal anti-establishment vocabulary, keeping the reality interpretation in the limits of the old rhetoric that undermines a real change.⁴³

For understanding this failure, we should look at the Romanian discursive landscape of the post-communist period. The good governance concept had made a long career in the intellectual and public sphere starting with the beginning of the '90s, when Romania signed the first stand-by agreement with IMF that had been followed by other 9 similar stand-by agreements concluded between 1991 and 2015. Good governance had been in discussion primarily because of the importance given to it by many international organizations, including the World Bank and the International Monetary Fund (IMF). Starting with the '90s IMF has increasingly advanced the concept of good governance as a concept bound up with the normative framework of neoliberalism, equalizing good

⁴³ *Gândul meu*. Costi Rogozanu: *Nu poți schimba realitățile folosind aceeași retorică*, 6 November 2015, <http://www.gandul.info/gandul-meu/gandul-meu-costi-rogozanu-nu-poti-schimba-realitatile-folosind-aceeasi-retorica-14876337>, 2 March 2016.

governance with the technical qualities of the management⁴⁴. Poor governance had been increasingly advanced as representing the main problem of the developing countries, whilst the good governance had become a corner stone of the IMF missions. In September 1996, a declaration entitled partnership for Sustainable Global Growth was adopted by IMF Interim Committee in Washington, stating that good governance should be promoted in all its aspects: rule of law, improved efficiency and accountability in the public sector and eradicating corruption⁴⁵. As some authors have argued, the good governance is just a new form of neoliberal economic conditionality, which is inherently a depoliticizing force⁴⁶.

In Romania, the ascension of the good governance, in the IMFs and World Bank's acceptance coincides with the ascension of neoliberalism as an economic doctrine, public policy agenda, and analytical framework as social discourse⁴⁷. Parallel to the IMF policies, a plethora of think tanks, academics and opinion makers supporting and promoting the good governance had emerged starting with the mid' of the '90s, most of them supported by or receiving educational training from international institutions.⁴⁸ They got involved in developing alliances, guides, roadmaps and all sorts of documents and actions promoting the good governance, such as the Coalition for a Clean Governance (2005), the Coalition for Good Governance (2006), the White Chart of Good Governance (2012).⁴⁹ Their dominant view was that crises were not

⁴⁴ Morten Boas, Desmond McNeill, eds., *Global Institutions and Development: Framing the World?* London: Routledge, 2003.

⁴⁵ Morten Boas, Desmond McNeill, eds., *Global Institutions and Development: Framing the World?*, London: Routledge, 2003.

⁴⁶ Jolle Demmers, Alex E. Fernández Jilberto and Barbara Hogenboom (eds.), *Good governance in the era of global neoliberalism: Conflict and depoliticisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa.*, London: Routledge, 2004.

⁴⁷ Philip G. Cerny, "Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm", in *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 2, No. 1, 2008.

⁴⁸ Cornel Ban, *Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc*, Cluj Napoca: Tact, 2014.

⁴⁹ <http://sar.org.ro/coalitia-pentru-o-guvernare-curata-cgc/>;

http://www.ce-re.ro/upload/Buna_guvernare_la_romani-ghid_de_bune_practici.pdf;

<http://www.romaniacurata.ro/pentru-o-romanie-curata-semnati-aici-carta-alba-a-bunei-guvernari/>

produced by external economic/natural events, but by the failure of domestic governments to adopt right policies.⁵⁰ The problems which Romania faced in the post-communism were regarded strictly as the result of Romanian politicians' failure to take the right decisions and to act responsibly. Romania's role in the world capitalist economy, the deindustrialization process that started after 1990, leading to massive hidden unemployment, the country's dependence on foreign capital were not included in the analyses or treated as marginal. The output was the establishment of the good governance as a key concept in thinking the society and politics. Although these think tanks and NGOs are legally neutral and operate without sanctions or compulsory obligations, they obtained "objective results in the in the evolution of customs, ways of thinking, morality", as Gramsci put it referring to the activity of civil society institutions.⁵¹

Good governance principle became the common sense of Romania's opinion makers, but also a cultural hegemonic paradigm, in Antonio Gramsci's terms: a universally dominant ideology that justifies the status-quo and hides the artificial character of social institutions⁵². These principles had been internalized as a Weltanschauung by the society, not only obscuring the capitalist political economy relationships, but making individuals/protesters to seek solutions inside the same analytical framework that was perpetuating the problems which produced people's discontent. It must be noted that for Gramsci, hegemony is not always a unified system, nor are hegemonic values always coherent - it is a diverse assemblage of values that can be both contradictory and complementary⁵³. From this perspective, we can consider all variations existing inside the 2013 protests – liberal, neoliberals, and nationalists - as variations of the dominant hegemonic discourse, variations which are contradictory, but also complementary. Except the anti-capitalists, none of the groups present

⁵⁰ Surendra Munshi, Biju Paul Abraham and Soma Chaudhuri, *The Intelligent Person's Guide to Good Governance*, Sage Publications India Pvt Ltd, 2009.

⁵¹ Antonio Gramsci (Joseph A. Buttigieg, ed.), *Prison Notebooks*, New York City: Columbia University Press, 1992.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ David Kreps (ed.), *Gramsci and Foucault: A Reassessment*, Farnham and Burlington: Ashgate Publishing, 2015.

in the protests have challenged the good governance principle in a real, radical manner. The hegemony does not exclude resistance – by contrary, it can incorporate attempts of resistance by depriving them of their force and transforming them into a reinforcement of status-quo. It is too early to assess whether this is the case of #UnitiSalvam – there was a *momentum* in 2013, when the consensus disruption marked an important attempt towards contesting the discursive hegemony, but no other progress had been made since then.

This is why we argue that the anti-capitalist discourse was a radical form of resistance to the dominant hegemony, because it offered the parameters and instruments for a systemic analysis, disentangling the existing consensus in a more profound manner. As Gramsci has shown, even when individuals are subjected to a strong disciplinary apparatus, they may be able to exercise power through collective action⁵⁴. The anti-capitalist discourse was an attempt to establish a counter-hegemony and to replace the hegemony (although Gramsci was envisaging a collective actor - the political party - carrying on this task). In Foucault terms, this was an attempt to establish an alternative regime of truth by critically assessing the regime of truth responsible for the actual power relations and by creating new discourses that remake the power relations in more liberating ways. According to Foucault, truth is culturally and historically relative; through the practice of discourse, societies construct regimes of truth, which a considered, in a specific context and time, as *the truth*. Foucault links the notion of truth to the explicitly political notion of regime; truth is linked "by a circular relation to system of powers which produces it and sustain it, and to effects of power which it induces and which redirect it"⁵⁵.

The good governance narrative was too well-established for allowing the construction of a new regime of truth. The anti-capitalists effort had failed; although there is no doubt that they had some success and that some people have embraced the anti-capitalist interpretation. And it is worth mentioning that despite the anti-capitalists' failure, a breach in the hegemonic discourse was made, by contesting the post-communist

⁵⁴ *Ibidem*

⁵⁵ Michel Foucault, "La fonction politique de l'intellectuel", in *Dits et écrits*, II, 1976-1988, ed. D. Defert and F. Ewald, Paris : Gallimard, 2001.

consensus and making visible some of the latent conflicts. But whether this breach will entail a more systemic deconstruction of the hegemonic consensus, as well what would be the terms in which the eventual disruption will be framed – anti-capitalistic or others - remains to be seen in the future.

Conclusions

The protests from 2013, generically known as the “Romanian Autumn”, had had a strong anti-systemic character, rejecting the political establishment and seeking new forms of political participation. The self-proclaimed apolitism is an obstacle in advancing further with the re-politicizing process. It is produced by the hegemonic neoliberal and good governance discourse, obstructing the political character of everyday life acts, transforming them into private affairs that require private solutions. The outcome is the de-politicization of social and economic relations, regarded as natural, as matters-of-course, while politics is demonized.

Nevertheless, in spite of their narrative and the self-proclaimed apolitical character, there are solid arguments to consider this kind of protests as being the “real politics”, as opposite to what Rancière called police order, that encapsulates the institutionalized forms of doing politics and prescribes our reality in the realm of perception itself⁵⁶. The protests created a new democratic dynamic that implicitly discloses a fundamental social antagonism of the Romanian society and a dynamic that disrupts the distribution of the sensible.⁵⁷

While disrupting the post-communist consensus, most of protesters’ demands remained circumscribed to the good governance narrative. Instead of searching for systemic causes of the discontent, the protesters identified direct, immediate causes, in line with the good governance

⁵⁶ Jacques Rancière, “Ten Theses on Politics”, in *Theory and Event*, Vol. 5, No. 3, 2001; Simon Tormey, *The end of representative politics*, Cambridge: Polity Press, 2015.

⁵⁷ Jacques Rancière, *Le Partage du sensible: Esthétique et politique*, Paris : La Fabrique-Éditions, 2000.

narrative, such as one or another politician's corruption or the entire political class' lack of integrity. The disruptive character of the movement is not only obscured by the subjective narratives of the participants, which are entangled in the dominant good governance and neoliberal discourse, but it could, eventually, be annihilated if the breaches created inside this hegemonic discourse are not strong enough to resist and to increase over the time. Since the protests from 2013 had generated an informal activist community - #UnitiSalvam – that in the next years was at the origin of several social mobilizations and that is still active, it remains to be seen how the movement will evolve. Will it accomplish its re-politicizing potential, will it expand its disruptive capacity by developing an alternative framing of the reality and conflicts? Or will it entirely succumb to the good governance narrative and reinforce the status-quo in spite of its contestation character? This shall be the focus of further research, aiming to monitor and to explore the evolution of the #Unitisalvam's discourse and practice and the way in which it interconnects to the dominant discourse.

Bibliography

1. Aligica, Dragos Paul (2013), *Rosia Montana: Nu-i aparati ca nu aveti pe cine*, <http://www.contributors.ro/fara-categorie/rosia-montana-nu-i-aparati-ca-nu-aveti-pe-cine/> , 28 February 2016.
2. Ban, Cornel (2014), *Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc*, Cluj Napoca: Tact.
3. Bauman, Zygmund (2000), *The individualized society*, Cambridge: Polity Press.
4. Bazac, Ana (2013), *E aiurea să vorbim despre „altceva” decât Roșia Montană?*, <http://www.criticatac.ro/23445/aiurea-vorbim-despre-altceva-decat-roia-montan/>, 29 February 2016.
5. Boas, Morten; McNeill, Desmond (eds), (2003), *Global Institutions and Development: Framing the World?*, London: Routledge.
6. Buden, Boris (2009), *Zone des Übergangs (The Zone of Transition. On the End of Post-Communism)*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

7. Cerny, Philip G. (2008), "Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm", in *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 2, No. 1.
8. Cistelican, Alex (2013), *Cu scepticism înainte*, <http://www.criticatac.ro/24153/cu-scepticism-inainte/>, 29 February 2016.
9. Cucera, Sorin (2013), *Destramarea consensului conservator*, <http://www.romaniacurata.ro/destramarea-consensului-conservator/>, 1 March 2016.
10. Demmers, Jolle; Fernández Jilberto, Alex E.; Hogenboom, Barbara, eds., (2004), *Good governance in the era of global neoliberalism: Conflict and depoliticisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*, London: Routledge.
11. Ernu, Vasile (2013), *În fața noastră stă 1907. Cum procedăm? Să mergem la locul crimei...* <http://www.criticatac.ro/24021/in-faa-noastr-st-1907-cum-procedm/>, 29 February 2016.
12. Gândul meu. Costi Rogozanu: Nu poți schimba realitățile folosind aceeași retorică (2015), <http://www.gandul.info/gandul-meu/gandul-meu-costi-rogozanu-nu-poti-schimba-realitatile-folosind-aceeasi-retorica-14876337>, 2 March 2016.
13. Ghinea, Ghinea, *Adevărul suprem și ultim despre manifestațiile din Piață*, in *Dilema Veche*, no. 501, 19-25 September 2013 <http://dilemaveche.ro/sectiune/editoriale-opinii/articol/adevarul-suprem-ultim-manifestatiile-piata>, 28 February 2016.
14. Gramsci, Antonio; Buttigieg, Joseph A, ed., (1992), *Prison Notebooks*, New York City: Columbia University Press.
15. Foucault, Michel (1976), "La fonction politique de l'intellectuel", in *Dits et écrits*, II, ed. D. Defert and F. Ewald, Paris, Gallimard, 2001.
16. Foucault, Michel (1998), *The History of Sexuality: The Will to Knowledge*, London: Penguin.
17. Howarth, David (2000), *Discourse*, Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
18. Ionita, Sorin (2013), *Protestele nu-s contra RMGC, ci contra statului; răspuns lui Dragoș Aligică*, 3 September 2013, <http://www.contributors.ro/administratie/protestele/>, 29 February 2016 .

19. Jørgensen, Marianne; Phillips, Louise (2002), *Discourse Analysis as Theory and Method*, Oxford: Sage Publications.
20. Klein, Adalbert (2013), *Un cancer al corupției: Afacerea Roșia Montană e doar un tun speculativ de exportat bani. (Actualizări)*, <http://www.contributors.ro/administratie/un-cancer-al-coruptiei-afacerea-rosia-montana-e-doar-un-tun-speculativ-de-exportat-bani/>, 28 February 2016.
21. Kreps, David, ed., (2015), *Gramsci and Foucault: A Reassessment*, Farnham and Burlington: Ashgate Publishing.
22. Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (2001), *Hegemony and Socialist Strategy – Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd ed., London & New York: Verso.
23. Link, Jürgen (2013), *Normale Krisen? Normalismus und die Krise der Gegenwart (Normal Crises? Normalcy and the Crisis of our Present Age)*, Konstanz: Konstanz University Press.
24. *Manifestul Mâna de Lucru: Roșia Montană e mai mult decât Roșia Montană* (2013), <http://www.criticatac.ro/23416/manifestul-mana-de-lucru-roia-montan-mai-mult-decit-roia-montan/>, 28 february 2016.
25. Moromitic, *În care Costi Rogozanu sfârșește un militant ridicol și confuz*, 6 September 2013, <http://lacoltulstrazii.ro/2013/09/06/in-care-costi-rogozanu-sfarseste-un-militant-ridicol-si-confuz/>, on 29 february 2016.
26. Mixich, Vlad (2013), *Cat de anti-capitalisti, daci, traci sau dreptaci sunt protestatarii Rosia Montana*, <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-15586566-cat-anti-capitalisti-daci-traci-sau-dreptaci-sunt-protestatarii-rosia-montana.htm>, on 28 February 2016.
27. Munshi, Surendra; Abraham, Biju Paul; Chaudhuri, Soma (2009), *The Intelligent Person's Guide to Good Governance*, SAGE Publications India Pvt Ltd.
28. Orasanu, Razvan (2013), *Combustia spontana a guvernarii pe motiv de Rosia Montana. Bonus: "Foaie verde premolar/ Ponta este bipolar"*, <http://www.contributors.ro/economie/combustia-spontana-a-guvernarii-pe-motiv-de-rosia-montana-bonus-%E2%80%9Cfoaie-verde-premolar-ponta-este-bipolar%E2%80%9D/>, 29 February 2016.

29. *Partidele politice din Romania: perceptii si reprezentari*, IRES, February 2016, <http://www.ires.com.ro/articol/312/partidele-politice-din-romania---perceptii-si-reprezentari>, 2 March 2016
30. Poenaru, Florin (2013), *Anti-capitalism ca ecologie*, <http://www.criticatac.ro/23634/anti-capitalism-ca-ecologie/>, 29 February 2016.
31. Poenaru, Florin (2013), *Cateva mistificari ideologice*, <http://www.criticatac.ro/23592/cateva-mistificari-ideologice/>, 29 february 2016.
32. Poenaru, Florin (2013), *Cateva mistificari ideologice*, <http://www.criticatac.ro/23592/cateva-mistificari-ideologice/>, 29 February 2016.
33. Poenaru, Florin (2013), *De ce nu mai merg la marșul de duminică*, <http://www.criticatac.ro/24095/de-ce-nu-mai-merg-la-marul-de-duminic/>, 29 February 2016.
34. Rancière, Jacques (2000), *Le Partage du sensible: Esthétique et politique*, Paris : La Fabrique-Éditions
35. Rancière, Jacques (2001), “Ten Theses on Politics”, in *Theory and Event*, Vol. 5, No. 3.
36. Rogozanu, Costi (2013), *Cum a fost aseară. 2000 de protestatari fast forward pe străzile din București*, <http://voxpública.realitatea.net/politica-societate/cum-a-fost-aseara-2000-de-protestatari-fast-forward-pe-strazile-din-bucuresti-99219.html>, 29 February 2016.
37. Sandu, Daniel; Stoica, Catalin Augustin, Umbreș, Radu (2014), *Romanian Youth : worries, aspirations, values and life style*, Bucharest: Friedrich-Ebert-Stiftung Romania, 2014, http://www.fes.ro/media/2014_news/Report-FES-Romanian_Youth.pdf, 2 March 2016.
38. Searle, John R. (2010), *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*, New York: Oxford University Press.
39. Stanomir, Ioan, *Spiritul critic și baricadele. O scrisoare către Vasile Ernu*, <http://www.lapunkt.ro/2013/09/16/spiritul-critic-si-baricadele-o-scrisoare-catre-vasile-ernu/>, 29 february 2016.
40. Storey, John (2006), *Cultural Theory and Popular Culture: An Introduction*, 4 edition, London: Prentice Hall.

41. Șiulea, Ciprian (2013), *Demisia lui Ponta, o mare greșeală*, <http://voxpublica.realitatea.net/politica-societate/demisia-lui-ponta-o-mare-greseala-98374.html> , 29 February 2016.
42. Tapalaga, Dan (2013), *Ce am vazut la protestul anti-Rosia Montana*, <http://www.hotnews.ro/stiri-opinii-15502279-vazut-protestul-anti-rosia-montana.htm> , 28 February 2016.
43. Tormey, Simon (2015), *The end of representative politics*, Cambridge: Polity Press.
44. Uszkai, Radu (2013), *Unde cred că greșește Dan Tăpălagă: despre Roșia Montană, capitalism, partide politice și pantofi*, <http://www.academiacatavencu.info/politic/unde-cred-ca-greseste-dan-tapalaga-despre-rosia-montana-capitalism-partide-politice-si-pantofi-27495>, 29 February 2016.
45. Žižek, Slavoj (1999), *The Ticklish Subject: The Absent Centre of Political Ontology*, London: Verso.

LAND REFORM AND COLLECTIVISATION OF AGRICULTURE - CASE STUDY ROMANIA AND OTHER COMMUNIST COUNTRIES

Mihnea Remus Iuoraş*

Abstract

Trough the conducted researches and studies during the present paper we have tried to highlight the modalities how the communist regimes in central and eastern Europe have confiscated, after World War II, the properties of their rural population. After a conducted survey we reached the conclusion that in most of the communist countries the socialist transformation of the agriculture followed the soviet model and generated great sufference to rural population. From this study we can affirm that the results expected by communist authorythies were not achived neither by attracting sustainers to communist propaganda nor by obtaining much higher crops than before.

Keywords: Land reform, collectivisation, communist agriculture, agrarian reform, rural properties.

The abusive takeover of properties is an action made by the communist regime in Romania during the period it was located in the leading position, namely since March 6, 1945, to December 22, 1989. During this entire period, Romania was led by the unique party, Romanian Communist Party.

* Mihnea R. Iuoraş is a Ph.D. candidate at Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Faculty of European Studies, and works as a lawyer in Cluj Napoca Romania. In the past he served severely public offices such as personal adviser to the Ministry of Justice, under secretary of state in the Romanian Government or vice prefect of Cluj County. Contact: mihnea_remus@yahoo.com

The model applied, generally similar for all the countries located after the World War 2 on the eastern part of the "iron curtain"¹, was of soviet origin and had been tested successfully on many of the peoples that already made the soviet republics, The soviet Socialist Republic of Ukraine being the most significant example in this respect.

Communism represented a form of totalitarian regime. For creating the concept of communism, it was wanted to achieve a political and economic equality. Marx-Engel's ideology aimed to transform the capitalist society in a socialist one, this representing the first stage of communism. It has to be mentioned also that the communist regime is considered a proletarian dictatorship due to the propaganda made, which wanted to capture the workers' attention.² ,as the social class that has been previously always disfavoured.

The main goals of Stalinizing were the transformation of the economy from private in one of the state, the industrial concentration in state's hands as well as the collectivization of agricultural fields.

After the model previously applied in the Soviet Union the collectivization consisted in confiscation of agricultural private properties followed by their joining in agricultural farms administered by the state. "The right of private property on land is canceled forever; the land may not be sold, nor bought or given in lease or mortgaged or given away in any other manner."³

Practically the collectivization meant the confiscation of the majority of private agricultural properties, these becoming good of people. In Romania, as in the other countries newly became communist, the process of collectivization took place in the second half of 40's until the first half of 60's and it aimed to the transform the agrarian economy by means of socialist turn in cooperatives of the agriculture. It was aimed to turn the capitalist agriculture in a socialist one, but this process was sinuous and many times doubled by a repressive politicss.

¹ Ioan Scurtu, *Totalitarismul de dreapta în România. Origini, manifestări evoluție 1919-1927*, Bucuresti: Institutul National pentru Studiul Totalitarismului, 1996, p. 203.

² *Ibidem*.

³ Vladimir Ilici Lenin, *Decree over the Land* in *Pravda* no. 171 on November 10, 1917, p.41

During 1949-1953 was the first wave of the collectivization process in Romania, stage characterized by contradictory politic directives, following forced progresses and dramatic withdrawals. During this period five distinct stages may be individualized: the first is the period March 1949 – February 1950, the second stage of the collectivization is February 1950 – June 1950, the third is June 15, 1950 – September 1950, October 1950 – January 1952 being the fourth stage and finally the stage in the period January 1952 – April 1953.

Firstly, for the clarity of the changes made at the beginning of the collectivization process, we must analyze the situation of the agriculture and agricultural property in Romania during the period previous to the collectivization. Regarding the right of ownership, Romanian Civil Code in 1864 stipulated: *“The property is the right someone has to enjoy and dispose of a thing exclusively and absolutely, but within the limits imposed by the law”*⁴. There were so distinguished the following elements of the right of property: the right to use, the right to enjoy the life interest, the right to dispose; the most important of all of these being the right to dispose. Private property was characterized by the fact that it could belong to the civil circuit, so it could be administrative, obtained, kept or given away by means of legal acts. In exchange, the property of the public domain could be given away only in the circuit of public domain, meaning that it was practically inalienable.

On national level, the progress of the process of collectivization is preceded by several stages, from which we mention two more important: the Agrarian Reform in 1945⁵ and the Plenary Meeting of the Central Committee of the Romanian Workers’ Party on March 3-5, 1949.

Among the first projects of the communists after they gained the power, was the agrarian reform. Romania was the first non-soviet country in which an agrarian reform was ordered, this being implemented by the Act 187 on March 23, 1945. The Romanian Communist Party was being sustained from Moscow to promote a law that changed so radically the

⁴ Codul Civil decretat la 26 noiembrie 1864, promulgat la 4 decembrie 1864 si pus in aplicare la 1 decembrie 1865

⁵ Legea nr. 187 pentru înfăptuirea reformei agrare din 23 martie 1945, M.Of. nr. 68 bis.

system of the right of agricultural property. Then, it was created the organization Frontul Plugarilor [plowmen's front] through which it was achieved the extension of socialist structures in villages. But the Party still needed men in order to sustain the "reform", a work of persuading the rural population being needed to apply this measure. So the propaganda of the party mentioned the "destruction of the land owners class"⁶ as a manner to free the country from the "Nazi -fascist yoke", in order to increase the number of its sustainers. So it was promised to give the peasants in property, the land confiscated from the landlords firstly. But the goal of the communist party was to obtain the whole land without previously giving compensation. Besides that, it was wanted to confiscate the animals and agricultural tools from the houses and after that it was promised to give in property to the "working peasantry".⁷

All these measures were due to the situation of the peasantry after the World War 2. Owing to the fact that a significant number of peasants had been sacrificed on the front during the war, several land owners owned properties over 500 hectares and the family of ordinary peasants owned less than 5 hectares.⁸ This situation created the background favorable to the communist propaganda and it had to be solved taking into account the fact that peasants must work "boyars" lands, most times without being compensated. In this context, the only one who had the power to change the situation of the peasantry was the Romanian Communist Party.

Regarding the apparent goal of this reform, it has been declared as the increase of arable land of peasant houses that was formed by less than 5 hectares of land. Briefly, the proclaimed goal of the law was to radically transform the agriculture and to give property to the peasantry without land or with little land in Romania, action based on the expropriation of some categories of owners (generally landlords and not only). Although, the real goal of the reform was a veiled one, more specifically a political

⁶ Dumitru Șandru, *Reforma agrară din 1945 în România*, București: Institutul național pentru studiul totalitarismului, 2000, p. 63.

⁷ Joan Sokolovsky, *Peasants and Power. State Autonomy and the Collectivization of Agriculture in Eastern Europe*, San Francisco : Westview Press, 1990.p. 2.

⁸ *Legea nr. 187 din 23 martie 1945 pentru înfăptuirea reformei agrare*, publicată în Monitorul Oficial nr. 68/23 martie 1945

one. The real desire of communist authorities was to attract on government's side the rural population, which represented around 80-85% of the total of population. So practically the expropriation of landlords was done not in peasantry's interest but in the interest of the state. The apparent sustaining of the peasantry had as purpose to obtain a larger number of supporters of the Romanian Communist Party.

Agrarian law was issued in the Official Gazette on March 23, 1945 and became valid on the same date. Art 1 of the Act fixed clearly the principle of private property: *"Romania's agriculture will lean on strong, healthy and productive households, which are the private property of those who master them"*⁹. The lands targeted by this Act were stipulated in art 3 of the act, it including an exhaustive enumeration of the categories of land targeted, among which: lands and agrarian properties of any kind belonging to German citizens and to Romanian citizen, natural or legal persons of German nationality who collaborated with Hitler's Germany; the lands and other properties of war criminals and those guilty for the disaster of the country, and letter h of the same article 3 mentioned also *"The excess of agrarian lands constituting properties of natural persons that overpass the surface of 50 ha namely: arable land, orchards, grasslands, ponds and artificial ponds, either they serve or not for fishing, swamps and flooded lands."*¹⁰ Exceptions of the expropriations were included in article 8 of Act no 187. So there were excluded from the expropriation: *"existing rice fields, agrarian goods belonging to monasteries, parishes, church settlements, goods of Crown Domains, of hospitals, as well as those of Romanian Academy, House of Schools and other cultural settlements of communal and cooperatives as well as grasslands and pastures belonging to localities and generally all goods belonging to the state"*.¹¹

Relevant provisions are contained in the Rules of the Act for implementing the agrarian reform no. 187 in the year 1945. In this rule are fixed in details all problems of decree-law no 187. So, it is stipulated in the rules of the necessity to apply urgently the law regarding agrarian reform, this

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

application being counseled and controlled by the Ministry of Agriculture and Domains.

As it can be seen in the text of the Rules, this reform pointed firstly against the members of the German community in Romania and only secondly against the landlords (those who had the private property of more than 50 ha). The law-maker considered that German citizens and Romanian citizens of German nationality were the main culpable for the “disaster” in which Romania was in that period (in the collaboration with the Reich) these all being assimilated to the collaborationists with Hitler’s system. But although there were targeted mainly German ethnic communities from Romania, the effect of the reform affected also the landlords, even of Romanian citizenship, those who owned more than 50 ha of land, they being also expropriated and their lands divided in small pieces and given in property to the peasants who had little or even not at all land.

In order to put in application of the agrarian reform, there were founded special organisms stipulated in the law regarding the reform. So, at the level of the communes were founded the first committees of plowmen and committees for giving in property, followed by regional committees. On the county level, the activity was coordinated by County commissions for guiding in the agrarian reform. These regional organisms had the task of guiding local committees for a better implementation of the law.

Also by the Ministry Decision number 850 on April 18, 1945 was founded another organ of the state who had the obligation to apply the law of agrarian reform, namely the Central Commission regarding the agrarian reform.

Regarding the procedure of applying the agrarian reform, two distinct processes were going to take place: one of expropriation and the other for giving property. In the case of expropriation we may actually discuss about a confiscation because, as we have said, those from which the lands were confiscated were not compensated, fact that led to the violation of the fundamental right of property and it was in contradiction to the stipulation of the Constitution valid on the date.

Regarding the giving in property, article 12 of the law stipulates that the soldiers concentrated or under arms and all who fought against Hitler's Germany have propriety. It is interesting that although it was not given compensation for the "expropriated" lands, those who received property were obliged to pay an amount for the lands received.

At the end of the law there are specified certain conditions to exercise the right of property by the new owners. So, according to article 20 from the previously mentioned Act, *"Households created on the basis of the present decree-law, cannot be divided, sold or given for lease, mortgaged neither in whole nor partially."*¹² So the new households could be alienated only under certain conditions with the visa of the Ministry of Agriculture and Domains.

The apparent reason for which the law of agrarian reform forbade the selling of the lands received by the new owners was to avoid its division in small parts, but we consider that this condition was in fact imposed by the state in order to have the control over the rural population in view of the collectivization that was about to come.

An important problem occurred was that a significant number of peasants received properties before the Act regarding the agrarian reform became valid, so we may say that the application of the law for agrarian reform produced negative effects even before it became valid. But the immediate effect was the case that people who had no right became owners, and some people who actually were entitled to receive property remained without this right.

The application of the agrarian reform was even from the beginning a process full of difficulties, which in some cases encountered obstacles. Opposition exercised by the class of landlords significantly contributed to slow and in some cases to stop the process. Although, during the period August 1953 – December 1955 the interests of the communist party on the case won by the foundation, on soviet model, of the kolkhoznik, some collective associations, fact that led to the enlargement of state segment in agriculture and indirectly and the most of times forced, offered and impulse for the working peasantry in sustaining the communist ideology.

¹² *Ibidem.*

During the period Act no. 287 regarding agrarian reform was applied, a series of adjacent laws were elaborated, the most important being Act 203 on July 18, 1947 regarding the juridical system of agricultural buildings from the period of the reform. The law regulated the circuit of the goods received by the peasants on the basis of the law regarding the agrarian reform. The purpose of the law-makers by creating this law was to gain the control over the lands that were provided in property to the peasants.

In this line of thinking, the law established that these lands cannot be sold without a previous authorization or without observing the right of preemption of the state. Of course that the law stipulated also some exceptions from the authorization to alienate between direct relatives up to third degree included, as well as between collaterals up to third degree included, but on the condition that the owner does not have any direct descendants. Attribution to issue the authorizations needed for the possibility of alienating the buildings stipulated by the law in discussion belonged to the Ministry of Agriculture and Domains, the law letting to its appreciation the opportunity of authorization.

Regarding the second condition imposed by the law concerning the legal regime of the buildings given in property based on the law of agrarian reform, that of the right of preemption of the state regarding these goods, it must be said that this right of preemption of the state refers to the possibility of the state to be preferred before any other person in the acquisition of an agricultural building. Article 12 within Act no 203 stipulated the right of preemption of the state over the agrarian buildings, so the alienation of those buildings could be done only with the condition of observing the right of preemption of the state, which will be exercised by the Ministry of Agriculture and Domains. Documents of alienation made without observing the stipulations of the law were considered null.

In conclusion, as it can be remarked from the stipulations of Act 203/1946, the legal system of agrarian buildings was a distinctive one. The State, by apparently legal means, tried to control Romanian agriculture and peasantry. We consider that the stipulations of Act 203/1947 were unconstitutional because they limited the rights of natural persons who owned agricultural lands or who wanted to have agrarian buildings to freely dispose of their properties. Regarding the situation of consequences

produced by the application of the communist agrarian reform both on agriculture and on population, are relevant the following aspects: consequently to the application of the law regarding the agrarian reform 1,464,000 ha of lands were confiscated from the landlords, which from only 110,000 ha were given to the working peasants.¹³The rest of the land taken over was in state's property, fact that resulted in the Romanian Communist Party obtaining the control over the agriculture.

Concerning the class of landlords, the result of the reform was the expected one, more exactly the destruction of this social class. But in the case of the peasantry, despite of all those expressed by the Party, the reform was not favorable to this category. The Party sustained that by the agrarian reform the peasantry would be sustained for the re-organization and increase of the production; in exchange it was found out that the production diminished instead of increasing, especially for wheat and corn.

The reform was neither favorable for the class of workers in agriculture; these passed from the state of dependence to landlords to the situation in which they depended on the state in order to be able to labor.

We conclude that the consequences of the reform were disastrous, one of the main causes being that those who received properties, in their great majority, were sympathizers or even members of the Communist Party.

The agrarian reform became a politic weapon since 1949, fact that led to the distribution of small pieces of the agrarian property and finally to reduced productivity. The effects of giving property in the case of peasants were annihilated by the beginning of the collectivization process in 1949.

More, by applying some methods, other than those stipulated expressly in the laws of agrarian reform, the state continued to monopolize numerous agrarian properties. All these due to the fact that different pretexts were found to confiscate land properties from the peasants. Those who received the property based on the law regarding the agrarian reform were subject to confiscation by invoking for instance the fact that the conditions for

¹³ Dan Cătănuș, Octavian Roske, *Colectivizarea agriculturii în România. Dimensiunea politică, vol I, 1949-1953*, București: Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului, 2000, p.18

cultivation were not fulfilled. So there were adopted different measures that led to the expropriation in stages, but systematic, of the properties.

The collectivization was a complex and also costly process and also an important action in the process of development of communism in Romania.¹⁴

Having legal control after November 1946, the communist government started at the level of the whole country a campaign to transform the economy. This transformation was going to be done by putting under state control different economic and production sectors, the agriculture representing a priority.

On June 26, 1947 it was adopted the Act for the legal regime of agricultural products, this being approved by the Council of Ministries. The present law came to complete the law regarding the circulation of agrarian goods, the result being that it limited even more the development of the private property. In 1948 the communist government established a manner to oblige the peasants to give to the state a part of the agricultural production. So, by the Decree of the Great National Assembly in July 1948, it was established a quantum that had to be given to the state. This decree regulated the system of mandatory quotas from the production of cereals.

It was also pointed out a repressive plan, by getting legal the fight against the actions of resistance. It was targeted so to eliminate the obstacles in the process of collectivization.¹⁵

The process of collectivization was formed by three greater stages.

A first stage is that between the years of 1949 – 1953, stage in which violence was used to implement collectivization. A second stage, between the years 1953 – 1956 is characterized by the reduction of taxes for peasant households. And finally the third stage -1957 – 1962 in which were used again violent means in the process of collectivization.

¹⁴ Daniel Lățeș, *Revolution in Bits and Pieces: Collectivization in Southern Romania*, Budapest: CEU Press, 2009, p. 55.

¹⁵ David Mitrany, *The Land and the Peasant in Romania*, Michigan: University of Michigan Library, 2005, p. 486.

If we get to make a comparative analysis of the collectivization process, we remark that this was longer in Romania compared to other communist countries in Europe. In Romania the collectivization took 13 years, the process of collectivization of agricultural lands was slow and gradual; this started in 1945, was temporarily abandoned in the year 1952, continued in the year 1958 and it was considered fully completed in the year 1962.¹⁶

The model of collectivization was deployed after the soviet one. Marx's and Lenin's theory followed the dissolution of the property and the transformation of the society to the existence of a sole social class, the proletariat. The tactics regarding the collectivization in the countries where the communist parties climbed to the power, had as a model the strategy followed in the process of collectivization in USSR. So, the agrarian reforms that took place in the year 1945 in the majority of these states were inspired by the Decree on the land, issued on November 8, 1917 in Moscow. All these reforms, as it was that in our country, had in view to attract the peasantry on the communists' side and to eliminate the great landlords in agriculture "kiabours", seen as politic enemies.

Regarding the institutional system used, here also we can see the resemblance with the soviet one: foundation of collective farms (Agricultural Collective Households or kolkhoz soviet alternative), state farms (Agricultural State Households), Stations for Machineries and Tractors).

On the background of the division in small pieces of the small properties and agricultural crisis that took place during the war, communist leaders considered that very small lots of agricultural land could not be subjected to a modernization process, the solution being the exploit of as large as possible surfaces of land. So the only way in which it was possible to reach to a modernization of agriculture, consisted of their gathering together and the administration by the state of the lands. As consequence, in February 1948 it was already recommended cooperation as mean of ameliorating the economic situation.

¹⁶ Constantin Degeratu, Octavian Roske, *Colectivizarea agriculturii. Modelul sovietic: Drumul belșugului*, in *Arhivele Totalitarismului*, nr. 3/1994, pp. 54-57.

During March 3 – 5, 1949, the Plenary of the Central Committee of Romanian Working Party gives the signal of the socialist transformation of the agriculture and there are two directions of progress of the entire process; organization of collectivist structures: State and Collective Households, Stations of Machineries and Tractors, and *the intensification of the class fight in villages*.¹⁷ The Plenary on March 3 -5, 1949 of the Central Committee of the Romanian Workers' Party will mark a radical turn in the agrarian politics, deciding the pass to the "*socialist transformation of the agriculture*"¹⁸, in other words to the creation of collective agricultural households.¹⁹ But we have to mention that creating the collective households in fact cancelled the agrarian reform from 1945.

The process of collectivization had an extremely violent start. The procedure was launched by adopting the Decree no 83 on March 2, 1949, based on which properties larger than 50 ha were expropriated. This decree became valid and was implemented in the spot. The owners of lands were taken during the night from their houses and transported in other localities, where they were illegally forced to stay, their properties going to be confiscated entirely and transformed in headquarters of collective households.

So, as it may be seen, the first great stage of the collectivization was that in which it was adopted by the Act regarding the agrarian reform. So, by the use of propaganda to offer equality of rights to the peasantry, the communist party managed to apply this law with a certain facility.

In the second stage, by enforcing the law of agrarian reform, Romanian landlords were liquidated. So, as we previously mentioned, the landlords who owned a land larger than 50 ha were expropriated.

¹⁷ Dan Cătănuș, Octavian Roske, *Colectivizarea agriculturii în România. Represiunea., Vol. I, 1949 – 1953*, București: Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului, 2004, p. 11.

¹⁸ Dobrin Dobrinu, Constantin Iordachi, *Țărănimea și puterea. Procesul de colectivizare a agriculturii în România*, Iași: Polirom, 2005, p. 78.

¹⁹ George Armstrong, *The Soviet Law Property. The Right to Control Property and the Construction of Communism*, Boston: Kluwer Boston, 1983, p. 59

The third stage represents the final of collectivization, when in 1962 the right of individual property was cancelled almost completely and the right to succession was abolished. It is a need to specify that the process of collectivization produced its effect over all peasants and not only over a category of persons, as it happened in the case of nationalization.

Further on, on a chronological line, another normative act with essential effect within the collectivization process in Romania is the decision regarding agrarian joints, adopted within a meeting of the Council of Ministries on January 18, 1952.²⁰

Consequently to the Plenary of the Central Committee of the Romanian Communist Party on March 3-5, 1949 it was passed to the accelerated collectivization of agriculture on the soviet model. So there were constituted beside the households the agrarian joints. At first they were joints then there were created Agricultural Collective Households and then Agricultural Cooperatives of Production.

Regarding rural population's attitude concerning the politics done by the process of collectivization this was not some positive one. In several localities, peasants had an hostile behavior toward what was happening, *"taking actions to dismantle the Collective households, to prevent the creation of new ones, reaching even to attacks against the activists and state organs, tearing up the documents for the constitution of collective households and going back to work on the individual agricultural lots."*²¹

Collective Agricultural Households (CAH) represented the core of the process of socialist transformation of Romanian agriculture, being launched in the year 1949, month of March. It was targeted to attract the peasantry on the collective households, the entrance to CAH by peasant's free consent, the gradual organization of collective households. It was also wanted to receive in CAH exclusively poor peasants and middle ones, they

²⁰ Hotărârea nr. 99 a Consiliului de Miniștri al R.P.R. privind aprobarea Statutului model al Întovărășirilor agricole de țărani muncitori pentru cultivarea laolaltă a pământului. Act emis de Consiliul de Miniștri în ședința de la 18 ianuarie 1952 și publicat în B.Of. nr. 6/25 ianuarie 1952.

²¹ Ion Bălan, *Colectivizarea în regiunea București 1950-1962*, București: Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului, 2012, p. 52-53.

having the obligation to entry in CAH with all the land and afferent agricultural inventory, as well as the obligation to distribute the products resulted after the work done.

By the end of the collectivization process, all efforts were targeted to disperse in the rural population the “economic miracles”²² obtained by the collective agricultural households. Agrarian joints were accepted only in the measure it was aimed at their transformation in CAH-s, and the communist power faced a long resistance on the part of the rural community. The main causes of peasant’s mutinies was created in great measure by two of the most important principles that governed the whole period of socialist transformation of agriculture, namely to impose the mandatory quotas for peasantry and foundation and operation of Collective Agricultural Households.

But going back to the economic situation, the most important objective targeted by the communists was the total capture of this sector of activity so that the state would own the control over it. All actions related to this domain were centralized around the principle of the common, collective property by abolishing individual, private property. Subsequently, the state had to become the unique financier, producer and distributor, all any other forms of concurrence being limited.

In the urban environment of the Romanian economy this thing was done in a relatively short time by the nationalizations done, but concerning the rural sector the problem of abolishing private property faces more obstacles that it was estimated.²³ Peasant community constituted a different social segment that had as fundamental values of the tradition and the property of the land.²⁴ These elements gave birth to a gap between town and village in what meant the passage from the private, individual property to the common, collective or state property.

²² Katherine Verdery, *The Vanishing Hectare. Property and Value in Postsocialist Transilvania*, New York: Cornell University Press, 2003, p. 41.

²³ Marian Cojoc, *Dobrogea de la reforma agrară la colectivizarea forțată*, Constanța: Muntenia & Leda, 2001, p. 17.

²⁴ Samuel Sharp, *The Peasantry of Eastern Europe under Communism, In the Peasantry Of Eastern Europe*, vol II, New York: Pergamon Press, 1979, p.73.

Collectivization in States from Eastern Europe

The first analysis is about Hungary.

Until the end of the 1940's, the Popular Republic of Hungary went through several trials to transform the agriculture. The process of collectivization was implemented only in the year 1960. So it was administered to bring the land detained by the peasants in individual cooperatives into agricultural cooperatives owed by the state.

As we have said before, there were numerous trials to collectivize agriculture. But the great boom in the process of collectivization in Hungarian agriculture took place during 1959 -1961. At the end of this period, *more than 95% of the agrarian lands in Hungary became the property of collective farms.*²⁵

So, in February 1961, the communist party announced the finalization of the actions of socializing agriculture. But this rapid success was not the result of the fact that the peasant accepted the ideal of agrarian collectivization.²⁶ For them, private property meant independence and self-determination in the own existence, while the collectivization managed to bring incertitude among them.²⁷ Although the pensions for the members of the cooperatives constituted a legal requirement after 1958, some ones, potential older members, were not persuaded about the financial security on long term of the cooperatives and had left the farms and entered in industry, which seemed more secure at that moment. Although Hungarian peasants were not very interested in resisting against the actions of collectivization, taking into account the fact that the last two stages of collectivization were intense and tough, as the events of the Hungarian Revolution in 1956.

²⁵ Constantin Iordachi, Arnd Bauerkamper, *The Collectivization of Agriculture in Communist Eastern Europe. Comparison and Entanglements*, Budapest-New York : Central European University Press, 2014. p. 451.

²⁶ Sarkany Mihaly, *Transformation of Peasant Economy : A Hungarian Example*, The Hague: Mouton Publishers, 1979, p.247

²⁷ Nagy Imre, *In defence of the New Course in Communism*, New York: F.A. Praeger, 1957, p. 193.

Concerning Bulgaria, here the collectivization "*knew the greatest resistance from the peasants*"²⁸. The cause was due to the fact that a great part of the peasants were already associated in small cooperatives, so they had not sufficient reasons to accept the process of collectivization.

Agriculture Ministry in Bulgaria at the time expressed concern about the fact that he had so many obstacles to face, the most due to the fact that the peasants refused to submit the mandatory quotas. So there were collected measures to remediate the existing situation. As consequence, there were placed in the rural environment 18 commissions to control the activity of agricultural households. The result was that until November 5, 1949 "*these commissions controlled 1264 kolkhoz representing 2.3 of the whole collectivist system and researched 61854 cases of forced gather of private lands, in 35311 of these it was passed to their restitution and the punishment of the activists who disposed their requisition*"²⁹.

In the year 1950 in Bulgaria there was adopted a new payment system. Although, taking this measure did not mean the fact that they renounced the plan of collectivizing the agriculture of the country, so that in November 43.4% of the rural population was entered in the collectivist system.

Due to the fact that it belonged to the communist bloc that was under the tutorship of the USSR, Poland neither made an exception from the implementation of *the process of socialization of agriculture*³⁰. The system of implementing the process of collectivization was taken by the Central Committee of the Poland Communist Party in September 1948.

Even if the Popular Republic of Poland followed a policy of collectivization of agriculture during Stalin's period, it was the only country from the eastern bloc where the collectivization process on large scale did not manage to get roots.³¹

²⁸ Robert R. King, *Bulgaria, Communism in Eastern Europe*, Bloomington: University of Press, 1979, p.86

²⁹ Enno E. Kraehe, Philip E. Mosely, Edmund O. Stillman, *Collectivization of Agriculture in Eastern Europe*, University Of Kentucky Press, 1957, p.123

³⁰ Ivan Volgyes, *The Peasantry of Eastern Europe, vol II*, Washington: Pergamon Policy Studies, 1979, p.94

³¹ Janusz Kalinski, *Collectivization of agriculture in Poland, 1948-1956*, in *Acta Poloniae Historica* no. 57, 1988, p. 168.

The process of collectivization in Poland targeted the liquidation of the social class of landlords or very wealthy peasants "kiabours" similar to Romania. In this country also this social class was not clearly identified; on the contrary it was hard to establish which persons should be considered "kiabours".

Agriculture workers in Poland strongly opposed to the collectivization actions, reaching even to the cut of forests marked for collectivization. Polish peasants fiercely defended their lands, fact that led to several repressive measures in 1952, against those who resisted the collectivization.

Similar to the situation in Hungary and Poland, the process of collectivization has no success in Czechoslovakia also. In Czechoslovakia, the process of collectivization has been launched in 1949.³² The causes of failure were firstly the food crisis caused by the last two years drought, which confronted the Czech government in that period. To this food crisis was added secondly the diminishing of the population as a consequence of expulsion German ethnics.

We also have to mention that peasants in Czechoslovakia had no good impression on this collectivization, in the majority of localities the popular meeting organized by the activists being boycotted by the locals, some of them even ending with peasants' mutinies.

In former Yugoslavia, also the collectivization process was not that one expected by the communist leaders, even more. One can talk about a failure of this forced collectivization. In this country also, as in ours, it was elaborated an agrarian reform in the year 1945, which was ordered by political reasons more than economic. As a consequence of this reform there were reduced the great agrarian properties to *a maximum of 35 hectares*³³, to poor peasants being allotted little individual lots. In the perspective of those presented, the peasants couldn't assure their living from the little households they had the property and without having the alternative to work for the great landlords, so the initiation of the

³² Enno E. Kraehe, Philip E. Mosely, Edmund O. Stillman, *Collectivization of Agriculture in Eastern Europe*, University Of Kentucky Press, 1957, p.103.

³³ Joseph T. Bombelles, *Economic Development of Communist Yugoslavia* Stanford: Hoover Institution on War, Revolution and Peace Stanford University, 1968, p. 21-22.

collectivization process seemed the most proper solution. So it was decided by the urgent constitution of agrarian households on the soviet model, "kolkhoz" type.

Similarly to those happened in the Soviet Union in ideological plan, the communist party, by the General Direction of the Cooperation in Yugoslavia, looked for allies among the poor peasantry and colonists with properties given, not because they had great success in their households, but because they had to become the political basis of controlling the whole peasantry.³⁴

Similarly to the other states, the process of collectivization had only negative effects, in the year 1952 being recorded in the collectivist system *only 17% of the owners of agricultural lands and 18% of the owners of arable lands.*³⁵ So, in March 1953 collectivist peasants started to leave agrarian farms, at the end of the year being recorder an exaggeratedly reduced number of members remained.

In great lines, several aspects remain emblems regarding this process of collectivization, which may be found in a form or another, both on local internal plan or central and on international plan in the countries that belonged to the communist bloc under soviet influence. So the assembly image and the consequences of the socialist transformation of the agriculture may be synthesized in tens of thousands of imprisonments, deportations, executions, excessive party propaganda, diminishment of authentic peasant traditions, cutting off the roots of the peasant converted in commuting worker with the communist industrialization and lastly but of crucial importance, the collectivization meant expropriation, forced pass of peasants' private property into collective property of the communist State.

³⁴ Augustin Țărău, *Noaptea moșierilor: aplicarea decretului 83/1949 în nord-vestul României*, Oradea: Arca, 2009, p. 48.

³⁵ Augustin Țărău, *Noaptea moșierilor: aplicarea decretului 83/1949 în nord-vestul României*, Oradea: Arca, 2009, p. 48.

Bibliography

- Țărău, Augustin (2009), *Noaptea moșierilor: aplicarea decretului 83/1949 în nord-vestul României*, Oradea: Arca.
- Iordachi, Constantin; Bauerkamper Arnd (2014), *The Collectivization of Agriculture in Eastern Europe Comparison and Entanglements*, Budapest-New York: Central European University Press.
- Cătănuș, Dan; Roske, Octavian (2004), *Colectivizarea agriculturii în România. Represiunea*, București: Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului.
- Drăgan, Virgil; Șandru, Dumitru(2000), *Reforma agrară din 1945 în România*, Bucuresti: Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului.
- Enno, E., Kraehe; Mosely, Philip, E. ; Stillman, Edmund, O.(1957), *Colectivization of agriculture in Eastern Europe*, Lexington:University of Kentucky Press.
- Bălan, Ion (2012), *Colectivizarea în regiunea București 1950-1962*, București: Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului.
- Volgyes, Ivan (1979), *The Peasantry of Eastern Europe, Volume II*, Washington: Pergamon Policy Studies.
- Kozlowski, Z. (1975), *Agriculture in East European Socialist Countries, Agriculture in Development Theory*, New Haven: New Haven Yale University Economic Growth Centre Publications.
- Lenin, Vladimir, Ilici (1917), *Decree over the Land* in *Pravda* no. 171, 41-42
- Scurtu, Ioan (1996) *Totalitarismul de dreapta în România. Origini, manifestări evoluție 1919-1927*, Bucuresti: Institutul National pentru Studiul Totalitarismului.
- Lățea, Daniel (2009) *Revolution in Bits and Pieces: Collectivization in Southern Romania*, Budapest: CEU Press.
- Mitrany, David (2005) *The Land and the Peasant in Romania*, Michigan: University of Michigan Library.
- Armstrong, George (1983), *The Soviet Law Property. The Right to Control Property and the Construction of Communism*, Boston: Kluwer Boston.
- Dobrincu, Dobrin; Iordachi, Constantin (2005), *Țărănimea și puterea. Procesul de colectivizare a agriculturii în România*, Iași: Polirom.

-
- Verdery, Katherine, (2003) *The Vanishing Hectare. Property and Value in Postsocialist Transilvania*, New York: Cornell University Press.
- Cojoc, Marian (2001), *Dobrogea de la reforma agrară la colectivizarea forțată*, Constanța: Muntenia & Leda.
- Sharp, Samuel (1979), *The Peasantry of Eastern Europe under Communism, In the Peasantry Of Eastern Europe* , vol II, New York: Pergamon Press.
- Mihaly, Sarkany (1979) *Transformation of Peasant Economy: A Hungarian Example*, The Hague: Mouton Publishers.
- Imre, Nagy (1957), *In defence of the New Course in Communism*, New York: F.A. Prager,
- King, Robert (1979), *Bulgaria, Communism in Eastern Europe*,. Bloomngton: University of Press,
- Kalinski, Janusz (1988), *Collectivization of agriculture in Poland, 1948-1956*, in *Acta Poloniae Historica* no. 57, p. 167-201
- Bombelles, Joseph T. (1968), *Economic Development of Communist Yugoslavia*, Stanford: Hoover Institution on War, Revolution and Peace Stanford University.

ONLINE POLITICAL COMMUNICATION IN PORTUGUESE SPEAKING AFRICA: A TECHNICAL ANALYSIS

Alina Andreica*, Veronica Manole**

Abstract

Based on the research premise that the online communication environment is essential within the knowledge based society for expressing organizational, political and societal characteristics, the paper focuses on the online political communication in African Lusophone countries, analysing the web sites of their legislative bodies. We briefly present the current political contexts in the five Portuguese speaking countries: Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, São Tomé and Príncipe. We further perform content and technical web site analyses, revealing technical aspects regarding site usability and efficiency. Although IT infrastructure is often less proficient in African countries, the study reveals the importance and global accessibility of the online environment and its advantages in political communication.

Keywords: Portuguese Speaking Africa, online political communication

* Alina Andreica is Associate Professor at the Faculty of European Studies from “Babes-Bolyai” University - BBU, Cluj-Napoca, Romania. She has been Head of BBU’s ICT Department 2002-2012. Her research and working areas cover symbolic computation and abstract type systems, design and implementation of software systems, IT management, information system integration, societal & organizational IT impact.

Contact: alina.andreica@ubbcluj.ro

** Veronica Manole is Assistant Lecturer at the Faculty of Letters from “Babes-Bolyai” University, Cluj-Napoca, Romania, and manager of the Portuguese Language Centre of the Camões Institute in Cluj-Napoca. She holds a PhD in political discourse analysis from Paris 8 University. Her research and working areas cover political discourse analysis, Portuguese as foreign language and intercomprehension in romance languages.

Contact: veronica.manole@mne.camo.es.pt

1. Introduction and theoretical framework

Portuguese speaking countries, also called PALOP (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*) or Lusophone Africa – Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, São Tomé and Príncipe –, with a total of over 46 million inhabitants (see Fig. 1), are a distinctive voice on the African continent. Sharing a common colonial history, but being at the same very diverse in their cultural expressions, they create new political and economic synergies, being nowadays members of international organizations, such as the African Union or the Community of Portuguese Speaking Countries (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*), an international organization whose main objective is fostering economic, political and cultural cooperation among Lusophone countries.

We start from the hypothesis that the online communication environment is essential within the knowledge based society. While it is obviously debatable whether these are indeed knowledge based societies – at least in the sense given to the term in the Western culture and academia –, it is nonetheless interesting to see how internet is used by the political institutions, in an attempt to ensure transparency and online communication with the citizens.

Lusophone Africa 2014 population and internet user statistics for Q2				
	<i>Population (2014 Est.)</i>	<i>Internet Users</i>	<i>Penetration (% population)</i>	<i>1-year growth</i>
Angola	19,088,106	4,286,821	22.5 %	17%
Cape Verde	538,535	201,950	37.5 %	14%
Guinea Bissau	1,693,398	57,764	3.4 %	16%
Mozambique	24,692,144	1,467,687	5.9 %	16%
São Tomé e Príncipe	190,428	48,806	25.6 %	16%
Total	46,202,611	5,881,273		

Figure 1. Internet usage in PALOP countries according to Internet World Stats; Source: www.internetworldstats.com

According to recent data from international sources, Portuguese speaking Africa accounts for almost 6 million of Internet users, representing an important community of ideas, opinions and, moreover, aspirations regarding different problems to be addressed by political elites, such as the members of parliaments. Our study focuses on the sites of PALOP parliaments, in an attempt to find the resources available to inform the constituents about the political activity.

Electronic communication means, such as web sites, have, in a knowledge based society, important advantages regarding their global impact and accessibility, which bring increased information relevance and public awareness. From Web 1.0 tools, comprising sites within the WWW system¹, electronic communication tools evolved, by means of information systems, towards improved interactivity and cooperation facilities, with social media facilities, like *Facebook*, *Twitter*, *My space*, etc., this framework being called Web 2.0². As a consequence, an enormous quantity of data is nowadays available to analyse the impact of all online tools. Web site analysis, comprising both IT management perspectives defined by Andreica³ and technical ones, according to Kaushik⁴, are important tools to be applied in order to evaluate web sites efficiency, the way in which they achieve their goals and to design development strategies.

The working framework of this paper is given by Susana Salgado⁵, who addresses the political evolution of Lusophone African countries and the way in which their characteristics are reflected in Web 2.0 electronic content:

“Concerning the Internet and the online media, the situation in some of the Lusophone African countries seems to confirm the idea that the Internet is replicating these societies’ status quo and the way politics is usually conducted, because the number of people with access is very limited and in many cases restricted to a small elite” (Salgado 2014: 113).

¹ Andrew S. Tanenbaum, *Rețele de calculatoare*, Târgu Mureș: Computer Press Agora, 1997.

² Gwen Solomon, Lynn Shrumm, *Web 2.0: New Tools, New Schools*. Washington: International Society for Technology in Education, 2007.

³ Alina Andreica, *IT Management*, Cluj-Napoca: EFES. 2009.

⁴ Avinash Kaushik, *Web Analytics. An Hour A Day*. Indianapolis: Wiley Publishing Inc.

⁵ Susana Salgado, *The Internet and Democracy Building in Lusophone African Countries*, Surrey / Burlington: Ashgate, 2014.

Within sections 2 and 3, we briefly present the five Portuguese speaking countries in Africa: Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, São Tomé and Príncipe, focusing the role of the parliaments in the respective political regimes. Within section 4, we perform content and technical web site analyses, discussing technical aspects regarding site usability and efficiency. Although IT infrastructure is often less proficient in African countries, we reveal the importance and global accessibility of the online environment and its impact on political communication.

The paper addresses the impact of global electronic communication facilities in the level of democratization and freedom of speech in PALOP countries within an integrated analysis. Conclusions reveal the most important contributions of the paper.

2. Current situation in Portuguese speaking Africa

While we refer to PALOP as a whole, it is important to state that these countries are quite different among one another. All countries gained their independence in 1975, but their recent history shows considerable differences.

From the point of view of the decolonization process and the resulting societies that emerged from it, Patrick Chabal⁶ classifies Lusophone Africa into three distinct categories: the first one comprises Cape Verde and São Tomé and Príncipe, essentially creole societies, “more similar to the Caribbean”, the second is Guinea Bissau, with a history closer to the countries such as Senegal, Guinea and the Gambia, and the third category refers to Angola and Mozambique, countries comparable in their political evolution with their neighbours Zaire, Zambia, Zimbabwe and Tanzania. This classification helps us understand the divergences between the current political systems and the everyday reality in these five countries; while sharing a common colonial and cultural heritage, especially identified with the Portuguese language, the PALOP block presents obvious differences that we will try to present.

⁶ Patrick Chabal *et al*, *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. Bloomington: Indiana Press University, 2002, p. 33.

We start our analysis by comparing several indicators concerning the political regimes and the economy of these five African countries.

Economic and health indicators of Portuguese speaking Africa				
	<i>GDP (US\$)</i>	<i>GDP per capita (US\$)</i>	<i>Life expectancy</i>	<i>Mortality rate, infant (per 1000 births)</i>
Angola	124,178,241,815.7	5,170	52	102
Cape Verde	1,879,402,553.6	3,620	75	22
Guinea Bissau	960,778,479.5	590	54	78
Mozambique	15,630,302,814.0	610	50	62
São Tomé e Príncipe	310,684,635.7	1,470	66	37

Figure 2. Economic and health indicators according to World Bank. Source: www.worldbank.org

Freedom in Portuguese speaking Africa			
	<i>country</i>	<i>press</i>	<i>internet</i>
Angola	not free	not free	partly free
Cape Verde	free	free	—
Guinea Bissau	partly free	partly free	—
Mozambique	partly free	partly free	—
São Tomé e Príncipe	free	free	—

Figure 3. Freedom index according to *Freedom House*. Source: www.freedomhouse.org

If we look at some economic and health indicators, we observe that Angola, the country with the highest GDP – both in absolute terms and *per capita* – has the highest infantile mortality rate and scores very low in life expectancy. This paradox of an extremely rich country in natural resources, especially oil and diamonds, the two pillars of the economy, where most of the population barely survive made of Angola a “case study in the politics

of unsustainable development”⁷. With endemic corruption – according to John McMillan “In the first few years of this decade, corruption was so extreme that each year, more than US\$1 billion of Angola’s oil revenues reportedly were disappearing”⁸ and an authoritarian long lasting regime⁹, Angola’s resources have enriched only a very small elite. The president’s daughter Isabel dos Santos is the richest woman on the continent, with a fortune estimated at \$3.3 billion by *Forbes Magazine*, she controls companies in key sectors of the Angolan economy, such as telecom, banking, cement, and diamonds¹⁰. The country is ruled by an authoritarian regime and a “kleptocracy”, according to the long-time dissident Rafael Marques de Morais¹¹. As we can see in the Freedom House reports, Angola is not a free country, while Cape Verde and Sao Tome and Principe are indeed free and Mozambique and Guinea Bissau are considered partly free countries.

Another Portuguese speaking country on the African continent that has made the news over the last years is Guinea Bissau. There is a lot of literature on the country’s long lasting political turmoil (the latest *coup d’état* was in 2012, presidential and parliamentary elections being held last year in April). It is nonetheless noteworthy mentioning that it was declared by the United Nations as the world’s first narco-state, being a key hub for the cocaine traffic from South America to Europe. According to an article published by Ed Vulliamy in 2008 in *The Guardian* “the street value of the drugs trafficked far exceeds gross national product” and “a quarter of all cocaine consumed in Western Europe – worth \$18 billion on the streets –

⁷ Barry Munslow, “Angola: The Politics of Unsustainable Development”, in *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, *The New Politics of Corruption*, 1999, p. 551-568.

⁸ John McMillan, “Promoting Transparency in Angola”, in *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 2, 2005, p. 155.

⁹ President José Eduardo dos Santos announced that he would retire from “active political life” in 2018, after almost four decades of being in power, but Ricardo Soares de Oliveira, an Oxford scholar who specializes in Angolan politics, considers in a recent article published in *Financial Times* that “talk of Dos Santos’s retirement is greatly exaggerated”.

¹⁰ For a more detailed portrait, see the article “Daddy’s Girl: How an African ‘Princess’ Banked \$3 Billion In A Country Living On \$2 A Day” by Kerry A. Dolan and Rafael Marques de Morais for *Forbes*.

¹¹ See his intervention in a panel organized at the European Parliament on October 3, 2013: “The Angolan regime must be accorded the kind of diplomatic treatment reserved for kleptocratic regimes, for that is what it is”.

passes through West Africa, most of it via Guinea-Bissau". A more recent piece by Antony Loewenstein written for *Foreign Policy*, states that the military are "complicit" in the drug trade, and despite the efforts of the international community – especially the European Union and the United Nations – the country remains an important hub for the cocaine trafficking. Moreover, this analysis addresses also the fragility of the state¹² in Guinea Bissau.

In the next section we will focus on the role of the parliaments in the five countries according to the main political text, the constitution.

3. Parliamentary power and semi-presidentialism

Let us look at the political systems from a constitutional point of view. All Portuguese speaking countries in Africa have a – more or less *sui generis* – form of semi-presidentialism, the political regime adopted in Portugal. Although scholars do not define a "lusophone model of semi-presidentialism", there is the claim that some "family resemblance" does exist, due to the diffusion of the Portuguese political model¹³.

First of all, Portugal's semi-presidential regime has its own idiosyncrasies as well; adopted in 1976, two years after the Carnation Revolution on April 25th 1974, Portuguese semi-presidentialism has evolved over the last decades, "from a competitive diarchy into a hierarchical diarchy in which the prime minister has played a more important role than the president"¹⁴. It is believed that the semi-presidentialism was diffused in Lusophone Africa by a learning mechanism "in which Portugal was the reference"; a

¹² According to *The Fund for Peace*, the think tank that publishes the annual fragile states index, Guinea Bissau is placed under the category of *Alert* (Angola and Mozambique are in the *High Warning* category, while São Tomé e Príncipe and Cape Verde are included in the *Warning* category).

¹³ Octavio Amorim Neto, Marina Costa Lobo, "Semi-presidentialism in lusophone countries: diffusion and operation", in *Democratization*, Vol. 21. No. 3, 2014, p. 434-457.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 436.

learning process due to three main factors: the cultural ties from the colonial period – it is worth mentioning that Portugal was the last colonial empire, until 1975; the maintaining of Portuguese as the official language; the fact that Portuguese jurist played an important role in offering legal – and especially constitutional – consultancy to the lusophone African governments.

In Angola, the president can dissolve parliament, the *Assembleia Nacional de Angola*, if it approved a motion of censure to overthrow the government. While this hypothesis is highly improbable, since the MPLA, the party controlled by Jose Eduardo dos Santos, has had large majorities in the parliament (175 seats out of a total of 220 after the 2012 elections and 191 after the 2008 elections), this constitutional provision made the Angolan legislative body totally dependent on the presidential power. In other countries, such as Guinea-Bissau and São Tomé and Príncipe, the president can also dissolve the parliament, but within some time limits. In Cape Verde, and Mozambique, these restrictions are both temporal and political, as the constitution specifies both the time limits and political circumstances under which the president can dissolve parliament.

Angola made constitutional changes in 2010 in order to make room for a “multiparty democracy” (as per the preamble of the constitution). The president is no longer directly elected by the people, a key feature of the semi-presidentialism, according to one of the renowned scholar Robert Elgie: “A semi-presidential regime may be denned as the situation where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to parliament”¹⁵. Instead, the Angolan president is the leader of the most voted party in the legislative elections, a situation that favours any leader of MPLA. Also, contrary to the previous constitution, adopted in 1992, the figure of the prime minister is totally eliminated, the president becoming thus the only head of government. Moreover, the president can only be removed by impeachment, which is also highly improbable in the current political configuration of the Angolan parliament. In fact, in 2010 a hybrid constitution was promulgated, neither fully presidential, as in Brazil, for example, nor parliamentary, as in the

¹⁵ Robert Elgie (ed), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 13.

previous Angolan constitution; it created an “all-powerful president facing a relatively powerless parliament”¹⁶.

In Cape Verde, following the establishment of multipartism in 1990, the constitution defines the powers of the three main political bodies of the country: the president, the government and the parliament. In order to prevent long lasting presidents, the constitution allows a maximum of two consecutive mandates. In case of political crisis, the president can dissolve the parliament. However, according to Vitalino Canas and Jorge Carlos Fonseca¹⁷, defining the political regime in this country is not at all consensual among the political elites, since the president has almost no executive powers. In fact, according to Paulo Castro Rangel, it is a “temperate” or “moderate” parliamentarism¹⁸.

Guinea-Bissau has perhaps had the most turbulent constitutional history of our sample of countries. The transition to multipartism that took place from 1991–1995 witnessed the promulgation of four constitutional revisions. Despite several attempts of revision so as to curtail presidential power, the constitution has been essentially unchanged since the 1990s. Some experts consider that the semi-presidentialism was in fact a source of political instability in this country, since the presidents acted especially as agents of conflict, instead of their ideal role as nation conciliators¹⁹. On the contrary, the *Assembleia Nacional* (the parliament), proved to be a place of political cohabitation.

In the case of Mozambique, a new constitution was promulgated in 2004, after a decade of negotiations by the two major parliamentary forces, National Mozambican Resistance (RENAMO, Resistência Nacional Moçambicana) and the Mozambican Liberation Front, (FRELIMO, Frente

¹⁶ *Op. cit.* p. 445.

¹⁷ Vitalino Canas, Jorge Carlos Fonseca, “Cabo Verde: um sistema semi-presidencial de sucesso?”, in *Negócios Estrangeiros*, Vol. 11.4. Especial, 2007, p. 123-133.

¹⁸ Paulo Castro Rangel, “Sistemas de governo mistos – o caso cabo-verdiano”, in *Juris et de jure*. Nos vinte anos da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto, Porto, 1998, p. 723 and p. 740.

¹⁹ Elisabete Azevedo-Harman, “O Semipresidencialismo na Guiné-Bissau: Inocente ou Culpado da Instabilidade Política?”, in Maria Costa Lobo and Octavio Amorim Neto (org.) *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009, p. 139-170.

de Libertação de Moçambique). This new text stipulates the existence of a president, elected by direct vote, and of a prime minister, appointed by the former; while the prime minister “coordinates” the government, (s)he is not explicitly the head of the government²⁰. In fact, the Mozambican semi-presidentialism is a presidential regime, since both the government and the parliament are controlled by the same party²¹, its nature is essentially political and not institutional.

Considered a “success story” of the democratization process in Africa by Seibert²², São Tomé and Príncipe organized since its independence four parliamentary elections and two presidential ones. In 2002, a constitutional revision was designed to reduce presidential powers. Since then the president no longer directs foreign policy or defence policy, with the government now in control of those policy areas²³. The parliament remains a weak institution when compared with other political agents, as the president and the government²⁴, since the lack of training and knowledge does not allow the elected MPs to properly do their job.

However, the famous dichotomy between the constitutional text – *law in the books* – and the everyday practice – *law in the action* – should be taken into consideration when analysing the political regimes of the Portuguese speaking countries²⁵. Political agents have been known to ignore the constitution, to apply it “creatively” or “electively” or to interpret it according to pragmatic and not normative criteria. These four aspect might explain most of the political instability of these countries over the last decades.

²⁰ José Jaime Macune, “O semipresidencialismo (?) em Moçambique (1986 a 2008)”, in Maria Costa Lobo and Octavio Amorim Neto (org.) *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009, p. 171-200.

²¹ *Op. cit.* p. 196.

²² Gerhard Seibert, “Semi-Presidencialismo e o Controlo da Constitucionalidade em São Tomé e Príncipe”, in *Negócios Estrangeiros*, Vol. 11.4. Especial, 2007, p. 44-63.

²³ Amorim Neto and Costa Lobo: 2014, *Op. cit.* p. 446.

²⁴ *Op. cit.* p. 56.

²⁵ N’Gunu N. Tiny, “Teorizando o Semi-Presidencialismo – Angola e S. Tomé e Príncipe”, in *Negócios Estrangeiros*, Vol. 11.4. Especial, 2007, p. 91-94.

In the next section we will focus on the technical analysis of the sites of the Portuguese speaking African countries, emphasising their role in the communication with the citizens and other stakeholders involved in the political process.

4. Content and technical analysis of PALOP parliaments' sites

Within this section, we analyse the websites of the PALOP countries parliaments:

- Mozambique: <http://www.parlamento.mz/>, last accessed on March 2016;
- Angola: <http://www.parlamento.ao/>, last accessed on March 2016;
- São Tome and Príncipe: <http://www.parlamento.st/>, last accessed on March 2016;
- Cape Verde: <http://www.parlamento.cv/>, last accessed on March 2016;
- Guinea Bissau: <http://www.anpguinebissau.org/>, last accessed on March 2016.

The analysis pursues the guidelines that we define in “IT Management”²⁶, regarding both functional, content and technical analysis – traffic, web optimization / download speed.

4.1. Content analysis of the PALOP parliaments' websites

We address, in this section, the content analysis of PALOP Parliaments websites.

²⁶ Alina Andreica, *IT Management*, Cluj-Napoca: EFES, 2009, p. 76.

4.1.1. Parliament of Mozambique website - content analysis

The Parliament of Mozambique website <http://www.parlamento.mz/> - see Fig. 4 - has a clear and tidy aspect and structure and a logical main menu, containing the following options: *Parlamento* - about the Parliament; *Presidente* - about the Parliament President; *Deputados* - about members of parliaments; *Comissão Permanente* - about the Permanent Commission; *Comissões Parlamentares* - about the Parliamentary Commissions; *Gabinete Comissões Parlamentares* - about the Parliamentary Cabinets; *Secretariado Geral* - about the Parliament General Secretariat; *Legislação Básica* - communicates and legislative documents - see Fig. 4.

Supplemental options are available on the bottom side of the page: *Notícias* - news; *Actualidade* - News; *Comunicados* - communicates; *Galeria* - gallery; *E-mail*; *Legislação* - Laws and Law Projects; *Estado da Nação* - state of the nation; *Destaques* - highlights; *Entrevista Discursos - 9ª sessão* - Interview -Speeches 9th session; *Galeria de Fotos* - photo gallery.

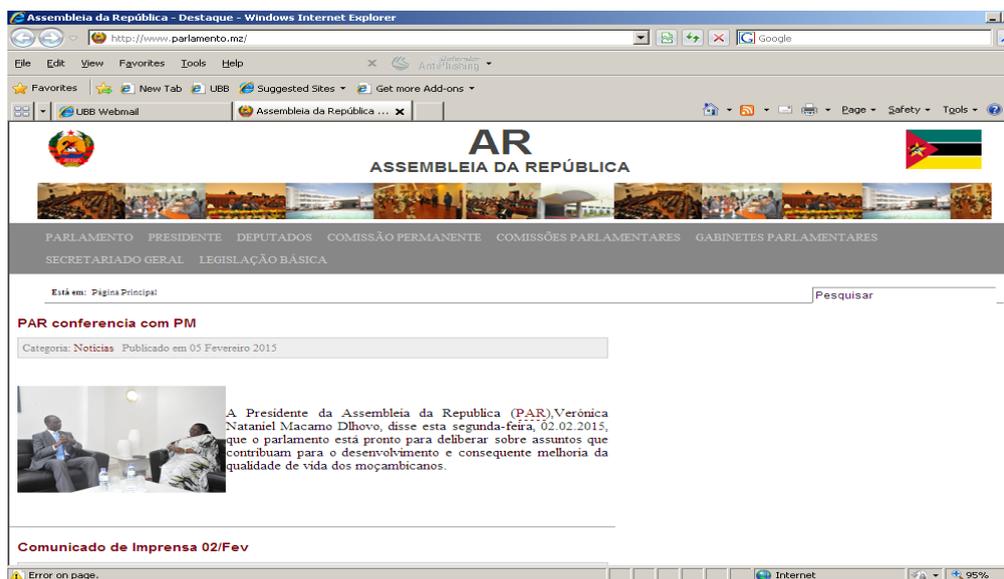


Figure 4: Mozambique Parliament website home page <http://www.parlamento.mz/>

4.1.2. *Parliament of Angola website - content analysis*

The Parliament of Angola website <http://www.parlamento.ao/> displays an elaborated content with a logical structure, a vertical main menu with drop-down submenus and news on Main page– see Fig 5. The Parliament of Angola website contains the following two-layer menu structure:

- Parlamento (Parliament): Apresentação (Representation), Estatuto e Eleição (Statute and Elections), Competência (Competencies), Processo Legislativo Comum (Common legislative process), Apontamentos Históricos (Historical aspects); Organização e Funcionamento (Organization and functioning principles); Comissão Permanente (Permanent Commission);
- Presidente (President): Início (Home), Biografia (Biography), Funções (Positions), Comunicados e Intervenções (Official reports and interventions), Multimédia (Multimedia), Gabinete (Cabinet)
- Deputados e Grupos Parlamentares: Introdução (Home), Deputados (Deputies), Grupos Parlamentares (Parliamentary groups), Mesa da Assembleia (Bureau of the Assembly), Estatuto dos Deputados (Deputy Statute);
- Comissões Parlamentares (Parliamentary Commissions): 1^a Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos (1st Commission on Constitutional and Juridical Issues); 2^a Comissão da Segurança Nacional (2nd Commission on Security); 3^a Comissão de Relações Exteriores, Cooperação Internacional e Comunidades Angolanas no Estrangeiro (3rd Commission on External Relations, International Cooperation and Angolan Communities Abroad); 4^a Comissão da Administração do Estado e Poder Local (4th Commission on State Administration and Local Governance); 5^a Comissão de Economia e Finanças (5th Commission on Economy and Finances); 6^a Comissão de Educação, Cultura, Assuntos Religiosos e Comunicação Social (6th Commission on Education, Culture, Religious Matters and Social Communication); 7^a Comissão de Saúde, Família, Juventude e Desportos, Antigos Combatentes e Acção Social (7th Commission on Health, Family, Youth and Sports, Old Combatants and Social Action); 8^a Comissão de Ambiente, Ciência e Tecnologia, Trabalho

- e Segurança Social (8th Commission on Environment, Science and Technology, Work and Social Security); 9^a Comissão de Mandatos, Ética e Decoro Parlamentar (9th Commission of Mandates, Ethics and Parliamentary Decency); 10^a Comissão dos Direitos Humanos, Petições, Reclamações e Sugestões dos Cidadãos (10th Commission on Human Rights, Petitions, Complaints and Suggestions of the Citizens);
- Círculos Eleitorais (Electoral Representatives): Apresentação (Presentation), Lista Nominal dos Deputados da Assembleia Nacional (Nominal List of Deputies of the National Assembly), Relação Nominal dos Secretários dos Gabinetes Locais (Nominal Contacts of Local Cabinets Secretaries) – see Fig. 6;
 - Actividade Parlamentar (Parliamentary Activity): Início (Introduction), Intervenções e Debates (Interventions and Debates), Iniciativas Legislativas (Legislative Initiatives), Diplomas Aprovados (Passed Laws), Perguntas ao Executivo/Requerimentos (Questions and Requirements to the Government), Petições (Petitions), Relatórios/Estatísticas (Reports / Statistics);
 - Diário da Assembleia Nacional (News of the National Assembly): Início (Home);
 - Fiscalização Política (Fiscal Policy): Introdução (Introduction), Perguntas e Requerimentos (Questions and Requirements), Comissões de Inquérito (Inquiry Commissions), Petições (Petitions), Interpelações (Summons), Moções (Motions), Orçamento Geral do Estado (General State Budget), Apreciação de Decretos Lei (Appreciation of the Decrees of Law), Programa do Governo (Government Program), Relatório Interno e Externo (Internal and External report);
 - Relações Internacionais (International Relations): Cooperação Interparlamentar (Inter-parliamentary Cooperation), Deslocações e Visitas Oficiais (Official Visits);
 - Secretaria Geral (General Secretariat): Estrutura da Secretaria (Structure of the Secretariat), Secretário Geral (Secretary General), Estatuto do Secretário Geral (Statute of the Secretary General), Gabinete do Secretário Geral (Cabinet of the Secretary General), Contactar o Secretário Geral (Contact the Secretary General);

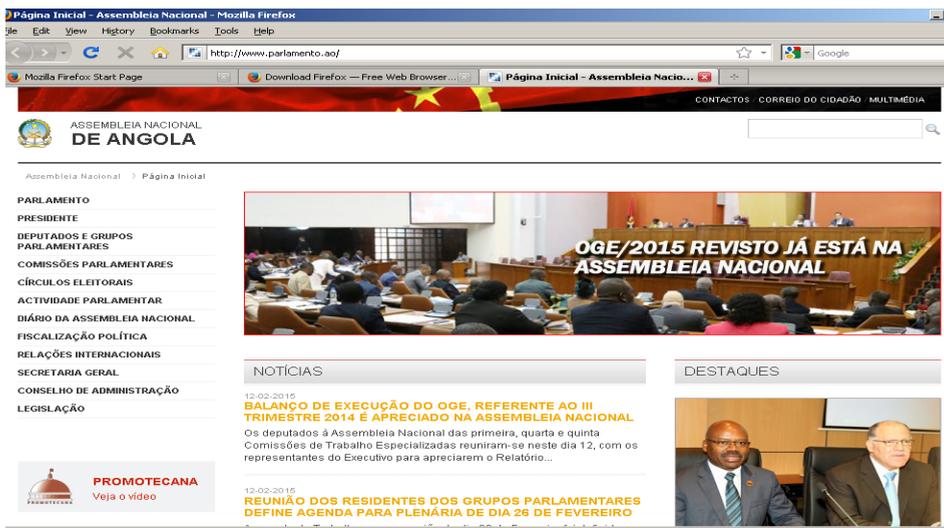


Figure 5: Angola Parliament website home page <http://www.parlamento.ao/>

- Conselho de Administração (Management Board): Apresentação (Presentation);
- Legislação (Legislation): A Constituição (Formation), Leis Orgânicas da Assembleia Nacional (Organic Laws of the National Assembly); Legis PALOP – link to PALOP legislative database <http://www.legis-palop.org/bd> - see Fig. 7.



Figure 6: Angola Parliament website Gabinetes locais page

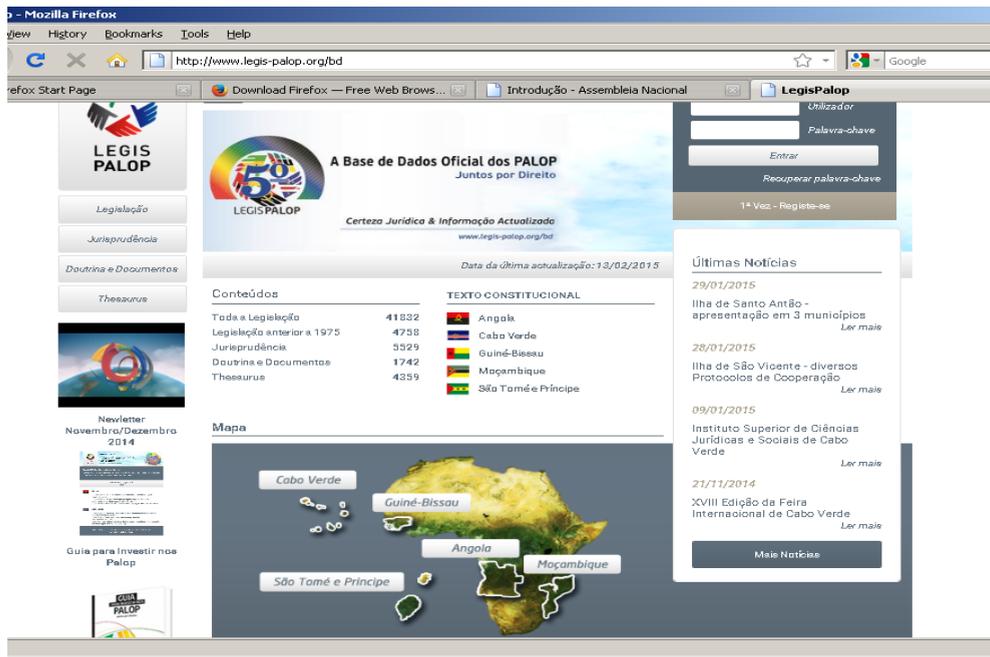


Figure 7: Legis PALOP home page

We can notice that the President biography is missing (May 2015). The Photo Gallery is available in *Assembleia Nacional* -> *Presidente* -> *PAN III* -> *Multimédia* -> *Galeria Fotográfica*. Quick links are also available on the bottom of the page: *Contactos*, *Correio do cidadão* – citizen newsletter, *Multimédia* - multimedia.

4.1.3. Parliament of São Tomé and Príncipe website - content analysis

The Parliament of São Tomé e Príncipe website <http://www.parlamento.st/> - see Fig. 8- displays a vertical main menu with logical structure, news and calendar on the main page and A virtual media tour in the parliament building.

We can notice a good content in uploaded information and news and a feed-back form – see Fig. 9.

The Parliament of Sao Tome e Principe website <http://www.parlamento.st/> displays the following menu: *Constituição* – Formation; *Sobre o País* – About the country; *Parlamento* – Parliament; *Presidente* – President; *Deputados* – Deputies; *Comissões* – Commissions; *Legislação* – Legislation; *BADAP*- Bases de Dados de Apoio Parlamentar – Parliamentary support databases; *OGE e GDP* (empty for the moment); *Processo Legislativo* – Legislative process; *Links*; *Diários da AN* – News of the National Assembly; *Gestão do parlamento* – Parliament management; *Contactos* – Contact; *Fale Conosco* – Contact us (talk to us).



Figure 8: São Tome e Principe Parliament website home page <http://www.parlamento.st/>

Nacional de Sao Tom e Principe - Mozilla Firefox
 http://www.parlamento.st/
 Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe
 English Français Acessar
 Buscar no Site OK

Fale Conosco
 Envie-nos suas dúvidas, problemas, sugestões ou reclamações. Entraremos em contacto com a máxima brevidade.

Nome
 Por favor, insira o seu nome completo

E-Mail ■
 Por favor, insira o seu endereço de E-Mail

Assunto ■
 Por favor, informe o assunto da mensagem que você quer enviar.

Mensagem ■
 Por favor insira a mensagem que você quer enviar.

Enviar

Copyright © 2008-2015 São Tomé e Príncipe
 Palácio dos Congressos
 C.P. - 181 S.Tomé

Figure 9: São Tome e Principe Parliament feedback form

4.1.4. Parliament of Cabo Verde website - content analysis

The Parliament of Cabo Verde website <http://www.parlamento.cv/> - see Fig. 10 – displays a three column layout with: menu, news and quick links, including the Parliament agenda.

We can notice that some objects are not visible. Certain problems may also appear with the on-line parliamentary session viewing, because of the large multimedia information in respect with the existing communication infrastructure.

The site structure similar to the one of Angola Parliament: *Parlamento* – about the Parliament; *Presidente* – about the President; *Deputados* – rules about representatives; *Comissões* – about the Parliamentary Commissions; *Actividades Parlamentares* – Parliamentary activity; *Fiscalização Política* – Political control; *Relações Internacionais* – International relations; *Leis da República* – Republic laws; *Actas das Sessões* – Session activity; *Biblioteca e Arquivo* – Archive library; *Gestão do Parlamento* – Parliament management; *Redes Parlamentares* – Parliamentary networks.



Figure 10: Cabo Verde Parliament website home page <http://www.parlamento.cv/>

4.1.5. Parliament of Guinea Bissau website - content analysis

The website of the Parliament of Guinea Bissau Republic <http://www.anpguineebissau.org/> - see Fig. 11 – displays a three column design, with vertical menu, calendar and news on main page. The structure is similar to the one of Sao Tomé e Príncipe website (section 3.1.3).



Figure 11: Guiné Bissau Parliament website home page: <http://www.anpguineebissau.org/>

A supplemental horizontal menu contains the following options: Página Inicial – home page; Auditoria – auditing; Fale com a ANP – feed-back, contact; Mapa deste sítio – site map; Correio – mail; Aceder – proceed.

4.2. Technical analysis of the PALOP parliaments' websites

The technical analysis of a web site provides important information regarding site proficiency, visitors' profile, most popular sections or sections that should be improved. Therefore, web sites should be systematically monitored by traffic and log information analysis in order to trace proficient and perfectible sections, as well as visitor information and means of improving the web site (Andreica 2009, 78)²⁷.

Traffic analysis is therefore very important for site popularity and evaluation; we present in this section the technical analyses performed on PALOP Parliaments websites. Nevertheless, because of the low ICT level in the region, PALOP parliaments websites are characterized by low traffic and few available information regarding traffic analysis. Download speed analysis is also relevant for site efficiency.

4.2.1. Technical analysis - Mozambique parliament website

The website traffic of the Parliament of the Republic of Mozambique <http://www.parlamento.mz/> is very low, few traffic information can be found. Obviously, the site doesn't enter Alexa rank www.alexa.com.

²⁷ Alina Andreica, *IT Management*, Cluj-Napoca: EFES, 2009, p. 78.

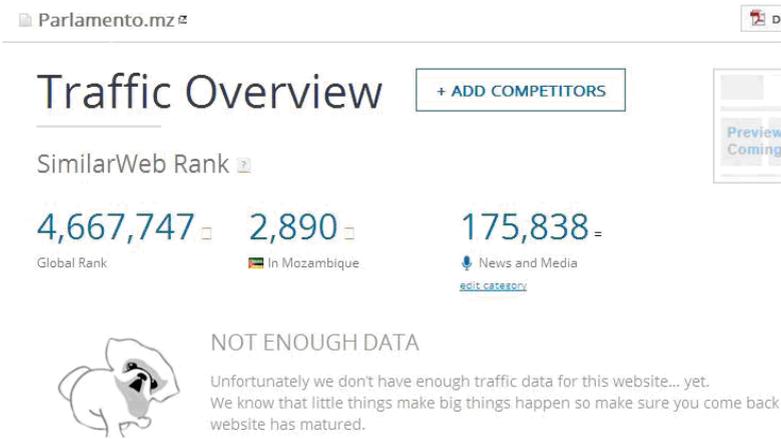


Figure 12: Mozambique Parliament website traffic; Source: www.similarweb.com

Similarweb analyser www.similarweb.com – accessed May 14th 2015 provides the following results: global rank – 4,667,747; rank in Mozambique: 2890 and rank in news & media sites: 175,838 – see Fig. 12. No further information is available. We notice that the interest for the parliamentary site is not very high in the country and, naturally, the site ranks much lower in the global site hierarchy.

Download speed analysis is also very important for site efficiency: Weboptimization.com analyser: accessed May 14th 2015 provides the results shown in Fig. 13: the site has a dimension of ~898KB and is loaded, on a Gb connection, in 9.76s, a moderate speed.

We further present the detailed recommendations generated by the analyser. The analyser rates very good the: total number of HTML pages – 1, total number of external scripts – 2, HTML size – 12132B and the external multimedia files – 0 (nevertheless, this might appear as a content disadvantage). Warnings and improving recommendations are provided for: the number of total objects – 25, the number of CSS files – 7, total size of the page – 898308B, the total size of images – 562514B, the total size of external scripts – 293684B, the total size of CSS files – 29978B (>20KB). Caution and improving recommendations are marked for the amount of images on the page – 15. (Source www.weboptimization.com).

Web Page Speed Report

URL:	http://www.parlamento.mz
Title:	Assembleia da República - Destaque
Date:	Report run on Fri May 15 17:45:56EDT2015

Download Times*

Connection Rate	Download Time
14.4K	701.23 seconds
28.8K	353.12 seconds
33.6K	303.39 seconds
56K	184.03 seconds
ISDN 128K	59.83 seconds
T1 1.44Mbps	9.76 seconds

Diagnosis

Global Statistics

Total HTTP Requests:	25
Total Size:	898308 bytes

Object Size Totals

Object type	Size (bytes)	Download @ 56K (seconds)	Download @ T1 (seconds)
HTML:	12132	2.62	0.26
HTML Images:	408698	83.45	4.17
CSS Images:	153816	31.66	1.81
Total Images:	562514	115.11	5.98
Javascript:	293684	58.93	1.96
CSS:	29978	7.37	1.56
Multimedia:	0	0.00	0.00
Other:	0	0.00	0.00

Figure 13: Mozambique Parliament site download speed;

Source: www.weboptimization.com

4.2.2. Technical analysis – Angola parliament website

The website traffic of Angola Parliament <http://www.parlamento.ao/> website is low, but much better than of Mozambique Parliament website. The site enters Alexa rank www.alexa.com on the 6,220,696 global position, rising from 8,176,738 three months ago (Source www.alexa.com, accessed May 2015).

Similarweb analyser www.similarweb.com – accessed May 14th 2015 provides the following results: global rank – 1,763,296; rank in Angola: 3200 and rank in law & government sites: 175,838 – see Fig. 14. We notice that the interest for the parliamentary site is not very high in the country and, naturally, the site ranks lower in the global site hierarchy.

Further information provided by Similarweb analyser www.similarweb.com is given below. Traffic sources information is provided in Fig. 15 and geographical access information – the locations where users access the site from – in Fig. 16.



Figure 14: Angola Parliament website traffic; Source: www.similarweb.com

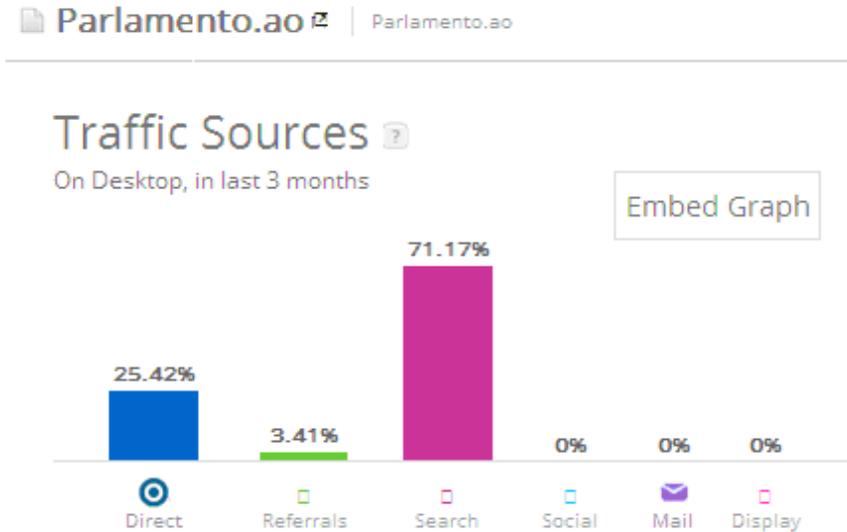


Figure 15: Angola Parliament website traffic sources; Source: www.similarweb.com

Leading Countries

 Angola	39.12%
 Brazil	18.53%
 South Africa	11.47%
 Portugal	8.14%
 Mozambique	7.52%

We notice that the site of Angola Parliament is the most accessed from Angola – 39.12%, followed by Brazil – 18.53%, South Africa – 11.47%, Portugal – 8.14%, Moçambique – 7.52% - see Fig. 16. Users' access is obviously motivated by economic reasons, Angola being rich in natural resources of economic interest (mainly oil and diamonds, but also iron, manganese and copper²⁸).

Figure 16: Geographical audience for Angola Parliament website; Source: www.similarweb.com

Download speed analysis, performed using Weboptimization.com analyser, accessed May 14th 2015, provides the results shown in Fig. 17: the site has a dimension of ~568KB and is loaded, on a Gb connection, in 28.81s, a low speed.

We further present the detailed recommendations generated by the analyser. The analyser rates very good the: total number of HTML pages – 2, HTML size – 19537B and the external multimedia files – 0 (nevertheless, this might appear as a content disadvantage).

²⁸ *Our Africa, Angola, Economy and Industry* <http://www.our-africa.org/angola/economy-industry>, accessed May 2015.

Web Page Speed Report

URL:	http://www.parlamento.ao
Title:	Página Inicial - Assembleia Nacional
Date:	Report run on Fri May 15 17:31:27EDT2015

Download Times*

Connection Rate	Download Time
14.4K	466.02 seconds
28.8K	245.91 seconds
33.6K	214.47 seconds
56K	139.00 seconds
ISDN 128K	60.47 seconds
T1 1.44Mbps	28.81 seconds

Diagnosis

Global Statistics

Total HTTP Requests:	129
Total Size:	567995 bytes

Object Size Totals

Object type	Size (bytes)	Download @ 56K (seconds)	Download @ T1 (seconds)
HTML:	19537	4.29	0.50
HTML Images:	370276	75.80	3.96
CSS Images:	118863	45.29	22.23
Total Images:	489139	121.09	26.19
Javascript:	38392	8.45	1.00
CSS:	20927	5.17	1.11
Multimedia:	0	0.00	0.00
Other:	0	0.00	0.00

Figure 17: Angola Parliament site download speed; Source: www.weboptimization.com

Warnings and improving recommendations are provided for: the number of total objects –129, which delay the page; the total number of images – 118, quite high; total size of the page – 567995B, the total size of images – 489139B, the total size of external scripts – 38392B, the total size of CSS files – 209278B (>20KB). Caution and improving recommendations are marked for the number of CSS files – 5 and total number of external scripts – 4. (Source: www.weboptimization.com).

4.2.3. Technical analysis – São Tome and Principe parliament website

The website traffic of São Tome e Principe Parliament <http://www.parlamento.st/> website is very low, even lower than of Mozambique Parliament website, and few traffic information can be found. Obviously, the site doesn't enter Alexa rank www.alexa.com (accessed May 2015).

Similarweb analyser www.similarweb.com – accessed May 14th 2015 provides the following results: global rank –5,262,763; rank in South Africa: 84,910 and rank in law & government sites: 45,586 – see Fig. 18. We notice that the site is more accessed from South Africa than from São Tome e Principe, the reasons being, most likely, touristic ones.



Figure 18: São Tome e Principe Parliament website traffic; Source: www.similarweb.com

Download speed analysis is also very important for site efficiency: Weboptimization.com analyser, accessed May 14th 2015, provides the results shown in Fig. 19: the site is very small ~35KB and is loaded, consequently, very fast: on a Gb connection, in 2.79s.

We further present the detailed recommendations generated by the analyzer. The site is very small, so it does not have any loading problems. The analyzer rates very good the: total number of HTML pages – 2, the total number of images – 4 (yet, this might be a content problem), the number of external multimedia files –1, the total page size – 36288B, the total number of external scripts –2, the total HTML size – 5225B, the total size of images –2296B (yet, this might be a content problem) and the total size of external multimedia files – 0. Caution and improving recommendations are marked for the number of total objects – 13, the number of CSS files – 4, the total size of external scripts – 14241B and the total size of CSS files – 13526B. (Source www.weboptimization.com).

Web Page Speed Report

URL:	http://www.parlamento.st
Title:	Assembleia Nacional de Sao Tom e Principe
Date:	Report run on Fri May 15 17:55:33EDT2015

Download Times*

Connection Rate	Download Time
14.4K	29.95 seconds
28.8K	16.27 seconds
33.6K	14.32 seconds
56K	9.63 seconds
ISDN 128K	4.75 seconds
T1 1.44Mbps	2.79 seconds

Diagnosis

Global Statistics

Total HTTP Requests:	13
Total Size:	35288 bytes

Object Size Totals

Object type	Size (bytes)	Download @ 56K (seconds)	Download @ T1 (seconds)
HTML:	5225	1.44	0.43
HTML Images:	2296	1.26	0.81
CSS Images:	0	0.00	0.00
Total Images:	2296	1.26	0.81
Javascript:	14241	3.24	0.48
CSS:	13526	3.50	0.87
Multimedia:	0	0.00	0.00
Other:	0	0.00	0.00

Figure 19: São Tome and Principe Parliament site download speed; Source: www.weboptimization.com

4.2.4. Technical analysis – Cabo Verde parliament website

The website traffic of Cabo Verde Parliament <http://www.parlamento.cv/> website is fairly low, ranking between Angola and São Tome e Principe Parliament websites. The site enters Alexa rank www.alexa.com on the on 7,207,107 global position (lower than Angola Parliament), rising from three months ago (Source www.alexa.com, accessed May 2015).

Similarweb analyser www.similarweb.com – accessed May 14th 2015 provides the following results: global rank – 2,252,219 (lower than Angola's Parliament); rank in Cabo Verde: 961 and rank in law & government sites: 24,029 (considerably higher than Angola's Parliament) – see Fig. 20. We notice that the interest for the parliamentary site is higher in Cabo Verde than in other PALOP countries.



Figure 20: Cabo Verde Parliament website traffic; Source: www.similarweb.com

Web Page Speed Report

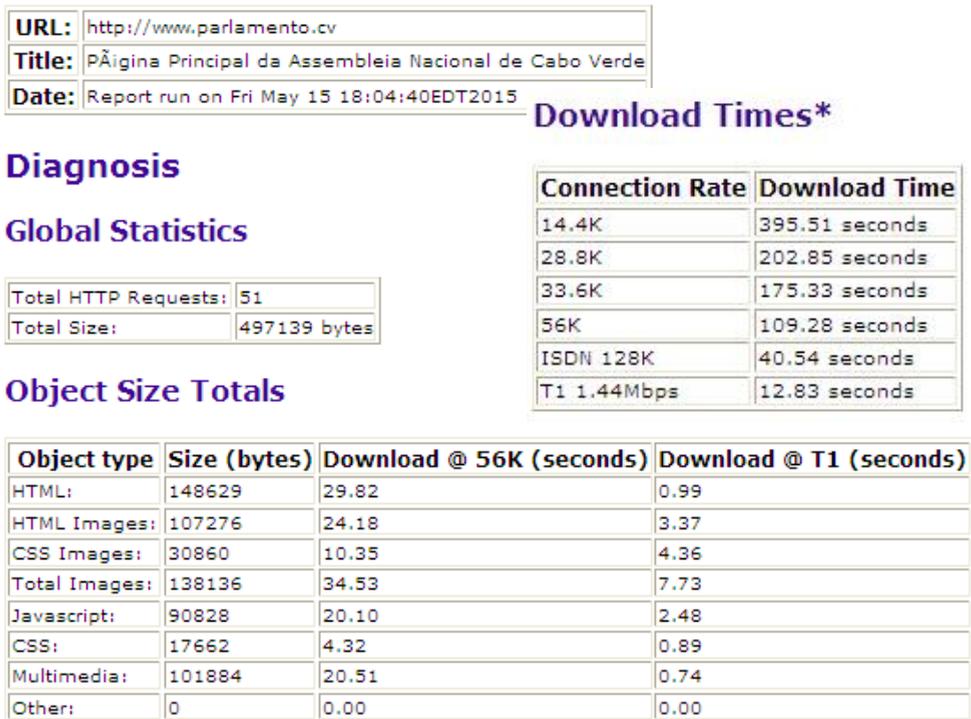


Figure 21: Cabo Verde Parliament site download speed; Source: www.weboptimization.com

Download speed analysis, performed using Weboptimization.com analyser, accessed May 14th 2015, provides the results shown in Fig.21: the site has a dimension of ~497KB and is loaded, on a Gb connection, in 12.83s, a moderate speed.

We further present the detailed recommendations generated by the analyser. The analyser rates very good the: total number of HTML pages – 1 and the total number of external multimedia files –1. Warnings and improving recommendations are provided for: the number of total objects – 51, which delay the page; the total number of images –35; total size of the page – 497139B, the total number of external scripts – 10, the total HTML size –148629B, the total size of images –138136B, the total size of external scripts –90828B and the total size of external multimedia – 101884B. Caution and improving recommendations are marked for the number of CSS files –4 and the total size of CSS files –17662B, a moderate size (Source www.weboptimization.com).

4.2.5. Technical analysis – Guinea Bissau Parliament website

The website traffic of the Parliament of the Republic of Guinea Bissau <http://www.anpguinebissau.org/> website is fairly low, ranking between Cabo Verde and São Tome e Principe Parliament websites. The site doesn't enter Alexa rank www.alexa.com (accessed May 2015) and few traffic information can be found.



Figure 23: Guinea Bissau Parliament website traffic; Source: www.similarweb.com

Similarweb analyser www.similarweb.com – accessed May 14th 2015 provides the following results: global rank – 3,572,583 (lower than Cabo Verdes Parliament); rank in South Africa: 43,943 and rank in law &

government sites: 34,192 (lower than Cabo Verde's Parliament) – see Fig. 22. We notice that the site is more accessed from South Africa than from Guinea Bissau, the reasons being, most likely, its touristic attractions and natural resources²⁹.

Download speed analysis, performed using Weboptimization.com analyser, accessed May 14th 2015, provides the results shown in Fig.21: the site has a dimension of ~497KB and is loaded, on a Gb connection, in 12.83s, a moderate speed.

Web Page Speed Report

URL:	http://www.anpguinebissau.org
Title:	Página Inicial da Assembleia Nacional Popular
Date:	Report run on Fri May 15 18:18:19 EDT 2015

Download Times*

Diagnosis

Global Statistics

Total HTTP Requests:	156
Total Size:	2119745 bytes

Connection Rate	Download Time
14.4K	1674.11 seconds
28.8K	852.65 seconds
33.6K	735.30 seconds
56K	453.66 seconds
ISDN 128K	160.58 seconds
T1 1.44Mbps	42.43 seconds

Object Size Totals

Object type	Size (bytes)	Download @ 56K (seconds)	Download @ T1 (seconds)
HTML:	21463	4.68	0.51
HTML Images:	533775	110.98	7.43
CSS Images:	1267989	273.31	27.32
Total Images:	1801764	384.29	34.75
Javascript:	254138	53.05	3.75
CSS:	42380	11.65	3.42
Multimedia:	0	0.00	0.00
Other:	0	0.00	0.00

Figure 21: Cabo Verde Parliament site download speed; Source: www.weboptimization.com

²⁹ African Development Bank Group, *Natural resources in Guinea-Bissau*, <http://www.afdb.org/en/blogs/measuring-the-pulse-of-economic-transformation-in-west-africa/post/natural-resources-in-guinea-bissau-getting-it-right-from-the-start-13630/>, accessed May 2015.

We further present the detailed recommendations generated by the analyser. The analyser rates very good the: total number of HTML pages – 2, the total HTML size –21463B and the total size of external multimedia files –0 (yet, this could be a problem from the content point of view). Warnings and improving recommendations are provided for: the number of total objects – 156, which delay the page; the total number of images – 126, quite high; the number of CSS files –16, quite high as well; the total size of the page –2119745B, very high; the total number of external scripts – 12, the total size of images –1801764B, very high; the total size of external scripts –254138B, high as well and the total size of external multimedia – 42380B (Source www.weboptimization.com).

4.2.6. Technical analysis – a comparison between PALOP Parliaments' websites

We present in Fig. 22 a comparison between PALOP Parliaments' websites traffic rank, according to data provided by Similarweb.com analyser, accessed May 2015: the best ranks Angola Parliament website, based on the countries natural resources (mainly oil and diamonds), with the global position 1,763,296; next ranks Cabo Verde Parliament website, based on the country's touristic attractions and higher freedom level, with the global position 2,254,219; next ranks Guinea Bissau Parliament website, based on the country's touristic attractions and natural resources; next ranks Mozambique, with the global position 4,667,747 and last, São Tomé e Príncipe, with the global position 5,272,703.

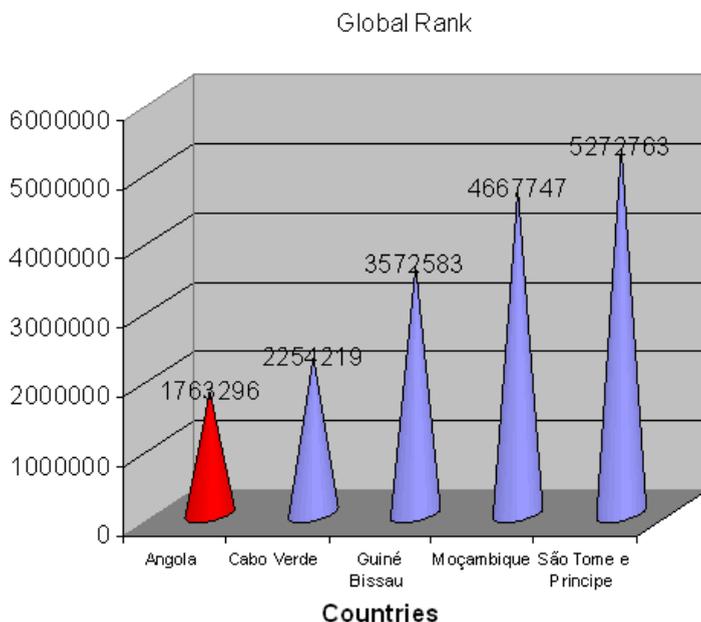


Figure 22: Comparison between PALOP Parliaments' websites traffic ranks – based on data provided by www.similarweb.com

Fig. 23 presents a comparison between PALOP Parliaments' websites download speeds, according to data provided by Weboptimization.com analyser, accessed May 2015: first ranks São Tomé e Príncipe Parliament website, with 2.79s, but since the site dimension is extremely small, we consider that Mozambique Parliament website rank is better compared to the other sites, with 9.76s, then comes Cabo Verde Parliament website, with 12.83s, then comes Angola Parliament website, with 28.81 and finally - Guinea Bissau Parliament website, with a very slow speed, 42.43s.

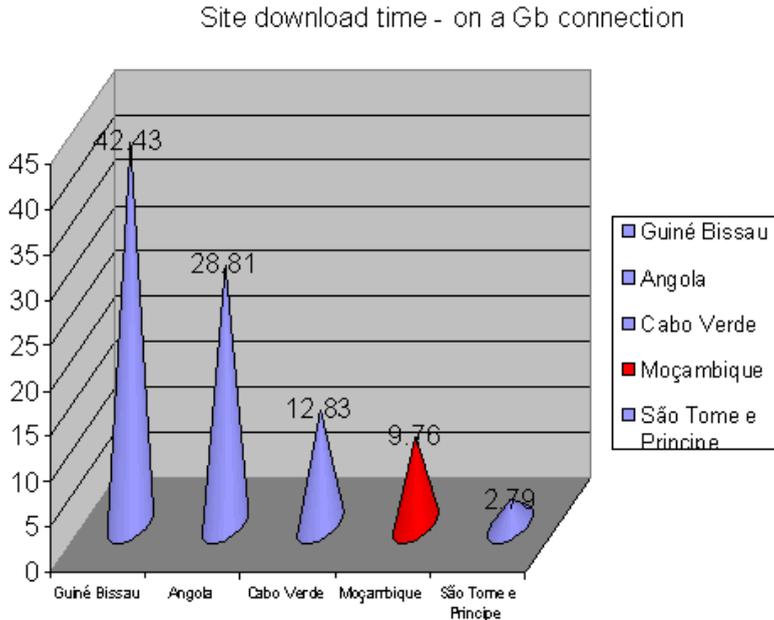


Figure 23: Comparison between PALOP Parliaments' websites download speeds – based on data provided by www.similarweb.com

Conclusions

In our present knowledge based society, electronic media provides efficient online communication facilities; websites in particular, have become one of the most efficient organizational communication tool.

The electronic environment becomes a reflection of the freedom of speech and democracy in the countries where it is developed, this statement being applied – even if sometimes partially – for the five countries that form the Lusophone Africa. Within this framework, our paper analyses the online political communication by means of the sites of PALOP parliaments, in terms of accessibility and information available to users about the political process.

Consequent to a comparative analysis of PALOP countries political situation – both in terms of *law in the books* and *law in action* –, we performed an integrated analysis of the Parliaments' websites, comprising: website content analysis and website technical analysis – traffic, download time.

The studied websites are well structured and display a fairly good amount of content. The websites of Angola, Mozambique and Cabo Verde Parliaments display the largest content. Regarding the traffic rank, the most accessed site among the studied ones is the site of the Parliament of Angola, while the site of the Parliament of Mozambique is the fastest site (with a good content), with the highest download time.

We can conclude that e-media creates the image of a good communication in all five countries, Angola, Mozambique, Cape Verde, São Tomé and Príncipe and Guinea Bissau, even though sometimes there may be certain differences between the electronic image and the everyday practice. The impact among the citizen of the information shared on these websites is a related topic of interest to be addressed in future research.

Bibliography

1. Amorim Neto, Octavio; Costa Lobo, Marina (2014), "Semi-presidentialism in lusophone countries: diffusion and operation", in *Democratization*, Vol. 21. No. 3, 434-457.
2. Andreica, Alina (2009), *IT Management*, Cluj-Napoca: EFES.
3. Azevedo-Harman, Elisabete (2009) "O Semipresidencialismo na Guiné-Bissau: Inocente ou Culpado da Instabilidade Política?", in Maria Costa Lobo and Octavio Amorim Neto (org.) *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 139-170.
4. Canas, Vitalino; Carlos Fonseca, Jorge (2007) "Cabo Verde: um sistema semi-presidencial de sucesso?", in *Negócios Estrangeiros*, Vol. 11.4. Especial, 123-133.
5. Castro Rangel, Paulo (1998), "Sistemas de governo mistos – o caso cabo-verdiano", in *Juris et de jure*. Nos vinte anos da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto, Porto.

6. Chabal, Patrick *et al* (2002), *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. Bloomington: Indiana Press University.
7. Elgie, Robert (ed) (2004), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
8. Kaushik, Avinash (2007), *Web Analytics. An Hour A Day*. Indianapolis: Wiley Publishing Inc.
9. Macune, José Jaime (2009), "O semipresidencialismo (?) em Moçambique (1986 a 2008)", in Maria Costa Lobo and Octavio Amorim Neto (org.) *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 171-200.
10. McMillan, John (2005) "Promoting Transparency in Angola", in *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 2, 155-169.
11. Munslow, Barry (1999) "Angola: The Politics of Unsustainable Development", in *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, *The New Politics of Corruption*, 551-568.
12. Salgado, Susana (2014), *The Internet and Democracy Building in Lusophone African Countries*, Surrey / Burlington: Ashgate.
13. Seibert, Gerhard (2007), "Semi-Presidencialismo e o Controlo da Constitucionalidade em São Tomé e Príncipe", in *Negócios Estrangeiros*, Vol. 11.4. Especial, 44-63
14. Solomon, Gwen; Shrumm, Lynn (2007), *Web 2.0: New Tools, New Schools*. Washington: International Society for Technology in Education.
15. Tanenbaum, Andrew S. (1997), *Rețele de calculatoare*, Târgu Mureș: Computer Press Agora.
16. Tiny, N'Gunu N. (2007), "Teorizando o Semi-Presidencialismo – Angola e S. Tomé e Príncipe", in *Negócios Estrangeiros*, Vol. 11.4. Especial, 91-94.
17. African Development Bank Group, Natural resources in Guinea-Bissau, [<http://www.afdb.org/en/blogs/measuring-the-pulse-of-economic-transformation-in-west-africa/post/natural-resources-in-guinea-bissau-getting-it-right-from-the-start-13630/>] , February 2016
18. The Fund for Peace [<http://global.fundforpeace.org/>], March 2016
19. *Our Africa, Angola, Economy and Industry* [<http://www.our-africa.org/angola/economy-industry>], 3 March 2016
20. The Parliament of Mozambique [<http://www.parlamento.mz/>], 11 May 2015
21. The Parliament of Angola [<http://www.parlamento.ao/>] , May 2015

22. The Parliament of São Tomé and Príncipe [http://www.parlamento.st/] , 19 May 2015
23. The Parliament of Cape Verde [http://www.parlamento.cv/] , 19 May 2015
24. The Parliament of Guinea Bissau http://www.anpguineebissau.org/ , May 2015
25. Similar.com traffic analyzer - *www.similarweb.com/*, 15 May 2015
26. Alexa.com traffic analyzer – *www.alexa.com*, 13 May 2015
27. Weboptimization.com – download time analysis, 22 May 2015

Articles in the media

1. Dolan, Kerry A.; Marques de Morais, Rafael (2013), “Daddy's Girl: How an African 'Princess' Banked \$3 Billion in A Country Living On \$2 A Day”, in *Forbes*: [http://www.forbes.com/sites/kerryadolan/ 2013/08/14/how-isabel-dos-santos-took-the-short-route-to-become-africas-richest-woman/#2c8bc03879fe] , 3 March 2016
2. Loewenstein, Anthony (2016), “How not to fix an African narco state”, in *Foreign Policy*: [http://foreignpolicy.com/2016/01/06/how-not-to-deal-with-an-african-narco-state-guinea-bissau/] , 2 March 2016
3. Marques de Morais, Rafael (2013), “Diplomacy to Combat Corruption”. Discourse presented at the European Parliament: [http://makaangola.org/wp-content/uploads/2013/10/Cleptocracia_EN.pdf] , 4 March 2016
4. Soares de Oliveira, Ricardo (2016), “Angola’s Dos Santos will not go quietly into the night”, in *Financial Times*: [http://blogs.ft.com/beyond-brics/2016/03/14/angolas-dos-santos-will-not-go-quietly-into-the-night/] , 2 March 2016
5. Vulliamy, Ed (2008), “How a tiny West African country became the world's first narco state”, in *The Guardian*: [http://www.theguardian.com/world/2008/mar/09/drugstrade], 2 March 2016

BOOK REVIEW

Ciprian – Beniamin Benea*

Mircea Malița, *Homo Fraudens*, București, Ed. RAO, 2012, 192 pages

Published by RAO Publishing House in 2012, it catches our attention from the very beginning. Its title points to the way human beings can use a behavior which others perceive as being based on true, while it has to do more with a false image promoted in order to get some advantages. It is interesting to read that this behavior has positive aspects, but the negative ones are present, too.

On its 220 pages the writer – which has a great life and professional experience – help us to catch upon the way human beings are, using examples both from ancient times, and from the present. The book intends to make young people with little experience wiser, and those with greater life experience, more skillful. As such, the book can be regarded as a compass helping the reader to walk through meanders of the life, where he could face in each moment people who bring to the forefront one the two parts of human characteristics which place them in the category of *fraudens*, or *praedator*, respectively.

* Dr. Ciprian-Beniamin Benea is lecturer in the University of Oradea, Faculty of Economics/International Affairs Department. Contact : c_benea@yahoo.com

The book can surprise us, because it is written in the form of dialogue between two young women, which teach young students informal lessons, which they have asked for; while their mentor is happy to see their presentation. Both of them discover that next to *Homo sapiens* exist and flourish two derivatives species: *Homo fraudens* (using deceit), and *Homo praedator* (which is predator like the beasts for his fellows). The young teachers weight pros and cons arguments for expanding or reducing (or, if possible annihilating) these new hominids which populates nowadays and tomorrow's society.

The book contains two parts, opposing arguments peculiar to *Homo fraudens* and *Homo praedator*. In the first part, one of the two young teachers presents the positive elements of fraud for different species, which help them to survive; the man and how it used the fraud in different fields (from nature, to mathematics, from family to diplomacy, politics, army) in order to become the dominant specie on the Earth, make a great part of the first part of the book. Genetics comes to say the last word.

In the second part of the book there is presented the second derivative of *Homo sapiens* – *Homo praedator* – which has an entirely negative character, preying his fellows, while destroying the state and bringing disequilibrium in the society where he operates.

The first part leads us through scientific fields with which deceit has good relations, the second part resorts to events and *examples* which hit in a destructive manner our existence...

Using different examples from nature or different fields of human activity, the first part of the book (presented by one of the two teachers) has the aim to try to rehabilitate the fraud (or better calling it, the deceit, without being a lie). The deceit – as British calls fraud – even looks to it with concord (p. 14).

And there is a strong argument for this position: there are proofs from a lot of activities that deceit has nothing to do with violence and lie. It is a mean of defense and equilibrium in the case of force inequality. *It is especially used by the weak against the strong*. It has a universal circulation. It has been used since immemorial times helping humanity to become the dominant specie on the Earth. It supports civilization, being present in science (for example

in mathematics), in culture (in arts and philosophy), while assisting the diplomats, the politicians and the military.

The detailed presentation commences with the nature, which is full of deceit. The fishes, the birds, the animals, all use deceit in order to defend themselves against more powerful enemies. They are endowed with characteristics which, using them, they can *deceit* a fiercer enemy which is better fitted to win an open fight if there had taken place one. In the nature the weaker can use the “disappearance” strategy, or showing more than it is in reality. Of course, these strategies can be expanded to man and nations. There are nations which use “disappearance” strategy when facing a stronger enemy, or show up strategy (or demonstration of force), in order to intimidate. In the case of the individuals, things are the same...

Between the predator and the prey, there is an asymmetric relation: in order to equilibrate the relation between them, the prey uses a lot of tricks, the deceit being the most efficient. It hides, disappears, misleads, it cheats the predator, making its offensive strategies ineffective. As a consequence, the deceit is strongly linked to defense, being a defensive strategy. In this way, the deceit becomes a substitute for violence and force, for the weak. If the predator use its force, the weak uses the processes of the mind; one of them is noisy, the other is quiet... While applying it to man, deceit is a different thing from a lie (p. 25). It is not violence, while not being a lie, and has deep roots in our mental structure.

Even the ancient writers which influenced human thoughts over history used in a positive manner the reference to deceit. There is even a deity in Ancient Greece to designate the deceit – Metis – while a hero which filled literature and arts along human history uses repetitively the deceit – Ulyses. The ancient Greeks praised the way of thinking which uses the cunning, but wisdom, too, trick, but foreseeing, too. Metis gives advice to the weak in order to give better chances of success in confrontation with the stronger; it brings better chances for the disadvantaged, but it is a non-violent activity. After Homer and until Renaissance Ulyses is regarded with suspicion (Plato mentioning that it incorporates the liar’s characteristics), but since Renaissance, its character is rehabilitated. It becomes the perfect and immortal symbol for “good” and wished deceit, used and practiced along entire humanity’s cultural history. It helps us to better understand

human evolution. His tools are exclusively peaceful; he solves all the problems, hinders adversary's plans with the power of the mind, and without weapons. *And his typology is totally rehabilitated if we think that this strategy aims at solving the great problems of humanity without using force.*

Deceit is present in different doses in society: fear of illness is one of the most pressing in human mind. A doctor can use a benefic fraud in relation with his "client". But there is another type of fear: in is political fear, which governs the relations between upper and lower strata of society. And a point which is important to be mentioned: there is a dominant strata which has the power to act overlooking public desires, or worst, against their peculiar interests. There are undemocratic forms of government. In this case the dominant strata (being constituted in oligarchic groups) can use the *deceit* for cultivating a purposely fear, in order to manipulate and dominate society.

Furthermore, the illusion – the antonym of disappointment – has a positive aspect, as long as it is not connected to deceit. But when man arrives in a stalemate and doesn't know how to cross over it, the man of illusion becomes the deceit's disciple. The ambition is friend of deceit, helping people to fight for their dreams' fulfillment. But deceit is the best friend of the freedom. With it comes the possibility to make alive to ones' illusions and to grasp the reality of ambition's fruits. And this is a benefic fraud, again...

The benefic deceit is met in family; using it, its members can overcome the complexities of daily life, and the children's education knows the benefic fraud, too. The simulation is centered upon a disappearance, being present while the child doesn't know anything about his tutor's surveillance and guidance, creating an environment which he thinks he discovers alone.

Fraud is present in the fields of civilization and cultures, and is usable in diplomacy, politics, and the military; and the author presents Machiavelli's maxim regarding the behavior similar to fox and lion in a new light, giving the diplomat the advice not to be a lion, but facing an opponent which has a fox's character, it is wiser "to be a he-fox and a half." This is a good proof that the author belongs to the school of solution arrived at through peaceful interactions, using to this end the instrument of negotiations. And the example of Talleyrand presents in an open and clear manner the character a

dedicated political leader should possess. Face to face to Talleyrand's character are presented the political leaders which base their legitimacy on their election by people due to a superior doctrine, which enables them to have the competence to lead the people. And here the fraud is presented its negative character, because instead a real thing there is put, through deceit, a doctrine which justifies their behavior, which runs contrary to public interests.

Fraud is present in mathematics and sciences, too; but here it brings enormous positive gains for humankind. The infinity, which has a peculiar symbol in mathematics, is the mark of an imaginary number. But this is the cornerstone in the field of mathematics which helps man to calculate speeds, and to measure the surfaces. The aerodynamic science use imaginary symbols, too, but it only reinforces the belief that deceit can have a lot of positive components. In the philosophical realm, the fraud is present, too. The philosophy commits deceit when it brings it to a singular dominant concept which created sometimes systems of fiction. And connected to an instrument which is indispensable for world today, the fraud is used in order to measure complexity. It can be measured using fraud and computer. The procedure is based upon a subjective hypothesis in order to arrive at a plausible result, but this, in a manner in which it is presented as something known, when it is only supposed.

One interesting chapter concerns the folly and the self-deceit. In this light, the folly is the result of a self-deceit. And there are memorable examples from Trojan War to Vietnam, which citing Barbara Tuchman's book, show that "the key-policy makers commit regularly acts which are contrary to a rational way and a wise self interest". And these examples should put significant question marks to all those which decide the fate of nations: "*all heroes, before being fools, were conquered by self-deceit*". This self-deceit is not a folly, but it precedes the folly, preparing it. To embrace strongly an interest which is against a veritable one, and to persist in that folly, your mind being catch up by your self-delusion of omnipotence and inviolability, is the first step on the way of self-destruction. And the conclusion of this chapter is memorable: "*The mother of folly is always a deceit.*"

And genetics comes with the latest discoveries, and pleads for the merits of deceit; it is inextricably linked to human nature, because it is strong rooted in human genes. It is transferred from one generation to another, urging humans to use it. *We are all Homo fraudens*.

The second part of the book – named *Homo praedator* – comes with arguments and examples which should generate an awakening wave in the present generation's conscience, as it has crossed through deep economic and financial crisis. But one could ask what differentiates fraudens and praedator? The praedator grows on the neighbor strain of fraudens, both traits being common to all humans from their origins. They are sister-strains; they are identical. They serve useful and malefic causes, as they help or endanger human specie... In this sense, the predator becomes identical with robber, while fraud maker being identical with the cheater.

While fraudens likes peaceful solution, using deceit in order to compensate for its vulnerability face to face with a stronger enemy, homo praedator generates negative consequences such as catastrophic dramas with deaths, wounded, and a lot of damages. This type acts against the law's prescriptions and that for he should be catch and punished. This *type* is very hard to identify; he knows very well and practices almost perfectly the art of dissimulation.

Even the present global crises have the hands of praedator peoples working to create such a disaster... As one could easy note, this is not a situation involving one man who could be identified and punished, but a situation involving collective trends, group mentalities, and *dominant doctrines*, which generate rules, norms, and a common/convergent behavior. The psychology comes to say something, too: this crisis is due to puerile like, although very pervasive and toxic human traits: greed and proud. The equilibrium peculiar to wise man misses altogether from this framework...

The supreme power's obsession (peculiar to a proud man/nation) bases its justification on fraud, too, and there is presented quite detailed the reasons brought to public's attention, in order to justify to Iraq's war in 2003 (while there are noted the beneficiaries of this war, such as Halliburton company). But in the backyard of such great actions, there are economic and political doctrines which promote in one way or another fraudulent behavior. They found adherents which are to be found close to political and economical

key-players, while being *en vogue* even in universities. The neoconservatives in the USA and neoliberals – in most of countries, having their direction given by Chicago School – and the traits of these doctrines are to be blamed for what troubles the world today has... Their doctrines justify the minor role – even to the disappearance point – for the state. Using such doctrines, the “elites” using fraud, transform what ought to be a state which was created in order to promote public interests and to protect its citizens, in a captive state, some like a “privatized” state, working especially for a clique’s benefits.

This type of state acts against the interests of its citizens, while there is mimed the existence of a democratic society. It is, as the author puts it, “a gigantic game played on multiple layers in order to provide the conditions which assure the inexistence of robbery.” (p. 136). It is a knitting of frauds directed simultaneously on specialized domains, but there is no evidence, or document which could prove this: this is what we could call the *Supreme Robbery Strategy*. Being the master of the state mean mastering its components, its institutions, starting with its government and its ministries.

The author brings to our attention negative examples which are quite close to our experience, both in time and space; there is presented the classical way a state can loose its power, and as a consequence, its attributes, and acts against the interests of its citizens.

The book provides in a satirical manner examples of how different key-components of a state have been lost, bringing few well endowed families face to face with a decadent economy, and a frustrated society characterized by cultural atrophy. Industry, transportation, energy, agriculture, education, and medicine, are analyzed separately, in a manner which can appear hilarious, but it is deadly serious and sadly hopeless. If some reads this part of the book very careful, he can easy recognize this it is about a quite well functioning state robbed by some cliques, hitting to well-known examples from our own times. The author mentions that all states can be targets for the “praedators” with teeth and claws, bringing as example blows given both to great powers (USA) and to small states, too; and if you are a Romanian, you cannot escape that some pages are mirror images of what happened in this country after communism collapsed.

But the message of the book has an optimistic tone, too. There are some examples which can be used to recover from this hopeless situation. It provides the much needed fresh ideas and a state of equilibrium in a world intoxicated by doctrines, decadent philosophies which generate consumerism and relativism, modes, noise, scandals, unimportant events, permanent unhappiness, and *spots*. This can be regarded as a new theory regarding the *spots* which “binds” the minds of people in a geographical area, for a period of time; the spot can be regarded as a synthesis of the entire vicious mental activity in a society hit *simultaneously* by negative traits.

And a courageous point of the book is that one concerning the praedators (and their experts) which are the mega-fraud heroes, and which debated in a secretive manner the great anti-state project (which commenced in 1980), and the detailed efforts in order to create the optimal conditions for *robbery*. The battle is given simultaneously on multiple layers, as noted before, but there is targeted especially the mind of people, using *manipulation* in order not to observe anything and to *cover* the real negative actions...

But is noteworthy to mention that *these spots don't cover all people and sectors in a society, and are limited in time*; hence there is a hope that spots can be erased, which brings us optimism, and “praedators’ despondency”.

And as present crisis is due to banks and their greed, an equilibrium with positive elements can be possible if we can recognize that people should understand that there is possible to take their states back (as happened recently in Egypt) from the cliques’ hands, and more generally from the *banks* and *corporations’* hands, actors with great preeminence since 1980, which have tried quite successful to take the states’ place and to reduce in some instances the states’ role down to a minimal point.

In the end, there are presented in a comic manner some corruption scenarios, pointing again that there is a big difference between deceit (to which people are genetically oriented) and dangerously fraud, upholding robbery.

And as this disequilibrium has a doctrinal base – both, neo-liberalism and neo-conservatism hates the state – there is very hard to identify and punish the praedators, while they’re using the total cover, disappearance, or even

use the honorable man's mask. The "honorable men" know each other, cooperate, and protect one another, creating an invisible and quiet clan.

But the author gives us a solution to cut this gangrene: *it is located in our conscience*, and it can help us to avoid to be cheated so easy and after that, to go around perpetuating in a self-deceit; we must be very careful and avoid this great risk, which is far greater than the temptation to commit fraud. *This solution is centered upon the middle way's choosing, promoted by a wise man, which loves moderation, prudence, and equilibrium.*

CALL FOR PAPERS

Since 1996, the academic journal *Studia Europaea*, issued by the Faculty of European Studies, has been representing an open arena for promoting research endeavours. The journal is refereed by international specialists and officially acknowledged by the Romanian National University Research Council (CNCSIS). *Studia Europaea* is covered by several prestigious databases, such as ProQuest CSA Worldwide Political Science Abstracts, ProQuest CSA Sociological Abstracts or Central and Eastern European Online Library (CEEOL). Each article is reviewed by two independent academics in a “double-blind” system. Senior as well as junior academics from Europe and from the United States have found in *Studia Europaea* a way of expressing their preoccupations by publishing academic articles that have focused on the European experience and perspectives in various fields of social science.

By launching the Call for Papers, *Studia Europaea* is prepared to receive articles that will be grouped in six sections:

- **“History, International Relations, and Political Science”** - welcomes articles that stress the European perspective of world politics and the analysis of the European political developments.
- **“European Economy and European Information Society”** - invites articles that include analyses and comments concerning the most relevant aspects of the European economy and information technology.
- **“European Community and Business Law”** - brings together articles that refer to the European states and the European Communities and their judicial and institutional organisation, as well as facets of business regulation.
- **“European Culture, Philosophy, and Anthropology”** - will concentrate on the cross-cultural European experience, with an emphasis on relations with other cultural areas, such as Asia or the Americas.
- **“Forum”** - open for the BA and MA students in the fields mentioned above.
- **“Book Review”** - welcomes critical reviews of the latest books related to the fields listed above.

Guidelines for authors

(see <http://www.euro.ubbcluj.ro/studia/guide.htm>)

Papers should be written in English, French, German, Italian or Spanish and should count ten to fifteen pages. A five to eight row abstract, five key-words (both written in English), as well as a ten row bio note about the author(s), including the contact details (at least, the e-mail address) should accompany the paper. For the articles written in languages other than English, the authors should also provide the title of the article in English.

Authors should comply with the following editing requirements:

1. Page setup:

- Paper Size: A4 (metric) paper (29.7 cm X 21 cm)
- Paper Orientation: Portrait
- Margins: Top & Bottom: 4.8 cm, Left & Right: 4 cm
- Header & Footer: 4.5 cm, different on first page and different on odd and even pages

2. Fonts: use Palatino Linotype and follow the sizes specified below:

- 9 pt for Footnotes,
- 10 pt Header & Footer and Table captions
- 11 pt for the Main text
- 11 pt (*italic*) for Abstract
- **12 pt (bold) for Author(s) name and section titles**
- **14 pt (bold), SMALL CAPS, for the Title of the paper**

3. Authors are required to use **footnotes**, as following:

For books: Author(s): First name Last name, *Title*, Place of publication: Publisher, Year, Page.

e.g.: Sergiu Mişcoiu, *Le Front National et ses repercussions sur l'échiquier politique francais*, Cluj-Napoca: EFES, 2005, p. 7.

For studies within a volume: Author(s): First name Last name, "The title of the study", in Editor(s): first name last name (ed.), *The title of the volume*, Place of publication: Publisher, Year, Page.

e.g.: Laura Herta Gongola, "Modelul societății informaționale.O abordare sociologică", in Horea Todoran (ed.), *Societatea informațională europeană*, Cluj-Napoca: EFES, 2005, p 57.

For studies in periodicals: Author(s): First name Last name, "The title of the study" in *Title of the periodical*, Number, Volume (optional), Year, Pages.

e.g.: Laura Herta Gongola, "An Interpretation of Romanian-Yugoslav Relations according to Frederick H. Hartmann's Cardinal Principles" in *Studia Europaea* no. 2-3, 2005, pp. 107-120.

For electronic materials: Author(s): First name Last name, *The title of the study* Year (if applicable) [complete web address], Date consulted.

e.g.: E. D. Hirsch, Joseph F. Katt, James Trefil, *The New Dictionary of Cultural Literacy*, 2002 [<http://www.bartleby.com/59/17/postindustri.html>], 20 January 2005.

4. Authors are required to use **bibliography**, numbered and in alphabetical order, as following:

Bibliography

< For books: Author(s): Last name, First name, (Year), *Title*, Place of publication: Publisher.

e.g.: Mișcoiu, Sergiu (2005), *Le Front National et ses repercussions sur l'échiquier politique francais*, Cluj-Napoca: EFES.

Johnson, Pierre; Kranzenstein, Rashela (1995), *From the First Empire to the Second*, Boston: Rufus Publ.

< For studies within a volume: Author(s): Last name, First name, (Year), "The title of the study", in Editor(s): last name, first name (ed.), *The title of the volume*, Place of publication: Publisher, Pages.

Herta Gongola, Laura (2005), "Modelul societății informaționale.O abordare sociologică", in Todoran, Horea (ed.), *Societatea informațională europeană*, Cluj-Napoca: EFES, 36-57

Martin, François; Morley, Frank (1983), "Spaces of Belonging" in Horowitz, Stanley; Kocsis, Ibolya (eds.), *Identity, Belonging, and Social Behaviour*, London: Identitas, 78-114.

< For studies in periodicals: Author(s): Last name, First name (Year), "The title of the study" in *Title of the periodical*, Number, Volume (optional), Pages.

Herta Gongola, Laura (2005), "An Interpretation of Romanian-Yugoslav Relations according to Frederick H. Hartmann's Cardinal Principles" in *Studia Europaea* no. 2-3, 107-120

Mișcoiu, Sergiu; Tătărău, Marina (2004), "Sur les avancées timides et les promesses risquées de la révision constitutionnelle roumaine" in *Politeia*, no. 5, 35-45

< For electronic materials: Author(s): Last name, First name (Year) (if applicable),
The title of the study [complete web address], Date consulted.

Hirsch, E. D.; Katt, Joseph F.; Trefil, James (2002), *The New Dictionary of Cultural Literacy* [<http://www.bartleby.com/59/17/postindustri.html>],
20 January 2005

Marketing Glossary Dictionary

[<http://www.marketingpower.com/mg-dictionary-view2464.php>],
19 January 2005

Submitted papers should be sent either by regular mail (accompanied by a CD) to:

Studia Europaea

Faculty of European Studies,
1, Em de Martonne St.,
Cluj-Napoca,
Romania

or by e-mail to the Executive Editor-in-Chief:

Dr. Sergiu Mișcoiu, miscoiu@yahoo.com

The Editorial Staff is looking forward to receiving your papers for times per year: before the **1st of February**, before the **1st of May**, before the **1st of July** and before the **1st of October**. *Studia Europaea* is thankful for the interest you show in this *Call for Papers* and hopes for a future collaboration.