



PENSER LA DÉMOCRATIE DANS UN CONTEXTE MONDIALISÉ : LA GOUVERNANCE À L'ÉPREUVE DU POLITIQUE

Francis Moreault, postdoctorant à la
Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie

Conférence organisée par la Chaire MCD portant le titre « *Gouvernance et démocratie : quel avenir pour la souveraineté ?* » et prononcée le 18 novembre 2004 à l'UQAM.

Depuis quelque temps, la notion de gouvernance est sur toutes les lèvres. On la retrouve en effet non seulement dans les titres des projets développés par les chercheurs universitaires, mais aussi dans les médias. De la gouvernance autochtone : vers le gouvernement responsable amérindien à la gouvernance de l'eau : l'eau est-elle une marchandise?, en passant par la gouvernance mondiale ou globale, la gouvernance territoriale, la gouvernance locale, la gouvernance urbaine, la gouvernance politique, la gouvernance des entreprises, la gouvernance industrielle, la gouvernance des médias, et même la gouvernance de l'opinion publique, le terme semble être devenu le nouveau mot à la mode, le concept privilégié par de nombreux intellectuels et les mass médias. Pourquoi un tel engouement? Mais d'abord encore faut-il savoir qu'est-ce que signifie précisément ce mot? Je vais d'abord examiner la signification étymologique de la notion de gouvernance. Je dégagerai ensuite les conditions sociologiques de son émergence. Dans un troisième temps, j'étudierai les raisons pour lesquelles la gouvernance est actuellement à la mode. Dans un quatrième temps, je tâcherai de dégager l'unité de la notion de gouvernance. Puis dans un dernier temps, nous verrons en quel sens la notion de gouvernance croise la question du politique.

La notion de gouvernance

Examinons d'abord le sens étymologique de la gouvernance. Le mot gouvernance vient de gouverner qui signifie « l'action de piloter quelque chose¹ ». Il n'est pas distinct du mot gouvernement dont l'origine étymologique vient aussi du mot gouverner. À l'origine, la gouvernance et le gouvernement ont donc la même signification. En anglais le mot « *governance* » signifie également «

¹ J. P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Les Presses de science politique, 2002, p. 27. Le mot gouvernance apparaît, semble-t-il, au XIII^e siècle.



l'exercice de l'autorité, du contrôle, de la gestion, du pouvoir de gouverner² ». Il importe de mentionner ce fait parce que le terme de gouvernance est la traduction intégrale de « governance », ce qui est loin d'être négligeable pour comprendre l'importance de la diffusion de ce mot. Le sens étymologique de la gouvernance ne nous aide donc nullement, qu'il soit en français ou en anglais, pour comprendre l'usage récent de ce mot. Mais l'étymologie du mot nous renseigne cependant sur une chose. Elle met l'emphasis sur le mode de gestion des relations humaines, la façon de gérer les relations de pouvoir, les rapports de pouvoir entre les institutions et les acteurs. Bref, elle nous indique que le surgissement de la gouvernance témoigne d'un bouleversement dans les modes de gestion de l'action collective au sein des sociétés contemporaines. Elle pose la question : comment gouverner?

Sur le plan historique, nous savons que le mot gouvernement va s'imposer peu à peu et contribuer à rendre désuet l'usage du mot gouvernance. D'ailleurs, ce terme désigne, selon Le Petit Robert, les « bailliages de l'Artois et de la Flandre³ ». Pour ceux et celles qui se demandent ce qu'est un bailliage, ce mot décrit le tribunal du bailli et le bailli est un « officier d'épée ou de robe qui rendait la justice au nom du roi ou d'un seigneur ». Il est facile de comprendre qu'avec une telle signification, la notion de gouvernance est tombée dans les limbes. Comment expliquer dès lors la résurgence de ce terme? Quelles sont les conditions de sa réapparition?

Les conditions d'émergence de la gouvernance

La notion de gouvernance va redevenir d'actualité autour des années 1990. Pourquoi? Pour comprendre ce retour, il faut identifier certains changements structuraux dans les sociétés occidentales. Je tiens à en identifier deux :

- 1) La vague libérale qui déferle à partir des années 1980 en Occident;
- 2) Le début de l'écroulement de l'empire soviétique à la fin de l'année 1989 lors de la chute du Mur de Berlin.

Examinons d'abord le premier point. On connaît en gros les points forts de cette vague : une remise en question du rôle de l'État et une approche plus libérale de l'économie. Sur le premier plan, on a deux niveaux critiques :

- 1) Le premier concerne le rapport entre l'État et la société civile;
- 2) Le second niveau concerne le réexamen de l'administration publique.

² Webster's Unabridged Dictionary.

³ Le Petit Robert, Paris, Robert, 1983, p. 879.



Examinons le premier niveau. On assiste à une critique de l'État dans sa capacité à gérer le domaine social. Les sociétés occidentales sont constamment travaillées par l'égalité des conditions (la démocratie selon Tocqueville). Le progrès de l'émancipation permet à un nombre croissant d'acteurs de surgir dans le domaine public, là où ils sont vus et entendus par les autres. Cette égalité des conditions favorise donc le développement du pluralisme politique. En se faisant entendre, ces acteurs tiennent, bien entendu, à ce que le politique tienne compte de leurs opinions dans la prise de décision. Ainsi, le gouvernement doit être sensible à la multiplicité de ces acteurs qui agissent et se concertent dans le processus décisionnel. Bref, le gouvernement n'est pas le seul acteur décisionnel, il doit développer une approche plurielle et interactive du pouvoir afin de tenir compte de ces différents points de vue.

En outre, les sociétés occidentales sont aussi travaillées par l'individualisme (ce doux sentiment paisible qui anime les individus et les incite à laisser la société à elle-même), et le multiculturalisme. Face à des sociétés de moins en moins homogènes sur le plan social et culturel, comment l'État doit-il gérer le multiculturalisme qui compose la société? Comment doit-il rendre compte des demandes sociales provenant du développement du multiculturalisme? Est-il capable de répondre à ces demandes croissantes? Ou doit-il plutôt répondre à ces demandes? Ne doit-on pas dès lors faire davantage appel à des organismes communautaires ou locaux qui, non seulement connaissent mieux les besoins des citoyens, mais sont dès lors mieux en mesure de répondre à leurs demandes?

Toujours sur le plan de la relation entre l'État et la société civile, on remarque aussi que les citoyens ont le net sentiment que l'État est de moins en moins en mesure d'assumer l'intérêt général, l'intérêt national? Le bien commun semble s'évanouir au profit d'une intensification de l'individualisme et du multiculturalisme. Il s'ensuit une perte de confiance dans la vie politique, dans la représentativité du politique, ce que d'aucun ont appelé une « crise de légitimité ». Globalement, cette critique de la capacité étatique de gérer le social, travaillé par l'égalité des conditions, l'individualisme et le multiculturalisme, est désignée par de nombreux auteurs comme une « crise de gouvernabilité⁴ ».

Au deuxième niveau, on voit apparaître une critique du mode de gestion hiérarchique de l'État, de sa lourdeur bureaucratique et de son inefficacité. L'enjeu concerne ici la capacité de l'État à se moderniser. La centralisation des décisions politiques est-elle en mesure de répondre à la

⁴ F-X Merrien, « De la gouvernance et des États-providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociales*, no. 155, mars 1998, p. 61. Voir aussi de J. Chevallier, (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.



complexification croissante des sociétés libérales? Le développement du pluralisme sociétal ne rend-elle pas désuet ce mode de régulation? La multiplicité des acteurs sociaux ne souligne-t-elle pas la limite de la gestion autoritaire de l'État? De plus, cette centralisation est aussi critiquée pour son manque d'efficacité. Les résultats des politiques publiques sont-ils à la hauteur des dépenses consacrées à ces projets? Répondent-ils adéquatement aux besoins des citoyens? En un mot, la gestion administrative de l'État est-elle en mesure de répondre aux défis émanant de la société civile?

Au plan économique, le discours libéral exige une plus grande libéralisation des marchés, réclame l'abolissement des frontières douanières. Comment gérer cette libéralisation? Doit-on déréglementer le marché? Faut-il établir des normes transnationales? S'il s'agit d'augmenter le taux de rendement des entreprises, comment augmenter dès lors la compétitivité, l'efficacité des entreprises et la concurrence entre elles? Bien entendu, ces notions étaient déjà présentes depuis très longtemps dans nos sociétés, mais elles vont retrouver un second souffle avec le courant néo-libéral.

Regardons maintenant le second événement, la chute du Mur de « la honte » en 1989. Dorénavant, il n'y a plus, pour les libéraux, qu'un seul modèle de développement politique, économique valable, et c'est le modèle libéral. S'il ne s'agit plus, pour ces derniers, de proposer une forme de société pouvant dépasser le libéralisme politique et économique, il ne reste plus qu'à se concentrer sur les modalités de son épanouissement et de son élargissement. Comment répandre le modèle libéral dans le monde? La fin de l'empire russe va soulever ainsi de nouveau les enjeux constitutifs des relations internationales : les rapports Est-Ouest et les rapports Nord-Sud. Confrontées à la disparition de l'ennemi bolchevique, comment les sociétés occidentales vont-elles concevoir les rapports internationaux? En d'autres mots, comment penser la nouvelle donne politique mondiale? Souvenons-nous que le terme surgit de nouveau dans la bouche de Bush père au début des années 90.

Enfin, la fin de l'Empire soviétique va également soulever des questions au niveau intellectuel, au sein des milieux universitaires. Si le déterminisme historique cher au marxisme scientifique s'avère faux, débouté par l'Histoire elle-même, quel principe explicatif faut-il dès lors évoquer pour comprendre la dynamique mondiale? En d'autres termes, si l'Histoire (la raison historique hégélienne selon laquelle le réel est rationnel et le rationnel est réel) n'est plus le concept principal pouvant rendre compte de l'agir humain, comment est-il possible de rendre intelligible la mondialisation, le vivre-ensemble mondialisé? Cet échec du communisme, de l'historicisme marxiste, pour reprendre le terme de Léo Strauss, est en effet intimement lié à l'effacement du paradigme révolutionnaire. La publication



de l'ouvrage de Soljenitsyne *l'Archipel du Goulag* au milieu des années 70 met fin de façon définitive aux espoirs créés par la Révolution bolchevique en 1917. Nul ne croit plus à l'avènement de la révolution mondiale qui établirait la société sans classe, mettrait un terme à la division sociale, aux inégalités sociales, à l'exploitation de l'homme par l'homme, réconcilierait ainsi l'homme avec lui-même et créerait l'homme nouveau complètement transparent à lui-même, c'est-à-dire ne souffrant plus d'aucune division. Ce projet est dorénavant révolu, en dépit des derniers régimes communistes existant plus ou moins mourant (Chine, Corée du Nord, Cuba et Vietnam). Se développant au milieu des années 70, l'effritement de l'utopie révolutionnaire laisse ainsi l'espace politique à lui-même, c'est-à-dire le devenir non seulement des sociétés occidentales, mais aussi des autres sociétés est devenu illisible ou du moins particulièrement nébuleux. Dans ce contexte, comment donner un sens à la mondialisation? Comment penser l'action politique dans un monde désenchanté de l'hégélianisme historique⁵?

Résultant du déferlement du libéralisme politique et économique et de la défaite du régime communisme soviétique, la gouvernance constitue en quelque sorte des réponses aux problèmes soulevés par ces deux événements. Je voudrais examiner ici trois de ces réponses. La première est celle que donnent les théoriciens de la gouvernance face au problème de la « crise de la gouvernabilité », c'est-à-dire la gouvernance politique; la seconde, qui inspire fortement la première, concerne la gouvernance d'entreprise et la dernière est la gouvernance mondiale.

Comment penser l'exercice de l'action publique?

Comment résoudre « la crise de la gouvernabilité »? Devant la montée constante et diversifiées des demandes surgissant de la société, l'État se voit de moins en moins capable de répondre à la totalité de ces demandes. Mais refusant en fait surtout de répondre à toutes ces demandes, il tient à ouvrir le dialogue avec la pluralité des acteurs constitutifs de la société civile. Incapable de dégager une norme commune, l'État désire favoriser la collaboration et la négociation entre les acteurs afin de résoudre les problèmes d'ordre sociaux ou économiques. Il devient en quelque sorte un médiateur entre ces acteurs⁶, entre des « réseaux » d'acteurs. C'est dans ce sens que l'État encourage le développement de partenariat entre les acteurs publics et les acteurs privés⁷. Autrement dit, le gouvernement classique,

⁵ M. Gauchet, « Les tâches de la philosophie politique », *Revue du Mauss*, no. 19, 2002, p. 275-303.

⁶ J. Kooiman, (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

⁷ G. Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 19-30.



parlementaire, tel que nous le connaissons, confronté à la complexité croissante des sociétés, ne voit plus comment dégager une normativité du vivre-ensemble, se tourne vers la gouvernance. Ce qui fait dire à d'aucuns qu'il n'y a pas de gouvernance sans gouvernement. La gouvernance désigne donc « les modes de gouvernement et la manière de gouverner », tandis que le gouvernement est caractérisé par « les institutions et les agents chargés de gouverner, les gouvernants⁸ ». Au sein de la gouvernance, le gouvernement est un acteur public, mais il n'a pas forcément un rôle central. On peut définir la gouvernance politique de la façon suivante : « Elle favorise les interactions État-Société, en offrant un mode de coordination entre des acteurs sociaux caractérisés par la multiplicité et la fragmentation – administration publique, groupe de pression, mouvements de citoyens, associations de consommateurs –, pour rendre l'élaboration de l'action publique plus efficace »⁹. Cette gouvernance politique est la traduction anglaise de *modern governance*.

On peut comprendre, me semble-t-il, cette volonté d'améliorer « l'efficacité » de l'action publique de deux façons. La première touche le désir d'augmenter la participation populaire, la démocratie participative; la seconde consiste plutôt à vouloir augmenter la « productivité » de l'action. Dans ce cas-ci, on est dans une logique technique, instrumentale sur les finalités, les résultats de l'action. Dans le premier cas, on s'inscrit dans le processus de la valorisation du débat public, tandis que dans le second cas, on a une vision gestionnaire de l'action, une approche « management » de l'agir politique.

Sur le premier plan, si les citoyens expriment un sentiment d'étrangeté face à la vie politique, un effort va être consenti pour multiplier de nouveaux corps politiques dans lesquels l'agir politique des citoyens s'expriment. Ces nouvelles formes d'action politique vont s'inspirer fortement de ce qu'on appelle la démocratie délibérative très populaire dans les milieux anglo-saxons. Sur ce point, je crois que Loïc Blondiaux a très bien résumé cette théorie qui prévaut actuellement : « Valorisation du débat et de la négociation, inclusion d'une pluralité d'acteurs, attention aux procédures, recherche du consensus¹⁰ ». Cette conception de la démocratie délibérative s'inspire fortement de la théorie de l'agir communicationnel de Habermas dont elle-même puise dans celle de Rawls. Pour ce dernier, des hommes doués de raison peuvent parvenir à fonder en raison les conditions transcendantales

⁸ B. Jessop, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue internationale des sciences sociales*, op. cit., p. 32-34.

⁹ A. Kazancigil, « Gouvernance et science : modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché », *Revue internationale des sciences sociales*, op. cit., p. 75.

¹⁰ Loïc Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine? », *Projet*, no. 268, décembre 2001, p. 86.



(autrement dit les procédures) de possibilité à l'argumentation. Par là, ils sont en mesure de parvenir à un consensus et donc à une prise de décision¹¹.

Au second plan, la vision gestionnaire de l'action s'inscrit dans la critique exercée à l'égard de l'État. Depuis une bonne dizaine d'années, des voies se sont élevées pour rejeter la gestion hiérarchique de l'État. Critiquer la lourdeur bureaucratique de l'État, son inefficacité, sa tendance à gaspiller l'argent des contribuables n'a rien de nouveau. Ces clichés sont inlassablement répétés depuis des années. Néanmoins un véritable effort de modernisation de l'État a été poursuivi par la classe politique depuis les années 1990. On n'a qu'à penser ici la création du Secrétariat à la déréglementation en 1998 par le gouvernement de Lucien Bouchard qui est devenu, par la suite, le Secrétariat à l'allègement réglementaire, visant à réduire le nombre d'actes administratifs (la « paperasse ») dans l'appareil gouvernemental. Plus près de nous, on peut penser bien sûr à la « réingénierie » du gouvernement Charest. Ce mot est une autre façon de décrire le projet de modernisation de l'État, lui-même communément appelé la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Elle se distingue de la vision traditionnelle de l'administration publique sur six points¹² :

- 1) On travaillait, au sein de l'administration publique traditionnelle, avec des citoyens, tandis, qu'au sein de la Nouvelle Gestion de l'Administration Publique (NGP), on travaille maintenant avec des clients;
- 2) Cela signifie que l'on va implanter dorénavant, au sein de l'État, des techniques de gestion administrative telles qu'on les retrouve dans les facultés des sciences administratives. L'administration publique traditionnelle était structurée par le modèle wébérien de la bureaucratie qui impliquait une gestion hiérarchique et autoritaire des rapports entre les fonctionnaires. La décision émanait du sommet et était transmise aux instances subalternes. La NGP réclame, elle, une plus grande souplesse organisationnelle dans laquelle les fonctionnaires ont plus de responsabilité dans les

¹¹ Dans cette catégorie, on retrouve aussi, me semble-t-il, Gilles Paquet qui voit dans « l'idéologie de la participation » la possibilités de développer les libertés positives et donc de faire de la gouvernance un modèle d'apprentissage s'incarnant dans une éthique pragmatique. Gilles Paquet, « La gouvernance en tant que manière de voir », dans L. Cardinal et C. Andrew (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 32.

¹² Je reprends ici essentiellement l'analyse de M. Charih et L. Rouillard., « The New Public Management », dans M. Charih et A. Daniels, (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada/Nouveau management public et administration publique au Canada*, Montréal/Toronto, École nationale d'administration publique/L'Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27-45.



prises de décision. Le processus décisionnel n'est plus nécessairement linéaire et unilatéral;

- 3) Les valeurs mises de l'avant par la NGP vont être ainsi l'entrepreneurship, la flexibilité, la créativité et la liberté de l'entrepreneur, tandis que l'administration publique traditionnelle misait, elle, sur la responsabilité ministérielle, la prudence, la stabilité et la probité;
- 4) Mais c'est principalement au niveau du vocabulaire que le changement est le plus significatif. Auparavant, les fonctionnaires utilisaient des notions comme l'intérêt public, l'égalité sociale, et la démocratie, alors que les ténors de la NGP parlent, eux, de service aux clients, de qualité de ces services, c'est-à-dire que les programmes gouvernementaux doivent parvenir à leurs objectifs et donc obtenir des résultats probants afin de satisfaire les clients. Dans ce sens, la NGP met en œuvre des processus de privatisation;
- 5) La culture de la NGP s'inspire dès lors grandement de ce qui se fait dans la grande entreprise privée et finalement;
- 6) Il s'agit pour les tenants de la NGP de réduire la taille de l'État afin d'alléger sa structure. On va ainsi favoriser la décentralisation.

Fondée sur l'articulation de rapports à des clients, misant sur l'entrepreneurship, recherchant l'action par résultat et un État minimal, la NGP fait, bien entendu, penser aux thèses défendues par les théoriciens du management, développées en économie. La gouvernance a d'abord, en effet, été conçue par des économistes. On doit plus précisément ce terme à un économiste américain du nom de Ronald Coase qui, en 1937, a écrit un article « *The Nature of the Firm*¹³ ». En gros, il se demandait, dans cet article, comment réduire les coûts de transaction. Deux méthodes sont généralement employées : le marché ou les organisations. Pour Coase, il est parfois plus utile d'utiliser l'organisation ou l'entreprise que le marché pour réduire ces coûts. Les procédés mis en œuvre par l'entreprise pour parvenir à cette fin, Coase les appelle « gouvernance¹⁴ ». Autrement dit, la gouvernance désigne « les coordinations

¹³ R.H. Coase, « The Nature of the Firm », dans O. Williamson et S. Winter (dir.), *The Nature of the Firm*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 18-33.

¹⁴ La gouvernance désigne « les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants ». *Ibid.*



internes à des grandes entreprises visant à réduire les coûts de transaction¹⁵ ». C'est ce que les Américains vont appeler la *corporate governance*, traduit en français par la « gouvernance d'entreprise ». Bien que ce terme était déjà employé dans les années 1930, il va falloir attendre les années 1980-1990 pour qu'il reçoive l'attention qu'on lui connaît¹⁶. À partir de ces années, il s'agit, nous l'avons vu, de libéraliser le marché afin d'accroître la rentabilité des entreprises. Pour atteindre cet objectif, les penseurs de management vont remanier la gestion des entreprises dans le but de l'alléger et de l'assouplir. Dans ce sens, on va développer le travail autonome, faire appel à des sous-traitants, des contractuels et des pigistes. Il faut donc scruter les « coordinations internes » des entreprises, les moyens au sein des entreprises pour réaliser cet assouplissement des structures organisationnelles. C'est bien la réappropriation du procédé de « coordination interne » constitutive de la définition de la gouvernance qui explique la reprise de ce mot par les théoriciens du management. Elle permet de répondre à la question : comment accroître l'efficacité de l'action publique? La notion de gouvernance d'entreprise va ainsi s'imposer pour désigner ce nouveau mode de régie d'entreprise, de management.

On comprend ici en quoi la gouvernance politique s'inspire de la gouvernance d'entreprise : les deux recherchent à établir des nouveaux modes de gestion, de régulation dans leur domaine d'activité respective. Le gouvernement cherche à établir de nouveaux partenariats avec les acteurs sociaux, tandis que l'entreprise vise à rationaliser ses effectifs. Pour le premier, la gouvernance permet de gérer cette pluralité d'acteurs, alors que pour la seconde, la gouvernance permet de réduire les coûts de gestion des ressources humaines. En outre, la reprise de la gouvernance permet au politique de répondre aux critiques libérales de la bureaucratie. Face à la critique de la lourdeur de l'appareil bureaucratique, la NGP répond par un assouplissement de la structure organisationnelle de l'État en décentralisant les processus de décision et en réduisant le nombre d'actes administratifs; face à la critique de l'inefficacité des programmes publics, elle répond par l'élaboration de programmes axés sur les résultats, sur la qualité des services à offrir aux clients. Par là, le politique trouve dans la gouvernance d'entreprise un excellent tremplin pour moderniser l'administration publique. Il est clair que la gouvernance imbrique étroitement le politique avec le monde de l'économie.

¹⁵ Dominique Lorrain, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, nos 80-81, décembre 1998, p. 87.

¹⁶ Notons ici que Coase va obtenir le prix Nobel d'économie en... 1991. La redécouverte par les économistes de sa « théorie » de la gouvernance m'apparaît significative dans l'attribution tardive de ce prix.



En dernier lieu, la gouvernance va constituer une réponse au bouleversement créé par la chute des sociétés communistes. L'écroulement de ces sociétés met fin à la guerre froide et fait surgir de nouveau la question de l'ordre international, de la mondialisation. Quel mouvement attribuer à cet ordre? Essentiellement, la réponse des Occidentaux consiste à promouvoir le plein épanouissement du modèle libéral. La fin des régimes marxistes est donc la condition de possibilité de l'actualisation de la mondialisation, c'est-à-dire de l'expansion du libéralisme. Comment favoriser l'élargissement planétaire du libéralisme? C'est ici que la notion de gouvernance mondiale ou globale est d'un grand secours. Pour comprendre ce point, examinons une définition de la gouvernance mondiale, telle qu'elle est énoncée par la Commission sur la gouvernance globale, créée par l'ONU. Pour cette Commission, la gouvernance est :

...la somme des nombreuses façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu qui permet de concilier des intérêts divers ou conflictuels et de mener une action en coopération. Elle englobe les institutions et régimes formels habilités à imposer l'exécution de leurs décisions aussi bien que les arrangements informels dont des individus et des institutions sont convenus ou qu'ils perçoivent comme répondant à leur intérêt¹⁷.

Par là, on voit bien que la gouvernance n'est au fond qu'un mode de gestion, d'une part, de l'action collective entre les États et d'autre part, entre ces derniers et les organisations internationales. Elle promeut le développement de processus décisionnels afin de régler les conflits entre les acteurs internationaux dans le but, bien entendu, de concilier les intérêts qui animent chacun de ces acteurs respectifs. Par là, cette définition, en fin de compte purement formelle de la gouvernance permet à tous les intervenants, quels qu'ils soient, d'y intégrer leur vision particulière de la gouvernance. Ainsi, les organismes internationaux comme la Banque Mondiale et le Fond monétaire international, ou encore l'Organisation mondiale du commerce ont vu dans la gouvernance un excellent outil pour promouvoir les réformes libérales qu'ils souhaitent voir appliquer aux pays en développement. Pour d'autres, la gouvernance mondiale offre la possibilité au sein même de sa définition de penser les conditions d'une autre mondialisation non soumise au « raz-de-marée » libéral. Cette tendance est, bien sûr, fort bien illustrée par les mouvements altermondialistes.

Définition poreuse et très souple, la gouvernance séduit néanmoins, une fois de plus, par sa capacité à poser la question de « l'action en coopération ». Comment coordonner les intérêts des divers

¹⁷ *Commission On Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 2.



États qui se manifestent lors des Congrès internationaux? C'est à cette question que la gouvernance globale s'efforce de répondre. En un mot, la gouvernance globale permet de relancer le débat public sur les modalités de gestion de l'ordre mondial et donc sur la perspective essentiellement libérale du monde.

Enfin, nous avons mentionné que la chute du régime soviétique pose au niveau intellectuel certaines questions. Si l'Histoire (la raison historique hégélienne) n'est plus en mesure de conférer du sens aux agissements des hommes, comment doit-on comprendre l'action politique? À cet égard, nous assistons depuis le début des années 1980 à ce qu'il est convenu d'appeler « le retour du politique » ou encore de la « philosophie politique ». Ce retour traduit, entre autres, une volonté des intellectuels, des universitaires de renouer avec la question de la fondation politique. Quelle est la nature du pouvoir? Comment une société humaine conditionnée par la pluralité peut-elle penser son unité? Comment peut-on fonder un monde commun? Comment penser l'action dans un monde incertain? Toutes ces questions mettent de l'avant le problème du vivre-ensemble. (C'est la raison pour laquelle des mots comme démocratie, individualisme et droits de l'homme vont de nouveau surgir à partir des années 1980). L'apparition de la notion de gouvernance s'inscrit, me semble-t-il, dans ce mouvement de retour du politique, de la pensée politique. C'est pourquoi il est repris par les chercheurs universitaires. Posant le problème du mode de régulation de l'agir collectif, la gouvernance actualise, comme le fait la philosophie politique, la question de la coordination des actions humaines dans un monde fragmenté. Elle reprend, en un mot, la même question soulevée par la philosophie politique : comment penser l'exercice de l'action politique?

L'unicité de la gouvernance

Quel est le point commun à toutes ces conceptions, ces définitions de la gouvernance? Quel est le point nodal sur lequel la gouvernance politique, la gouvernance d'entreprise et la gouvernance mondiale ou globale se rejoignent? Pour Gaudin, ces différents types de gouvernance se rejoignent sur trois mots : modernisation, renouveau et changement¹⁸. Il s'agit ici de procéder à la modernisation de l'État, mais aussi dans ses rapports avec la société. Il faut insuffler un vent de renouveau et de changement au sein même de l'État, mais également dans ses relations avec la société civile. Nous retrouvons donc ces trois termes dans la gouvernance, mais ce sont des attributs à cette dernière. Gaudin ne donne pas une définition unique de la gouvernance.

¹⁸ J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 110.



Pour sa part, G. Stoker estime que la gouvernance tend « à créer les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective¹⁹ ». Autrement dit, la gouvernance devient une notion de référence pour penser les transformations des formes de l'action publique, des façons de gouverner la société. Consécutives à la multiplicité des acteurs agissant, ces transformations soulèvent la question de la régulation effective des rapports sociaux. La gouvernance s'efforce de dégager les conditions de possibilité à l'expérience de cette régulation. Elle « fournit donc pour lui un cadre de référence et des principes d'organisation aux analystes et aux praticiens des affaires publiques²⁰ ». Ainsi on peut, en somme, lui attribuer trois caractères principaux²¹ :

- 1) La recherche de l'État minimal;
- 2) Elle s'inspire du modèle de gestion de l'entreprise privée, c'est-à-dire une volonté d'abattre les hiérarchies afin que les relations de pouvoir soient plus souples, fondées sur le dialogue, la négociation et le compromis. Cela implique donc un désir d'éliminer le conflit pour le remplacer par des pratiques délibératives;
- 3) Il y a une « bonne gouvernance », la gouvernance libérale qui réclame « une gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières dans des buts de développement équitable et durable²² ».

Enfin, si on examine chacune des trois définitions de la gouvernance que je vous ai présentées, une notion est commune aux trois définitions : ces trois types de gouvernance partagent la tâche d'offrir « un mode de coordination » entre les acteurs publics et/ou privés afin de « rendre l'élaboration de l'action publique plus efficace ». Les critères énumérés plus haut constituent les conditions d'actualisation de ce mode de coordination nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'agir politique.

Le politique à l'épreuve de la gouvernance

En quel sens la notion de gouvernance croise-t-elle le chemin du politique? Examinons cette question à l'aune du débat sur l'État et la démocratie. De ce point de vue, les positions sont assez tranchées. Si on omet bien entendu les néo-libéraux, vous avez d'un côté ceux qui estiment que les prérogatives de l'État sont fortement grugées par la société de marché, tandis que pour d'autres (mais ils sont beaucoup moins nombreux), le mode de régulation étatique traditionnel est certes remis en

¹⁹ G. Stoker, *op. cit.*, p. 19.

²⁰ *Ibid.*, p. 28.

²¹ Je m'inspire ici librement de R.A.W. Rhodes, « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, vol. 44, no. 4, p. 652-667.

²² Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance*, Paris, PUF, coll. « Que-sais je? », 2003, p. 40.



question, mais il est loin d'être évanescent. Pour le dire autrement, l'État est loin, au sein de la seconde interprétation, d'être réduit à une peau de chagrin, demeurant plutôt « une réalité incontournable qui fonctionne au demeurant non de manière strictement étatique mais selon des arrangements massivement contrôlés et réglementés par l'État²³ ». Pour les tenants de la première interprétation, il faut, en revanche, reprocher à la gouvernance politique son « tropisme technocratique et sa prétention à gouverner en excluant le politique, à travers un mode de décision analogue à celui du marché²⁴ ». Dans ce cas-ci, la gouvernance est radicalement anti-politique. L'argument sur lequel repose la différence de lecture est d'une part, les dépenses publiques et d'autre part, le pouvoir de réglementation de l'État. Chez les contempteurs de l'État libéral, il est évident que le budget de l'État tend à décroître de pair avec la diminution du nombre de règlements. L'État voudrait ainsi se décharger de ses responsabilités et les attribuer aux citoyens. Par contre, il semble bien que pour certains sociaux-démocrates, tels que Yvon Thériault, l'État est certes « attaqué » par les forces du domaine privé, mais ils estiment néanmoins que les dépenses publiques demeurent largement élevées et les normes tout aussi nombreuses. Loin de disparaître, l'État reste un acteur incontournable qui continue à produire pour l'essentiel du social.

Dans le même sens, le débat sur la gouvernance se fait aussi sur la question de la démocratie. Là encore, les arguments, me semble-t-il, ne font pas dans la nuance. S'il est vrai que la figure du citoyen est grugée par celle du consommateur, il n'en reste pas moins que l'exercice de la démocratie parlementaire demeure sain. Par contre, pour les autres, et ils sont plus nombreux, la démocratie tend à se vider peu à peu de son contenu. S'il ne s'agit plus, pour les tenants de la NGP, que de servir des clients et non pas des citoyens²⁵, il va de soi que l'exercice même de la démocratie tend à s'évanouir²⁶. Le sort de la démocratie délibérative n'est guère mieux. Pour Loïc Blondiaux, « la procéduralisation de l'action publique répond moins en pratique à une exigence de démocratie qu'à une contrainte

²³ F-X. Merrien, « De la gouvernance et des États-providence contemporains », *op. cit.*, p. 65.

²⁴ A. Kazancigil, *op. cit.*, p. 76. Cf. aussi C. H. De Alcantara, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 109-118. Et A. Osmont, « La gouvernance : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nos 80-81, décembre 1998, p. 19-25.

²⁵ F. Piron, « L'État et ses citoyens-clients. Ou quand le service aux citoyens ne rend pas service à la démocratie », *Argument*, vol. 5, no. 2, printemps-été 2003, p. 82-89. J'ai répondu aux arguments de Piron dans F. Moreault, « Vers une nouvelle société unidimensionnelle? », *Argument*, vol. 6, no. 1, automne 2003– hiver 2004, p. 141-148.

²⁶ Jules Duchastel, « Du gouvernement à la gouvernance. Crise ou ajustement de la régulation néolibérale? », dans J. Duchastel et R. Canet (dir.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?*, Outremont, Athéna, 2004, p. 17-47.



d'efficacité politico-administrative²⁷ ». Pour enfoncer le dernier clou, on retrouve chez Guy Hermet un rejet encore plus radical de la gouvernance. Reprenant les thèses de Marcel Gauchet pour qui les droits de l'homme ne sont pas une politique, la gouvernance témoignerait d'un « désenchantement de la politique ». Hermet voit dans la gouvernance l'expression du mépris du libéralisme pour la souveraineté populaire. La gouvernance désignerait une nouvelle manière pour les régimes libéraux d'exprimer leur crainte à l'égard du suffrage universel. La gouvernance viserait donc « à s'affranchir de la contrainte démocratique ou de la pression de la base de chaque secteur²⁸ ». C'est pourquoi le système politique libéral est un système, dit-il, à « pluralisme limité » qui caractérise les régimes autoritaires. La seule différence qui existerait entre les régimes à gouvernance démocratique et les régimes autoritaires, comme celui de Franco, par exemple, serait que ce pluralisme limité se trouverait « circonscrit à des fins principalement idéologiques » chez les seconds, tandis qu'il sert « un but fonctionnel ou technique afin d'améliorer le rendement de l'appareil de direction d'un pays » chez les premiers. Dans ce contexte, la démocratie n'est plus qu'un terme « stratégique assez vide de sens ».

La critique radicale de l'État démocratique

On le constate, la gouvernance a plutôt mauvaise presse chez les penseurs en sciences humaines ou sociales. Pour sortir de cet état de déni du politique, d'aucuns ont souhaité le développement d'une démocratie radicale, d'une contestation radicale de la gouvernance politique. Je voudrais examiner brièvement une de ces réponses. Celle de Miguel Abensour. Pour ceux et celles qui ne le connaissent pas, il dirige la collection « Critique de la politique » à Payot. Il a été membre de la revue *Libre* avec Gauchet, Castoriadis, Lefort et Pierre Clastres. Il est connu pour avoir fait connaître les penseurs de l'École de Francfort. Il est un bon critique de Lévinas et il a beaucoup écrit sur l'utopie, le héros et le totalitarisme et plus généralement sur l'idée de domination. Je pense que l'on peut cerner sa pensée en identifiant deux points : 1) un Contre Hobbes et 2) une conception sauvage de la démocratie. Ce que je veux démontrer, c'est que, nous le verrons, la critique incessante de l'État qui est au cœur de la pensée de Abensour a nourri, me semble-t-il, les critiques libérales adressées à l'État. Autrement dit, la critique faite par Abensour de l'État a contribué indirectement aux réflexions qui ont présidé à la NGP.

Dans sa critique de Hobbes, Abensour reprend deux auteurs : Pierre Clastres et Emmanuel Lévinas. Pour le besoin de l'exposé, on peut se contenter d'examiner la pensée du premier. On sait que

²⁷ L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 88.

²⁸ Guy Hermet, « Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, no. 1, février 2004, p. 175.



chez Hobbes, la guerre de tous contre tous sévit dans l'état de nature. Ce conflit généralisé est un état de pré-société qui peut aboutir à une destruction totale de l'humanité. Pour mettre fin à ce conflit, il faut édifier un État politique dont le pouvoir est fondé sur la domination qui chevauche la société.

Face à cette lecture de l'état de nature, Clastres répond que, dans les sociétés primitives, la présence de la guerre ne signifie pas qu'elles ne sont pas des sociétés historiques. Elles le sont dans la mesure où la guerre est là pour empêcher précisément l'avènement de l'État. Ces sociétés refusent en effet l'émergence de la division sociale et donc du pouvoir coercitif. Clastres voit ce refus dans le fait où la fonction principale du chef n'est pas celle d'exercer un pouvoir dominant. Il est un « faiseur de paix », généreux de ses biens et bon orateur. De tous les membres de la société, il est celui qui est le moins « riche » dans le sens où il est celui qui possède le moins de biens matériels. Par là, cette pratique de « dépouillement systématique » empêche que le chef s'érige comme un être surplombant la société. Ainsi, le propre des sociétés primitives, des sociétés contre l'État est le refus de la division entre gouvernants et gouvernés et donc de l'émergence d'un pouvoir coercitif.

Pour Abensour, Clastres développe ainsi « un Contre-Hobbes », c'est-à-dire la guerre n'est pas un phénomène naturel, elle est une institution politique dont l'objectif est d'éviter l'apparition de l'État.

Ce qui séduit Abensour dans les travaux de Clastres, c'est cette possibilité de ne pas identifier le pouvoir à la domination et donc de fonder le politique sur l'égalité. Abensour refuse toute relation hiérarchique entre les hommes; il veut instaurer des rapports égalitaires entre eux.

S'inspirant des travaux de Clastres, Abensour se tourne dès lors du côté de Lefort. On retrouve en effet cette idée du refus d'une conception hiérarchique du pouvoir dans la théorie lefortienne de la démocratie sauvage. Depuis les années 80, Lefort ne cesse de penser cette question dans le rapport dialectique démocratie-totalitarisme. L'objectif majeur du système totalitaire est de mettre un terme à la division de la société, tandis que la démocratie est précisément cette société qui permet en revanche de laisser surgir cette division. Ainsi, elle inaugure, selon la belle expression de Lefort, « une dissolution des repères de la certitude » qui implique une indétermination ultime quant aux fondements du pouvoir, de la loi et du savoir. Dès lors, le travail de cette démocratie ne consiste pas à instaurer l'État, la domination, mais la liberté.

Récusant la prétention totalitaire à assujettir les hommes à la totalité, à la volonté de l'Égocrate, Lefort affirme, soutient Abensour, que la démocratie ne laisse pas seulement surgir un questionnement perpétuel, une interrogation infinie, elle est également sauvage. Par la notion de sauvage, il faut



comprendre une action politique spontanée, surgissant entre le passé et l'avenir et anarchique dans le sens où elle n'est guidée par aucun principe régulateur. Une grève est sauvage par exemple lorsqu'elle est déclenchée de façon impromptue et va à l'encontre des règles et des procédures de la convention collective. L'agir politique est sauvage dans la mesure où elle défie les normes en vigueur.

Finalement, la démocratie lefortienne n'est pas seulement indéterminable et sauvage, elle est aussi libertaire. Par là, Lefort désigne, selon Abensour, celui qui ose se prononcer quand tout le monde se tait. C'est le contradicteur public qui n'a pas peur de rompre le silence pour faire entendre la voie de la liberté.

Au total, la démocratie chez Lefort est sauvage et libertaire, estime Abensour, parce qu'elle se pratique en dehors de l'État, ne peut donc être réduite aux institutions politiques qui forment l'État moderne.

C'est dans ce sens-là qu'Abensour, en se réappropriant la théorie politique de Lefort, rejoint les critiques libérales de l'État. S'il s'agit pour les néo-libéraux d'instaurer un État minimal, il s'agit chez Abensour de fonder le politique hors de l'État²⁹. Bien sûr, Abensour ne partage pas l'objectif des tenants de la NGP, c'est-à-dire celui d'améliorer l'efficacité des pratiques administratives de l'État; son objectif est celui de fonder la liberté. Mais néanmoins, je pense que la critique incessante d'une certaine gauche française à l'égard de l'État, de son pouvoir de domination, de sa structure hiérarchique, constitue une condition favorable à l'essor du discours de la gouvernance. Paradoxalement, la gauche déteste la gouvernance néolibérale, mais elle nourrit ce courant en laminant la légitimité étatique. Les néolibéraux non pas le monopole de la rhétorique anti-étatique, elle est également partagée par certains penseurs libertaires.

Conclusion

Au début de notre travail, je me suis demandé comment pouvait-on améliorer la régulation de l'action publique. Les « théoriciens » de la gouvernance s'efforcent de répondre à cette question en posant les conditions à l'exercice de la gouvernance. À l'égard de la gouvernance politique, il s'agit de faciliter la collaboration entre l'État et la société civile dans le but non seulement de rendre plus souple cette dynamique mais aussi afin d'améliorer la régulation sociale. D'autre part, il faut aussi assouplir les structures étatiques, réduire les hiérarchies pour accroître l'autonomie et les responsabilités des

²⁹ Miguel Abensour, *La démocratie contre l'État. Marx et le moment machiavélien*, PUF, coll. « Les Essais du Collège international de philosophie », 1997.



CONFÉRENCES DE LA CHAIRE MCD – NOVEMBRE 2004

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie
<http://www.chaire-mcd.ca/>

fonctionnaires afin de rendre de meilleurs services aux citoyens. Pour les tenants de la gouvernance d'entreprise, il faut augmenter l'efficacité de la régie interne des compagnies. Enfin, il s'agit, dans le cas de la gouvernance mondiale, de réduire les barrières économiques et politiques entre les États dans le but d'augmenter les échanges commerciaux entre les pays et favoriser l'accroissement des richesses.

De la gouvernance politique à la gouvernance mondiale, en passant par la gouvernance d'entreprise, nous avons vu que le politique est dilué au sein de cette mouvance globalisante, ce qui réjouit les néolibéraux, mais déprime les libertaires. Malheureusement, ces derniers ont contribué à leur propre malheur en se rebiffant constamment contre les pratiques hiérarchiques et autoritaires de l'État. Démonétiser les néolibéraux est une tâche relativement peu exigeante, il en est autrement de l'autoréflexion qui, elle, demande un effort plus soutenu...

NOTE IMPORTANTE

Si vous désirez citer ce document, nous vous prions de bien vouloir utiliser la référence complète dans le format suivant :

Moreault, Francis, 18 novembre 20034. « Penser la démocratie dans un contexte mondialisé : la gouvernance à l'épreuve du politique », *Conférences de la Chaire MCD*. En ligne. <<http://www.chaire-mcd.ca/>>.

Les idées exprimées dans ce document n'engagent que l'auteur. Elles ne traduisent en aucune manière une position officielle de la Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie.