

Un histoire politique de la gouvernance

Congrès ASPB

Leuven-la-Neuve, 25 avril 2008

Bonjour et merci

Un thème important de cet atelier est l'élaboration et la diffusion de concepts porteurs dans les relations internationales. J'aimerais explorer ce thème à travers une discussion du concept de la *gouvernance*.

Ce concept est particulièrement intéressant car il nous montre le rapport assez complexe entre l'évolution du monde et les discours et théories académiques. C'est certainement vrai que dans certains cas la réflexion intellectuelle peut ensuite faire bouger et changer le monde. Marx disait bien dans ces *Thèses Sur Feuerbach* que c'était aux philosophes non pas seulement d'interpréter le monde mais aussi de le changer. Mais ce n'est pas toujours le cas. Et avec la gouvernance nous avons je crois un concept qui a servi à rationaliser et donner sens à une évolution concrète et très ouvertement politique. Quand on utilise ce terme gouvernance c'est donc avec un lourd bagage historique.

Exemples et définitions de gouvernance

C'est difficile d'échapper au terme gouvernance. Un des clichés les plus répétés ces dernières années en relations internationales ce que nous allons du *gouvernement à la gouvernance*, qui veut dire essentiellement l'affaiblissement et la décentralisation de l'état-nation comme acteur dans la politique internationale. Dans les travaux d'institutions internationales comme la Banque Mondiale et le FMI, on parle très souvent de la *bonne gouvernance*. Et la semaine dernière, dans un discours cléf sur la politique étrangère à Boston, le premier ministre Britannique Gordon Brown a parlé d'un besoin croissant pour une réforme de la *gouvernance internationale*.

Mais ce n'est pas seulement en relations internationales que ce term est partout. La politique nationale est maintenant compris a travers cette grille de gouvernance et c'est la ou la définition de la gouvernance commence a se compliquer.

En relations internationales le term gouvernance est évoqué sans beaucoup de précision. Ca veut dire *grosso modo* une action quelconque faite en dehors du cadre étatique, et qui demande de la coopération entre nations. Si vous voulez, la gouvernance c'est ce que nous avons à l'époque de *l'interdépendence* entre nations. Mais la gouvernance est aussi évoqué comme *synonyme pour la complexité* et l'expansion dans le nombres et types d'acteurs dans les relations internationales. James Rosenau nous explique que l'importance du term gouvernance vient du fait que le monde d'aujourd'hui est trop complexe pour le comprendre à travers des logiques plus unifiante et singuliere. La gouvernance est un term vague pour un monde qui manque de clarté et de transparence.

Mais à l'échelle nationale la gouvernance décrit une mode assez particulière de gouverner et de faire la politique. David Runciman écrit que gouvernement veut dire le regne de l'homme (rule of men) tandis que gouvernance veut dire *l'administration des choses*. Il y a quelque chose dans cette distinction - *l'anonymat de la gouvernance*. Quand au définitions, on parle de gouvernance comme etant un alternatif à une vision trop centralisé de la politique. L'idée que l'état est le maitre et peut diriger et gouverner la société est décrite comme une idéalisation dangereuse et jacobine de la politique. La gouvernance fait reference *l'absence de hiérarchie* dans la politique nationale et le besoin d'inclure divers acteurs et participants a travers des *réseaux*. La gouverance, en bref, nous présente une vision de la politique qui est a l'opposée de celle de la souveraineté, ou la politique se concentre autour d'une autorité finale. C'est le politologue francais, Zaki Laidi, qui a developpé cette opposition entre le gouvernance et la souveraineté.¹

Explication principale: adaptation à la mondialisation

Pourquoi est-ce que la gouvernance est devenu, dans les dernières années, une grille tellement populaire pour comprendre le monde? L'explication principale est la

mondialisation, qui entraîne une complexification du monde. La mondialisation s'est imposé sur notre grille étatique et nationale, et nous devons maintenant faire face à ce que James Rosenau appelle le "crazy-quilt nature of modern interdependence" ou toute action locale puisse avoir un impact globale et vice versa. Ceci est aussi l'explication donné par Zaki Laidi pour nous convaincre pourquoi on doit évoluer du souverainisme à la Bodin à la gouvernance d'aujourd'hui.

Cette explication nous présente cependant avec un certain nombres de problèmes. Si la mondialisation est le facteur principal d'un telle changement, il faudrait pouvoir bien la définir. Si telle est son influence, on doit bien savoir ce que c'est et d'ou vient ce moteur de transformation sociale.

Mais dans les écrits sur la mondialisation il existe une confusion majeure, décrite par Justin Rosenberg dans son petit livre, *Les Follies de la Mondialisation*.² Il nous démontre comment il y a un décalage entre le poids explicatif que porte le concept de mondialisation et sa profondeur théorique. Pour certains, la mondialisation est une explication en elle meme, suffisante pour comprendre l'évolution du monde actuel. Le concept est donc l'*explanans* - un *variable indépendant* si vous voulez. Il se passe x a cause de la mondialisation. Mais pour d'autre, la mondialisation est le resultat d'un processus qui n'est pas nouveau en soit mais simplement une accélération de dynamiques existentes. Ici la mondialisation est l'*explanandum*, le *variable dépendent*. Selon Rosenberg, personne n'a pu résoudre ce dilemme: est-ce la mondialisation est elle-meme une théorie du changement, ou est-ce qu'on a simplement un théorie de la mondialisation qui n'implique pas d'avancées conceptuelles majeur.

Cette question est importante car si la gouvernance est réellement une nouvelle facon de faire et de penser la politique, un nouveau paradigme, un départ du model classiquement Bodinien de la souveraineté, il faudra donc pouvoir identifier ce qui a de nouveau pour entrainer un telle changement. Qu'est ce qui peut expliquer le *saut qualitatif* que nous avons vu ces dernières années? Une telle déclaration du changement exige de nouvelles catégories et de nouvelles théories. Mais la mondialisation ne l'est pas, elle demeure

incohérente comme nouvelle théorie, et en gros elle dépend de *catégories existantes*. C'est ce que démontre Rosenberg dans sa critique de Scholte, de Giddens et d'autres théoriciens de la mondialisation.

La conclusion de Rosenberg est que la mondialisation n'est pas une nouvelle théorie. Plutôt, ce fut le *zeitgeist* des années 1990 et se trouvait populaire car elle cadrerait avec un *sentiment subjectif de changement*. Mais une appréciation de catégories et de théories existantes, notamment un matérialisme historique qui peut mettre les événements des années 1990 dans leur contexte historique, nous suffit amplement. Pour la gouvernance, cela implique que ce concept a peut-être une histoire autre que celle de la mondialisation. C'est cette histoire alternative, une histoire politique, que je vais esquisser très vite pour vous maintenant.

L'histoire politique

La gouvernance n'est pas une nouvelle forme de faire la politique, ce concept est le résultat d'un processus de *dépolitisation* et l'origine du concept est nationale et vient d'un changement dans les relations *sociales* et non pas des relations *internationales*.

Je vous ai déjà donné une idée de ce que veut dire le concept de gouvernance. Ses caractéristiques principales sont:

- décentralisation de la politique et sa dissociation avec l'état;
- une concentration sur guider et maintenir l'équilibre du status quo, et non pas le changement d'un ordre à un autre (l'origine grec de gouvernance veut dire 'guidage', steering...)
- inclusion d'acteurs non-étatique dans les prises de décisions

La théorie de la gouvernance représente une rationalisation et donne un sens aux changements qu'ont connus les sociétés occidentales dans les années 1970. L'origine de ce qu'on comprend aujourd'hui comme étant la gouvernance est dans une série de crises

nationales de cet époque. Les caractéristiques de la gouvernance ont donc un sens et une fonction *politique*.

Dans les années 1970 le monde riche occidental a connu une crise particulière. Ce fut une crise économique, avec la fin des *treintes glorieuses*, le fin du *Wirtschaftswunder*, la fin du boom d'après guerre. Cela a été provoqué par des événements comme la montée de prix de pétrole avec l'action de OPEC après la guerre de 1973 au Proche-Orient. La guerre du Vietnam a aussi obligé les Etats-Unis d'en finir avec le fameux système Bretton Woods créée après la deuxième guerre mondiale. Mais pour les états occidentaux, le problème fut celle des espérances et attentes de leurs populations. Ce fut une époque où les classes populaires demandèrent une montée continue dans leur mode de vie. Le conflit entre les attentes des gens et la capacité du système d'y répondre fut bien exprimé dans le paradoxe économique de "stagflation": en même temps qu'il y avait une montée du chômage, l'inflation des salaires ne cessait pas.

On parlait à cet époque d'une crise de l'état. Ce fut quand la phrase "state failure", qu'on connaît bien sur aujourd'hui, devint popularisé. Habermas a écrit à ce moment la son livre *Crises de Legitimation* (1973). En 1975, Samuel Huntington et d'autres académiciens à Harvard fut demandé par la Commission Trilatérale de rédiger un rapport, qu'ils intitulèrent *La Crise de la Démocratie*.

Quelle fut la réponse de l'état à cette crise? Elle a cherché à se retirer de ces aspects de la vie sociale les plus contestées. Elle a cherché à dépolitiser un certain nombre de décisions clés en les mettant au main de comités indépendantes. En gros, on a connu une détotalisation de l'état et une dispersion et fragmentation de l'ordre politique. Cela fut la stratégie des élites pour éviter qu'ils soient visés par leur propre population. Une stratégie fut d'invoquer les obligations vis-à-vis l'extérieur. La Grande-Bretagne se tourna vers le FMI et ensuite défendit ses décisions en disant que c'était nécessaire pour tenir ses engagements auprès de cette institution. En France, le grand tournant de 1983 fut justifié par un discours Européen: Jacques Delors disait à cette époque que la France n'avait pas d'autre

choix que de s'engager sur la voie Européenne. Une défaite nationale pour Mitterand et le PS transformé en nouvelle politique Européenne.

L'expression théorique de cette stratégie de dépolitisation fut celle de la gouvernance, de la théorie des réseaux, et de ce qu'on appelait en Allemagne la théorie des systèmes. L'objectif de ces approches fut le développement d'un modèle de la politique pas centré sur l'état. Niklas Luhman en Allemagne écrivait sur les systèmes, qui avait une existence relativement autonome dans l'espace politique et se définissait à travers des activités précises. Michel Foucault refléta ce même mouvement dans son travail sur le *micro-pouvoir*. Il écrivait en 1977 que l'objectif pour la théorie politique devait être de "couper la tête au Roi", c'est à dire ne plus analyser la politique à travers la grille de la souveraineté. Un autre message de ces approches fut celui de minimaliser les capacités de l'état. Pour Luhman le but de tout 'système' est sa propre reproduction et la stabilité de l'ensemble. Pour la théorie de réseaux, le changement est une affaire de petit pas, qui ne va pas endormir la question.

L'objectif politique de l'époque fut la détotalisation de la politique: ne plus considérer la société comme une totalité mais seulement comme un assemblage d'individus et d'activités divers. Thatcher est celle qui l'a dit le plus clairement en 1987: "il n'existe pas de société, seulement des hommes et des femmes". Le but était d'affaiblir un mouvement social qui menaçait l'ordre existant par sa force collective et sa vision des problèmes comme étant tous liés à l'ordre social existant, le capitalisme. La théorie nascente de l'époque, celle de la gouvernance, a donné aux gouvernements un langage et un discours pour justifier cette démarche. L'origine de la gouvernance n'est pas donc une nouvelle politique mais un effort de dépolitisation qui a pu éviter une remise en question profonde de l'ordre social.

Comment lier cette histoire politique à nos jours?

Il y a deux conséquences. Une pour l'état et l'autre pour la démocratie. Pour l'état, cette stratégie de dépolitisation a été une réussite mais avec des séquelles importantes. En se

retirant du champ politique, l'état a fait une déclaration de sa propre obsolescence. Il y a un rapport très nette entre le *pouvoir* et la *responsabilité*: on ne peut pas maintenir le premier en niant le deuxième. La victoire des années 1970 et 1980 est donc mitigé. Ça a marché pour éliminé une menace de la gauche travailliste et unifié; mais en meme temps ça a mis en évidence la faiblesse de la classe politique. On parle donc bien ici de ce que Marx décrivait comme la "ruine commune des classes combattantes" et non pas la victoire complète d'une sur une autre.

Mais l'effacement de l'état n'a pas entraîné sa disparition totale. Au contraire, on se trouve aujourd'hui avec une autre conséquence néfaste, celle du pouvoir qui s'exerce mais sans réelle contrôle d'en bas. On peut donc identifier les points négatifs de la gouvernance comme étant:

- la gouvernance pathologise le changement et promouvoit plutôt une politique de stabilisation;
- la gouvernance nie l'existence d'un lien entre les différents sphères de la vie sociale; elle entérine la détotalisation de la politique qui rend difficile une critique unifiante de la société dans son ensemble;
- la gouvernance décrit comme vertu la prise de décisions dans des forums et lieu qui échappe à la sanction du vote populaire; ceci veut dire que le pouvoir politique est exercé sans contrôle démocratique et sans que les élites soit obligé de prendre responsabilité pour leurs actes;

Dans la gouvernance internationale on voit tout ses caractéristiques. Certains états préfère la coopération à l'action unilatérale précisément parce que la perte de contrôle est accompagné par un anonymat qui allège la responsabilité prise pour une action. Ceci explique aussi en partie la popularité de la coopération Européenne. Si on agit au nom de l'Europe, disons des 27 membres, ça devient difficile de dire qui exactement est responsable, car l'"Europe" est un terme vague.

La gouvernance est donc un concept clef dans la lexique politique du 21-ième siècle mais un qui mérite qu'on fasse de lui une vraie critique. Il n'y a rien de progressif dans le mouvement de gouvernement à la gouvernance.

¹ Z. Laidi, *La Grande Perturbation*, Paris, Flammarion, 2004. Voir surtout la première partie, 'Adieu Bodin?'

² J. Rosenberg, 2000, *Follies of Globalization*, London, Verso.