

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=DRS&ID_NUMPUBLIE=DRS_054&ID_ARTICLE=DRS_054_0329

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique
par Catherine BARON

| **Editions juridiques associées** | *Droit et société*

2003/2 - N° 54

ISSN 0769-3362 | ISBN 2275023577 | pages 329 à 349

Pour citer cet article :

— Baron C., La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Droit et société* 2003/2, N° 54, p. 329-349.

Distribution électronique Cairn pour les Editions juridiques associées.

© Editions juridiques associées. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Droit et Société 54/2003 –**329**

Résumé

Le terme de gouvernance vise la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales, tout en considérant la porosité croissante des frontières entre les sphères du public et du privé. La polysémie du terme soulève des débats.

Si, selon certains, cette notion est apolitique, d'autres montrent comment elle permet de réintroduire le pouvoir et le politique dans l'analyse économique.

Par ailleurs, elle pose en des termes nouveaux la problématique des liens entre État et Marché, tout en tenant compte de cet acteur que constitue la Société civile. Enfin, le débat se focalise sur l'intégration de l'espace dans l'analyse afin de mieux comprendre les imbrications entre le local et le global.

« Bonne gouvernance » – Économie spatiale – Gouvernance – Politiques urbaines– Pouvoir – Société civile.

Summary Governance : Discussing a Polysemic Concept

The term of governance allows an analysis of the interactions between global dynamics, national logics and local initiatives. It should also take into account the growing porosity between the public and private domains which generates new forms of public action. The complexity of the term raises many issues of debates. Indeed, although some might consider this notion apolitical, others show that it reintroduces the issue of power and politics in economic analysis. Moreover, it questions in new ways the traditional links between the State and the Market, while involving a third actor, Civil society. Finally, the discussion focuses on the integration of space in economic analysis, so as to better understand the interweaving of the local and the global.

Civil society – « Good governance » – Governance – Power – Spatial economics

– Urban policy.

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique

Catherine Baron * * LEREPS,

Université des Sciences sociales,

Manufacture des tabacs,

21 allée de Brienne,

F-31000 Toulouse.

<baron@univ-tlse1.fr>

L'auteur

Maître de conférences en économie à l'Université Toulouse 2 le Mirail. Chercheuse en économie urbaine et en socio-économie du développement au LEREPS/GRES (Université Toulouse

1) et au GRESOC (Université Toulouse 2). Ses travaux portent essentiellement sur les questions de gouvernance urbaine, sur les politiques urbaines dans les pays en développement, en particulier à travers l'étude de la question foncière, de l'accès aux services urbains (l'eau) et de l'exclusion socio-économique et spatiale dans les villes africaines.

Elle travaille actuellement sur l'économie solidaire, dans une perspective comparative Nord/Sud.

Parmi ses publications :

– « Dynamiques de proximités et développement local urbain. Le rôle des systèmes d'échanges locaux », *Némésis*, 3, 2001 ;

– « Analyse socio-économique de la question foncière dans les villes africaines », dans S. Dulucq et P. Soubias (sous la dir.), *L'espace et ses représentations en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003 (à paraître). **330** – *Droit et Société* 54/2003

C. BARON La polysémie d'un terme peut susciter des ambiguïtés et des confusions ; c'est d'ailleurs ainsi qu'est le plus souvent abordée la question de la gouvernance. Cependant, cette notion est indéniablement source de richesses, notamment parce qu'elle renvoie à une multitude de facettes et favorise la rencontre entre disciplines. Celles-ci se complètent pour participer à la construction d'un terme susceptible de rendre compte de processus originaux dans les domaines socio-économique et politique. De ce fait, au cours de la dernière décennie, les domaines d'application de la notion de gouvernance se sont multipliés. Dans la mesure où les problèmes de coordination entre acteurs se déclinent à la fois aux niveaux de l'État, de la ville, de l'entreprise, de l'ordre mondial, voire européen, il est désormais question de gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance de l'emploi, de gouvernance mondiale, de gouvernance des régions européennes ou de gouvernance multi-niveaux, pour ne citer que les notions les plus fréquemment étudiées à l'heure actuelle.

Cette polysémie rend difficile une définition unique, stabilisée, de la gouvernance. Un détour par l'étymologie du terme permet pourtant de proposer un cadre général dans lequel inscrire les définitions de la gouvernance.

Le terme de « gouvernance » vient du latin « *gubernare* », ce qui signifie gouverner, piloter un navire. Il s'agit donc de l'art ou de la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (une firme, un État, une collectivité locale, une organisation non gouvernementale, une association ou une instance internationale) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision. La complexification de l'environnement socio-économique qui en découle accroît l'incertitude et justifie le recours à de nouveaux modes d'organisation. Cependant, l'action de gouverner suppose aussi que l'on s'interroge

sur la direction dans laquelle on souhaite « piloter le navire », d'où une réflexion sur la finalité de l'action. Quels sont les objectifs poursuivis par ceux qui gouvernent les actions des autres ? Quels moyens, quelles règles (formelles, informelles), quelles formes de rationalité sont mis en œuvre ? Autant de questions qui amènent des réponses parfois opposées, suscitant le débat entre les différentes approches.

Ces interrogations en appellent d'autres qui renvoient à un débat de nature épistémologique. La gouvernance est-elle une simple notion ou un véritable concept ? Tout d'abord, le recours généralisé, depuis les années 1980, au terme de gouvernance correspond-il à un phénomène de mode dans le sens où il s'agit d'un nouveau mot pour aborder des réalités anciennes, ou s'est-il avéré nécessaire de forger un paradigme compte tenu d'évolutions originales tant sur le plan des réalités historiques qu'au niveau des réflexions de chercheurs face à ce contexte inédit, notamment en matière de prise de décision ? La gouvernance est-elle de nature à expliquer toute forme de coordination dans le temps ou à se focaliser sur un moment particulier ? Pour certains, l'élaboration d'un terme spécifique, à un moment *Droit et Société* 54/2003 – 331 *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique* donné, est liée à un contexte précis. Par exemple, la décentralisation en France dès le début des années 1980 s'est accompagnée de réformes qui ont impulsé de nouvelles formes de gestion, notamment dans le domaine urbain ou dans la redéfinition des missions de services publics. De même, l'accélération du processus de construction européenne a nécessité le recours à de nouveaux outils dans la mesure où il s'agissait de raisonner en termes de mises en réseaux, et non plus de pouvoirs hiérarchisés 1. Mais d'autres visions se justifient : parler de gouvernance permet d'analyser des formes spécifiques de coordination qui ont marqué les différentes périodes de l'histoire, et ce bien avant les années 1980. Dans cette optique, l'apport réside dans la construction d'un cadre conceptuel qui aide à comprendre l'évolution des processus de coordination au cours du temps 2. Par exemple, à une gouvernance que l'on pourrait qualifier de faible à la période du fordisme, dans la mesure où elle était caractérisée par des formes institutionnelles reposant, notamment, sur un rôle important de l'État qui définissait des règles et des compromis socio-économiques, a succédé la nécessité de penser de nouvelles

formes institutionnelles, avec une gouvernance plus marquée dans le contexte de crise de l'État-providence, en particulier face à sa difficulté à prendre en charge la question sociale. On peut enfin souligner l'ambiguïté de recherches qui oscillent entre conceptualisation et opérationnalisation.

En effet, il existe à la fois des approches normatives qui visent à élaborer des critères de « bonne gouvernance » et des approches plus positives qui, à partir d'une remise en cause de la rationalité instrumentale et de l'idée de hiérarchie entre niveaux de décision, abordent la gouvernance à partir du concept de « rationalité procédurale », d'analyses dynamiques en termes de processus et de dynamiques institutionnelles, et de l'élaboration de modes consensuels de coordination.

Ces éléments interfèrent continuellement, alimentant les débats autour des apports d'une telle notion polysémique. Ces débats non tranchés portent sur de nombreux points ; nous en avons identifié trois que nous présenterons dans des parties distinctes, bien que des recoupements puissent être opérés. Tout d'abord, la gouvernance ne permet-elle pas de réintroduire la question du *pouvoir*, notamment dans l'analyse économique d'où elle avait été plus ou moins évacuée ? Par ailleurs, raisonner en termes de gouvernance ne conduit-il pas à renouveler le débat sur les liens entre *État, Marché et Société civile*, en dépassant les réflexions antérieures qui se focalisaient souvent sur l'opposition entre État et Marché ? Enfin, la gouvernance, en mettant l'accent sur les interactions entre les dimensions locale et globale, ne fournit-elle pas des pistes de réflexion pertinentes pour *endogénéiser l'espace* dans l'analyse des modes de coordination ?

1. Robert BOYER et Mario DEHOVE, « Théories de l'intégration européenne : entre gouvernance et gouvernement », *La lettre de la régulation*, 38, 2001, p. 1-4.

2. Gerry STOCKER, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, 1998, p. 19-30. **332** – *Droit et Société* 54/2003

C. BARON I. « Gouvernamentalité » et gouvernance : la question du pouvoir et des liens entre l'économique et le politique

La question du pouvoir et, plus largement, des liens entre l'économique et le politique, est au cœur des réflexions qui alimentent les débats sur la notion de gouvernance. Certes, la définition des

termes de pouvoir 3 et de politique 4 mériterait d'être approfondie. Est-il question du pouvoir en général ou faut-il distinguer le pouvoir politique de celui de l'économique, voire du marché ? En effet, soit on privilégie une vision apolitique de la gouvernance, soit on considère que le principal intérêt de la gouvernance réside dans le fait que l'économique s'ouvre au pouvoir, au politique et, à travers eux, à des disciplines telles que les sciences politiques, le droit et la sociologie. Dans de nombreux travaux (notamment ceux coordonnés par une instance telle que la Banque mondiale), la gouvernance est un concept qui évacue le politique (*politics*) et les conflits, la référence à la politique (*policy*) étant prépondérante. Par exemple, la Banque mondiale va recommander un certain nombre de réformes politiques comme préalable à une gestion plus efficace des villes 5. Certaines théories économiques néoclassiques auxquelles se réfère la Banque mondiale (telle que la théorie du *Public Choice* 6) s'inscrivent dans cette tendance, même si elles partent de l'hypothèse que tout phénomène économique a une dimension politique et sociale.

En transposant la méthodologie néoclassique, notamment le concept d'agent représentatif, dans le domaine du politique, elles supposent qu'il existe « un équilibre économique pré-politique qui détermine les dynamiques sociales, le politique intervenant sur un système économique donné » 7. De ce fait, ces approches véhiculent une conception apolitique de la gouvernance où le concept de pouvoir est vidé de tout contenu. Au final, les structures de gouvernance deviennent des objets économiques dans le sens où la gouvernance est « un sas purement économique entre un environnement institutionnel (lois, normes, etc.) et des contrats de coordination négociés, c'est-à-dire entre deux niveaux où la dimension politique est pré-

3. La question du pouvoir en économie a été traitée par Pierre DOCKÈS, *Pouvoir et autorité en économie*, Paris, Economica, 1999.

4. La distinction que les Anglo-Saxons opèrent à juste titre entre *politics* et *policy* doit être rappelée.

La langue française utilise le seul terme *politique*, au masculin pour *politics* (le politique) et au féminin pour *policy* (la politique, dans le sens de politiques publiques).

5. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000 : le développement au seuil du XXIe siècle*, Paris, Eska, 2000.

6. Pour une présentation de l'École du *Public Choice*, voir Dennis C. MUELLER, *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Pour une analyse critique de cette école, voir Stefano PALOMBARINI, « La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du *Public Choice* », *La lettre de la régulation*, 32, 2000.

7. Stefano PALOMBARINI, « La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du *Public Choice* », *op. cit.*

gnante » 8. Mais la gouvernance présente aussi l'intérêt de «reformuler les questions classiques de la sociologie politique relatives au pouvoir » 9. Par conséquent, au schéma de l'autorité et du pouvoir hiérarchique, on préfère mettre en avant les modes de coordination qui reposent sur la confiance, la coopération, la participation, la négociation et la recherche de consensus face à une situation conflictuelle. Cette grille d'analyse s'avère pertinente lorsque l'on cherche à interpréter les rapports conflictuels survenus dans le cadre de la coordination pour résoudre un problème complexe, par exemple un problème productif de reconversion, etc. À partir de monographies relatant des expériences concrètes, des formes locales de gouvernance très diversifiées sont mises en évidence 10, en fonction des relations de pouvoir entre les acteurs et des modes de résolution des divers conflits engendrés tant au niveau local que dans le cadre des interrelations entre des processus locaux et globaux. La gouvernance suppose l'élaboration de compromis collectifs face à des conflits d'intérêt, les fondements du pouvoir n'étant plus seulement juridiques, mais aussi sociaux dans le sens où les acteurs peuvent eux-mêmes créer, modifier ou interpréter les règles de coordination 11. De ce fait, la gouvernance lie, indissolublement, une dynamique institutionnelle qui renvoie aux règles et une dynamique organisationnelle prenant en compte l'action collective et la dimension stratégique. On s'éloigne d'une vision hiérarchique où l'État imposerait des règles quasi immuables pour tendre vers une vision hybride de différentes structures de pouvoir, propre à la gouvernance. Cependant, cette conception du pouvoir amène à se poser la question de la légitimité, dimension qui nécessiterait d'être approfondie, notamment lorsque l'on traite plus particulièrement des problèmes de démocratie participative.

8. Jean-Pierre GILLY, Isabelle LEROUX et Frédéric WALLEY, « Gouvernance et proximité », in *Économie de proximités*, Paris, La Découverte, 2003 (à paraître).

9. Patrick LE GALÈS, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995, p. 57-95.

10. On peut citer l'étude faite pour le Commissariat général du plan sur l'émergence et la consolidation du pôle spatial toulousain. Les résultats sont publiés dans Gabriel COLLETIS, Jean-Pierre GILLY, Isabelle LEROUX, Bernard PECQUEUR, Jacques PERRAT, Frédéric RYCHEN et Jean-Benoît ZIMMERMANN, « Firms et territoires : entre nomadisme et ancrage », *Sciences de la Société*, 88-89, 1997, p. 115- 137. L'analyse des processus de coordination sur le long terme montre le passage d'une gouvernance où l'acteur public est très présent à travers la délocalisation par l'État du CNES à Toulouse, vers une forme de gouvernance mixte qui émerge à partir des années 1980 avec un partenariat entre le CNES et un acteur privé tel que Matra, pour tendre enfin vers une forme de gouvernance plus complexe où, à ces deux acteurs clés, vont s'adjoindre les collectivités locales à travers la figure du Conseil régional.

11. Michaël STORPER et Bennett HARRISON, « Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990 », in Georges BENKO et Alain LIPIETZ (sous la dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, 1992 ; Jean-Pierre GILLY et Frédéric WALLET, « Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamic of Local Economic Spaces : The Case of Industrial Conversion Processes », *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (3), 2001.

334 – Droit et Société 54/2003

C. BARON C'est bien la problématique du passage d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure de type réseaux qui a justifié le recours à un nouveau terme, celui de gouvernance. Il convenait de marquer la différence avec l'idée de gouvernement qui suppose un acteur central, dominant, de type hégélien. Dans le cas de la gouvernance, l'État, s'il reste un acteur important, est « devenu un acteur parmi d'autres [...] » 12. Par exemple, dans le domaine urbain ou dans celui des politiques sociales, on est passé d'un État régulateur à un État « animateur » 13. Cependant, les liens entre les deux termes sont ambigus, cette ambiguïté étant renforcée par leur étymologie commune. Si le terme de gouvernance semble recouvrir, du moins partiellement, celui de gouvernement 14, il correspond cependant plus à une « nouvelle définition du gouvernement, une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société » 15. L'ambiguïté provient aussi sans doute de contextes différents 16. En France, la gouvernance reste complémentaire du gouvernement, l'État conservant son rôle d'animateur, alors que, dans le monde anglo-saxon, la gouvernance est synonyme d'État minimal 17. Il nous semble alors pertinent d'approfondir la distinction entre le gouvernement en tant qu'institution, instance de régulation, et la gouvernance en tant qu'« art de gouverner ».

La référence à Foucault 18 est, de ce point de vue, riche d'enseignements. Dès 1978, il distingue le gouvernement de la « gouvernementalité » 19, par laquelle il entend trois choses. Il s'agit tout d'abord de « l'ensemble constitué par les institutions, mais aussi les procédures, analyses, réflexions et tactiques qui permettent d'exercer cette forme spécifique de pouvoir qui a pour cible la population, [...] pour forme de savoir l'économie politique, et pour instrument technique la sécurité ». Par ailleurs, la gouvernementalité renvoie à l'idée de « prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le “gouvernement” sur tous les autres : souveraineté, discipline ». Enfin, elle concerne le processus par lequel l'État de justice du Moyen Âge, devenu aux XVe et XVIe siècles État

administratif, s'est trouvé petit à petit « gouvernementalisé ». En effet, ce processus a abouti au

12. Patrick LE GALÈS, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *op. cit.*

13. Jacques DONZELOT, « Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion », in Serge PAUGAM (sous la dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, p. 88-100.

14. Bob JESSOP, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, 1998, p. 31-49.

15. R.A.W. RHODES, « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, 44(4), 1996, p. 652-667.

16. Dominique LORRAIN, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81 : « Gouvernances », 1998, p. 85-92.

17. Sylvain ALLEMAND, « Gouvernance. Le pouvoir partagé », *Sciences humaines*, 101, 2000, p. 12-18.

18. Michel FOUCAULT, *Dits et écrits (1954-1988)*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences humaines », 4 tomes, 1994 (tome 3 : 1976-1979, tome 4 : 1980-1988).

19. Michel FOUCAULT, « La gouvernementalité », in ID., *Dits et écrits (1954-1988)*, *op. cit.*, tome 3, p. 635-657 (p. 655).

Droit et Société 54/2003 – 335

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique

XVIII^e siècle à une gouvernementalisation de l'État qui est à la fois intérieure et extérieure dans le sens où ce sont « les tactiques de gouvernement qui permettent à chaque instant de définir ce qui doit relever de l'État et ce qui ne doit pas en relever, ce qui est public et ce qui est privé [...] ». Par conséquent, selon Foucault, l'État gouverne selon des lois rationnelles qui lui sont propres et qui ne se déduisent pas des seules lois naturelles ou divines, ni des seuls préceptes de sagesse et de prudence ; ses instruments sont les lois, les ordonnances, les règlements. Inversement, l'art de gouverner, « au lieu d'aller chercher ses fondements dans des règles transcendantes, devra trouver les principes de sa rationalité dans ce qui constitue la réalité spécifique de l'État » 20. De notre point de vue, l'intérêt de la notion de gouvernementalité réside dans la prise en compte du pouvoir dans le cadre de la coordination. Pour Foucault, le pouvoir renvoie à des « jeux stratégiques » entre les individus qui les amènent à agir les uns sur les autres, à « se gouverner les uns les autres ». Il opère de ce fait une distinction entre pouvoir et domination, termes souvent confondus 21. La domination va de pair avec la soumission ; elle suppose que le pouvoir soit extérieur à l'acteur et renferme l'idée de hiérarchie, alors que le pouvoir est « une stratégie, une action sur l'action » 22. Le pouvoir est défini à travers les interactions, certes asymétriques, qui existent entre les acteurs, ceux-ci disposant d'une marge de manœuvre, d'une certaine autonomie en matière de prise de décision. Le pouvoir renvoie donc à une conception que l'on peut qualifier de relationnelle. Foucault, en élaborant le terme de gouvernementalité, marque ainsi l'opposition avec la structure hiérarchique du pouvoir :

le pouvoir est le plus souvent « confusément pensé comme un système unitaire, organisé autour d'un centre qui est en même temps la source, et qui est porté par sa dynamique interne à s'étendre toujours » 23. Or le pouvoir n'est pas unique, au sommet de la hiérarchie, il ne s'assimile pas à la seule figure de l'État. Il existe pour Foucault une pluralité de formes de pouvoir, de « gouvernementalité », notamment au sein d'institutions telles que la famille, l'entreprise, l'école. Par ailleurs, dans la mesure où la « réalité spécifique de l'État » évolue, on se situe dans une vision dynamique, processuelle de la coordination entre les acteurs. Ces réflexions portent donc en germe les analyses futures en termes de gouvernance.

Cette nouvelle façon d'aborder la question du pouvoir en dépassant une vision hiérarchique se retrouve aussi au niveau des fondements de ce que l'on qualifie aujourd'hui de nouveau capitalisme financier 24.

20. Michel FOUCAULT, *Dits et écrits (1954-1988)*, op. cit., tome 3, p. 818.

21. Michel FOUCAULT, *Dits et écrits (1954-1988)*, op. cit., tome 4, p. 727. 22. *Ibid.*, tome 4, p. 134. 23. *Ibid.*, tome 4, p. 214.

24. François MORIN, *Le modèle français de détention et de gestion du capital. Analyse, prospective et comparaisons internationales*, Rapport au Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, Les Éditions de Bercy, coll. « Études », 1998.

La déréglementation et la désintermédiation financières 25 qui se sont généralisées dans les années 1980 ont engendré une concurrence accrue et un essor des marchés financiers, ce qui signifie un pouvoir des marchés qui s'impose au pouvoir politique. De plus, la transformation de l'actionnariat dans les années 1990 a lancé le débat sur la question du pouvoir et de son contrôle au sein de l'entreprise. Alors qu'auparavant les actionnaires n'avaient qu'une faible influence sur les décisions des dirigeants de l'entreprise, ceux-ci ne peuvent désormais agir que sous leur contrôle étroit. On a assisté, tout d'abord dans les pays anglo-saxons, puis dans les autres pays, à une séparation entre le pouvoir de gestion des dirigeants et le pouvoir de contrôle et de définition des orientations stratégiques des actionnaires. Une véritable rupture dans le mode de gestion du capital s'est opérée avec l'arrivée de nouveaux acteurs, les investisseurs institutionnels (qu'il s'agisse des organismes de placements collectifs en France ou des fonds de pension aux États-Unis), qui constituent un contre-pouvoir à celui des dirigeants puisque, en orientant les entreprises vers des choix d'investissements moins risqués et rentables, ils sont supposés intégrer dans ces choix les exigences des actionnaires. C'est dans ce contexte

qu'est apparu le concept de « *corporate governance* » 26, traduit en français par gouvernement d'entreprise 27. On remarquera d'ailleurs que *corporate governance* est indifféremment traduit par gouvernance ou gouvernement d'entreprise. Ce terme rend compte de ces nouvelles relations qui se nouent entre actionnaires, dirigeants, salariés et investisseurs institutionnels, mais aussi de leurs liens avec les créanciers, les clients, les fournisseurs et enfin les pouvoirs publics.

Par ailleurs, la *corporate governance* est synonyme de mise en place de règles, de procédures de contrôle de l'action des dirigeants afin de

25. La déréglementation financière se manifeste par la disparition des règles imposées aux marchés et aux intermédiaires financiers depuis la fin des années 1970 dans les pays anglo-saxons.

Elle s'est propagée dans les autres pays dans les années 1980. La désintermédiation financière traduit le recul des banques et autres intermédiaires financiers dans le financement de l'économie. Voir Daniel GOYEAU et Amine TARAZI, *La bourse*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2001, p. 66.

26. Le modèle théorique de la « *corporate governance* » est issu des analyses de Adolf Augustus BERLE et Gardiner C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Macmillan, 1932. Mais ce modèle repose surtout sur l'analyse de Michael JENSEN et William MECKLING, « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3, 1976, et sur les travaux de Armen ALCHIAN et Harold DEMSETZ, « Production, Information Costs and Economic Organization », *American Economic Review*, 62, 1972, p. 777-795. On

peut noter deux autres articles de référence : Eugene FAMA et Michael JENSEN, « Separation of Ownership and Control », *Journal of Law and Economics*, 26, 1983, p. 301-325 ; et Alfred DUPONT CHANDLER Jr., *The Visible Hand : The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge (Mass.), Belknap Press, 1977.

27. Les premiers articles paraissent en France en 1994, notamment avec un dossier de la *Revue d'économie financière*, 31, 1994 : « Corporate governance, le gouvernement d'entreprise », avec les articles de référence de Gérard CHARREAUX, Patricia CHARLETY et Fabrice DEMARIGNY. Voir par ailleurs Gérard CHARREAUX (éd.), *Le gouvernement des entreprises : Corporate governance, théories et faits*, Paris, Economica, 1997.

Droit et Société 54/2003 – 337 *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*

protéger les actionnaires 28. Cependant, si « les pouvoirs respectifs sont certes définis par la loi, il est clair que la réalité des pouvoirs de chacun évolue davantage avec les changements d'attitude des différents acteurs qu'avec les aménagements du cadre juridique » 29. La relation avec la gouvernance, telle que précédemment définie, est liée à la question du pouvoir dans la mesure où l'on traite des relations entre des acteurs aux logiques variées, parfois antagonistes. On suppose qu'il est désormais souhaitable de piloter l'entreprise autrement que selon le modèle hiérarchique. Cette notion de pouvoir est centrale dans de nombreuses définitions puisque la « *corporate governance* recouvre l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui “gouvernent” leur conduite et définissent leur pouvoir discrétionnaire » 30. Par ailleurs, la *corporate governance* pose la question de l'évolution de la place de l'État puisque, notamment en France, on est progressivement passé d'un

système où l'État était au coeur des rapports capitalistiques à un nouveau rapport actionnarial nécessitant une redéfinition de son rôle. La situation actuelle traduit une extension, dans ces domaines, des mécanismes d'allocation par le marché, avec la mise en place d'une véritable « économie de marché financier » 31. De ce fait, c'est la dimension économique qui est privilégiée dans cette acception, à travers la domination sur les sphères du politique et du social d'un véritable pouvoir de marché financier.

II. La gouvernance entre État, Marché et Société civile : domination d'un pôle ou hybridation des logiques ?

Le concept de gouvernance pose en des termes nouveaux la problématique des liens entre État et Marché, tout en tenant compte de ce troisième acteur que constitue la Société civile. Cette question sous-jacente tant dans la construction des théories économiques que dans l'élaboration des politiques publiques est au coeur d'un débat qui oppose les partisans d'une « *good governance* », traduite par « bonne gouvernance », synonyme de doctrine libérale, à ceux qui raisonnent en termes d'hybridation des trois pôles que constituent le Marché, l'État et la Société civile. Tous s'accordent à penser que l'originalité de la période actuelle réside dans une porosité croissante des frontières entre public et privé, engendrant de nouveaux modes d'action publique. La gouvernance correspond à des modes de coordination associant aux acteurs publics (État, collectivités locales, etc.) des

28. Les rapports VIÉNOT, publiés en 1995 et en 1999, constituent les premiers documents qui fixent, en France, les normes de bon fonctionnement des conseils d'administration en s'inspirant des chartes anglo-saxonnes de gestion et de valorisation des capitaux.

29. Daniel GOYEAU et Amine TARAZI, *La bourse, op. cit.*

30. Gérard CHARREAUX, *Le gouvernement des entreprises, op. cit.*

31. François MORIN et Eric RIGAMONTI, « L'économie de coeur financier français et sa rupture : vers un capitalisme de marché financier », *Revue française de gestion*, 28 (141), 2002, p. 155-181.

Acteurs privés, qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.), pour faire face à un problème complexe caractérisé par une multiplicité d'acteurs et d'échelles d'intervention (par exemple, dans le cas de l'élaboration d'un projet de ville, dans le cadre de reconversions industrielles, dans le contexte de la construction européenne, etc.). Par conséquent, il s'agit de définir non seulement ces catégories d'acteurs, mais aussi la complexité des liens qui les unissent. Cependant, deux conceptions

s'opposent de façon tranchée. Soit l'objectif est de forger des outils qui limitent les entraves au bon fonctionnement du marché, notamment à travers des politiques de privatisation (des services publics par exemple), de déréglementation, etc. Soit il importe au contraire de contrecarrer les effets négatifs d'une marchandisation croissante et de minimiser les coûts sociaux engendrés, ce qui amène par exemple à s'interroger sur la place de la Société civile face au Marché et à l'État. Alors que dans un cas on présuppose une hiérarchisation des trois pôles afin d'élaborer des critères de « bonne gouvernance », dans l'autre cas on tente de voir comment réaliser une véritable articulation entre ces trois pôles, articulation variable, difficile à penser a priori. Une distinction peut par ailleurs être opérée entre les points de vue français et anglo-saxons.

Alors que les premiers ont introduit le terme de gouvernance pour rendre compte d'une « complexité organisationnelle grandissante du pouvoir local autour des notions de partenariat public-privé, de délégation, de contractualisation des engagements », les seconds s'y réfèrent pour « rendre compte des procédés propres aux grandes firmes qui permettent de simplifier les échanges » face à la complexité du marché ³².

II.1. Vers la recherche d'une « bonne gouvernance »

La Banque mondiale est le principal diffuseur de cette acception de la gouvernance qui vise à élaborer des critères de « bonne gouvernance » ³³, ce qui explique que cette vision soit à l'heure actuelle largement dominante.

Elle introduit le concept de gouvernance dans un rapport paru en 1992, la définition donnée étant très vague puisqu'il s'agit de la « manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays » ³⁴. Le contexte est celui de l'échec des plans d'ajustement structurel dans les pays en développement qui nécessite de trouver de nouveaux modes de gouvernement face à une pauvreté croissante, à une stagnation de la croissance et à une succession de crises, en particulier en Asie et en Russie.

On assiste alors, au cours de cette décennie 1990, à la reformulation du consensus de Washington ³⁵. La nouvelle doctrine véhiculée

32. Dominique LORRAIN, « Administrer, gouverner, réguler », *op. cit.*

33. D'autres institutions s'y réfèrent. Voir BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, « Renforcement de la bonne gouvernance en Afrique », in *Rapport sur le Développement en Afrique 2001*, Paris, Economica, 2001.

34. BANQUE MONDIALE, *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank, 1992.

Droit et Société 54/2003 – 339

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique

réintroduit l'État 36 tout en respectant le cadre conceptuel de l'analyse néo-classique, c'est-à-dire en conservant la référence à la rationalité instrumentale et à l'efficacité économique. Il convient d'élaborer une théorie de l'État sans pour autant remettre en cause la suprématie du marché, ce que permet la théorie du *Public Choice* 37 qui va fournir le cadre conceptuel à l'idée de « bonne gouvernance ». Cette théorie s'attache à formaliser l'efficacité de l'action publique qui renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Cela se traduit par l'élaboration de règles (les meilleures reposant sur le contrat, la concurrence), l'utilisation d'outils tels que de nouveaux types de contrat, de nouvelles formes de réglementation et une nouvelle gestion publique. On s'accorde désormais à penser que l'économie de marché ne peut exister sans intervention de l'État, mais l'État ne doit renforcer l'action du marché que lorsque ce dernier connaît des « défaillances » comme ce peut être le cas dans les domaines de l'éducation (voir les théories de la croissance endogène 38), des infrastructures ou de la santé. Ces interventions doivent d'ailleurs être orientées vers des populations cibles, par exemple vers les plus démunis. De même, on énonce les critères de bonne gouvernance à respecter, à savoir la responsabilité, la transparence, un état de droit et la participation d'une pluralité d'acteurs 39. L'intervention de l'État n'est efficace que si elle s'effectue dans le cadre de règles précises (d'où la définition généralisée de droits de propriété dans divers domaines, par exemple en matière foncière), dans la transparence et en l'absence de corruption. Le thème de lutte contre la corruption amène d'ailleurs les experts internationaux à insister sur le volet éthique dans les politiques de développement. Ces approches, dominantes dans le domaine des relations internationales et reprises par d'autres organismes internationaux tels que l'Union européenne ou l'OCDE, relèvent d'une approche normative puisqu'une gouvernance qualifiée de « bonne » est synonyme de libéralisation, de déréglementation et de valorisation du local dans une perspective de décentralisation des pouvoirs. On définit, *ex ante*, les structures de gouvernance les plus efficaces. Le modèle véhiculé est

d'essence libérale et il s'accompagne d'une doctrine, analysée avec précision par certains auteurs 40, qui énonce que le marché est au

35. Le consensus de Washington, formulé par l'économiste J. Williamson, désigne le corpus théorique néo-classique et monétariste qui sous-tend les conditions de prêts octroyés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international aux pays en développement au début des années 1980. Les plans d'ajustement structurel, principal outil de la politique du développement, s'attachent à lutter contre les déficits budgétaires et l'endettement.

36. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1996-1997 : l'État dans un monde en mutation*, Paris, Eska, 1997.

37. La théorie du *Public Choice* renvoie à un courant de pensée apparu dans les années 1960 sous l'impulsion de James Buchanan et de Gordon Tullock.

38. Voir la synthèse de Dominique GUELLEC et Pierre RALLE, *Les nouvelles théories de la croissance*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1995.

39. BANQUE MONDIALE, *Governance. The World Bank's Experience*, Washington D.C., The World Bank, 1994.

340 – *Droit et Société* 54/2003

centre de la conditionnalité 41. Dans ce cas, le politique reste subordonné aux contraintes du marché, et de l'économique.

Cependant, une « bonne gouvernance » va au-delà de la seule implication de l'État. L'idée de développement humain durable 42 repose sur une interaction constructive entre l'État, le secteur privé et la société civile afin d'élaborer des politiques en faveur de la santé, de l'éducation et de l'amélioration des conditions de vie en général. La société civile, composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, associations de quartier, réseaux informels, etc.), doit « mobiliser les groupes pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques » 43. La problématique du développement participatif – ou de la démocratie participative – devient centrale. En effet, face au désengagement de l'État, on réalise que la société civile a pris en charge un certain nombre de problèmes (insertion, formation, micro-crédit, accessibilité aux services urbains, etc.). À nouveau, un débat émerge quant au rôle de la société civile dans le processus de gouvernance. Dans le cas de la « bonne gouvernance », les initiatives menées tendent vers une instrumentalisation de la part de l'État qui souhaite exercer, plus ou moins directement, un contrôle sur ces initiatives populaires spontanées. Par exemple, les instances de régulation locale plus ou moins formelles qui caractérisent la gestion des services urbains (eau, collecte des déchets, etc.) dans les villes du sud, notamment celles relevant de la société civile, vont être progressivement institutionnalisées par les collectivités locales sous couvert des

baillieurs de fond. De ce fait, leurs marges de manœuvre se trouvent restreintes. De même, le pôle du Marché est prépondérant dans la

40. Annick OSMONT, « La “governance” : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81 : « Gouvernances », 1998, p. 19-26.

41. Les prêts octroyés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) sont soumis à des conditions précises, notamment un engagement des pays à lutter contre les déséquilibres macro-économiques (inflation, déséquilibre du commerce extérieur et des finances publiques). Trois principes sous-tendent cette politique de la conditionnalité : la stabilisation macroéconomique et financière, la libéralisation et la privatisation. Ces conditions qui relevaient essentiellement de la sphère économique ont été étendues à des domaines plus larges qui sont désormais au centre d'une « bonne gouvernance », à savoir le respect de l'environnement, la lutte contre la corruption, la prise en compte de la société civile et des questions sociales, notamment à travers les programmes de lutte contre la pauvreté.

42. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Governance for Sustainable Human Development, Report*, January 1997. En référence à la définition de la Commission Brundtland, le développement durable signifie un développement « qui permet de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité pour les générations futures de satisfaire aux leurs » (COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous. Rapport Brundtland*, Montréal, éd. Du Fleuve, 1988. Certes, la notion de développement durable est souvent associée à la prise en compte de l'environnement dans les stratégies de développement, mais elle suppose aussi d'intégrer la dimension sociale, qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, de problèmes urbains, de la satisfaction des besoins essentiels ou de la question de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle on parle aussi de développement humain durable, l'homme étant au centre des préoccupations, notamment à travers la recherche d'une équité intergénérationnelle.

43. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1996-1997 : l'État dans un monde en mutation*, op. cit.

Droit et Société 54/2003 – 341

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique

mesure où l'on constate une implication croissante d'opérateurs privés internationaux, notamment dans la gestion de ces services. Une « bonne gouvernance » va de pair avec la domination d'un pôle, celui du Marché, l'État étant le garant de son bon fonctionnement. Mais d'autres visions existent, qui s'opposent à une vision normative de la gouvernance dans le sens où elles ne définissent pas a priori des formes de gouvernance efficaces. Ces approches sont multiples et elles abordent, à des niveaux différents, les interactions entre État, Marché et Société civile.

II.2. Vers une redéfinition de l'articulation État/Marché/ Société civile

Aux côtés des analyses précédentes qui valorisent essentiellement les modes de gouvernance permettant d'accroître l'efficacité de l'action publique, on trouve des approches qui se posent la question de l'existence de formes alternatives à la coordination marchande.

Une étape a été franchie avec les travaux des institutionnalistes 44. On peut établir un parallèle entre le regain d'intérêt porté, dans les années 1980, à la fois à la gouvernance et à l'économie institutionnaliste. Dans les deux cas, l'accent est mis sur le rôle des institutions comme mode de coordination des activités proposant une alternative au marché. La référence à l'article de Coase 45 est essentielle car il

montre comment la firme et le marché constituent deux formes alternatives de coordination et d'allocation de ressources. La firme est une organisation alternative au marché lorsque les coûts de transaction y sont trop élevés. Cependant, cette alternative est relative car l'organisation est supposée pouvoir se substituer au marché lorsque celui-ci connaît des dysfonctionnements. Par conséquent, l'organisation n'existe pas en soi, mais reste dans le cadre du paradigme du marché qui préexiste à toute forme de coordination 46. La firme apparaît donc, à certains moments, plus efficace que le marché pour organiser certains échanges, et les moyens mis en œuvre relèvent de la gouvernance 47. Dans les années 1970, Williamson 48 reprend l'analyse en termes de coûts de transaction, élaborant une économie des organisations qui associe aux analyses économiques des approches juridiques et organisationnelles. S'inspirant des travaux de Coase, il fonde une théorie des arrangements institutionnels, qualifiés

44. Pour une présentation, voir Thorstein COREI, *L'Économie institutionnaliste : les fondateurs*, Paris, Economica, coll. « Économie poche », 1995.

45. Ronald H. COASE, « La nature de la firme », *Revue française d'économie*, 2 (1) 1987, p. 386-405. Traduction de « The Nature of the Firm », *Economica*, 4, 1937.

46. Olivier FAVEREAU, « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, 40 (2) : « L'économie des conventions », 1989, p. 273-328.

47. Dominique LORRAIN, « Administrer, gouverner, réguler », *op. cit.*

48. Oliver E. WILLIAMSON, « Transaction Cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, XXII (2), 1979, p. 233-262. **342** – *Droit et Société* 54/2003

de « *governance structures* », en « prenant la transaction comme unité de base de l'analyse et en posant le problème de l'organisation économique comme un problème de contrat » 49. Selon Williamson, l'existence de coûts de transaction témoigne d'une imperfection du marché. Il explique ainsi pourquoi les agents cherchent à se coordonner sans se référer en permanence aux prix et sans passer obligatoirement par le marché.

Pour ce faire, ils sont amenés à créer des structures de gouvernance afin d'élaborer des compromis pour favoriser l'échange. Cependant, dans ce cas, le concept de gouvernance renvoie à des mécanismes de coordination essentiellement économiques afin de réduire les coûts de coordination.

L'analyse des institutions reste enfermée dans le cadre économique de l'efficacité, le contrat étant l'objet unificateur des modalités de coordination. Un certain nombre de politiques sont fondées sur une telle logique dans la mesure où ce sont des mécanismes de contractualisation qui organisent les rapports entre les différents

acteurs publics (État et collectivités locales) ou entre acteurs privés et publics (contrats d'insertion). De plus, ces analyses ne prennent pas en compte la dimension dynamique, processuelle de la coordination, essentielle dans la définition de la gouvernance.

D'autres travaux s'inscrivant dans le cadre de l'École de la Régulation se réfèrent à une approche en termes de gouvernance ⁵⁰ afin de remettre en cause la simple dichotomie entre, d'un côté, une coordination marchande dans laquelle le système des prix est l'élément central de la coordination et, de l'autre côté, un principe de coordination qui repose sur une relation d'autorité régissant une structure hiérarchique de gouvernement. La gouvernance correspond à une forme intermédiaire, de type réseau, ce qui permet d'insister sur le rôle d'acteurs hétérogènes tant du point de vue de leurs modes de fonctionnement que de leurs objectifs, de leurs sources de légitimité et de leurs relations au politique. On est face à une coordination qualifiée d'« hétérarchie » ou d'auto-organisation ⁵¹. Ce type de coordination revêt trois formes différenciées : des réseaux interpersonnels auto-organisés basés sur la confiance et la réciprocité, une coordination «inter-organisation négociée » qui suppose des formes de partenariat entre des organisations dotées par ailleurs d'une certaine autonomie, et enfin une coordination à un niveau « inter-systémique ». Dans ce dernier cas, on se situe sur le plan macro-social, ce qui permet de tenir compte de l'ancrage des organisations dans des ordres institutionnels particuliers (systèmes économique, politique, juridique, éducatif, etc.). Ceux-ci, bien que coordonnés entre eux, conservent néanmoins leur « propre logique opérationnelle complexe qui fait qu'il est impossible

49. Bernard BAUDRY, « Une nouvelle microéconomie. L'économie des coûts de transaction », *Les Cahiers français*, 272, 1995, p. 12-20.

50. Bruno THÉRET, « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », in Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT (sous la dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1998, p. 83-118.

51. Bob JESSOP, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *op. cit.*

Droit et Société 54/2003 – 343

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique

d'exercer de l'extérieur du système un contrôle global efficace sur son développement » ⁵². Dans la mesure où ces trois niveaux sont rarement différenciés dans les travaux sur la gouvernance, le deuxième niveau, inter-organisationnel, étant implicitement le seul considéré, une conception qui met en exergue l'hybridation entre

diverses formes de coordination fonde une vision originale de la gouvernance.

On peut citer enfin les apports d'économistes qui définissent la gouvernance locale comme « le processus institutionnel-organisationnel de construction d'une compatibilité dynamique de différentes modalités de coordination entre des acteurs (individuels et collectifs) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif. Cette compatibilité est autorisée par la mise en cohérence, toujours partielle et provisoire, de différents compromis entre acteurs et par un système commun de représentations collectives qui constitue le noyau relativement stable des valeurs, des connaissances, des règles spécifiques de l'identité collective et de la capacité de reproduction de l'espace local » 53. Dans cette logique, les modes de gouvernance ne sont pas définis a priori, mais ils sont des constructions sociales qui émergent des interactions concrètes spécifiques à chaque situation locale, tant dans leur forme que dans leur stabilité. De même, les logiques des différents acteurs sont analysées à travers leurs objectifs, leurs processus décisionnels et leurs capacités cognitives. On met ainsi l'accent sur les processus de négociation et de coordination, d'où la référence au concept de rationalité procédurale 54. La gouvernance rend compte du fait que les relations entre acteurs en situation d'interdépendance ne se réduisent pas à des comportements guidés par la seule rationalité qui découle de ces relations, mais peuvent donner lieu à des comportements évolutifs et non prédictibles. Les individus conservent un degré de liberté face au contexte institutionnel et aux repères auxquels ils sont confrontés : ceci implique de la part des agents « d'assimiler et/ou de créer (par des mécanismes d'apprentissage), mais aussi d'accepter comme légitimes (par des mécanismes de pouvoir) ces repères et comportements » 55. Par conséquent, l'analyse des liens entre dynamiques institutionnelle et organisationnelle est une composante importante de la théorisation de la gouvernance locale.

Cependant, si la diversité des acteurs et de leurs stratégies est prise en considération, on peut regretter que le pôle renvoyant à la Société civile ne soit pas mieux spécifié dans ces réflexions alors qu'il joue un rôle important dans les différents modes de gouvernance étudiés pour résoudre un problème productif ou pour aborder des questions

52. *Ibid.*

53. Jean-Pierre GILLY et Frédéric WALLEY, « Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamic of Local Economic Spaces : The Case of Industrial Conversion Processes », *op. cit.*

54. Herbert A. SIMON, « From Substantive to Procedural Rationality », in Spiro J. LATSIS (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, New York, Cambridge University Press, 1976, p. 129-148.

55. Damien TALBOT, « Limites et apports des travaux de Williamson et des institutionnalistes américains à la notion de gouvernance locale », Communication au Colloque ASRDLF, Crans Montana (Suisse), septembre 2000.

344 – *Droit et Société* 54/2003

de développement urbain. En effet, la Société civile assure une fonction de régulation, avec une certaine autonomie vis-à-vis de l'État et/ou du Marché, sous des modalités qui traduisent des formes de gouvernance originales. La gouvernance renforce la place de la Société civile face au Marché et à l'État, et favorise l'élaboration d'un nouveau modèle de partenariat impliquant la population.

De nombreuses études portant sur la démocratie participative 56 intègrent les notions de gouvernance locale et/ou urbaine. Dans la mesure où la gouvernance renvoie à l'interdépendance des acteurs publics, des acteurs privés et des associations, elle fonde des programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement où le rôle de certaines ONG 57 traduit une autonomie vis-à-vis de l'État, du Marché et des bailleurs de fond internationaux.

La gouvernance caractérise aussi des programmes de développement social au sein de zones urbaines dévalorisées et de lutte contre les exclusions, par exemple dans le domaine de l'économie sociale et solidaire 58.

La conception de la politique de la ville en France peut être analysée en termes de gouvernance. Les expériences innovantes menées en matière de développement urbain, à l'échelle locale, depuis les années 1980, se situent dans un environnement qui a subi des transformations importantes, caractérisé à la fois par un désengagement de l'État au niveau national et par un processus de mondialisation qui touche l'ensemble des sociétés et renforce le rôle de certaines villes qualifiées de globales 59. Il s'avérerait nécessaire d'élaborer de nouvelles règles, de nouvelles modalités d'intervention pour certains acteurs, d'où la nécessité de forger un terme et de se référer à ce concept de gouvernance urbaine. L'élaboration de ces règles et procédures va donc de pair avec le rôle accordé à ces acteurs aux logiques et stratégies différentes – parfois antagonistes -, acteurs désormais impliqués à part entière dans le fonctionnement de la ville. De plus en plus, dans le cas des villes françaises, la gestion d'une ville relève des élus et des personnels municipaux, mais aussi de multiples

associations para-municipales, d'établissements publics, de sociétés d'économie mixte. Les structures intercommunales ont aussi acquis une place importante, surtout dans l'élaboration d'une politique globale de la ville où ces structures contribuent à l'élaboration de projets sectoriels. De même, à une échelle que l'on pourrait qualifier d'infra-municipale, le rôle des associations, des citoyens regroupés, par exemple, en comités de quartier est valorisé. L'accent a été mis sur la participation de la société civile, notamment des associations et des

56. Rob ATKINSON, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81 : « Gouvernances », 1998, p. 75-83.

57. On peut citer le cas de l'ONG Enda à Dakar. Pour une présentation détaillée, voir ENDA GRAFSAHEL, *Une Afrique s'invente (Recherches populaires et apprentissages de la démocratie)*, Paris, Karthala, 2001.

58. Catherine BARON, « Dynamiques de proximités et développement local urbain. Le rôle des systèmes d'échanges locaux », *Némésis*, 3 : « Économie plurielle, économie solidaire : l'emploi en question », 2001, p. 117-140.

59. Saskia SASSEN, *The Global City*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1991.

Droit et Société 54/2003 – 345

La gouvernance : débats autour d'unconcept polysémique

habitants, pour favoriser l'opérationnalité de la politique de la ville sur le terrain. Le rôle des associations intervenant tant dans le domaine de l'économie (essentiellement de l'économie sociale et solidaire) que de la culture, de l'environnement, est considéré comme fondamental à la réussite de la politique de la ville. L'importance de ce point est à nouveau souligné dans la loi Solidarité et renouvellement urbain, adoptée le 13 décembre 2000, qui insiste sur la nécessité de promouvoir « un développement et un renouvellement de villes solidaires et respectueuses de l'environnement ». De même, à l'occasion de la préparation des contrats de ville couvrant la période 2000-2006, l'accent a été mis sur la participation effective des habitants, l'une des justifications étant qu'une plus forte implication conditionne la réussite de ces contrats. Il convient en particulier « d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville » 60. Par conséquent, on a élargi les procédures de négociation aux organisations associatives. Cependant, dans les faits, la diversité des acteurs affichée ne suppose pas le même pouvoir d'intervention pour chacun, ni la même implication au niveau de

l'élaboration du projet de ville, ce qui entraîne des conflits et nécessite la recherche de compromis.

Par exemple, les associations sont plus considérées comme des « prestataires de services que comme des partenaires » 61. De même, si l'« injonction à la participation des habitants a été constante au fil des années[...], elle ne s'est pas vraiment traduite dans les faits par la possibilité, pour les habitants des quartiers, d'avoir prise sur la gestion de l'environnement» 62. On voit combien l'instauration d'une véritable démocratie participative reste hypothétique. De plus, la question de la légitimité se pose dès lors que l'on attribue du pouvoir à des associations, à des organisations non gouvernementales, et donc à la société civile, même si, dans de nombreux cas, on peut discuter de la réalité de ce pouvoir en matière de prise de décision.

III. La gouvernance : concept a-spatial ou tentative d'endogénéisation de l'espace ?

Les qualificatifs accolés au terme de gouvernance, qu'il s'agisse de gouvernance locale, urbaine, territoriale ou mondiale, affichent la volonté d'associer au terme de gouvernance une dimension spatiale. Cette spécificité n'est pas dissociée des précédents facteurs identifiés

60. Voir la circulaire du 31 décembre 1998, relative aux contrats de ville 2000-2006.

61. Marie-Christine JAILLET, « La politique de la ville, une politique incertaine », *Regards sur l'actualité*, 260, 2000, p. 29-45.

62. *Ibid.*

346 – *Droit et Société* 54/2003C. BARON

puisque la gouvernance renvoie à l'exercice du pouvoir et à la recherche de consensus entre différents types d'acteurs intervenant au niveau de territoires particuliers.

La gouvernance, que nous avons comparée à l'« art de gouverner » chez Foucault, porte certes sur les « rapports des hommes avec ces choses que sont les richesses, les ressources, les coutumes, les habitudes », mais « aussi avec le territoire » 63. Cependant, cette prise en compte de l'espace revêt des modalités variées. Dans la plupart des travaux portant sur la gouvernance, pourtant qualifiée de locale, voire d'urbaine, la dimension spatiale n'est pas intégrée à part entière dans le sens où l'espace est donné a priori et considéré comme un réceptacle d'activités économiques. Or, une approche spatialisée de la gouvernance suppose d'introduire de façon spécifique la question du territoire, et donc de considérer l'espace comme un facteur endogène dans le sens où il constitue un facteur explicatif de la nature de

certains processus de développement économique, urbain, etc. De notre point de vue, l'intérêt de raisonner en termes de gouvernance réside dans le fait de dépasser des approches a-spatiales en tenant compte des interactions complexes entre le local et le global. Cependant, à nouveau, il existe différentes manières d'interpréter ces interactions.

La distinction entre la gouvernance locale dite « *stricto sensu* » et la gouvernance mondiale ou multi-niveaux ⁶⁴ (« *multi level governance*») renferme une perception du territoire comme espace géographique de localisation des acteurs, sans que cet espace n'influe de manière directe sur les processus de coordination. Dans ce cas, la gouvernance locale *stricto sensu* désigne les transactions entre acteurs qui proviennent certes d'espaces différents et se rattachent à des univers normatifs variés, mais qui ne coopèrent entre eux que dans un seul espace, par exemple au sein d'une collectivité urbaine. La gouvernance multi-niveaux renvoie, quant à elle, aux transactions qui s'opèrent dans plusieurs espaces, de façon simultanée ou non, l'idée d'un enchevêtrement des niveaux d'interaction (international, européen, régional, municipal, etc.) remettant en cause une hiérarchisation possible de ces diverses échelles. On s'attache essentiellement à comprendre la gestion multipolaire des relations entre des acteurs qui appartiennent à des espaces différents ⁶⁵. Le rôle de l'État reste fondamental, mais il est abordé de façon particulière puisque l'on envisage la possibilité d'élaborer un ordre économique et socio-politique à l'échelle internationale, et donc de définir des instances de régulation qui se situeraient à un niveau supranational. Or les règles du jeu à définir au niveau mondial soulèvent encore, dans de nombreux domaines (par exemple en matière d'environnement, en

63. Michel FOUCAULT, *Dits et écrits (1954-1988)*, op. cit., tome 3, p. 643.

64. Cette distinction est empruntée à Vincent SIMOULIN (Document de travail Lereps, 2002, non publié).

65. Jean-Pierre GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

matière de biens publics mondiaux ⁶⁶), des problèmes non résolus. Cela aboutit à une réflexion sur la construction d'entités à une échelle plus restreinte, comme dans le cas de la construction européenne ou d'autres organisations régionales, et suppose que l'on puisse définir une instance de régulation pertinente entre échelle nationale et échelle mondiale. Cependant, quel que soit le niveau considéré, il s'agit

d'évaluer le rôle de l'État à travers la nature des politiques publiques qu'il mène. De ce fait, la dimension spatiale n'apparaît pas de façon centrale dans le sens où l'impact de l'espace sur les processus de coordination est secondaire. Par ailleurs, ces approches en termes de gouvernance multi-niveaux relèvent plus du champ des relations internationales à travers l'analyse de la construction de l'Union européenne, du rôle des institutions internationales dans les politiques de développement élaborées dans les pays du Sud ou de la définition d'instances de régulation mondiale dans le cas de problèmes environnementaux (tels que l'effet de serre). Le concept de gouvernance mondiale ou multi-niveaux est alors utilisé pour rendre compte des processus qui s'inscrivent dans le contexte de la mondialisation et des formes originales qu'ils revêtent depuis les années 1980. Les problématiques visent à spécifier à quoi correspond le pôle du global dans cette relation dynamique entre les niveaux d'interaction que représentent le global et le local. De ce fait, la problématique diffère si l'on s'interroge sur les coordinations entre acteurs à un niveau local ou si l'on considère ces relations à un niveau global. Par conséquent, la question de la territorialisation des politiques publiques reste confinée à une vision assez restrictive du territoire dans la mesure où il s'agit essentiellement de repérer les espaces pertinents en matière de compétence d'intervention des différents acteurs publics.

D'autres travaux qui se situent essentiellement, mais pas exclusivement, dans le champ de l'économie spatiale ne s'inscrivent pas dans cette vision dichotomique de la gouvernance qui opposerait une gouvernance locale qualifiée de « *stricto sensu* » à une gouvernance mondiale, multi-niveaux. En effet, se référer à une gouvernance locale *stricto sensu* est ambigu puisque l'objectif consiste à saisir les interactions entre le local et le global, et à évaluer l'impact de l'espace dans les choix qui en résultent en matière de processus de développement. Plus précisément, il s'agit de montrer comment la gouvernance peut rendre compte de la diversité des trajectoires locales de développement, dans la mesure où il s'avère que « des espaces économiques, pourtant régis par des mécanismes de coordination comparables ne suivent pas nécessairement des

66. Les biens publics mondiaux posent à l'heure actuelle des problèmes tout à fait spécifiques. On peut citer le cas de biens tels que l'eau, le climat, les connaissances. En effet, on constate, dans certains de ces domaines, un affaiblissement du rôle des pouvoirs publics et une marchandisation croissante de ces biens qui relèvent pourtant

de l'intérêt collectif. Par conséquent, à défaut « de gouvernement mondial capable d'imposer des disciplines et des sanctions, il y a mise en place de différents modèles de gouvernance mondiale, à travers les négociations de règles internationales, l'élaboration de normes et de valeurs et un ensemble de régulations imposées par des acteurs pluriels ».

Voir Jean-Jacques GABAS, Philippe HUGON, Étienne LE ROY *et al.*, *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Colophon, coll. « Essais », 2001.

trajectoires de développement similaires » 67. Certes, la prise en compte de l'intervention publique ou l'importance des règles sociales est nécessaire, mais elle est insuffisante dans la mesure où ces facteurs restent exogènes. Il convient donc d'aborder les interactions entre le local et le global à travers la nature des règles édictées à un niveau global qui s'imposent aux acteurs locaux, règles qu'ils peuvent d'ailleurs modeler. On se situe en quelque sorte à un niveau méso-économique, espace caractérisé par une articulation, voire une imbrication, entre des dispositifs de régulation locaux et des dispositifs institutionnels globaux. Le souci d'endogénéiser les institutions et les règles apparaît

comme une première étape dans la prise en compte de cette diversité spatiale des organisations économiques liée à une pluralité de modes de gouvernance. De même, l'accent mis sur le rôle des acteurs clés situés « ici et ailleurs », qu'il s'agisse de l'État et de ses représentants au niveau local, des syndicats et de leurs délégations régionales, ou des entreprises avec les maisons mères et leurs filiales, permet d'appréhender les interactions entre le local et le global. Ces réflexions proposent de ce fait un début de théorisation originale de la gouvernance, en soulignant l'importance du facteur spatial. L'hypothèse de base sous-jacente porte sur la non-neutralité de l'espace, dans le sens où le territoire est un construit social et ne peut être simplement assimilé à un réceptacle d'activités économiques. Dans cette perspective, le problème n'est plus tant de savoir dans quelle mesure l'espace influence les mécanismes de coordination et de localisation des acteurs, mais d'envisager la diversité des modalités de prise en compte de l'espace en fonction des processus de résolution d'un problème particulier de coordination. Ce programme de recherche s'inscrit dans un objectif plus large qui s'attache à réintégrer l'espace dans l'analyse économique, facteur qui, tout comme la question du pouvoir, en a été évacué. Il est possible d'illustrer ces diverses positions, à nouveau à travers le cas particulier de la gouvernance urbaine, ce concept ayant été enrichi par des politistes et des sociologues 68. Raisonner en termes de gouvernance urbaine

oblige à intégrer la dimension spatiale puisque les acteurs sont localisés sur un territoire, dans une ville. Cependant, cette prise en compte peut s'opérer de différentes manières : soit on s'en tient à des approches localistes qui considèrent la ville comme un lieu particulier où s'expriment des processus de coordination ; soit on considère que l'articulation entre le local et le global a un impact sur l'organisation de l'espace urbain et qu'elle influe sur les modes de coordination, notamment dans un contexte conflictuel qui nécessite des processus de négociation. Dans ce dernier cas, on montre comment les différents

67. Jean-Pierre GILLY, Isabelle LEROUX et Frédéric WALLET, « Gouvernance et proximité », *op. cit.*

68. Patrick LE GALÈS, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *op. cit.* ; Francis GODARD (sous la dir.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes, 1997;

Jean-Pierre GAUDIN, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, 1998, p. 51-60.

Droit et Société 54/2003 – 349

La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique

acteurs publics et privés intègrent et adaptent localement des normes provenant du global, ce qui engendre parfois une redéfinition de ces règles. Ce débat et cette opposition entre deux conceptions de la gouvernance urbaine existent par exemple dans le domaine des politiques urbaines dans les Pays en développement, et en particulier en Afrique subsaharienne 69. La Banque mondiale, redéfinissant ses objectifs en matière de développement urbain dans les années 1980, a tenté d'appliquer les principes d'une « bonne gouvernance » fondée sur la déréglementation et la valorisation du local dans une perspective de décentralisation des pouvoirs et de moindre intervention de l'État central dans la gestion des villes, notamment en matière de financement de projets de développement urbain. Le terme « *urban governance* » est de ce fait devenu le maître mot de cette organisation internationale, une « bonne gouvernance » en matière urbaine faisant partie des conditionnalités des prêts octroyés par la Banque mondiale dans le contexte des plans d'ajustement structurel. Cela suscite de nouveaux modèles d'intervention en matière de gestion urbaine. Par exemple, dans le cadre d'une gestion urbaine décentralisée, on a tenté de greffer – avec plus ou moins de succès – des entités communales sur les structures préexistantes pour rendre effectives les mesures de décentralisation préconisées.

L'adoption de ces modèles de gestion urbaine décentralisée a nécessité la mise en place de nouveaux mécanismes institutionnels et financiers. Les experts internationaux ont par ailleurs mis au centre de leurs

préoccupations la résolution de la question foncière à travers une approche particulière de la sécurisation foncière 70, celle-ci étant posée comme une condition de développement. Les règles élaborées par la Banque mondiale au niveau global reposent sur la volonté d'homogénéiser les droits de propriété en matière foncière, ces droits devant être clairement définis, et donc transférables.

Pour ce faire, ont été préconisées l'attribution d'une valeur marchande à la terre, l'homogénéisation des pratiques des acteurs intervenant dans ce domaine et la régularisation de l'utilisation des terrains, notamment avec leur immatriculation. Cet exemple montre comment une instance internationale, élaborant des règles au niveau global, tente de les appliquer sur le plan local, à l'échelle de la ville. Ces approches de la « bonne gouvernance » sont, de notre point de vue, a-spatiales dans le sens où le territoire la ville, voire le quartier – est abordé comme un lieu doté d'une neutralité, un simple espace de localisation des hommes, des activités au sein duquel il serait possible d'appliquer des règles élaborées de façon exogène.

69. Catherine BARON, « Analyse socio-économique de la question foncière dans les villes africaines », in Sophie DULUCQ et Pierre SOUBIAS (sous la dir.), *L'espace et ses représentations en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

70. « Passer de “sécurité” à “sécurisation”, c'est exprimer l'idée que la sécurité n'est pas un état stable, mais le résultat d'un ensemble de facteurs s'inscrivant dans un espace-temps à prendre en considération cas par cas » (Étienne LE ROY, Alain KARSENTY et Alain BERTRAND, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996).

350 – *Droit et Société* 54/2003 C. BARON

Force est de constater l'échec de telles politiques dans bon nombre de villes africaines. Ceci nous conduit, non pas à rejeter le concept de gouvernance, mais à nous interroger sur d'autres acceptions possibles de la gouvernance urbaine. Afin d'endogénéiser l'espace, il convient de rendre compte des interactions complexes entre les dispositifs institutionnels locaux et les mécanismes de régulation globaux qui contribuent à cette diversité spatiale des organisations économiques, sociales et politiques caractérisant certains espaces urbains en Afrique subsaharienne. Se pose en amont la question des diverses autorités qui détiennent le pouvoir pour définir et attribuer ces droits, et leur légitimité. Dans le cas des villes africaines, ces autorités sont multiples car une grande diversité des règles caractérise ces villes mosaïques. Chercher à appliquer aux villes africaines des modèles fondés sur une harmonisation des droits de propriété pose donc problème dans la mesure où l'idée de propriété – ou du moins d'appropriation – y revêt un sens particulier 71. Elle renvoie à une

certaine conception de l'espace et des rapports sociaux qui associe l'appropriation à l'idée d'une « affectation à un usage », et non à « l'attribution du droit à disposer comme dans la tradition du code civil français ou de la théorie de l'*ownership* britannique » 72. Le concept de gouvernance permet alors de montrer comment diverses logiques modèlent ces territoires urbains, les conflits et recherches de compromis au niveau local participant à cette structuration. En effet, l'État revendique un droit de propriété sur n'importe quelle parcelle lorsque aucun titre foncier n'a été cédé, ce qui est le plus souvent le cas. Il justifie cette démarche par la référence à « un modèle unitariste du droit » qui existe depuis la période coloniale. Mais la mise en place de telles pratiques rencontre de nombreuses résistances, et l'on se trouve face à un système dual avec des domaines étatiques complexifiés dans le cadre de la décentralisation et un secteur « traditionnel » continuant d'être soumis à la propriété collective. Parallèlement au droit moderne, il existe ainsi d'autres formes de légitimation d'occupation du sol qui sont fondées sur des logiques coutumières liées à l'appartenance à un groupe. Pourtant, ce dualisme est moins antagoniste qu'il n'y paraît a priori, les acteurs traditionnels, médiateurs incontournables entre l'État et les citoyens, parfois considérés comme support et comme moyen de régulation par les autorités étatiques, engendrant des formes de gouvernance urbaine tout à fait originales. De cette coexistence émanent des conflits qui fragilisent les systèmes urbains. De nouveaux acteurs et de nouvelles logiques apparaissent ; ils révèlent la nécessité d'élaborer « un

71. Wanda CAPELLER et Takanori KITAMURA (sous la dir.), *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales : autour de Masaji Chiba*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

72. Émile LE BRIS, Étienne LE ROY et Paul MATHIEU (sous la dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala, 1991, p. 21. Rappelons que les droits de propriété (« *property rights* ») sont des droits subjectifs, socialement reconnus, qui se rapportent à la jouissance d'un bien ou d'une ressource, et non pas à leur appropriation privée qui correspond à l'« *ownership* » (Thierry KIRAT, *Économie du droit*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1999).

nouveau contrat social [...] pour intégrer les comportements de coopération, d'affrontement, d'alliance, de rivalité ou de complicité entre les acteurs » 73. La recherche de compromis est donc indissociable de la définition de modes de gouvernance appropriés. Elle doit s'appuyer sur les représentations des populations locales, tant sur le plan social que spatial.

Conclusion

Aborder la gouvernance sous le prisme du pouvoir, de l'articulation entre les logiques d'acteurs représentant l'État, le Marché ou la Société civile, ces différents éléments modelant un territoire, nous semble essentiel car cela permet de poser, sous des formes renouvelées, la problématique plus globale des liens entre l'économique et le politique. Des auteurs ⁷⁴, se référant à l'anthropologie économique, ont démontré comment l'économique, afin de se constituer en discipline autonome et en sphère autoréférentielle, a dû s'émanciper du politique. En effet, le fonctionnement de l'économique a été pendant longtemps (au moins jusqu'au début du XIXe siècle) imbriqué, encadré, dans l'organisation sociale et politique des sociétés occidentales.

Or, en particulier dans ces sociétés ⁷⁵, on a progressivement assisté à son autonomisation, les logiques économiques s'emparant de domaines qui en avaient été jusque-là exclus (le travail, la terre, la monnaie que K. Polanyi qualifie de « marchandises fictives », et plus récemment l'environnement, etc.). L'ordre économique domine les autres sphères, et en particulier la sphère du politique, à travers la figure du marché autorégulateur, institution autonomisée par rapport à l'ordre politique et social. L'État accompagne certes la mise en place de ce marché au XIXe siècle, mais uniquement à travers la fixation de normes et de règles, son rôle étant considéré de façon technique pour assurer l'efficacité du marché. Le politique est évacué de l'analyse économique. L'intérêt des débats contemporains sur le concept de gouvernance réside donc dans une réflexion renouvelée sur les liens entre l'économique et le politique.

73. Étienne LE ROY, Alain KARSENTY et Alain BERTRAND, *La sécurisation foncière en Afrique, op. cit.*, p. 374.

74. Louis DUMONT, *Homo aequalis, I : Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Paris, Gallimard, 1977 ; Karl PONLANYI, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 ; Marcel MAUSS, « Essai sur le don » [1925], in ID., *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 3e éd., 1989.

75. Les anthropologues tels que Marcel Mauss, Marshall Sahlins ont montré au contraire le maintien de l'encastrement dans le cas des sociétés dites traditionnelles.