

La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique

Olivier Paye

Ce texte a été publié dans la revue *Etudes internationales* (édité par l'Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales), volume XXXVI, n°1, mars 2005, pp. 13-40.

Introduction

Gouvernance, terme du français ancien "qui a d'abord été utilisé au XIIIème siècle comme

équivalent de 'gouvernement' (art ou manière de gouverner) puis, à partir de 1478, pour

désigner certains territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier

(Baillages de l'Artois et de la Flandre), avant de s'appliquer aussi, dans un contexte purement

domestique, à la charge de gouvernance. C'est au XIVème siècle qu'il est passé dans la langue

anglaise, donnant naissance au terme *governance* (action ou manière de gouverner) (...). Le

mot anglais *governance* a été remis à l'honneur dans les années 1990 par des économistes et

politologues anglo-saxons et par certaines institutions internationales (ONU, Banque mondiale

et FMI, notamment), de nouveau pour désigner 'l'art ou la manière de gouverner' mais avec

deux préoccupations supplémentaires; d'une part, bien marquer la distinction avec le

gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu

connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la

participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et

international). Cette résurrection du mot *governance* a entraîné dans son sillage la

réapparition du mot français, qui semble s'imposer dans le monde francophone (...)"

C'est de cette manière qu'une notice émanant du service de traduction de la Commission

européenne¹ retrace de façon très brève la généalogie de ce mot "*governance*" qui connaît

depuis une dizaine d'années une nouvelle jeunesse dans notre langue. Si l'on peut suivre

l'auteur dans le rapide résumé qu'il donne des allers et retours du mot dans la langue française -

sous réserve de considérations socio-linguistiques qui nous échappent -, l'idée selon laquelle la

governance est un terme "qui semble s'imposer dans le monde francophone" est plus

discutable. Peut-être est-ce le cas dans la vie politique active, mais en science politique, ce

n'est pas sûr.

1 Notice rédigée par Manuel de OLIVEIRA BARATA, consultée en ligne à l'adresse suivante

:

http://www.europa.eu.int/comm/governance/docs/docs_5.en.pdf

2

Si l'on considère en particulier la science politique française, il apparaît au contraire que la

gouvernance ne connaît pas la même popularité que son équivalent anglais dans la science

politique anglophone². Un nombre significatif de politistes réputés de langue française boudent

ouvertement, ou hésitent à s'approprier, la notion, la jugeant insuffisamment adéquate à des

fins scientifiques. Cette attitude place la science politique francophone en porte-à-faux par

rapport à la science politique non seulement anglo-saxonne, mais plus largement mondiale,

puisque l'anglais en est devenu aujourd'hui la langue véhiculaire principale.

Un tel écart sémantique ne peut qu'interpeller si l'on partage l'idéal humaniste selon lequel

toute science a vocation à s'intégrer à un niveau universel (sans nécessairement pour cela

qu'elle ne s'exprime que dans une seule langue). Qu'est-ce qui justifie ce hiatus ? Est-il justifié ?

Existe-t-il des moyens adéquats de le réduire ?... C'est à partir d'un tel questionnement que

cette contribution a été élaborée. La thèse qui la parcourt peut s'énoncer en deux temps.

D'abord, le fait de reconnaître comme fondés les reproches principaux qui amènent une partie

de la science politique francophone à refuser la notion de "gouvernance" ne conduit pas

nécessairement à une attitude de rejet vis-à-vis des tentatives de transformation de cette notion

en un concept scientifique. En revanche, ce fait oblige à être particulièrement attentif aux

conditions d'utilisation scientifique de cette notion, et conscient des contextes politiques dans

lesquels cette notion a été et continue d'être employée, parallèlement à ses usages (plus

purement) scientifiques.

Développant cette thèse, l'article est structuré en trois grandes parties³. Dans un premier

temps, la contribution dégage ce qui serait l'équivalent d'un plus petit commun dénominateur

2 Dans le domaine de l'analyse de l'action publique par exemple, si "governance" est un

concept fréquemment utilisé dans la littérature anglophone, rares sont les ouvrages ou les

manuels de vulgarisation publiés en français qui lui accordent une place substantielle. Pas une

section ne lui est par exemple consacrée dans le "Que-sais-je ?"(PUF) sur Les politiques

publiques (5^e édition, 2003). A peine un sous-titre du "Clé.Politique" (Montchrestien) sur le

même sujet : P. MULLER et Y. SUREL, L'analyse des politiques publiques, Paris, 1998, pp.

94-97. Guère plus qu'une convocation, mais pas une mobilisation, dans certains des ouvrages

qui ont au centre de leur objet les transformations de l'action publique contemporaine, soit en

introduction (par exemple : J. de MAILLARD, Réformer l'action publique. La politique de la

ville et des banlieues, Paris, LGDJ, 2004), soit en conclusion (par exemple : J. CHEVALIER,

L'Etat post-moderne, Paris, LGDJ, 2003). Une exception : J.-P.GAUDIN, Pourquoi la

gouvernance ?, Paris, Presses de sciences po., 2002.

3 Par deux fois, il a été permis de soumettre à une discussion collective organisée le résultat

provisoire atteint par les réflexions qui font l'objet de cet article. La première, en mai 2002,

aux Facultés universitaires Saint-Louis, lors d'un séminaire intitulé "Définitions et usages de

la gouvernance en sciences sociales, y compris dans ses rapports aux notions de régulation et

de réseau", coorganisé par le Séminaire interdisciplinaire d'études juridiques et par le Centre

de recherche en science politique (CReSPo). La seconde, en novembre 2002, à l'Institut

universitaire catholique de Lille, lors du séminaire annuel du groupe sectoriel de sciences

3

de sens entre tous les usages, "multiples et variés", dont fait l'objet la gouvernance depuis une

dizaine d'années, en relation avec la vie politique^{3bis}. L'objectif est de fixer les idées sur le

coeur sémantique de la notion et sur les ambitions heuristiques qu'elle véhicule.

Dans un deuxième temps, résumant les principaux griefs qui lui sont adressés par ceux qui

dans le monde francophone refusent de l'utiliser à des fins politologiques, l'article explique

pourquoi, même si la "gouvernance" contient une charge idéologique indéniable dans ses usages

politiques, il peut être jugé opportun stratégiquement et acceptable épistémologiquement de

chercher à s'approprier la notion à des fins scientifiques.

Enfin, dans un dernier temps, se penchant plus particulièrement sur le reproche de polysémie

qui est souvent adressé à la gouvernance, et après avoir montré que ce reproche n'empêchait

nullement de tenter de conceptualiser la notion en science politique, la contribution indique un

certain nombre d'écueils à éviter et d'ambiguïtés à lever, si l'on souhaite réduire les débats à

propos des usages de la gouvernance en science politique à des questions "normales" de

formulation de définition et non à des problèmes "existentiels" d'acceptation même du

concept.

Le lecteur s'étonnera peut-être de ne point trouver dans cet article de proposition d'une

définition propre de ce que pourrait être le concept politologique de gouvernance. C'est que

dans les limites typographiques qui sont les siens, là n'est pas son objet. Celui-ci se situe plus

"en amont" de ces problèmes de contenu sémantique, "plus bas" dans la profondeur

épistémologique de la notion. Il entend se pencher sur des problèmes qui se posent "en deçà"

des controverses "normales" sur les façons les plus pertinentes de formuler la définition des

notions jugées scientifiquement intéressantes. Au motif précisément que ce serait ces

problèmes épistémologiquement "plus profonds" qui feraient essentiellement barrage

politiques de la Fédération internationale des universités catholiques (FIUC) qui portait cette

année-là sur le thème « L'Etat face à la globalisation économique : quelle(s) forme(s) de

gouvernance ? ». Que tous ceux qui se sont exprimés à ces occasions en soient très vivement

remerciés. Les mêmes remerciements s'adressent aux membres du CReSPo, ainsi qu'au

lecteur resté anonyme de la présente revue, qui ont bien voulu formuler des remarques sur le

contenu de cet article à un stade d'élaboration antérieur.

Enfin, le lecteur intéressé par la thématique de cet article pourra trouver des développements

complémentaires dans la contribution intitulée "Pour la gouvernance comme problématique

générale de science politique", qui est à paraître dans un ouvrage collectif, issu du séminaire

de la FIUC dont il a été question ci-dessus, qui doit être publié en 2005, sous la direction de

Pierre VERCAUTEREN.

3bis Il ne sera pas question dans cet article des emplois de la gouvernance en relation avec la

vie sociale en général, lorsque la notion sert à désigner l'un des grands modes-types

d'organisation des relations sociales, le plus souvent, à côté du mode marchand et du mode

autoritaire. Sur un tel usage de la gouvernance, voir par exemple : B. JESSOP, "L'essor de la

gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", Revue

internationale des sciences sociales, n°155, 1998, pp. 31-49.

4

aujourd'hui à l'acceptation de la gouvernance comme concept dans la science politique

francophone⁴.

Au coeur sémantique de la gouvernance

Dire que la gouvernance fait l'objet d'usages "multiples et variés" depuis que ses emplois se

sont réintensifiés il y a une dizaine d'années est devenu une affirmation tellement banale qu'on

en viendrait presque à penser qu'au sens propre la gouvernance sert à désigner "tout et

n'importe quoi". Le rapport introductif de l'ouvrage de référence sur la gouvernance qu'a publié

l'Institut international des sciences administratives en 1999 est symptomatique à cet égard. Il

commence ainsi : "'Lorsque j'utilise un mot', disait Humpty Dumpty sur un ton relativement

dédaigneux 'il signifie ce que je choisis qu'il signifie - ni plus, ni moins' (L. Carroll). Les

écrivains et les orateurs utilisant 'gouvernance' ont beaucoup en commun avec ce personnage

de la suite des aventures bien connues d' (...) Alice au pays des merveilles"⁵.

Pourtant, il est possible de discerner au-delà des sens "multiples et variés" dans lesquels le

mot est employé en relation avec la vie politique un noyau dur sémantique et intentionnel⁶. La

visée minimale commune de la gouvernance est de ne plus confondre en une même notion le

gouvernement au plan fonctionnel et le gouvernement au plan organique, voire également au

plan institutionnel - encore que ce sens-là du mot "gouvernement" soit surtout présent en

anglais, moins en français⁷ -, en dégagant dès lors le gouvernement au sens fonctionnel du

gouvernement au sens officiel. Développons quelque peu notre propos.

4 Le lecteur trouvera dans les notes infrapaginales de cet article une série de références

bibliographiques sur lesquels il s'appuie à titre principal. Une mention spéciale est à faire ici

aux publications collectives en français qui sont spécialement consacrées à la gouvernance :

Revue internationale des sciences sociales, n°155, 1998; J. CORKERY (Ed.), Gouvernance :

concepts et applications, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1999;

Revue internationale de politique comparée, vol. 6, n°3, 1999; Partie 1 de l'ouvrage édité par

C. GOBIN et B. RIHOUX, La démocratie dans tous ses Etats, Louvain-la-Neuve, Academia-

Bruylant (Science politique, n°1), 2000; Droit et Société, n°54, 2003. Le n° spécial, en

néerlandais, sur « De consequenties van multi-level governance » de la revue belge Res

Publica, vol. XLIII, n°1, 2001, a également constitué une source utile pour le travail.

5 J. CORKERY, "Rapport introductif", in J. CORKERY (Ed.), Op. cit., p. 21.

6 Nul doute qu'une recherche en bonne et due forme d'analyse de contenu ou de lexicométrie,

entreprise sur la base d'un corpus de textes significatifs, adéquatement sélectionnés, serait la

bienvenue pour donner une assise plus objective et détaillée à ce qui reste ici du domaine de

l'impression, en l'absence du fondement de cet article sur une recherche de cette nature.

7 Voir les extraits du rapport de synthèse de la Commission pour la gouvernance globale,

Notre voisinage commun. La vision de base, Genève, 1995 qui sont cités dans l'article à

paraître, dont il est question à la note 3. Le titre de deux des premières publications

politologiques de référence d'expression anglaise relatives à la gouvernance sont très

explicites à cet égard : J. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL (Eds.), Governance without

government, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; R.A.W. RHODES, "The New

Au plan fonctionnel, le "gouvernement" désigne l'enchaînement des actions qui ont pour objet

d'assurer un certain ordre officiel commun des conduites humaines dans un ensemble social ou

territorial donné, ce que d'une expression, on désignera désormais par "processus de

gouvernement". Ces "actions de gouvernement" peuvent être issues des agissements et

interactions d'acteurs de statuts très différents. Ils peuvent ne pas se limiter à impliquer la

gamme d'acteurs que désigne le mot "gouvernement" lorsqu'il est entendu dans son acception

organique. Pas plus qu'ils ne se limitent a priori aux modes d'interactions formellement prévus

dans l'organisation juridique de ces actions, que désigne, plus souvent en anglais qu'en français,

le gouvernement pris dans un sens institutionnel.

Pour revenir au sens organique, dans cette portée, le "gouvernement" ne désigne donc qu'un

seul type particulier d'acteurs de "gouvernement", au sens fonctionnel : ceux qui sont censés

avoir acquis l'autorité nécessaire pour diriger, notamment par l'exercice du privilège de la prise

de décisions juridiquement contraignantes, le processus de gouvernement à l'oeuvre dans un

espace social ou territorial donné.

La disjonction terminologique qu'opère la gouvernance entre les différents sens subsumés par

la notion de gouvernement porte au moins en elle une ambition minimale commune : la prise en

compte dans les processus de gouvernement des acteurs politiques dits "non institutionnels",

"non étatiques", "sociaux" ou "privés", qui, agrégés, forment ce que l'on tend désormais à

appeler "la société civile".

Mais l'ambition dont se veut communément porteuse la gouvernance ne s'arrête vraisemblablement pas là. La gouvernance marque une ambition plus vaste de projeter sur les

processus de gouvernement une optique qui se veut à la fois plus "large" ou plus "ouverte", et

plus "fluide" ou moins "séquentielle" qu'une optique dite "traditionnelle", qu'il est plus précis

"institutionnelle", symboliquement associée à la notion de gouvernement.

D'un mot, la gouvernance entend charrier une approche moins "statique" des processus de

gouvernement. D'une part, une approche moins étatiste, c'est-à-dire moins axée sur l'Etat, et

moins encore sur l'Etat central, entendu soit comme acteur gouvernemental au sens fonctionnel

du terme, soit comme cadre juridique de production des actions de gouvernement. D'autre part,

une approche plus dynamique, c'est-à-dire moins dépendante d'un découpage segmenté d'un

processus de gouvernement, dont la scansion majeure, le "moment fort", résiderait dans la

"prise de décision", dans l'arrêt d'une injonction officielle engageant une action des institutions

publiques.

Governance : Governing without Government", Political Studies, vol. XLIV, 1996, pp. 652-

667.

6

Avec la gouvernance, le processus de gouvernement est ramené des "hauteurs" d'une

institution socialement et juridiquement différenciée, située en surplomb de la communauté des

êtres (parce) qu'elle a charge officielle de régir d'un point de vue général, sur le "plancher" de la

société ordinaire, formée d'une multitude de groupes et d'individus, "non politiques" au sens

institutionnel du terme. Ceux-ci en constituent les "forces vives" ou les "parties prenantes",

pour traduire en français l'une des expressions anglaises-clés du "parler gouvernance", celle de

"stakeholders".

Si l'on a saisi là le noyau dur de sens dont seraient porteurs tous les usages de la gouvernance,

encore faut-il souligner que l'utilisation de ces "lunettes" nouvelles pour appréhender les

processus de gouvernement contemporains ne répond pas aux mêmes intentions de fond, selon

qu'on y recourt dans des contextes qui sont liés à la politique active ou à son observation

scientifique.

Dans les discours des acteurs politiques, la gouvernance engage surtout une vision de l'exercice

du pouvoir politique qui se veut, sur un plan axiologique, plus démocratique, au sens libéral et

participatif du terme. L'optique de la gouvernance permet de concevoir des "modes de

gouvernement"⁸ plus ouverts à l'action collective organisée, voire à certains modes d'expression

populaire directs... pourvu que ceux-ci respectent les prescrits de la démocratie libérale, y

compris dans son volet économique (droit de la propriété privée, des contrats, de la libre concurrence,

etc.). Il s'agit de modes de gouvernement dans lesquels les autorités publiques sont "comptables" de leurs actes, qu'elles accomplissent dans la "transparence", devant une

communauté humaine en référence à laquelle elles ont été institués. Dans lesquels les "parties

prenantes" sont conviées à participer au fonctionnement des autorités publiques et aux

productions qui résultent de leurs activités et à endosser ainsi un rôle politique actif au-delà du

simple moment électoral, qui constitue le mode principal de participation politique

institutionnelle dans les régimes démocratiques modernes de type représentatif.

Dans les discours des politistes, la gouvernance est porteuse avant tout d'une vision de

l'exercice du pouvoir politique qui se veut, sur un plan analytique (non nécessairement

axiologiquement orienté), plus sociologique, au sens d'une aspiration à saisir tout phénomène

humain dans son rapport au cadre sociétal dans lequel il se produit, qu'il s'agisse d'une société

nationale, locale, mondiale, ou autre. La visée consiste à appréhender les modes de

gouvernement au-delà des acteurs et des dispositifs institutionnels par lesquels ils sont censés

s'exercer d'un point de vue juridique, et au-delà des seuls intérêts stratégiques de ceux qui sont

8 Par "modes de gouvernement", on entend ici un ensemble articulé d'interactions, soit

régulièrement observables, soit qui ont vocation à être régulièrement observées,
dans la mise

en oeuvre effective des processus de gouvernement prenant place dans un
certain contexte

donné.

censés diriger ces modes de gouvernement, les "dirigeants", ou de ceux qui luttent pour

occuper ces fonctions officiellement dirigeantes.

Comment expliquer dès lors que la diffusion de la gouvernance au sein de la science politique

francophone se heurte à des résistances qui proviennent en particulier d'une part significative

de ceux-là même qui se veulent (au plus) proches d'une démarche sociologique et/ou qui en

appellent à une (plus grande) sociologisation de la discipline ? C'est ce dont nous allons traiter

à présent.

La gouvernance : une adoption difficile par la science politique francophone

Dans l'un de ses derniers écrits, Pierre Bourdieu indiquait très clairement le sort que les

sciences sociales francophones devaient réserver à la gouvernance, en n'y décelant qu' "(...) un

de ces nombreux néologismes qui, produits par les think tanks et autres cercles technocratiques et véhiculés par les journalistes et 'intellectuels' branchés [notez les

guillemets], contribuent à la mondialisation du langage et des cerveaux"⁹.

Animés d'un même état d'esprit, nombre de politistes s'exprimant en français tendent à

maintenir leurs cadres conceptuels d'analyse à l'abri de cette notion "nouvelle", dont la

diffusion dans la littérature politologique, surtout anglophone, ne serait dû selon eux qu'à un

regrettable "effet de mode" auquel on serait bien avisé de ne point céder¹⁰.

Le caractère présumé passager de l'engouement de politistes pour cette notion - qui dure quand

même maintenant depuis au moins 10 ans ! - ne doit pas cacher l'essentiel qui réside

principalement dans deux reproches beaucoup plus profonds. Le premier vise la relation

d'affinité qui lierait, de façon indissociable, la gouvernance au contexte idéologique dominant

qui est advenu en même temps que sa renaissance, "après la chute du Mur". Le second pointe

du doigt l'extrême variété des portées sémantiques dans lesquelles la gouvernance est utilisée

depuis lors, avec pour conséquence que la notion présente un caractère polysémique exagéré.

Considérons successivement chacun de ces reproches¹¹.

9 Pierre BOURDIEU, Les structures sociales de l'économie, Paris, Seuil/Liber, 2000, p. 22,

note 9.

Dans le même sens, voir aussi l'opinion exprimée par un autre sociologue, Mateo ALALUF,

dans sa chronique intitulée "Dictionnaire du prêt à penser", publiée dans la revue belge

Politique, n°22, avril 2002, p. 7.

10 Expression utilisée par exemple par Jacques COMMAILLE, lors des échanges ayant suivi

son exposé sur "Les enjeux actuels de la théorie de l'action publique", donné dans le cadre

d'un séminaire du RESS (Réseau - universitaire belge francophone - "Etat et sciences

sociales") qui s'est tenu à l'Université de Liège, le 10 décembre 2004.

11 Le lecteur pourra s'étonner du fait que nous ne mentionnons pas ici dans une note de

références bibliographiques spécifiques à l'appui de nos dires. C'est que presque toutes les

références bibliographiques qui vont être citées à partir de maintenant, en tout cas celles

La gouvernance : une renaissance triplement étrangère à la science politique francophone

Sous réserve de ce que pourraient nous enseigner des enquêtes de type socio-historique

menées sur les trajectoires, et leur temporalité, par lesquelles la notion de gouvernance a été

réactivée et s'est rediffusée en français, il semble que l'on soit en droit de rattacher l'origine de

cette deuxième naissance à trois sources principales. Toutes ont la particularité de présenter

un caractère exogène par rapport à la science politique francophone. L'arrivée de la

gouvernance en science politique de langue française semble provenir en effet : 1°) de l'anglais,

2°) de la science économique, 3°) de la pratique politique, ou en tout cas d'entreprises

intellectuelles placées à son service. Appesantissons-nous quelque peu sur chacune, et voyons

ce que leur réalité peut induire comme attitude si l'on souhaite banaliser l'usage de la

gouvernance dans la science politique francophone.

Premier constat : ce n'est effectivement pas "de son propre mouvement" que la langue

française a exhumé ce mot qui, tombé en désuétude depuis la fin du Moyen-Age, n'appartenait

plus à son parler, ni courant ni spécialisé. Si réactivation de la gouvernance il y a eu en

français, ce fut dans l'intention de trouver dans notre langue un mot capable de traduire le mot

de "governance" dont les usages s'intensifiaient en anglais. A la différence de son homologue

français, "governance" ne semble pas avoir connu d'éclipse, continuant à être, régulièrement

bien que moins fréquemment, utilisé comme synonyme de "government".

Si la nécessité fut ressentie de se doter d'un mot propre, apte à traduire "governance" en

français, ce n'était pas simplement que les usages de ce dernier s'étaient récemment accrûs en

anglais. Dans un premier temps d'ailleurs, il semble que "governance" ait d'abord été traduit en

français par le classique "gouvernement"¹². Si l'on a donc été rechercher ce vieux mot

publiées en français, mentionnent, endossent ou développent ces deux lignes de critique liées

aux aspects idéologiques et polysémiques liés à la notion de gouvernance.

12 Dans la littérature francophone de science économique, cette hypothèse semble ne pas faire

de doute. L'expression "corporate governance" semble d'abord avoir été très largement

traduite en français par "gouvernement d'entreprise", avant sa mue en "gouvernance

d'entreprise". L'hypothèse mériterait davantage d'être vérifiée pour la science politique. A

l'appui de son fondement, on peut faire référence aux travaux politologiques français sur

l'action publique locale qui semblent avoir continué dans un premier temps à user de la notion

de "gouvernement local" comme équivalent de "local governance", avant de s'ouvrir à la

problématique de la "gouvernance locale", voir par exemple S. BIAREZ et J.Y. NEVERS

(Eds.), Gouvernement local et politiques urbaines, Grenoble, CERAT, 1993. Sur la

conceptualisation n science politique francophone des notions de "gouvernance urbaine" et de

"gouvernance territoriale", proches de celle de "local governance", voir en particulier : P. LE

GALES, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue française de science

politique, 1995, pp. 57-95 (sp. pp. 59-63 et 89-91); et du même auteur, "Régulation,

ensommeillé de "gouvernance", ce fut surtout parce que l'on a pris conscience que cette

intensification des usages de "governance" en anglais s'associait à un mouvement de

spécification de sa portée sémantique. Ainsi que le soulignait l'extrait de la notice produite par

le service de traduction de la Commission européenne par lequel cet article a commencé,

"governance" tendait de plus en plus à servir en anglais à nommer une réalité non réductible à

celle de "gouvernement".

Pour certains, "lutter contre la mondialisation" entendue comme mouvement d'imposition

internationale d'une idéologie particulière signifie refuser de penser les phénomènes humains

contemporains avec des instruments cognitifs qui ont été forgés dans un univers lexical

particulier, au motif que celui-ci renvoie à des formes de codage culturel propres, qui, par la

diffusion de l'anglais comme langue internationale, tendraient à devenir mondialement

dominantes¹³.

Sans nécessairement faire sienne cette approche, il pourrait être pertinent, si l'on veut

contribuer à faire de la gouvernance une notion acceptable en science politique francophone,

d'essayer de cerner plus précisément les connotations que charrierait la notion originelle de

"governance", du fait précisément de son inscription première dans la langue anglaise, en

raccord avec un arrière-fond culturel de type anglo-saxon. L'universalisation de l'usage de la

gouvernance dans les différents champs linguistiques de la science politique nécessite sans

doute un travail d'"arrachement", au sens sartrien du terme, de la gouvernance à ses racines

culturelles premières.

Deuxième constat : dans le langage scientifique, les usages à vocation conceptualisante du mot

"governance" voient d'abord le jour en science économique et puis seulement en science

politique. S'il ne fait pas de doute que c'est durant les années 1990 que ce mot prend son essor

dans la science politique, ainsi que l'affirme la notice précitée du service de traduction de la

Commission européenne, en revanche, il semble que la notion de "governance" se soit diffusée

antérieurement dans la science économique, dès les années 1980¹⁴, et peut-être même que ce

serait justement à partir de la science économique que la "governance" se serait introduite et

diffusée en science politique¹⁵.

gouvernance, territoire", in J. COMMAILLE et B. JOBERT (Eds.), *Les métamorphoses de la*

régulation politique, Paris, LGDJ, 1998, ch. 7 (sp. à partir de la p. 218).

13 Pour être rarement explicitée comme telle dans les écrits des politistes francophones qui

font part de leur refus d'user de la notion de gouvernance à des fins scientifiques, l'existence

de cette raison dans l'esprit de certains d'entre eux ne nous ne semble pas moins réelle. Dans

le même sens, voir M.-C. MEININGER, "Remarques sur le concept de gouvernance et le

système politico-administratif français", in J. CORKERY (Ed.), *Op. cit.*, p. 313.

14 Voir les références bibliographiques qui sont mentionnées à la note 16.

15 Cette hypothèse devrait être soumise à vérification. D'un coup d'oeil bibliographique rapide,

il ressort qu'un livre en particulier pourrait être tenu pour le témoin principal de ce transfert :

Si la véracité de cette chronologie devait se confirmer, il serait alors pertinent, pour faciliter

l'acceptation de la gouvernance en science politique, de mener un travail de dévoilement des

éventuelles caractéristiques structurantes que la notion (originelle) de "gouvernance" devrait au

fait que sa conceptualisation première proviendrait de la science économique¹⁶. Il s'agirait en

particulier de vérifier si, comme le soutiennent certains, le passage de "la gouvernance des

firmer" à "la gouvernance des sociétés" (au sens des groupements humains institués

politiquement) marquent aussi celui d'une appréhension des modes de gouvernement des

sociétés politiques sur le moule des modes de management des sociétés commerciales¹⁷, ou par

le filtre de paradigmes de science économique. De type marchand bien sûr, du style de la

théorie du "public choice" ou de l'"acteur rationnel", comme on le suggère habituellement dans

la science politique francophone¹⁸, mais qui peuvent également emprunter à des théories pour

une part alternative aux théories qui forment le mainstream de la science économique actuelle,

des théories de type institutionnaliste, comme la théorie des firmes ou des coûts de

transaction¹⁹.

Dernier constat : le premier à avoir user du mot "gouvernance" en lui conférant une portée

sémantique particulière, distincte de celle associée à "government", semble bien être un acteur

politique et non un scientifique. Il s'agit en l'occurrence de la Banque mondiale, institution qui

est largement considérée dans le monde francophone comme le véhicule d'une idéologie

celui de de J. CAMPBELL, R. HOLLINGSWORTH, et L. LINBERG (Eds.), Governance of

the American Economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1991. De façon peut-être

symptomatique, son objet porte sur un domaine de recherche, la politique économique, qui se

situe à cheval sur la science économique et la science politique.

16 Un tel travail a déjà été accompli à propos des usages scientifiques de la gouvernance, par

exemple par C. BARON, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique »,

Droit et société, n°54, 2003, pp. 329-351, et à propos des usages de la gouvernance par des

institutions publiques internationales (Commission européenne, Banque mondiale et OCDE),

par exemple par K. FOLTZER et C. MAHIEU, "Utilisation du concept de 'gouvernance' :

Quelle(s) justification(s)", contribution à paraître dans l'ouvrage collectif dont il a été question

à la note 3.

17 En ce sens, voir par exemple : J. LECA, "Sur la gouvernance démocratique : entre théorie

normative et méthodes de recherche empirique", in C. GOBIN et B. RIHOUX (Eds.), Op.

cit., pp. 18-39 (sp. à partir de la p. 33); P. MOREAU-DEFARGES, "Gouvernance. Une

mutation du pouvoir ?", Le Débat, n°115, 2001, pp. 165-172 (sp. pp. 170-172).

18 En ce sens, voir par exemple : Y. PALAU, « Usages politiques de la notion de 'nouvelle

gouvernance' », in F. MABILLE (Ed.), *Politique, démocratie et développement*, Paris,

L'Harmattan, 2003; M.-C. SMOUTS, "Du bon usage de la gouvernance dans les relations

internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998, p. 92.

19 Comme le mettent bien en évidence les travaux mentionnés à la note 16.

politique particulière, de type néo-libéral²⁰, et ressentie également comme étant particulièrement en affinité avec l'univers culturel anglo-saxon, ainsi qu'avec les courants

théoriques dominants de la science économique. Les trois traits ouvrent ainsi à la possibilité de

cristalliser sur sa personne le caractère triplement exogène de la gouvernance pour la science

politique francophone²¹.

On s'accorde généralement pour dater d'un rapport sur le développement en Afrique subsaharienne

publié par la Banque mondiale en 1989 le premier usage "particulariste" de la

notion²². Deux autres rapports publiés en 1992 et 1994 vont étayer le concept stratégique de

gouvernance forgé par la Banque en vue de rationaliser, redéployer et relégitimer à la fois, ses

pratiques vis-à-vis des Etats demandeurs d'aides financières pour leur développement²³. Par

un large processus de percolation, à sa suite, presque toutes les instances nationales et

internationales chargées de l'aide au développement vont s'approprier le concept, sous des

formes souvent partiellement spécifiques, et en faire elles aussi une ligne-force de la doctrine

"présidant" à leur fonctionnement²⁴.

²⁰ Voir par exemple : P. de SERNACLENS, "Gouvernance et crise des mécanismes de

régulation internationale", *Revue internationales des sciences sociales*, n°155, 1998, pp. 95-

108 (sp. pp. 99-101); Y. PALAU, *Op. cit.*

²¹ En ce sens, voir par exemple : B. CASSEN "Le piège de la gouvernance", *Le Monde*

diplomatique, juin 2001.

22 The Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective

Study, Washington DC, The World Bank, 1989.

23 Voir Governance and Development, Washington DC, The World Bank, 1992 et

Governance. The World Bank's Experience, Washington DC, The World Bank, 1994, ainsi

que, plus tard, Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Washington DC,

The World Bank, 2000.

Sur les raisons stratégiques objectives qui ont motivé cette "trouille notionnelle" de la part

de la Banque mondiale, liée à la possibilité formelle ainsi ouverte de contourner un mandat lui

interdisant de s'intéresser à des questions "politiques", voir par exemple : C. HELWITT de

ALCANTARA, "Du bon usage de la gouvernance", Revue internationale des sciences

sociales, n°155, 1998, pp. 109-118 (sp. p. 112).

Sur le type de cohérence idéologique qui peut se déduire des discours et des pratiques

produites depuis lors par la Banque, voir en particulier, outre les références mentionnées

supra à la note 16 : B. CAMPBELL, « Gouvernance : un concept apolitique ? », texte d'une

communication faite lors de la Table ronde « Quel modèle politique est sous-jacent au

concept apolitique de gouvernance ? », organisée le 29 août 2000 dans le cadre du Séminaire

d'été du Haut Conseil français de la coopération internationale tenu sur le thème « Le

développement : pour un débat politique » à Dourdan (France). Ce texte a été consulté en

ligne à l'adresse suivante :

<http://www.ceim.uqam.ca/textes/GouvernanceHCCI.htm>

24 Il serait trop long et fastidieux de chercher ici à en dresser une liste exhaustive, voir

notamment les rapports annuels sur le développement humain du PNUD (par exemple 2003,

ch. 8); Comité d'aide au développement de l'OCDE, Le développement participatif et la

bonne gestion des affaires publiques, Paris, 1995; OCDE, Governance in the 21st Century,

Paris, 2001; FMI, The Role of The Fund in Governance Issues, Washington DC, 1996;

Dans tous ces contextes, les portées sémantiques que revêt le mot "gouvernance" se trouvent

effectivement dotées d'une charge idéologique, au sens où l'on peut constater qu'un outil

cognitif se trouve mobilisé dans des discours qui sont émis à l'appui d'un ensemble d'actions à

prétention cohérente qui visent à produire un effet concret sur la façon dont la/une réalité

sociale et politique est actuellement organisée.

Il paraît donc indéniable que, depuis sa renaissance, se trouve chevillée au corps de la

gouvernance une charge idéologique d'autant plus solide qu'entre-temps bien d'autres acteurs

politiques que ceux du développement se sont appropriés cette notion, et l'ont mobilisée à

l'appui de leurs propres actions et buts stratégiques, dans des portées sémantiques qui

peuvent être également partiellement spécifiques²⁵. Dans ces circonstances, la question qui se

pose pour notre propos est de savoir si le fait que la gouvernance ait fait et continue de faire

l'objet d'intenses usages idéologiques conduit nécessairement à devoir renoncer à chercher à

s'emparer de la notion à des fins (plus purement) scientifiques ?

La plupart des politistes qui alimentent le front de la résistance à la diffusion de la

gouvernance dans la science politique francophone répondent par l'affirmative à cette question.

La raison justifiant cette attitude peut renvoyer soit à une vocation à inscrire l'analyse

politologique dans les sillons de l'ambition wébérienne de la neutralité axiologique, soit au

contraire à l'ambition d'assumer dans la recherche un engagement axiologique de départ "contre

Commission européenne, Communication "Gouvernance et développement", Octobre 2003,

Document COM(2003) 615 final; DGCD, ou encore Direction générale de la coopération au

développement du Service public fédéral belge "Affaires étrangères, commerce extérieur et

coopération au développement, Note stratégique "Consolidation de la paix", Bruxelles, DGCI.

Coopération au développement, juillet 2002, sp. ch. 2 "Piliers de la consolidation de la paix :

la bonne gouvernance et la société civile".

Sur la ligne commune de cohérence idéologique qui traverse les discours et les pratiques "de

la gouvernance" des institutions internationales de développement, voir par exemple : D.

OSBORNE, "Governance, Partnership and Development", in J. CORKERY (Ed.), Op. cit.,

pp. 37-65.

25 A nouveau, il serait fastidieux voire même impossible de dresser la liste tant sont

innombrables les acteurs politiques, institutionnels ou non, nationaux, internationaux ou

locaux qui se sont emparés de la (bonne) gouvernance pour en faire une notion plus ou moins

forte des cadres intellectuels "de référence" dans lesquels ils disent vouloir insérer leurs

actions ou celles des autres. Sur un plan international, réservons toutefois une mention

particulière aux travaux de la Commission pour la gouvernance globale créée dans l'orbite de

l'ONU, en 1991 puis, de ceux de la Commission européenne, qui se sont développés à partir

de la deuxième moitié des années 90, à l'instigation d'une cellule prospective mise en place au

sein du Secrétariat général par le Président Jacques Delors. Voir respectivement : Commission

de la gouvernance globale, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press,

1995; Livre blanc sur la gouvernance européenne, Commission européenne, juillet 2001. La

version finale de ce document a été consultée en ligne à l'adresse suivante :

http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

le néo-libéralisme" et "la mondialisation" dans sa forme actuelle, pour le redire à la manière de

Pierre Bourdieu²⁶.

Refuser de faire de la gouvernance un concept de la science politique de langue française en

partant d'un tel point de vue épistémologique est tout à fait légitime. Le reconnaître n'implique

cependant pas d'adhérer à cette position. Plusieurs ordres de considération, épistémologiques

et stratégiques, paraissent pouvoir justifier la position inverse. Nous allons les exposer

brièvement.

La gouvernance : une adoption souhaitable par la science politique francophone

D'abord, sur un plan épistémologique, il faut remarquer qu'il est courant en science politique²⁷

d'user de mots-clés du vocabulaire de l'action politique et des institutions politiques officielles,

et ce, à des fins premières de connaissance et dans des sens souvent plus étroits et explicites

que leurs significations ordinaires. Songeons à "République", "Etat", "nation", "peuple",

"souveraineté", "citoyenneté", "société civile", "parti politique", "ONG(I)", "droite/gauche",

"fédéralisme/confédéralisme"... Autant de notions-phares qu'ont en partage les discours

politiques et politologiques.

A cet égard, il faut remarquer que recourir à un vocabulaire ésotérique pour construire le noyau

conceptuel de son analyse donne peut-être l'impression formelle d'une "rupture avec le sens

commun" plus grande, mais il n'est pas certain que cela protège plus le scientifique des risques

d'être mal/pas compris que s'il use de mots ordinaires dans des portées qu'il essaie de rendre

moins "sauvages" que dans leurs utilisations courantes.

Sur un plan stratégique, refuser de faire sien le vocabulaire dans lequel les acteurs politiques

officiels pensent les phénomènes politiques réduit les chances d'accès aux sources publiques

extra-académiques de financement de la recherche en science politique. Leurs programmes de

financement portent en effet en général sur des thématiques qui sont libellées dans des termes

qui ne sont guère éloignés de ceux qui ont cours dans la politique active, reflétant ainsi les

préoccupations politiques du moment. De fait, depuis une décennie, on peut constater que les

26 P. BOURDIEU, *Contre feux*, Paris, Liber/Raisons d'agir, 1998.

27 Bien davantage en tout cas que dans une certaine tradition sociologique française,

remontant à Durkheim et qui passe par Bourdieu, faisant de "la rupture avec le sens commun"

une dimension essentielle de ses entreprises de recherche. Sur la portée que revêt ce prescrit

épistémologique et méthodologique dans cette tradition sociologique, voir P. BOURDIEU, J.-

C. CHAMBOREDON, et J.-C. PASSERON, *Le métier de sociologue*. Livre 1. Préalables

épistémologiques, 1ère éd., Paris, Mouton-Bordas, sp. pp. 52-53; R. QUIVY et L. VAN

CAMPENHOUDT, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 2ème éd., Bruxelles, Dunod,

1995, pp. 13-16.

appels à projets de recherche en lien avec le thème de la gouvernance ne cessent de se

multiplier²⁸.

Il faut insister sur le fait qu'accepter de se situer formellement sur le même terrain notionnel

que celui sur lequel se situe "la demande institutionnelle de savoir" et les crédits qui l'appuient

n'implique pas de renoncer à la vocation de liberté et d'indépendance qui caractérise toute

entreprise scientifique fondamentale digne de ce nom. Rien n'interdit en effet aux chercheurs

qui postulent à de tels appels à projets de mener une stratégie de "détournement de fond(s)

honnête"²⁹, en détournant les portées éventuellement trop connotées idéologiquement qu'aurait

la gouvernance dans ces textes vers des acceptions plus acceptables d'un point de vue

scientifique. De toute façon, toute recherche en sciences sociales doit toujours commencer par

préciser la portée particulière des notions-clés qui forme l'armature conceptuelle de son

analyse...

A cette considération purement stratégique s'en ajoute une dernière, qui est à mi-chemin entre

le stratégique et l'épistémologique. Cette ultime raison justifiant de s'engager dans une tentative

d'appropriation de la notion à des fins scientifiques tient au fait que la notion de "gouvernance" fait aujourd'hui sens - même s'il ne s'agit pas nécessairement d'un sens

strictement identique³⁰ - dans plusieurs des sous-territoires institutionnalisés de recherche au

travers desquels la discipline a toujours tendu à se développer, d'une manière dès lors assez

segmentée.

Il est frappant de constater que la pénétration de la gouvernance en science politique semble

s'être opérée - d'abord dans le monde anglophone, ensuite dans le monde francophone - de

façon relativement concomitante dans plusieurs de ces sous-territoires, peu connus jusqu'alors

pour entretenir beaucoup de communications entre eux : les relations internationales, les

études européennes, l'analyse de l'action publique, d'abord locale et urbaine, puis la politique

comparée et la théorie politique³¹.

28 Par exemple : 6ème Programme-cadre de recherche de l'Union européenne, Programme

« Management of Social Transformations » (MOST) de l'UNESCO, Programme « villes et

régions » du Conseil de l'Europe, sans parler des opportunités existant à un plan national, si

l'on peut en juger en tout cas à partir d'un pays comme la Belgique.

29 Expression que j'emprunte à mon collègue Luc Van Campenhout, professeur de sociologie

aux Facultés universitaires Saint-Louis, à Bruxelles.

30 Sur les différences d'acceptions de la notion, par exemple entre le secteur politologique des

relations internationales et celui dit de l'analyse des politiques publiques, voir M.-C.

SMOUTS, Op.cit.

31 Les ouvrages suivants sont parmi les pionniers dans chacun des trois premiers secteurs de

recherche cités : en relations internationales : J. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL (Eds.),

Governance without government, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; dans les

études européennes : G. MARKS, F. SHARPF, P. SCHMITTER, W. STREECK (Eds.),

Governance in the European Union, Londres, Sage, 1996; dans l'analyse de l'action publique

locale : S. HUMES, Local Governance and National Power. A Worldwide Comparison of

Tradition and Change in Local Governance, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

Déjà largement adoptée par la science politique mondiale s'exprimant en anglais, la

gouvernance apparaît ainsi aujourd'hui pour la discipline comme une notion potentiellement

fédératrice, susceptible lui de redonner ainsi qu'aux sous-territoires qui la composent, sinon un

horizon théorique de référence commun, du moins un concept transversal pouvant servir de

problématique commune³². Car, en touchant aux modes de gouvernement, la gouvernance

touche en effet à l'appréhension de phénomènes qui s'inscrivent au coeur de la science

politique³³, autorisant du même coup un redéploiement général des plans de questionnement et

de connaissance qui la structurent.

Si donc l'on reconnaît qu'il y a une réelle opportunité stratégique à tenter de se saisir de la

notion de gouvernance dans la science politique francophone, pour passer à l'acte, encore faut-il

que l'on ait l'impression de "ne rien perdre" avec la notion nouvelle. Il faut que l'on ait au

minimum le sentiment que le potentiel heuristique de la gouvernance n'est pas moindre que

celui qu'offrent des notions antérieurement construites ou d'autres notions "nouvelles" ou

redécouvertes.

On songe ici à des expressions comme "les arts de gouverner" ³⁴, "la régulation politique"³⁵, (la

théorie de) "l'action publique"³⁶, "la gouvernementalité", extrait de la théorie politique du

biopouvoir de Michel Foucault³⁷, voire éventuellement "la gouvernabilité"³⁸.
Encore que cette

32 Telle est la thèse qui est au coeur de l'article à paraître dont il est question à la note 3.

33 Il ne faut évidemment pas déduire de cette affirmation que les parties de la science politique

qui se consacrent à l'étude de phénomènes qui sont plus périphériques dans cette représentation intellectuelle du champ politique (p. ex. ceux portant sur les partis politiques ou

l'opinion publique) revêtiraient de ce fait une moindre importance dans la discipline ou une

moindre utilité pour la connaissance politologique générale.

34 M. SENELLART, Les arts de gouverner. Du régime médiéval au concept de gouvernement,

Paris, Seuil, 1995.

35 J. COMMAILLE et B. JOBERT (Eds.), Les métamorphoses de la régulation politique,

Paris, LGDJ, 2003.

36 P. DURAN, Penser l'action publique, Paris, LGDJ, 1999; P. LABORIER, "Historicités et

sociologie de l'action publique", in P. LABORIER et D. TROM (Eds.), Historicités de

l'action publique, Paris, PUF, 2003, pp. 421-461 (sp. pp. 437-450).

37 M. FOUCAULT, « La 'gouvernementalité' », Dits et écrits, t. III (1976-1979), Paris,

Gallimard, 1994, pp. 635-657. Pour une comparaison entre les problématiques de la

gouvernance et de la gouvernementalité, voir C. BARON, Op. cit., pp. 333-337.

38 CURAPP, La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996. On trouvera dans l'introduction signée par

Jacques CHEVALIER quelques lignes sur les rapports entre gouvernabilité et gouvernance.

Pour une comparaison entre les problématiques de la gouvernance, de la gouvernabilité et de

la gouvernementalité, voir J. THEYS, « La gouvernance entre innovation et impuissance : le

cas de l'environnement », Développement durable et territoires, dossier 2 « Gouvernance

locale et développement durable », novembre 2003, section 1.3.

Cet article a été consulté en ligne à l'adresse suivante :

http://www.revue-ddt.org/dossier002/D002_A01.htm

dernière notion paraît pouvoir être affectée des mêmes tares que celles qui sont reprochées à la

gouvernance. Son origine est tout aussi idéologique et sa portée, encore plus nettement

fonctionnaliste et managériste ("problem solving")³⁹. En outre, la gouvernabilité présente le

défaut sémantique de renvoyer a priori, en français tout au moins, à une capacité à être

gouverné ou à des conditions pour qu'un ensemble social ou territorial soit gouverné, plutôt

qu'à un mode de gouvernement. Elle ne se situe ainsi pas sur le même plan que la gouvernance

et les autres notions dont il a été fait mention.

Justement, une série de ceux qui refusent de s'approprier la gouvernance à des fins

scientifiques le font car ils estiment que la notion amène plus de confusion que de précision.

La raison tient dans le caractère extrêmement polysémique qui se dégage de ses usages⁴⁰. Ou

plutôt dans le caractère excessivement polysémique qui s'en dégage, si l'on admet que tout

concept politologique, surtout s'il a une portée globalisante, fait l'objet d'une définition dont la

formulation est rarement unique. Songeons à des concepts comme "système politique",

"régime politique", "Pouvoir", "souveraineté", "Etat", "relations internationales" ou "ordre

mondial". Une part des controverses qui animent la science politique, comme

vraisemblablement toute science sociale, porte toujours sur des questions conceptuelles de

définition terminologique. Ne fût-ce que parce qu'il s'agit-là d'un des plans de généralisation

(les plus élevés) des connaissances produites dans la discipline.

Ce qui est donc reproché dans cet ordre de critiques-là à la gouvernance, ce n'est ainsi pas tant

une polysémie qu'une polysémie excessive. Avant même - ou : plutôt que⁴¹ - de s'interroger

39 Sur ces deux critiques adressées à la gouvernance, voir de façon générale : la deuxième

partie de l'article d'Y. PALAU, Op. cit., ainsi que W. DE VRIENDT, « Kritische Theorie en

Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance », Res publica, n°4,

2001, pp. 617-638; sur celle de fonctionnalisme, voir P. de SERNACLENS, Op. cit., pp. 101-

103; sur celle de "managérisme", voir P. LE GALES, "Régulation, gouvernance et territoire",

in J. COMMAILLE et B. JOBERT (Eds.), Op. cit., pp. 225-226.

Notons ici que l'une des ambiguïtés qui est parfois dénoncée dans les usages politologiques de

la gouvernance tient au fait qu'elle aurait gardé partie liée avec l' "ancienne" problématique de

la gouvernabilité. On peut trouver une illustration de ce lien par exemple dans l'article de R.

MAINTZ, "Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a

Theoretical Paradigm", in J. KOOIMAN (Ed.), Modern Governance. New Government-

Society Interactions, London, Sage, 1993. L'ouvrage de M. CROZIER, S. HUNTINGTON et

J. WATANUKI, The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the

trilateral commission, New York, New York University Press, 1975, représente l'une des

sources habituelles auxquelles on réfère l'"ancienne" problématique de la gouvernabilité.

40 Pour le développement d'une telle critique, appuyant en l'occurrence la préférence pour la

conservation du concept de "régulation politique", voir l'introduction de J. COMMAILLE et

B. JOBERT à leur propre ouvrage, *Op. cit.*, pp. 29-30, sp. note 50.

41 Où placer en effet la limite entre une polysémie qui serait acceptable scientifiquement et

une polysémie exagérée. Quels critères scientifiques retenir pour construire ce seuil ?

sur l'ampleur réelle du mal dont souffrirait la gouvernance, il importe d'abord pour notre

propos de se poser la question de savoir si un tel constat, même s'il devait être avéré, emporte

nécessairement la condamnation du projet consistant justement à transformer la gouvernance

en un concept de science politique.

La réponse à cette question paraît être négative, vu que la mise en oeuvre d'un tel projet

implique en lui-même une tentative de stabilisation terminologique du terme, de façon à réduire

la portée de sa polysémie à des proportions "normales", n'excédant pas/plus les limites dans

lesquelles se meuvent habituellement les discussions terminologiques que suscite l'emploi de

tout concept scientifique.

On peut relever les ambiguïtés principales dont souffre la gouvernance dans ses usages

scientifiques actuels et s'en servir pour conforter une attitude de refus de se l'approprier à des

fins politologiques. Mais on peut aussi en dresser l'inventaire précisément pour contribuer à ce

qu'elles soient levées et que ces "nécessaires clarifications" aboutissent au contraire à une large

acceptation et utilisation de la gouvernance dans la science politique, francophone également.

C'est bien sur ce deuxième registre qu'entend se situer la suite de cette contribution.

La gouvernance : une famille nombreuse et hétéroclite

Le refus d'accepter la gouvernance comme notion politologique du fait de sa polysémie

excessive est partiellement lié au problème que l'on a précédemment évoqué, né du fait d'user à

des fins scientifiques d'un mot qui a d'abord été, et continue de demeurer, largement diffusé

dans la pratique politique, en association à des buts stratégiques et dans des portées

idéologiques. Pour une part en effet, cette impression de "concept fourre-tout" provient de

l'entrecroisement entre des usages (plus purement) scientifiques de la notion et des usages

idéologiques dont le souci premier n'est pas de stabiliser les acceptions de la gouvernance

autour d'une définition unique, de surcroît conforme aux canons de la validité scientifique.

Mais là n'est pas l'unique source de l'impression que la gouvernance est un "terme attrapetout"

42. Ce sentiment provient également du fait qu'à peine exhumée, la gouvernance a été

accouplée à toute une série d'adjectifs qui ont tendu à en moduler la tonalité première sous des

accents particuliers.

"Bonne gouvernance", "gouvernance efficace", "démocratique", "nouvelle gouvernance",

"gouvernance moderne/post-moderne", "gouvernance urbaine", "métropolitaine", "territoriale",

"locale", "européenne", "régionale", "internationale", "mondiale", "globale", "cosmopolite", "à

des niveaux multiples"... autant d'expressions qui témoignent d'un processus de ramification

terminologique particulièrement dense.

42 Selon l'expression utilisée par M.-C. MEININGER, Op. cit., p. 314.

Une pareille arborescence terminologique présente, par nature, le risque d'obscurcir le sens de

la souche-mère notionnelle. Mais ce risque tend encore plus à se réaliser lorsqu'il ressort des

discours qui recourent aux expressions précitées que ces expressions sont utilisées, le plus

souvent implicitement, comme synonymes de la gouvernance, au sens basique du terme. Tel

est le cas de nombre de discours idéologiques⁴³, mais aussi de certains discours scientifiques.

Assimiler par exemple "gouvernance" et "bonne gouvernance" donne à penser que la

gouvernance est un mot qui en plus de désigner, sur un mode descriptif, un processus de

gouvernement, réel ou envisagé, en évalue les vertus au plan axiologique, en les estimant

positives. Or, il est de tradition en science politique que ces deux modes d'appréhension du

réel soient explicitement (et donc aussi terminologiquement) distinguées, étant donné qu'elles

relèvent d'opérations intellectuelles se rapportant à des registres épistémologiques que les

sciences sociales dans leur version moderne ont justement cherché à séparer, à savoir celui des

jugements de fait et celui des jugements de valeur, pour le dire dans le vocabulaire bien connu

de Max Weber⁴⁴.

Sur un autre plan, entendre comme synonymes "gouvernance" et "gouvernance nouvelle" ou

"gouvernance moderne" voire "post-moderne" laisse penser que le mot "gouvernance" ne se

43 Pour une illustration développée à partir d'extraits du rapport de la Commission pour la

gouvernance globale et d'un extrait de la communication "Gouvernance et développement" de

la Commission européenne, voir l'article à paraître qui est évoqué à la note 3. Les deux

documents dont sont issus les extraits analysés dans cet article sont référencés supra aux notes

24 et 25.

44 Pour plus de détails sur ce point, voir D.-L. SEILER, "La gouvernance : mirage de la

théorie normative en science politique ?", in C. GOBIN et B. RIHOUX (Eds.), *Op. cit.*, pp.

61-64; F.-X. MERRIEN, "De la gouvernance et des Etats-providence contemporains", *Revue*

internationale des sciences sociales, n°155, 1998, pp. 68-69.

En partant d'un point de vue avant tout descriptif, il n'est pas rare dans la littérature

politologique anglo-saxonne de déboucher sur des évaluations positives quant aux vertus de la

gouvernance, entendue au sens d'un mode de gouvernement d'un type particulier (voir *infra*).

Voir par exemple ce que disent L. HOOGHE et G. MARKS au début de leur monographie sur

les « Types of Multi-Level Governance », *Cahiers européens de Sciences po*, n°3, 2002, pp.

6-7.

Dès lors que les deux volets, constatif et évaluatif, de l'analyse sont clairement distingués et

que chacun des deux s'appuie sur des critères spécifiques, construits de manière explicite et

cohérente, il n'y a a priori pas de problème de confusion de registre. Il y a un risque qu'il s'en

produise quand on lit par exemple dans une des toutes contributions traitant de l'advenue de la

gouvernance comme mode particulier de gouvernement que : "Given a world where

governance is increasingly operative without government, where lines of authority are

increasingly more informal than formal, where legitimacy is increasingly marked by

ambiguity, citizens are increasingly capable of holding their own by knowing when, where,

and how to engage in collective action" (J. ROSENAU, "Citizenship in a changing global

order", in J. ROSENAU et E.O. CZEMPIEL, Op. cit., p. 291).

limite pas à désigner des processus effectifs de gouvernement sur un mode (ahistorique)

actualiste ou présentéiste, mais qu'il en évalue en même temps la dimension historique. Plus

précisément, qu'il date leur naissance, leur développement, ou l'advenue de leur caractère

dominant dans les pratiques de "l'époque contemporaine", souvent entendue comme celle de

"la fin de l'affrontement Est-Ouest" ou de "la mondialisation/globalisation"⁴⁵.

Comme le caractère axiologiquement positif de la gouvernance-bonne gouvernance, le caractère

historiquement contemporain de la gouvernance-nouvelle gouvernance nécessite d'être

démonstré et non tenu pour évident⁴⁶. Et tous deux méritent de l'être par des méthodes

éprouvées de travail proches ou empruntées à la philosophie (morale) politique, pour la

premier, à l'histoire politique (contemporaine), pour le second, étant donné que ces deux

disciplines ont pour objet propre le traitement de ce genre de question. Or force est de

reconnaître que cela est trop rarement le cas des travaux de science politique qui assimilent

"gouvernance" et "bonne gouvernance" ou "gouvernance" et "nouvelle gouvernance".

Dernier exemple de ces associations dangereuses, dommageables à l'identité propre de la

gouvernance : le passage de la "simple" gouvernance à la gouvernance "mondiale" ou "globale".

En diluant l'une dans l'autre, on peut laisser présumer qu'il existerait aujourd'hui un niveau

suffisamment élevé d'interdépendance sociale et d'intégration institutionnelle au plan mondial

que pour présupposer que le cadre général effectif de la gouvernance se situe désormais au

plan planétaire. Par « gouvernance mondiale », il ne s'agirait pas simplement d'indiquer qu'il

puisse y avoir de la gouvernance qui provienne d'un niveau mondial dans certains secteurs

45 On trouve par exemple une telle association opérée à la première page de l'introduction de

S.A. ROSELL, *Renewing Governance. Governing by Learning in the Information Age*,

Oxford, Oxford University Press, 1999.

46 Voir Y. PAPADOPOULOS, « 'Gouvernance' et transformation de l'action publique :

Quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in P. LABORIER et

D. TROM (Eds.), *Op. cit.*, pp. 119-136 (sp. section 3).

Si comme l'indique une autre notice que l'on trouve actuellement sur le site "gouvernance" de

la Commission européenne, "le terme de gouvernance correspond à la forme dite postmoderne

des organisations (...) politiques", alors on peut dire, à propos d'un certain nombre

de régimes politiques occidentaux que, sous certains aspects en tout cas, "nous n'avons jamais

été modernes", pour reprendre le titre d'un célèbre ouvrage du philosophe des sciences Bruno

Latour. Cette remarque vaut certainement pour des "démocraties consociatives" comme la

Belgique ou la Suisse (voir à ce sujet Y. PAPADOPOULOS, *Op. cit.*), mais peut-être même

aussi pour un "Etat institutionnellement fort" comme la France, voir Jean-Pierre GAUDIN,

"La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : Quelques éclairages à partir des politiques

publiques françaises", Revue internationale des sciences sociales, n°155, 1998, pp. 51-59.

La notice "Qu'est-ce que la gouvernance ?" a été consultée en ligne à l'adresse suivante :

http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm

d'action publique, mais bien dans tous, en tenant cette hypothèse pour un donné plutôt qu'une

matière de recherche⁴⁷.

Si ces mariages intensifs de la gouvernance n'ont certes pas été de nature à aider à la

clarification de son acception dans sa forme "simple", il faut souligner qu'une partie des

questions épistémologiques qu'ils laissent irrésolues sont des classiques du genre en science

politique. Tel est le cas par exemple de la question de savoir si l'on use d'un concept dans un

sens descriptif ou axiologique - "gouvernance" ou "bonne gouvernance" -, et dans un sens

présentéiste ou historique - "gouvernance" ou "nouvelle gouvernance" -, étant entendu que le

centre de gravité de la science politique contemporaine tend se situer nettement du côté

descriptif et présentéiste. Ce genre de questions épistémologiques ne se posent pas qu'à

propos de la gouvernance. De telles questions sont régulièrement évoquées par exemple pour

une catégorie analytique aussi banalisée dans la science politique, française en tout cas, que

droite/gauche⁴⁸, sans que cela n'obère la reconnaissance de son statut de concept.

A notre sens, la source principale de confusion épistémologique qui affecte le plus les usages

scientifiques actuels de la gouvernance n'est pas tant à trouver du côté de ces questions

épistémologiques classiques que d'un autre côté, plus original : celui de la dualité des usages

paradigmatiques de la gouvernance. D'un côté, la notion de gouvernance est utilisée pour

désigner un paradigme caractéristique d'un courant théorique particulier de la science politique,

fondé sur ses propres postulats et agendas de recherche, cadre notionnel et thèses tenues pour

valables. D'un autre côté, la gouvernance est employée pour désigner un paradigme

caractéristique d'une manière très générale d'appréhender les processus de gouvernement, qui

se situe en quelque sorte en amont des querelles et parti-pris théoriques qui traversent la

discipline. Autrement dit, la gouvernance vaut soit comme « paradigme théorique », soit

comme « paradigme disciplinaire » (ou ayant vocation à le devenir), au sens où l'entend Kuhn

dans son ouvrage sur les révolutions scientifiques⁴⁹.

Avant d'aller plus loin dans le développement de la nature de cette dualité, il faut souligner que

le mot "paradigme" est à comprendre ici dans un sens très large, calqué sur son sens

grammairien, "mot-type donné comme modèle pour une déclinaison". La déclinaison dont il

s'agit dans le sens dans lequel on entend ici cette notion de "paradigme" est constituée par le

développement de différentes opérations scientifiques de nature théorique et empirique :

définition des questions et hypothèses de recherche, construction de problématiques, montage

de protocoles de recherche empirique, l'énonciation de thèses tenues pour avérées sur la façon

dont se déroule une/la réalité, etc.

47 Pour plus de détails, voir M.-C. SMOUTS, *Op. cit.*

48 Voir à ce sujet N. BOBBIO, *Droite et gauche*, Paris, Seuil, 1996, sp. pp. 84-87 et 109-115.

49 T.S. KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972.

Au coeur épistémologique de la gouvernance

La source de confusion épistémologique que nous jugeons la plus problématique provient du

fait que l'acception de la gouvernance est fondamentalement différente selon qu'on la conçoit

comme paradigme disciplinaire ou comme paradigme théorique.

D'un côté, la gouvernance sert à désigner une optique générale de recherche qui oblige à ce que

le regard analytique porte aussi sur les aspects non institutionnels des processus actuels de

gouvernement (voir supra, la première partie de l'article). D'un autre côté, la gouvernance est

utilisée pour nommer un type particulier de "modes de gouvernement"⁵⁰, caractérisés par le

fait qu'ils intègrent de façon dominante ces aspects non institutionnels⁵¹. Par là, la

gouvernance sert à désigner aussi, même si le lien n'est pas nécessairement automatique⁵², le

courant théorique qui défend la thèse selon laquelle ce type particulier de modes de

⁵⁰ Un tel usage de la gouvernance peut être par exemple repéré dans l'ouvrage de B.G.

PETERS, *The Future of Governing : Four Emerging Models*, Kansas, Kansas University

Press, 1996, lorsque, se penchant sur les mutations observées dans le fonctionnement des

administrations publiques des différentes démocraties occidentales depuis les années 80,¹

l'auteur, après avoir dégagé six caractéristiques générales de ces transformations, distingue à

partir de chacune de ces variables quatre modèles alternatifs au "traditional system of

governance" (sp. pp. 18-19).

51 Les limites typographiques assignées à cette contribution l'empêche d'aller plus loin dans le

dévoilement de ces principales caractéristiques non institutionnelles dont un processus de

gouvernement doit témoigner pour mériter le label "gouvernance", entendue au sens d'un type

particulier de mode de gouvernement. A la manière de M.-C. SMOUTS, Op. cit., p. 89,

l'article à paraître qui est évoqué à la note 3 comprend une tentative de synthèse à un haut

niveau de généralité des caractéristiques qui spécifieraient fondamentalement les modes de

gouvernement de type gouvernance par rapport aux mode de gouvernement de type plus

institutionnel. Un exercice similaire accompagné d'amples développements n'a été

généralement réalisé en français qu'à partir d'une autre clé d'opposition conceptuelle, telle que

"régulation par le bas" vs. "régulation par le haut" (J. COMMAILLE, L'Esprit sociologique

des lois, Paris, PUF, 1994), ou "régulation pyramidale" vs. "régulation en réseau" (F. OST et

M. van de KERCHOVE, De la pyramide au réseau ? Pour une approche dialectique du droit,

Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002). S'agissant de l'exposé

des caractéristiques de la gouvernance entendue comme type particulier de mode de

gouvernement, l'une des meilleures références en français demeure : G. STOKER, "Cinq

propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale des sciences*

sociales, n°155, 1998, pp. 19-30. En anglais, il n'y aurait pas assez d'une page pour renseigner

les publications intéressantes à ce sujet. Citons-en trois parmi les plus récentes : R.A.W.

RHODES, *Modern Governance*, London, MacMillan, 1997; L. SALAMON (Ed.), *The Tools*

of Governance. A Guide to The New Governance, Oxford, Oxford University Press, 2002; et

de l'un des pionniers de la notion, J. KOOIMAN, *Governing as Governance*, London, Sage,

2003.

52 Voir à ce sujet la conception de G. STOKER, *Op. cit.*, dont il sera question infra, à la note

55.

gouvernement est aujourd'hui soit en extension, soit dominant dans le monde ou dans tel

espace particulier.

Il peut s'agir d'un espace social (parmi les peuples occidentaux, les Européens, les Français...),

territorial (dans le monde, dans les métropoles occidentales, dans les espaces urbains

européens), institutionnel (dans l'Union européenne, en France, en Région de Bruxelles-

Capitale, dans la commune flamande d'Oudenaarde⁵³), ou sectoriel (en matière d'action urbaine,

culturelle, sociale, environnementale, de droits de l'homme, etc.).

Si on l'entend dans le premier sens évoqué ci-dessus, la gouvernance s'envisage dans n'importe

quel contexte de processus de gouvernement, pourvu que l'on parvienne à y distinguer, lorsque

l'on en observe le déroulement effectif, des régularités permettant de dégager des modes de

gouvernement (effectifs). Peu importe que ces derniers correspondent ou non aux types

particuliers de modes de gouvernement que désigne la gouvernance, lorsqu'elle est employée

dans son deuxième sens (voir infra). Au premier sens envisagé ici, il y a gouvernance aussi

bien dans l'Empire romain, dans l'Europe "théologico-politique" du Moyen Age, dans l'URSS

de Staline ou la France de De Gaulle, que dans l'Union européenne et ses institutions

"régulatrices"⁵⁴ ou dans la Grande-Bretagne des "gouvernements locaux"⁵⁵.

Lorsqu'elle s'entend comme paradigme disciplinaire, la gouvernance apparaît à la manière d'un

"grand tableau avec des cases vides", servant de trame à l'optique directrice de recherche, en

produisant un schéma virtuel de réalisation d'un processus de gouvernement. Ce préformatage

du regard analytique oblige à être attentif à certains aspects, de type non institutionnel, d'un

processus de gouvernement auxquels, par hypothèse, on ne serait pas (aussi) attentif dans une

optique "traditionnelle". Mais il ne conduit pas à détourner (complètement) le regard des

éléments de type institutionnel.

En revanche, cette "carte d'orientation première" n'implique aucune prise de position

théorique. Que ce soit de type compréhensif, qui évoquerait l'existence de certains modes de

déroulement effectif des processus de gouvernement ainsi scrutés. Ou que ce soit de type

explicatif, qui engagerait des hypothèses et/ou des thèses particulières quant aux causes qui

53 Pour reprendre cet exemple à partir duquel les deux inventeurs de la notion de

"gouvernance à des niveaux multiples" illustrent la réalité que recouvre cette notion au sein de

l'Union européenne : L. HOOGHE et G. MARKS, « Types of Multi-Level Governance »,

European Integration online Papers (EioP), Vol. 5, n°11, 2001. L'étude a été consultée en

ligne à l'adresse suivante :

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

54 G. MAJONE, La Communauté européenne : un Etat régulateur, Paris, Montchrestien,

1996.

55 R.A.W. RHODES et G. STOKER, *The New Politics of British Local Governance*,

Basingstoke, Macmillan, 2000.

induiraient de tels modes de déroulement des processus de gouvernement à l'oeuvre dans le

monde ou dans tel espace social, territorial, institutionnel ou sectoriel donné⁵⁶.

Si on l'entend dans sa deuxième acception évoquée ci-dessus, la gouvernance ne vaut que pour

désigner un type particulier, « non institutionnel, de mode de gouvernement. Dans cette

deuxième acception, cela n'a a priori pas de sens de parler de la gouvernance dans l'Empire

romain ou dans l'URSS de Staline⁵⁷. La gouvernance ne s'envisage ici que dans le contexte

d'espaces - sociaux, territoriaux, institutionnels ou sectoriels - qui sont effectivement régis, de

manière croissante ou dominante, selon un ou des modes de gouvernement de type non

institutionnel.

Qui sont effectivement régis ou dont on postule qu'ils le sont. C'est ici qu'intervient en effet le

troisième sens évoqué ci-dessus de la gouvernance. Dans ce sens, la gouvernance sert non

seulement à désigner un type particulier de modes de gouvernement, mais en même temps,

elle sert à étiqueter un courant théorique particulier, réuni autour du postulat selon lequel le

type particulier de modes de gouvernement appelé "gouvernance" serait (devenu) dominant ou

en train de le devenir, dans le monde ou dans tel espace social, territorial, institutionnel ou

sectoriel.

Insistons-y. Dans cette troisième acception, il ne s'agit pas « simplement » de désigner par

"gouvernance" une problématique de recherche, éventuellement liée à un agenda collectif de

recherche particulier - ce qui constitue en fait une quatrième acception⁵⁸. Il s'agit bien de

désigner également un courant théorique qui, à partir de cette problématique, et dans le cadre

d'un agenda particulier, assume la défense de thèses tendant à tenir pour vraie la dynamique de

propagation ou le caractère dominant à l'heure actuelle de modes de gouvernement de type

"gouvernance" dans le monde ou tel espace social, territorial, institutionnel ou sectoriel⁵⁹.

56 Tout en développant explicitement le point de vue selon lequel la gouvernance est à

entendre comme "cadre conceptuel" et "système d'organisation", et non justement comme

paradigme théorique, Gerry STOKER, *Op. cit.*, sp. pp. 19-21 et 28-29, consacre pourtant

l'essentiel de son article à exposer les quelques grandes caractéristiques qui singularisent la

gouvernance, l'entendant ainsi implicitement comme un type empirique particulier de modes

de gouvernement.

57 Cela pourrait peut-être en avoir en revanche dans la France du Général de Gaulle, si l'on

suit Jean-Pierre GAUDIN, "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : Quelques

éclairages à partir des politiques publiques françaises", *Revue internationale des sciences*

sociales, n°155, 1998, pp. 51-60.

58 Sur la portée de ce quatrième sens, voir la dernière partie de l'article à paraître qui est

évoqué à la note 3.

59 Dans sa forme actuelle, le courant théorique de la gouvernance ne semble pas impliquer que

les chercheurs qui s'y rattachent s'accordent sur les causes de cette situation, ni même sur la

pertinence qu'il y a à les rechercher, faisant surtout jouer à la gouvernance dans leur théorie le

rôle d'une variable explicative voire indépendante, mais pas celui d'une variable dépendante.

La perpétuation de la confusion entre ces deuxième et troisième sens de la gouvernance pose

toutefois moins de problèmes épistémologiques que la continuation de la confusion entre les

premiers et deuxièmes sens. Pourquoi ?

D'une part, parce que les deux emplois différents de la notion de gouvernance se font à partir

d'une même acception de la gouvernance comme type particulier de modes de gouvernement,

et non comme cadre général d'analyse des modes de gouvernement, quel qu'en soit le type.

D'autre part, parce qu'une telle confusion n'est tout simplement pas inhabituelle en science

politique. Que l'on songe en effet aux labels "réaliste" ou "régime" dans les théories des

relations internationales, ou bien "polyarchique" ou "néo-corporatiste" en théorie de l'Etat.

Ces étiquettes servent encore le plus souvent à désigner, soit à la fois soit alternativement,

d'un côté, un ordre particulier de phénomènes dans le fonctionnement d'une réalité politique

concrète – un régime d'action publique internationale, un dispositif néo-corporatiste

d'organisation institutionnelle... –, et de l'autre, un courant théorique particulier qui postule

ou tient pour acquis l'importance, significative ou déterminante, de ces phénomènes dans le

fonctionnement de la vie politique

La continuation de la confusion entre les premier et deuxième sens de la gouvernance apparaît

elle beaucoup plus problématique, car ces deux acceptions sont, elles, fortement antagoniques

sur un plan épistémologique et leur usage en parallèle, très inhabituel dans les pratiques de la

discipline. Pour ce double motif, il est souhaitable qu'un choix tranché soit rapidement opéré

entre les deux branches de l'alternative, si l'on veut rendre plus acceptable l'usage de la

gouvernance en science politique. Ou bien on choisit que la gouvernance serve à désigner un

cadre d'analyse général valable a priori pour l'étude de tous les modes de gouvernement. Ou

bien on choisit qu'elle vise avant tout un type particulier de mode(s) de gouvernement, et par

extension par là éventuellement aussi un paradigme théorique, pour les raisons et dans la

mesure qui sont évoquées au paragraphe précédent.

Comment faut-il trancher la question ? D'un point de vue purement épistémologique, aucune

des deux options ne mérite d'être spécialement privilégiée. Il s'agit en effet d'une affaire de pure

convention.

Qu'il nous soit cependant permis de penser qu'il serait plutôt souhaitable de réserver à l'avenir

le mot "gouvernance" pour désigner un type particulier de mode(s) de gouvernement, et

éventuellement par là aussi, un courant théorique particulier, et donc de renoncer à l'employer

pour désigner un "filtre général" adaptable à toute optique de recherche en science politique.

Ce parti-pris se justifie sur un plan stratégique, au vu des usages qui sont faits de la

gouvernance par les acteurs politiques, en particulier institutionnels (voir supra).

Mais la

raison de ce choix tient aussi dans la conviction que si la gouvernance au sens de paradigme

disciplinaire s'inscrit bel et bien en rupture avec un paradigme "traditionnel" de type

institutionnel ou formaliste – qui se loge dans un complexe conceptuel issu de la théorie du

droit public et de la philosophie politique normative -, le commencement de cette rupture ne

date pas du début des années 90 ou alors des années 1890/60.

C'est en effet de la fin du XIX^{ème}/début du XX^{ème} siècle que semble dater ce que d'aucuns

conçoivent comme la seule et unique "révolution scientifique" au sens de Kuhn qu'ait connu la

science politique entendue dans son acception contemporaine⁶¹. Ce changement de paradigme,

qui s'est accompli selon des chronologies différentes en fonction des contextes nationaux,

prenant d'abord dans le mode anglo-saxon, représente pour la science politique autant un

tournant que son moment fondateur. C'est précisément d'une rupture d'avec un point de vue

institutionnel sur les phénomènes politiques que procède la constitution de la science politique

dans son sens dominant actuel. Celle-ci naît donc précisément de sa "sociologisation"⁶², ou

pour le dire mieux, et plus largement, de sa "science socialisation".

Du reste, il semble que cette option en faveur de la deuxième branche de l'alternative soit

largement privilégiée dans la science politique anglophone actuelle, ce qui fournit une ultime

raison de ne la réserver à l'avenir, en science politique francophone, que pour désigner un type

particulier, "non institutionnel", de modes de gouvernement.

Si tel devait être le cas, il serait pertinent d'opérer une ultime clarification de la portée de la

notion au plan épistémologique, en précisant - mieux que cela n'est fait en général dans la

littérature politologique actuelle - si le type ainsi désigné est à comprendre comme un "type

idéal" ou bien comme un "type probabiliste", appelé aussi « type statistique »⁶³. Cette

remarque vaut bien entendu par extension aussi pour ce qui serait des éventuels sous-types de

60 Voir P. FAVRE, "Histoire de la science politique", in M. GRAWITZ et J. LECA (Eds.),

Traité de science politique, Volume 1, Paris, PUF, 1985, ch. 1, sp. pp. 15-17 et 33-34; J.

GUNNEL, "The Real Revolution in Political Science", Participation, Bulletin de l'Association internationale de science politique (IPSA), vol. 28, n°2, 2004, pp. 5-10.

61 En ce sens, voir J. GUNNEL, Op. cit.

62 Voir R.-G. SCHWARTZENBERG, Sociologie politique. Eléments de science politique, 3^e

éd., Paris, Montchrestien, 1977, introduction, sp. pp. 9-10, P. BRAUD, Sociologie politique,

7^eme éd., Paris, LGDJ, introduction, ainsi que la 1^{ère} partie "Qu'est-ce que la science

politique" de notre contribution rédigée avec F. CANTELLI, "Star Academy : un objet pour la

science politique ?", in Y. CARTUYVELS (Ed.), Star Academy : un objet pour les sciences

humaines ?, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2004, pp. 65-89.

63 Un questionnement autour de la portée de ces deux genres épistémologiquement distincts de

modèle dans l'analyse de l'action publique figure au coeur de l'un des ateliers du prochain

Congrès de l'Association française de science politique qui se tiendra à Lyon du 14 au 16

septembre 2005. Il s'agit de l'atelier intitulé "L'analyse des politiques publiques, entre "science

des modèles" et "sciences de l'enquête", dont les responsables scientifiques sont Pascale

LABORIER, Stéphane NAHRAT et Virginie GUIRAUDON. Le texte de l'appel à

communications a été consulté en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/congres2005/congres05.html>

la gouvernance⁶⁴ et du ou des types, et sous-types, dont les types et sous-types « gouvernance » se distingueraient⁶⁵.

Le type idéal au sens où Weber l'a formalisé est un modèle dont le rôle dans l'activité de

généralisation des connaissances se veut exclusivement heuristique. Pour ce faire, le type-idéal

ne doit pas présenter des caractéristiques dont on postule qu'elles seraient observables dans

un nombre significatif d'occurrences dans la réalité. Il doit présenter avant tout des

caractéristiques telles que leur articulation dessine une logique de fonctionnement radicalement

singulière, irréductible à aucune autre. Par rapport aux cas que désigne le type statistique, il

s'agit ici de cas extrêmes, rarement observables comme tels dans la réalité.

La vocation des idéaux-types est de servir d'instruments d'analyse pour la compréhension, de

façon isolée ou comparée, de la logique de fonctionnement des multiples cas concrets qui leur

correspondent rarement (totalement) et qui sont les "vrais" objets d'étude du chercheur. Celui-ci

établit alors leur sens en fonction de la mesure de la distance plus ou moins grande qui

séparent ces cas concrets de chacun des différents types idéaux qui sont mobilisés dans une

analyse⁶⁶.

Au contraire du type idéal, le type statistique est un modèle qui représente un cas dont il est

soutenu qu'il connaît un nombre significativement élevé d'occurrences dans la réalité. Si en se

voulant le plus épuré possible au plan de la logique intellectuelle, la vocation du type idéal est

de fournir une représentation, non pas simplifiée, mais exagérée de phénomènes qui

constituent une part significative de la réalité empiriquement observable, celle du type

statistique est largement inverse. Le type statistique a justement, lui, pour vocation que lui

corresponde un maximum de cas empiriquement observables, ou en tout cas, une gamme de cas

dont on peut établir un nombre d'occurrences suffisamment élevé dans la réalité pour que l'on

soit en droit de considérer qu'ils constituent une part significative de la réalité (d'un contexte

donné)⁶⁷.

Bien sûr, il est possible de passer de l'un à l'autre, ou plus exactement de passer du type idéal

au type statistique. Ainsi, dans un premier temps, on peut envisager de chercher à construire,

⁶⁴ Voir à ce sujet par exemple les travaux de L. HOOGHE et G. MARKS qui ont été cités

supra aux notes 44 et 53.

⁶⁵ Le fameux type "traditionnel" de mode de gouvernement, qui est souvent rattaché à l'idéaltype

"rationnel-légal" de la théorie de la domination politique de Max Weber, mériterait, tout

autant que le type de la gouvernance, d'être lui aussi désagrégé afin de fournir une vision plus

fine, moins massive de ces modes plus institutionnels de gouvernement.

⁶⁶ Voir R. BOUDON et F. BOURRICAUD, Dictionnaire critique de la sociologie, 1ère éd.,

Paris, PUF, 1982, s.v. "Weber"; L. VAN CAMPENHOUDT, Introduction à l'analyse des

phénomènes sociaux, Paris, Dunod, 2001, chap. 7.

67 Voir R. BOUDON et F. BOURRICAUD, Op. cit., s.v. "Typologies".

à partir d'une observation particulière ou bien "diffuse" de la réalité, ce qui serait un type idéal

"gouvernance" de mode de gouvernement, alternatif au type institutionnel présumé être

dominant dans la pratique jusqu'alors. Dans un deuxième temps, on peut chercher à en

moduler les caractéristiques principales afin de le faire déboucher sur un type statistique dont

les caractéristiques sont suffisamment proches de celles de cas dont on peut attester d'une

occurrence suffisamment élevée dans la réalité (d'un contexte social, territorial, institutionnel

ou sectoriel donné) que pour pouvoir les tenir pour empiriquement significatifs voire

dominants. Mais même, et surtout, dans cette hypothèse d'une dynamique de basculement

d'un type idéal vers un type statistique, il serait profitable à la clarification des usages

politologiques de la gouvernance d'afficher la couleur épistémologique, et de veiller à toujours

spécifier l'endroit où prend place sur ce continuum le type « gouvernance » que l'on mobilise

dans son analyse du moment.

Conclusion

Dans cette contribution, notre principal propos était de montrer que, bien que fondées, les

deux raisons que l'on postule être principales dans le refus d'un nombre significatif de

politistes d'expression française de s'approprier la gouvernance à des fins scientifiques

n'impliquaient pas de renoncer au projet d'en faire un vrai concept de science politique, c'est à-

dire une notion susceptible d'apporter une réelle plus-value à la connaissance scientifique des

modes effectifs de gouvernement actuels.

En revanche, tant la critique de la charge idéologique que celle de la portée polysémique

impliquent d'être particulièrement attentifs aux conditions dans lesquelles on use de la

gouvernance à des fins scientifiques.

La critique de la charge idéologique jugée indissociablement liée la gouvernance conduit ceux

qui veulent se servir de cette notion à des fins politologiques à être particulièrement soucieux

de connaître les conditions et les trajectoires historiques de la renaissance contemporaine de la

gouvernance. Elle les incite aussi à être bien conscients, et au courant, des emplois idéologiques

massifs dont la gouvernance continue de faire l'objet depuis sa deuxième naissance, de la part

d'acteurs politiques notamment institutionnels ou de chercheurs qui sont (directement) à leur

service.

La critique du caractère polysémique jugé excessif de la gouvernance amène ceux qui veulent se

servir de cette notion à des fins politologiques à redoubler de vigilance quant aux plans

épistémologiques sur lesquels ils en situent, explicitement ou implicitement, les usages.

D'abord, il s'agit pour eux d'être particulièrement attentifs, de façon classique, à ce qu'il n'y ait

pas de confusion lorsqu'ils usent de la gouvernance quant à la portée descriptive ou axiologique

de la notion, d'une part, actualiste ou historique, de l'autre.

Mais leur mise en alerte épistémologique doit surtout s'exercer par rapport à la portée

paradigmatique dans laquelle il peut être usé de la gouvernance à des fins politologique. De ce

point de vue, il serait utile qu'ils tranchent la question de savoir s'il faut privilégier l'emploi de

la gouvernance comme paradigme disciplinaire ou bien comme paradigme théorique.

Dans son premier type d'usage, la gouvernance désigne un précadrage de toute optique de

recherche en science politique ayant pour objet l'analyse de processus de gouvernement, quels

qu'en soient la nature ou les contextes dans lesquels ils se dérouleraient.

Dans son second type d'usage, la gouvernance renvoie avant tout à un type - idéal ou

statistique - particulier de modes de gouvernement, à des manières « non institutionnelles »

selon lesquelles se dérouleraient des processus de gouvernement, appréhendés de façon

générale ou dans tel contexte social, territorial, institutionnel ou sectoriel particulier. La

gouvernance désigne ici un type "non institutionnel" de modes de gouvernement dont un

certain courant théorique qui se revendique aussi de l'étiquette de la gouvernance – qui se

comprend alors en un troisième sens - soutient qu'il serait dominant ou en train dans le devenir

parmi l'ensemble des processus de gouvernement observables dans le monde ou dans tel

espace social, territorial, institutionnel ou sectoriel donné.

S'ils prennent ces mises en garde au sérieux, les utilisateurs de la gouvernance à des fins

politologiques augmenteront fortement les chances de couper l'herbe de la critique sous les

pieds des censeurs de la gouvernance dans la science politique francophone. Ils aideront ainsi à

ce que les polémiques autour de la gouvernance se concentrent sur des questions moins ancrées

dans les profondeurs épistémologiques et qui participent du débat théorique « normal » de la

vie scientifique de tout concept.

On pense à des questions – qui, faute de place, n'ont pas été abordées dans cet article – telle

que : la formulation la plus adéquate d'une définition générale du concept ; la désagrégation de

cette définition générale dans des propositions de portée plus précisée ou dans des critères,

eux-mêmes susceptibles d'être formulés sous une forme se prêtant à une opérationnalisation

dans une recherche empirique, par exemple en rapport avec des indicateurs ; la mise en lumière

de relations d'affinité entre ces définitions et un certain type de théories (fonctionnaliste,

managériste, du « public choice ») et de macro-conceptions des phénomènes politiques

(comme l'idée selon laquelle la gouvernance évacuerait complètement la dimension agonistique

des modes de gouvernement qu'elle désigne ou leur prêterait encore trop une idée

d'intentionnalité ou de pilotage), etc.

La mise en oeuvre de ce mouvement de clarification épistémologique concernant les usages

politologiques de la gouvernance est particulièrement souhaitable si l'on conçoit que parmi les

diverses raisons d'opportunité qui poussent à en faire un concept de science politique,

d'expression française également, figure en bonne place la possibilité de doter l'ensemble des

sous-territoires institutionnalisés de recherche en science politique d'une problématique

partagée, voire d'un horizon de théorisation commun.

Un tel souci épistémologique dans les usages scientifiques d'une notion participe en outre de

cette sociologisation de la discipline au nom de laquelle justement une part importante des

censeurs actuels de la gouvernance dans la science politique francophone s'oppose à son

admission comme concept. De quoi donc faire de la pierre « gouvernance » deux coups : une

intégration disciplinaire dans une « science socialisation » accrue.

