

# Gouvernance

Thibault Le Texier – Mars 2009

*Depuis sept siècles, la notion de gouvernance signale la jonction de deux conceptions idéales-typiques du gouvernement qui, loin de s'opposer, s'empruntent objets, principes et techniques : le gouvernement de type régalien et le gouvernement de type managérial. Parcelle et balbutiante jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, la rationalité managériale se formalise pragmatiquement pendant un demi-siècle avant d'envahir et finalement de subvertir, ces trente dernières années, le domaine réservé de l'imaginaire étatique. A la pensée politique traditionnelle par blocs, frontières, territoires et populations se surimpose alors une intelligence dynamique, procédurale, relationnelle et fonctionnelle des flux, des réseaux, des communautés et des individus. La notion de gouvernance préside aussi bien à l'articulation de ces entendements qu'à leur circulation.*

On peut faire remonter du terme « gouvernance » au XIII<sup>e</sup> siècle français. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, dans une majorité de ses usages, il y désignera une aire géographique : le bailliage de certaines villes de Flandres et d'Artois. Importée au XIV<sup>e</sup> siècle en Angleterre, la *governance* signifiera principalement la maîtrise de Dieu sur la nature et de la nature sur la vie terrestre. L'expression de "misgovernance" est également attestée au XV<sup>e</sup> siècle au sens de mauvaise gestion<sup>1</sup>. Le mot, qui reste rare quelles que soient les langues où il s'établit, est généralement usité comme synonyme recherché des termes de gouvernement et de régime. Du XIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles, aux marges de la souveraineté, il accompagne un peu pompeusement quelques unes de conceptions non étatiques de la direction des hommes. Dans la littérature anglaise du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, la notion de gouvernance est à ce titre appliquée au magistère divin, à la conduite de soi ainsi qu'à l'administration d'une charge locale, du royaume médiéval, de l'Empire britannique, d'un foyer, d'un dominion, d'Internet ou encore de Londres ; jamais à l'Etat lui-même<sup>2</sup>.

Dans les années 1910, en lieu et place du « gouvernement municipal », des universitaires américains parlent de « gouvernance locale » et de « management de la ville » pour exprimer l'idée naissante que la provision de services publics est une entreprise comme une autre pouvant être gérée selon des techniques éprouvées ou en élaboration. Dans les années 1980, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, la notion de gouvernance sera réactivée pour défendre ou attaquer la privatisation des services publics municipaux ou fédéraux. Ses usagers contribuent pour la plupart à entériner ce que Hayek nomme « la transformation des gouvernements locaux en des entreprises quasi commerciales en compétition pour attirer des habitants<sup>3</sup> » et des activités lucratives. Dubaï, avec son nom-marque, son maire-PDG, son drapeau-logo, ses citoyens-employés et ses visiteurs-consommateurs, est la caricature actuelle de cette idée qui n'a que très lointainement à voir avec la Venise marchande du XIII<sup>e</sup> siècle.

De manière similaire, aux Etats-Unis, à la fin des années 1950, ce sont les spécialistes du management qui codifient les termes du conflit naissant sur la « gouvernance de l'université » entre son corps enseignant et son administration. Répondant à la massification de l'enseignement supérieur et à la multiplication des fonctions de l'institution, le développement des capacités de gestion des universités y

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple FORTESCUE John, *The Governance of England: otherwise called The Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*, A revised ed. with introd., notes, and appendices by C. Plummer, London: Humphrey Milford, 1926 [1885], ouvrage écrit entre 1470 et 1471

<sup>2</sup> Cf. par exemple, MANDEL Jerome H., "Governance in the Physician's Tale." *Chaucer Review*, 10, 1976, pp.316-325 ; SILBURN Percy Arthur Baxter, *The Governance of Empire*, London: Kennikat Press, 1971 [1910] ; DAS Govinda, *The Governance of India. As It is and as It May Be*, Madras: G. A. Natesan & co., 1917, <[http://dli.iit.ac.in/cgi-bin/Browse/scripts/use\\_scripts/advnew/metainfo.cgi?&barcode=2030020020640](http://dli.iit.ac.in/cgi-bin/Browse/scripts/use_scripts/advnew/metainfo.cgi?&barcode=2030020020640)>; LITTLER Robert McDonald Charles, *The Governance of Hawaii. A Study of Territorial Administration*, Stanford University, 1929

<sup>3</sup> HAYEK Friedrich A., *Droit, Législation et Liberté. Tome 3 : L'ordre politique d'un peuple libre*, Paris : PUF, « Libre échange », 1983 [1979], p.175

a entraîné un renforcement du rôle des managers au détriment des professeurs<sup>4</sup>. L'ouvrage symptomatique de John Corson, économiste et consultant en gestion, conçoit « l'université comme une entreprise administrative<sup>5</sup> » et applique à son gouvernement les notions managériales d'efficacité, de prise de décision, de planification, d'évaluation et de contrôle. Apparaît également alors une conception cybernétique de l'université comme une organisation, un système à tâches multiples, ayant des intrants (*intakes*) et des productions (*outputs*), performant des tâches<sup>6</sup>. Dans la seconde moitié des années 1960, quand surgissent les contestations universitaires, la notion de gouvernance sert d'articulation à la double revendication d'ordre et de liberté<sup>7</sup>. Ces débats ouvrent visiblement les yeux des théoriciens du management sur les possibilités infinies d'applications qui s'ouvrent à leur discipline. « L'organisation et l'administration, écrit à ce titre l'un d'eux, sont des problèmes centraux pour l'école du management. La gouvernance est donc pour nous l'objet d'un intérêt professionnel constant<sup>8</sup> ».

De même que la science politique a été enrichie à la fin du Moyen Age par l'étude de l'administration de l'Eglise et du gouvernement des âmes, de même que « pour les sciences sociales, l'Etat moderne est une "entreprise" au même titre que l'usine<sup>9</sup> » et que sa gestion peut être théorisée comme telle<sup>10</sup>, les managers se proposent dans les années 1960 de dynamiser leurs questionnements en y appliquant les catégories traditionnellement attachées à l'Etat. La notion de gouvernance sert ici encore de média. « La gouvernance, regrettait un des premiers économistes à théoriser la notion, est trop généralement considérée comme un objet exclusif du gouvernement public. La théorie politique [...] s'est développée trop étroitement [...] comme l'instrument de compréhension des Etats dans leurs aspects domestiques et internationaux. De nos jours, seule une maigre part de la théorie politique est directement applicable aux gouvernements des secteurs privés, y compris les entreprises lucratives.<sup>11</sup> » Ainsi se risqua-t-il à parler des « relations étrangères » d'une entreprise et des « bases constitutionnelles » de sa gestion. La notion de gouvernance, continue quelques années plus tard un autre économiste, tend à suggérer qu'« il n'existe pas de différence de taille entre l'administration publique et l'administration privée ». Et d'ajouter : « Dans le domaine public, elle contribue à concentrer l'attention sur les aspects politiques de l'administration et d'échapper

---

<sup>4</sup> Cf. ROURKE Francis E. & BROOKS Glenn E., *The Managerial Revolution in Higher Education*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1966

<sup>5</sup> CORSON John J., *Governance of Colleges and Universities*, New York: McGraw-Hill, 1960, pp.18 et sq.

<sup>6</sup> Cf. RICE A. K., *The Modern University: A Model Organization*, London: Tavistock, 1970

<sup>7</sup> Cf. rapport de la Commission établie en janvier 1968, un mois après une grève étudiante à Berkeley : FOOTE Caleb, MAYER Henry & alii, *The Culture of the University: Governance and Education*, San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1968

<sup>8</sup> YODER Dale, "The Faculty Role in University Governance", *The Journal of the Academy of Management*, Vol. 5, No. 3, December 1962, pp.222-229, p.225

<sup>9</sup> WEBER Max, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée. Contribution à la critique politique du corps des fonctionnaires et du système des partis » (1918), in *Œuvres politiques (1895-1919)*, trad. de l'allemand par E. Kauffmann, J.-P. Mathieu et M.-A. Roy, Paris : Albin Michel, 2004, pp.307-455, p.324

<sup>10</sup> Cf. par exemple SCHATZ Albert, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, préface de H. Fayol, Paris, Bernard Grasset, 1922

<sup>11</sup> EELLS Richard, *The Meaning of Modern Business: An Introduction to the Philosophy of Large Corporate Enterprise*, New York and London: Columbia University Press, 1963 [1960], p.110 et p.108

ainsi à la dichotomie surdéterminée entre administration publique et politique. Dans la sphère privée, elle aide à concevoir les organisations comme des Etats miniatures ayant leur politique interne. Elle met en lumière l'élément commun à la pensée politique en matière de souveraineté et à la pensée administrative en matière d'autorité. Elle suggère que les activités d'élaboration, d'exécution et d'interprétation des règles conduites par des organismes publics peuvent avoir des parallèles dans les organisations privées. Elle suggère d'aller au-delà des minuties internes et traitant aussi de la conduite d'une organisation au sein des difficultés de son environnement.<sup>12</sup> »

Des théories américaines du management, la notion passe dans les années 1970 et 80 aux analyses universitaires non réalistes et institutionnalistes, puis à partir de la fin des années 80 aux ordonnances d'institutions internationales publiques telles que la Banque mondiale, infiltre les mots d'ordre des organisations privées à but ou non lucratif au début des années 90 et revient, ainsi adoubee, vers le champ universitaire, puis le secteur public, et ainsi de suite. La notion n'est véritablement popularisée qu'au milieu des années 1990 par la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale. Depuis lors, la multiplication des revues universitaires dédiées à la notion de gouvernance l'a élevée au rang de concept phare de l'intelligence du gouvernement des hommes et de l'administration des choses<sup>13</sup>. Du XIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, le catalogue de la British Library propose quatre exemplaires contenant le terme "gouvernance" dans leur titre ; du début du XX<sup>e</sup> siècle à l'année 1960 ce résultat s'élève à trente-cinq ; puis à un tout petit peu plus de deux-cents entre 1961 et 1990 ; à environ mille cinq cent entre 1991 et 2000 ; enfin à un peu plus de trois mille trois-cents entre 2001 et 2009<sup>14</sup>.

\*

La gouvernance est aujourd'hui couramment définie comme « gestion des réseaux<sup>15</sup> », « gestion des sociétés<sup>16</sup> », « système de traitement de la complexité croissante des problèmes<sup>17</sup> », « gestion des ressources économiques et sociales d'un

---

<sup>12</sup> GROSS Bertram Myron, *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*, [New York]: Free Press of Glencoe, [1964], p.240

<sup>13</sup> Citons : *Governance: An International Journal of Policy and Administration* (1988), *Corporate governance: An International Review* (1992), *Corporate Governance Advisor* (1992), *Journal of Corporate Finance: Contracting, Governance and Organization* (1994), *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Institutions* (1995), *Economics of governance* (2000), *The Corporate Governance Law Review* (2005), *Journal of Administration & Governance* (2006), *Journal of business systems, governance and ethics* (2006), *Living Reviews in European Governance* (2006), *Environmental Policy and Governance* (2009).

<sup>14</sup> Pour comparaison, le nombre d'ouvrages comprenant le terme "gouvernement" dans leur titre se monte à plus de dix-mille quatre-cents du XIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, presque treize mille de 1900 à 1960, pas loin de seize mille de 1961 à 1990, environ six-mille huit-cents de 1991 à 2000 et pas loin de trois-mille huit-cents depuis 2001. La librairie compte, pour l'année 2008, près de deux-cents titres comportant le terme "gouvernement" et près de trois-cents portant le terme "gouvernance".

<sup>15</sup> RHODES R. A. W., "The New Governance: Governing Without Government", *Political studies*, 44, 1996, pp.652-667, p.658; Cf. aussi KICKERT Walter J. M., KLIJN Erik-Hans, KOPPENJAN Joop F. M., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications, 1997

<sup>16</sup> MOREAU DEFARGES Philippe, *La Gouvernance*, Paris : PUF, « Que sais-je ? », 2003, p.17

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.48

pays dans un objectif de développement<sup>18</sup> », « exercice de l'autorité politique, économique et administrative nécessaire à la gestion des affaires d'un pays<sup>19</sup> ». La définition suivante de la « régulation expérimentaliste » déploie un large pan de l'éventail conceptuel servant généralement à penser la gouvernance : « la *régulation* expérimentaliste, écrivent Charles Sabel et William Simon, combine des *normes* plus *souples* et *provisaires* avec des *procédures* favorisant la *participation* continue des *parties prenantes* et une *imputabilité* (*accountability*) *mesurée*. Dans les cas les plus caractéristiques, les *normes* dominantes sont des *standards* généraux exprimant les *objectifs* que les *parties* sont supposées atteindre – c'est-à-dire les *résultats* (*outputs*) plutôt que les *moyens*. Typiquement, le *régime* laisse aux *parties* une importante marge d'*appréciation* quant à la *manière* d'atteindre ces *objectifs*. En même temps, il précise les *normes* et les *procédures* de *mesure* de la *performance* de l'*institution*. [...] Cette *régulation* expérimentaliste est caractéristique de la *gouvernance* “en *réseau*” et “*multi-niveau*” proliférant aux Etats-Unis et dans l'Union européenne – *processus* de *prise de décision* qui ne sont *ni hiérarchiques ni fermés* et qui permettent à des personnes de différents grades, de différentes *unités*, et même de différentes *organisations* de *collaborer* lorsque les *circonstances* l'exigent.<sup>20</sup> »

Le mot ne subsume pas un corps cohérent de doctrines. Rarement théorisé, il apparaît le plus fréquemment sans aucune forme d'examen ni, bien souvent, de définition. « La gouvernance, admettent certains politologues, est un concept utile au moins parce qu'il est suffisamment vague et inclusif pour être pensé de manière à embrasser une variété d'approches différentes et de théories dont certaines sont mêmes contradictoires.<sup>21</sup> » Préférée à la notion de « gestion », bouloignée au champ strictement économique, et à celle de « gouvernement », codifiée dans un sens régalien depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, la gouvernance aurait présenté l'avantage non pas tant d'une plus-value conceptuelle que d'une tournure commodément peu connotée. Le terme serait donc à prendre moins comme un opérateur permettant l'appréhension d'un nouvel art de gouverner que comme un marqueur signalant les points de contact de deux imaginaires du gouvernement : celui propre souverain et celui du manager<sup>22</sup>.

Dans son sens régalien, le gouvernement, exercé par une autorité étatique unique et centralisée, consiste à borner un territoire et à en assurer la défense contre les menaces extérieures, à maintenir la sécurité intérieure, à édicter une loi unique et à rendre la justice au moyen d'une unique hiérarchie de tribunaux ainsi qu'à collecter l'impôt et à émettre la monnaie. Dans son sens managérial, le gouvernement est une activité rationnelle, procédurale, technique et finalisée de gestion de ressources humaines dans le détail de leur être, dans la multitude de leurs actions, dans la

<sup>18</sup> WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington, May 1992, p.3

<sup>19</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), “Governance”, in *Glossary of Statistical Terms*, <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>>

<sup>20</sup> SABEL Charles F. and SIMON William H., “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, *Harvard Law Review*, Vol. 117, No. 4 (Feb., 2004), pp.1015-1101, p.1019, je souligne

<sup>21</sup> PIERRE Jon and PETERS B. Guy, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke : Macmillan, 2000, p.37

<sup>22</sup> Par exemple, selon un dictionnaire anglais de référence, la gouvernance renvoie à la fois au gouvernement souverain et au management : « 1. Gouvernement, exercice de l'autorité ; contrôle. 2. Une méthode ou un système de gouvernement ou de management ». Similairement, selon un dictionnaire français, la gouvernance désigne une « manière de gouverner, [un] exercice du pouvoir pour gérer les affaires nationales » [et une] « méthode de gestion d'une entreprise » (“Governance”, *Random House Webster's Unabridged Dictionary*, 1999, p.826; « Gouvernance », *Le Robert*, 2007, p.1171)

diversité de leurs agrégats et de leurs appartenances ; les gouvernés n'y sont pas des sujets ou des citoyens mais des ressources, des unités, des pièces ; la nature, le corps, la pensée, les sens, les groupements humains ou encore les habitats y sont considérés comme des systèmes organisés pouvant être étudiés, mesurés, codifiés, créés, modifiés, recréés et supprimés<sup>23</sup>.

Le concept de gouvernance semble orchestrer tout au long de son histoire la circulation des concepts managériaux vers le champ régalien et réciproquement. Ainsi s'expliquerait que la notion apparaisse d'abord modestement aux marges du champ régalien, puis plus régulièrement dans les années 1960 et 1970, au moment où une raison managériale arrivée à maturité s'ouvre aux concepts de la souveraineté, enfin de manière massive dans les années 1990 et 2000 alors qu'elle investit leur domaine. Le fort coefficient actuel de circulation de la notion s'expliquerait par le remariage de deux domaines d'expérience et de savoir que la pensée académique tient depuis presque deux siècles pour exclusifs, sinon pour rivaux. Quoique peu « discipliné », Proudhon les opposait exemplairement en ces termes : « Ce que nous mettons à la place du gouvernement, nous l'avons fait voir : c'est l'organisation industrielle. Ce que nous mettons à la place des lois, ce sont les contrats. [...] Ce que nous mettons à la place des pouvoirs politiques, ce sont les forces économiques. [...] Ce que nous mettons à la place des anciennes classes de citoyen, noblesse et roture, bourgeoisie et prolétariat, ce sont les catégories et spécialités de fonctions, Agriculture, Industrie, Commerce, etc. [...] Ce que nous mettons à la place de la police, c'est l'identité des intérêts. Ce que nous mettons à la place de la centralisation politique, c'est la centralisation économique.<sup>24</sup> »

Le mode de gouvernement de type régalien ne semble pourtant pas s'opposer front à front à celui de type managérial. Plus encore, il ne faudrait pas oublier que, de Solon à Berlusconi, gouverner a pu signifier commander une armée, administrer des biens, suivre un chemin, tirer une subsistance, guider un troupeau, commander quelqu'un, manipuler l'économie et l'opinion, garder un territoire, entretenir une population, et faire référence à l'art du tisserand, à la tâche du berger, au magistère du dieu, à la responsabilité du maître de maison ou du père de famille. Autant de modèles gouvernementaux toujours lisibles et opérant derrière les conceptions managériale et souveraine.

Jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle, les concepts et les techniques de gouvernement des hommes circulent entre ce que l'on peut appeler les sphères privées et publiques. Pour Platon par exemple, « qu'une seule science embrasse toutes ces choses [du commandement] : qu'on l'appelle royale, ou politique, ou économique, peu nous importe.<sup>25</sup> » L'administration royale du Moyen Age emprunte quant à elle aux techniques commerciales tout autant qu'aux chancelleries ecclésiastiques, aux techniques militaires et aux atavismes patriarcaux. A partir du XVI<sup>e</sup> siècle, quoiqu'il s'appropriât les référentiels et les techniques de gouvernement développés dans les champs commercial, religieux, municipal ou encore domestique, l'Etat européen n'eut jamais le monopole de la raison gouvernementale. Plus encore, alors que le souverain se

---

<sup>23</sup> Pour une approche plus approfondie de la raison managériale, Cf. LE TEXIER Thibault, « Le management, un nouvel art de gouverner », mai 2008, <[http://tibo.lt.free.fr/article.php3?id\\_article=85](http://tibo.lt.free.fr/article.php3?id_article=85)>

<sup>24</sup> PROUDHON Pierre-Joseph, *Idée générale de la révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris : Garnier Frères, 1851, pp.283-284

<sup>25</sup> PLATON, *Le Politique. Ou de la royauté*, trad. Dacier et Grou, 1885, in *Œuvres complètes*, tome VI, Paris : Gallimard, 1964, pp. 9-144, document produit en version numérique par D. Banda, « Les classiques des sciences sociales », 2003, p.8 de l'édition numérique

forgeait une stature de maître de guerre, de policier en chef, de juge suprême et de grand argentier, il ne put jamais se défaire de ses oripeaux médiévaux de propriétaire, de tenancier et de clerc comptable ; et la souveraineté ne fut jamais complètement affranchie de la suzeraineté, ni l'Etat du *dominium* féodal. Tels furent les « deux corps du roi ». Comme l'a par exemple montré Michael Oakeshott, des éléments de la raison managériale ont constamment informé l'exercice de la souveraineté telle que l'ont pensé calvinistes, utopistes, rationalistes optimistes, socialistes, jacobins et positivistes<sup>26</sup>. Citons les nécessités fiscales des souverains ; la conception baconienne du gouvernement comme tâche d'exploitation de la nature ; l'arithmétique politique ; le contrôle et la prise en charge des activités humaines par l'Etat de police ; la naissance d'une politique économique d'Etat avec le mercantilisme ; la proposition caméraliste de spécialisation fonctionnelle et de comptabilité des vertus et des vices ; la rationalisation du despotisme éclairé sous les Lumières ; la théorisation de l'état de droit comme application à l'Etat des principes du droit privé ; le panoptique de Bentham et son jugement des interventions publiques à l'aune des principes utilitaristes ; la conception saint-simonienne de la politique comme « science de la production<sup>27</sup> » ; les expériences de collectivisme distributif du XIX<sup>e</sup> siècle ; les diverses bureaucraties ; l'application léniniste du taylorisme à l'ensemble de la Russie soviétique ; le fayolisme ; le mouvement technocratique ; les planifications de l'Etat providence ; ou encore la désacralisation de l'Etat et du droit entreprise par l'économie institutionnaliste et l'école des choix publics. Ces nombreux cas ont consisté dans l'ensemble à rechercher une meilleure efficacité de l'Etat par élargissement de ses richesses, de ses compétences ou de ses champs d'intervention, mais n'ont pas affecté la dominance du régime régalien de représentation du pouvoir. La rationalité managériale, balbutiante jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ouvrage pour sa part une image de la direction des hommes qui ne s'articule pas aux pivots de la conception régaliennne du gouvernement que sont l'Etat, le droit public, la souveraineté, la frontière, le territoire, la sécurité, la nation et la justice.

Au-delà de sa fonction de marquage, telle est sans doute la principale fécondité des usages de la notion de gouvernance : chahuter les préceptes qui sont au fondement de notre entendement de la politique et défaire les dichotomies rabâchées opposant politique et économie, Etat et marché, public et privé, capitalisme et socialisme, etc. – ou du moins les dissoudre dans le spectacle de leur hybridation. Les théories de la gouvernance ont incité les politologues à bâtir une science politique autour d'un autre axe que l'Etat, pour imaginer par exemple des constitutions sans Etat, des droits sans Etat, des gouvernements sans Etat, une représentation populaire sans Etat ou un intérêt public sans Etat<sup>28</sup>. Elles se sont parfois débarrassé de cet héritage

<sup>26</sup> Cf. OAKESHOTT Michael, *De la conduite humaine*, trad. fr. de O. Sedeyn, Paris : PUF, 1995

<sup>27</sup> SAINT-SIMON Claude-Henri de, *L'Industrie, ou Discussions politiques, morales et philosophiques, dans l'intérêt de tous les hommes livrés à des travaux utiles et indépendans*, Vol. II [1816-17], in *Œuvres de Saint-Simon & d'Enfantin, publ. par les membres du Conseil institué par Enfantin pour l'exécution de ses dernières volontés et précédées de deux notices historiques*, Paris, 1865-1878, p.188

<sup>28</sup> Par exemple, pour le sociologue spécialiste du droit privé Gunther Teubner, l'Etat n'est plus le cœur de la constitution mais un « modèle », une « analogie », un « stock d'expérience historique, de procédures, de termes, de principes et de normes » où des « sous-systèmes autonomes » peuvent piocher pour élaborer de nouvelles constitutions civiles sans Assemblée constituante formelle, sans document constitutionnel, sans tribunal spécialisé dans les questions constitutionnelles ni règles explicitement constitutionnelles. (TEUBNER Gunther, “Civil Constitutions in Global Society: Alternatives to State-Centered Constitutionalism”, in JOERGES

irréremédiablement marqué du sceau étatique pour figurer d'autres types de règles que les lois, d'autres types de légitimation de l'action que la constitutionnalité, la légalité et la justice, d'autres organes de contrôle que les forces de police ou encore d'autres mécanismes de représentation que les assemblées élues.

De nombreuses définitions de la gouvernance sont un négatif des définitions du pouvoir régalien. Pour Rosenau par exemple, elle désigne « les activités existant en raison d'objectifs communs qui peuvent ou non découler de responsabilités morales et formellement prescrites et qui ne reposent pas nécessairement sur des pouvoirs de police pour vaincre la défiance et mettre en conformité<sup>29</sup> ». Nous faisons pour notre part l'hypothèse que la conception managériale du gouvernement ne succède pas plus à sa conception régaliennne qu'elle ne s'y oppose frontalement ; elle s'y superpose, le palimpseste souverain restant toujours lisible et opératoire derrière le grand récit managérial. On peut même conjecturer que ce qui distingue la rationalité managériale de celle régaliennne n'est pas un recours à plus ou à moins de gouvernement mais une différence de nature. L'affirmation de la rationalité managériale peut en ce sens s'accompagner d'un renforcement de l'activité régaliennne. Les deux Guerres mondiales furent à cet égard l'occasion d'un déploiement de la puissance régaliennne dans son caractère le plus absolu et d'une application méthodique chaque fois plus poussée des principes managériaux à l'administration des ressources humaines et matérielles des nations impliquées.

\*

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les différentes composantes de la matrice managériale sont apparues comme référentiels seconds des pratiques de gouvernement, soit seules soit combinées, mais souvent de façon inconsciente et toujours de manière parcellaire. L'invention de l'agriculture signale par exemple les débuts d'une intelligence de la *planification* ; la conception de l'*organisation* comme action consciente d'une collectivité tournée vers la production d'elle-même dans le temps est fille des révolutions américaine et française ; la *division du travail* figure au premier plan des analyses économiques depuis Adam Smith ; l'idée de *contrôle* des âmes et de corps s'origine dans l'Eglise chrétienne ; enfin la tenue de livres de *comptes* est attestée depuis le XIII<sup>e</sup> siècle. Pour autant, le degré de formalisation et de systématisation atteint par l'art de gouverner régalien conséquemment à l'apparition de l'Etat européen moderne ne fut atteint par l'art de gouverner managérial qu'à la suite de l'apparition de la grande entreprise américaine au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Progressivement groupés en clubs, se réunissant en conférences régulières, se dotant de revues et d'instituts de formation, une partie de ces gestionnaires salariés récemment apparus au sein de la société anonyme américaine cristallise alors ces différents éléments pour forger un nouveau savoir du gouvernement – le management – en réponse aux problèmes que posait quotidiennement l'accroissement de l'activité de leurs boulimiques organisations. Certes, l'administration publique fut un terrain d'expérimentation organisationnelle, mais ce

---

Christian, SAND Inge-Johanne and TEUBNER Gunther (Ed), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 24, pp.3-28, p.18)

<sup>29</sup> ROSENAU James N., "Governance, Order and Change in World Politics", in ROSENAU James N. and CZEMPIEL Ernst-Otto (Ed), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp.1-29, p.4



fut *a posteriori*. Il a par exemple fallu attendre les années 1920 pour que les méthodes du management scientifique soient appliquées avec succès au travail de bureau<sup>30</sup>. Comme l'a montré Max Weber, l'entreprise capitaliste moderne engendre nécessairement une « administration permanente, rigide, intensive et prévisible<sup>31</sup> », et non inversement. Ce qui expliquerait que l'entreprise moderne ne soit pas née dans les Etats les plus bureaucratisés.

C'est au sortir de la Seconde Guerre mondiale que le management s'est affirmé comme une pratique majeure du gouvernement, alors que l'entreprise prenait l'importance institutionnelle qu'eurent avant elle l'Eglise et l'Etat – « l'institution, écrit alors le pape du management, qui établit les normes des manières de vivre et des modes de vie de nos citoyens, qui guide, façonne et dirige, qui détermine notre conception de notre société, autour duquel se cristallisent nos problèmes sociaux et vers laquelle nous nous tournons pour les résoudre.<sup>32</sup> » Ainsi cette pensée managériale va déborder de son cadre d'origine pour être appliquée au gouvernement des villes, de l'Eglise, des hôpitaux, des prisons, de la police, des universités, des écoles, des échanges marchands, des fermes, du développement, du monde, des ensembles régionaux, de la famille, de soi, de l'Etat, des migrations, d'Internet, de l'environnement ou encore de la sécurité<sup>33</sup>. Toutes ces réalités peuvent alors être pensées comme des entreprises.

Si l'utilisation d'un tel prisme épistémologique borne souvent les pratiques à la pure application d'une méthode, il ne s'agit pas seulement, comme tendraient à le faire accroire les analystes du *New Public Management*, de l'injection de quelques techniques de gestion à la mode dans les pratiques régaliennes de direction des hommes (*benchmarking*, *outsourcing*, concurrence, *downsizing*, audit de performance, évaluation, contractualisation, filiation, sous-traitance, etc.)<sup>34</sup>. Les axiomes du management privé tendent à être les référentiels du gouvernement d'une organisation quelle qu'elle soit – y compris un individu.

Les principes absolus propres à la souveraineté font place aux valeurs relatives directement inspirées de la pratique entrepreneuriale. Observant le sillage conceptuel de la dissémination débridée du terme gouvernance à partir du milieu des années 1990, on ne peut que constater, du côté de ses préceptes et par contraste avec les qualificatifs traditionnellement attachés à la souveraineté, une transition sémantique du public au collectif, de la transcendance à l'immanence, de la conservation au changement, du formel à l'informel, de la centralisation à la diffusion, de l'unité à la diversité, de l'indivisibilité à la parcellisation, du secret à la transparence, de la représentation à la participation, de la légitimité à la justification, de la justice à

---

<sup>30</sup> Cf. LEFFINGWELL William Henry, *Office Management: Principles and Practice*, Chicago: A. W. Shaw Company, 1925

<sup>31</sup> WEBER Max, *Economie et société*, vol. 1. *Les catégories de la sociologie*, trad. de l'allemand par J. Freund et alii, Plon, « Pocket », 1995 [1921], p.299

<sup>32</sup> DRUCKER Peter F., *The Concept of the Corporation*, New York: The John Day Cie, 1946, p.6

<sup>33</sup> Par exemple, dans un récent rapport du Secrétaire général de l'ONU, la notion de gestion était rapportée aux affaires publiques, aux ensembles urbains, aux entreprises, aux flux migratoires, à l'environnement, aux changements climatiques, aux ressources naturelles et humaines, aux opérations de maintien de la paix, aux situations d'après conflit, aux camps de réfugiés, aux risques ou encore à l'ONU elle-même. (SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005)

<sup>34</sup> Cf. OSBORNE David and GAEBLER Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992

l'efficacité, de l'indépendance à l'interdépendance, de l'équilibre à la flexibilité, de la stabilité à la mobilité, de la solidarité à la concurrence, du commandement à l'incitation, de l'autorité au consensus<sup>35</sup>. L'efficacité, plutôt que le profit, est le cœur de la matrice gestionnaire. S'il fait par exemple sens d'encenser le « participatif », ce n'est point pour des raisons de démocratie ou de liberté d'expression mais parce que « la participation est une question d'efficacité<sup>36</sup> ». Les principes régaliens demeurent, désacralisés.

Le management est concerné par les modalités rationnelles de planification, d'organisation, de direction, de contrôle et de comptabilité. La gouvernance orchestre la diffusion de ces cinq dimensions de la raison gestionnaire dans l'ensemble de la société.

Dans son sens contemporain, la gouvernance est impensable en dehors d'une objectivation le long d'un temps linéaire de la société, des droits, des libertés, des marchés, de la démocratie, de la paix, de l'histoire, de la croissance économique ou encore de la nature comme autant de matériaux discutables, malléables et ordonnables susceptibles d'être non seulement favorisés mais délibérément planifiés, créés de toute pièce, exportés, implantés, contrôlés, mesurés, labellisés. L'ordonnement de la société n'est plus œuvre divine, c'est une pratique technique immanente reposant sur le savoir amoncelé depuis deux siècles par les sciences physiques, naturelles et humaines. Elle consiste à tourner la société vers une fin, qu'il s'agisse du bien commun, de la vertu morale, de la sécurité ou de la prospérité, ainsi qu'à déterminer les moyens les plus efficaces de l'atteindre. Comme le pense exemplairement un économiste libéral dans les années 1920, « l'organisation de la société humaine d'après le modèle le plus favorable à la réalisation des fins envisagées est une question concrète assez prosaïque, qui n'est pas différente, par exemple, de la construction d'une ligne de chemin de fer ou de la production de vêtements ou de meubles. [...] Les problèmes de politique sociale sont des problèmes de technique sociale, et leur solution doit être cherchée de la même façon et avec les mêmes moyens que nous utilisons pour résoudre les autres problèmes techniques : par le raisonnement rationnel et par l'examen des conditions données.<sup>37</sup> » Sciences des moyens, l'économie puis la cybernétique constituent successivement le cœur de cette rationalité gouvernementale.

Les théoriciens de la gouvernance partagent avec les concepteurs d'utopies, de phalanstères et de panoptiques la même conception du gouvernement comme conformation à un modèle rationnel et finalisé. Il faudrait en ce sens se défaire de l'antinomie trompeuse opposant organisation et liberté, ou régulation étatique et marché, au fondement de tant de typologies ; elle cache depuis deux siècles le fait qu'il s'agit dans les deux cas de modes de gouvernement adaptant minutieusement et constamment les gouvernants et les gouvernés aux nécessités proclamées de l'efficacité sociale.

---

<sup>35</sup> Pour l'Union européenne par exemple, la bonne gouvernance se décline en cinq principes : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. (Cf. COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final, <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf)>)

<sup>36</sup> THE WORLD BANK, *Governance and Development*, op. cit., p.27

<sup>37</sup> VON MISES Ludwig, *Le libéralisme*, Paris : Editions de l'Institut Charles Coquelin, 2006 [1927, 1964 pour les chapitres I et II], disponible en version numérique à l'adresse <<http://herve.dequengo.free.fr/Mises/LL/LL.htm>>, p.5 de l'édition numérique

Si les usagers récents de la notion de gouvernance mettent généralement en avant l'organisation au sens de processus évolutif et non d'incarnation formelle ou symbolique, c'est qu'elle désigne un art du changement perpétuel. Le mouvement est la figure privilégiée de la société industrielle. Elle est ainsi logiquement utilisée pour remettre en question les formes rigides propres au gouvernement régalien ; l'Etat et la loi, quand bien même en perpétuelle rénovation, sont toujours en retard d'une réforme. A l'administration au jour le jour ou de semaine en semaine succède une prospective et une politique de l'expectative. L'avenir n'est pas seulement plus important que le passé ; il est aussi plus important que le présent.

La transcendance des ordres divin et souverain cède le pas à l'immanence d'organisations conçues comme « des assemblages d'êtres humains interagissant<sup>38</sup> » ; de régimes entendus comme « des ensembles d'arrangements gouvernementaux [incluant] des réseaux de règles, de normes et de procédures qui régularisent le comportement et contrôlent ses effets<sup>39</sup> » ; d'une gouvernance désignant un « ensemble des règles, processus et comportements touchant à la qualité de l'exercice des pouvoirs<sup>40</sup> », « un processus large, dynamique et complexe de prise de décision qui évolue constamment<sup>41</sup> ».

Référence principale de cet imaginaire, l'entreprise n'est plus depuis une trentaine d'années une communauté hiérarchique et centralisée mais se trouve au contraire dissoute en un ensemble de codes de comportement permettant des relations constantes quoique fluctuant au gré des projets et des permanentes refontes. En un sens, la véritable entreprise est l'individu lui-même. Gouverner consiste dès lors à gérer moins des sujets constitués par leur rapport de subordination à une souveraineté centrale que des entrepreneurs déterminés par leur position sur un marché. Les organisations, individus compris, ne sont pas à entendre comme des unités de production ou comme des titulaires de propriétés mais comme des ensembles mouvant au gré des flux qu'ils reçoivent et émettent sur différents réseaux. Ici point de centre de commandement, mais des rapports de pouvoir réversibles changeant au gré des informations. Tel est le plan de travail que vont arpenter, à partir du milieu des années 1970, des penseurs tels que Foucault, Lyotard, Deleuze, Guattari ou Luhmann. Se développe alors, dans le sillage de la cybernétique, une intelligence du réseau, de la coproduction d'un ordre par interaction et négociation, de la dispersion de la justice, de l'armée, des finances ; une pensée de la « société sans centre<sup>42</sup> », d'un « système acentré, non hiérarchique et non signifiant, sans Général, sans mémoire organisatrice ou automate central, uniquement défini par une circulation d'états » par opposition aux « systèmes centrés (même polycentrés), à communication hiérarchique et liaisons préétablies<sup>43</sup> ». Le gouvernement peut ainsi

---

<sup>38</sup> MARCH James G. and SIMON Herbert A., *Organizations*, New York: John Wiley and Sons, 1958, p.4

<sup>39</sup> KEOHANE Robert O. and NYE Joseph S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown, 1977, p.19

<sup>40</sup> « Un livre blanc sur la gouvernance européenne. "Approfondir la démocratie dans l'Union européenne" », Programme de travail, Document de travail des services de la Commission, SEC(2000) 1547/7 final, Bruxelles, 11 octobre 2000, p.4

<sup>41</sup> COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, p.4

<sup>42</sup> LUHMANN Niklas, *The Differentiation of Society*, New York: Columbia University Press 1982, p.xv

<sup>43</sup> DELEUZE Gilles et GUATTARI Félix, *Capitalisme et schizophrénie, tome 2 : Mille plateaux*, Paris : Editions de Minuit, « Critique », 1980, p.32

recouvrir « les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques<sup>44</sup> » au sein d'un champ de pouvoir dépourvu de forme unitaire et causale – ce que Michel Foucault dénomme, à partir de 1978, la gouvernementalité, terme qui renvoie comme la gouvernance à la pratique du gouvernement plutôt qu'à ses incarnations institutionnelles<sup>45</sup>.

En lieu et place d'un imaginaire de la clôture, des blocs, du territoire borné par des frontières qu'il s'agit de préserver de la conquête, les théorisations de la notion de gouvernance adoptent ce bréviaire de la fluidification, de la décentralisation, du réseau, de la « déhiérarchisation », de l'hybridité et de la porosité. Elles témoignent de ce passage d'un esprit des institutions à un autre des dynamiques, d'une conception de la substance à une autre de la relation, du modèle de la division cellulaire à celui du système nerveux ou neuronal. Les certitudes le cèdent aux ambiguïtés, aux fragmentations, voire aux incohérences et à l'irrationalité. Par exemple, selon le coordinateur de la seule encyclopédie de la gouvernance existant à ce jour, la notion « exprime une prise de conscience grandissante des manières dont des formes diffuses de pouvoir et d'autorité peuvent assurer l'ordre même en l'absence d'activité étatique.<sup>46</sup> » D'après l'auteur du rapport qui va populariser l'expression, la *corporate governance* s'étend à « l'ensemble du cadre dans lequel opèrent les entreprises<sup>47</sup> ». L'utilisation du terme « gouvernance mondiale » renvoie quant à elle, dans les littératures académique et institutionnelle, à l'ouverture du grand marchandage interétatique aux groupes d'intérêt ayant accès à l'espace supranational et à la reconnaissance d'un droit mou constitué de normes volontaires non contraignantes possiblement émises par des organismes privés.

Défait de sa transcendance, rabaisé au rang d'organisation comme une autre, l'Etat navigue parmi des sphères autonomes et des corps intermédiaires débordant ses frontières. Il constitue de moins en moins l'échelon suprême des gouvernements, des règles de conduite, des constitutions, des sanctions ou de l'exercice de la violence. Empruntant aux néocorporatistes et aux pluralistes démocratiques, les théories de la gouvernance pensent ainsi la séparation des pouvoirs régaliens non plus à l'intérieur de l'entreprise ou de l'Etat et à l'échelle nationale mais « du local au global » et entre « parties prenantes » (*stakeholders*) que sont par exemple les Etats, les entreprises, les groupes de pression, les villes, les ensembles régionaux et les associations et autres « organisations de la société civiles ». A en croire un récent rapport des Nations unies, « la montée en puissance de la société civile est l'un des événements majeurs de notre époque. La gouvernance mondiale n'est plus du seul ressort des gouvernements.<sup>48</sup> » Ces sociétés civiles sont des communautés artificielles aux frontières mobiles s'identifiant moins à un territoire qu'à une finalité et à une

---

<sup>44</sup> FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Gallimard/Seuil, « Hautes études », Paris : 2004, p.111

<sup>45</sup> John Crowley a pertinemment souligné cette proximité analytique de la gouvernance et de la gouvernementalité. (CROWLEY John, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, n°21, octobre 2003, pp.52-61, <[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=CRII\\_021\\_0052](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=CRII_021_0052)>)

<sup>46</sup> BEVIR Mark, « Governance », in BEVIR Mark (Ed), *Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2007, pp.364-381, p.364

<sup>47</sup> CADBURY Adrian, « Highlights of the Proposals of the Committee on Financial Aspects of Corporate Governance », in PRENTICE Daniel D. and HOLLAND Peter R. (Ed), *Contemporary Issues in Corporate Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1993, pp.45-55, p.46

<sup>48</sup> « We the peoples: civil society, the United Nations and global governance », Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, June 2004, p. 3, <<http://www.un-ngls.org/Final%20report%20-%20HLP.doc>>

fonctionnalité. La participation de ces sociétés civiles tend à se substituer à la représentation des sociétés tout court. Formuler des choix collectifs faisant autorité n'est plus une fonction exclusivement stato-souveraine<sup>49</sup>. « Le temps de la souveraineté absolue et exclusive est passé<sup>50</sup> », lançait à ce titre, au début des années 1990, le secrétaire général de l'institution internationale garante de la souveraineté des peuples. Et en 2000, le Président de la Commission européenne invitait pareillement le Parlement européen à « cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité, et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance œuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques. Il est temps de réaliser que l'Europe n'est pas administrée que par les institutions européennes, mais aussi par les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que par la société civile<sup>51</sup> ». La fin du XX<sup>e</sup> siècle est donc aux partenariats dans lesquels l'Etat se limite aux opérations de coordination ou de supervision et aux marges du secteur marchand. Aux marchés et aux sociétés civiles la fonction de formalisation des choix individuels et d'application des contrôles<sup>52</sup>. Au sein de l'entreprise, la théorie des « parties prenantes » complexifie l'équation du pouvoir de manière à incorporer les syndicats, les institutions gouvernementales, les groupes politiques, les associations commerciales, les employés, les consommateurs ou encore le public en général. Ici, point de lutte des races ou des classes mais des conflits d'intérêts.

Les outils privilégiés de la gouvernance ne seront pas la discipline, le droit et l'Etat mais des normes volontaires et flexibles pouvant être émises par des entités privées sous la forme de standards, de résolutions, de recommandations, d'incitations, de déclarations, de prescriptions ou de codes de conduite. En l'absence d'une hiérarchie des normes, base de la légitimité régaliennne, les inévitables conflits entre normes seront tranchés par des autorités *ad hoc*. La loi n'a plus le primat sur les décisions ponctuelles, administratives ou jurisprudentielles. Il est même possible, suivant Luhmann, de considérer l'argent et l'information comme des moyens de gouverner alternatifs à celle-ci. La norme, qu'elle soit circonstancielle ou structurelle, n'est plus ce qui me préexiste et à quoi j'obéis mais ce que je crée collectivement et dois quotidiennement contracter ou contester, subvertir et modifier. Que l'individu plus que le collectif soit le logement de la norme ne signifie pas seulement son intériorisation éthique mais également sa prise en charge responsable. L'adhésion à la norme ne découle pas de son caractère obligatoire mais de l'intérêt bien compris des individus. En cas de non respect, la sanction prend la forme de la dépossession et de l'exclusion plutôt que de l'amende et de l'enfermement. La prévention lui est cependant préférable.

Ce qui est remis en cause n'est pas tant le droit et la régulation en général que le droit public et la régulation étatique. Ce recul des normes impératives ou prohibitives ne correspond pas à une diminution de la coercition. Car en plus de régir le système de règles rendant possible leur vie commune, le gouvernement agit directement sur les hommes. Le normatif devient positif ; les règles font place aux techniques. Les

---

<sup>49</sup> Cf. YOUNG Oran, "Choosing Governance Systems", pp.844-857, in MORAN Michael, REIN Martin and GOODIN Robert E., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006

<sup>50</sup> BOUTROS-GHALI Boutros, *An Agenda For Peace*, New York, United Nations, 1992, §17

<sup>51</sup> PRODI Romano, « 2000-2005 : Donner forme à la Nouvelle Europe », Parlement européen, Strasbourg, 15 février 2000

<sup>52</sup> Cf. GRUBER Judith E., *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987

sciences humaines ont permis un affinage de ces méthodes de direction des conduites et l'extension de la *potestas docendi* des gouvernants – pouvoir d'instruire et d'inculquer des habitudes de vie que les rois avaient pris des mains de l'Eglise – au gouvernement des imaginaires, des récits, des relations, des milieux, des affects, des percepts, des douleurs et des peines, des besoins, des désirs, etc.

L'être humain, admis depuis le XIX<sup>e</sup> siècle comme membre de la société au titre de fournisseur ou d'échangeur de travail, est rendu accessible à la raison et à l'intervention managériales en tant que propriété, capital et capacité. Plus qu'un *homo œconomicus*, c'est un *homo faber*, un vecteur de force de travail lié à ses semblables par des relations fonctionnelles et hiérarchiques. Il n'est pas seulement un producteur ou un consommateur, mais aussi un vendeur, un fournisseur, un propriétaire et un manager. Et il n'est pas seulement fabricant et mais également fabriqué. Sa production, sa transformation, son usage, son entretien, sa mobilisation et si besoin son renvoi forment le socle et la finalité non seulement de l'industrie mais aussi de la société tout entière. Soucieux de maintenir un ordre collectif, le souverain gouvernait un territoire et une population. Le gouvernant est pour sa part moins un capitaliste ou un propriétaire qu'un ingénieur des fluides et un directeur de ressources. Pour le résumer avec le père de l'économie institutionnaliste, « une somme d'individus est la population totale, mais un dosage de différents types d'activité de différents individus est une société.<sup>53</sup> »

Selon cet entendement managérial, la politique n'est pas un conflit ni le gouvernement une domination. Gouverner consiste moins à surveiller, à punir et à discipliner qu'à normaliser, à agencer et à contrôler ; moins à rechercher la justice d'une situation que la justesse d'un comportement ou d'un arrangement. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le pouvoir n'est pas le grand absent des théories de la gouvernance<sup>54</sup>. Seulement, le pouvoir ne s'y lie plus principalement à un titre, à une réputation, à un territoire, à une force physique, à une propriété ou à une potentialité mais à une phénoménalité. A la grammaire de l'obéissance, de la discipline et de l'interdit caractéristique du gouvernement régalien ne se substituent pas mais s'ajoutent la séduction, l'influence et l'injonction au travers de normes comportementales. « La persuasion, avance au début des années 1920 l'un des initiateurs du renouveau libéral, est devenue un art conscient et un organe régulier du gouvernement populaire<sup>55</sup> ». L'individu, disions-nous, est sommé d'adhérer à la norme et non seulement d'y souscrire passivement. La dimension argumentative, délibérative et justificative de ce type de gouvernement, qui entendrait substituer la confiance à l'obéissance, ne doit pas masquer comme ces mécanismes participatifs visent généralement un auto-assujettissement des partenaires gouvernés aux conditionnalités, aux prescriptions, aux injonctions et aux normes des partenaires gouvernants. Ainsi la promotion de la participation des sociétés civiles prônée par la majorité des théoriciens de la gouvernance masque la réalité de leur fréquente domestication par les pouvoirs publics. L'un de ces zéloteurs en résume ainsi l'enjeu final : « quels nouveaux instruments et nouvelles formes d'échange entre l'Etat et la

---

<sup>53</sup> COMMONS John R., *The Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, 1957 [1924], p.1

<sup>54</sup> Cf. BARNETT Michael and DUVALL Raymond (Ed), *Power in Global Governance*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2005

<sup>55</sup> LIPPMANN Walter, *Public Opinion*, London: Allen et Unwin, 1932 [1921], p.248

société peuvent être développés pour assurer le contrôle politique et le soutien sociétal ?<sup>56</sup> » Le contrat est la réponse la plus fréquente.

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, le contrat oscille entre coopération et concurrence, échange et conservation, sujet d'intérêt et sujet de droit. Il n'en est pas moins devenu un point nodal de la pensée de l'art de gouverner. L'économie elle-même, selon les institutionnalistes et l'école des choix publics, est moins une science des choix qu'une science des contrats. Marchés et institutions sont en ce sens pareillement représentables comme réseaux de contrats. Hegel déjà pouvait considérer la société comme un vaste réseau de contrats ; et Spencer, alors que le XVIII<sup>e</sup> siècle opposait marché et contrat, associa les deux figures. Mais dans le dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, c'est la nature du contrat qui déterminerait le choix de la structure de gouvernance dans laquelle les transactions vont avoir lieu de la manière la moins coûteuse. Dans cette perspective, un contrat consiste davantage à coordonner des efforts individuels qu'à reconnaître une autorité supérieure, certes nécessaire pour trancher les conflits. Il est expression de la libre volonté et du consensus, condition de la mobilité et de la stabilité.

Dans le même temps, cette démocratie contractuelle signifie moins la diffusion des pouvoirs et la suppression de toute hiérarchie que la décentralisation des mécanismes de contrôle, logés au tréfonds de chacun ou du moins au plus près. D'un côté, la surveillance exercée par les pairs permet une modération infra-juridique que l'on pourrait dire morale ou déontologique. Cette cosurveillance s'exerce par le biais de codes de conduite, de chartes et de standards dont le non respect entraîne la mise au ban de la communauté qui les a édictés. D'un autre côté, chaque individu doit s'autodiscipliner en tant qu'il est un entrepreneur ayant à contracter suivant ses intérêts sur des marchés en constante évolution dont il cherche à éviter l'exclusion. Enfin, la cybernétique a entrepris de modéliser les organisations comme des systèmes à tâches multiples au croisement d'intrants (*inputs*) et de productions (*outputs*) dont il est possible d'automatiser le contrôle. Dans cette dernière perspective le gouvernement tout entier peut être automatisé, une fois assimilé à un « appareil de production de normes et d'interventions publiques<sup>57</sup> » traduisant des signaux en décisions<sup>58</sup>. Mode de dévoilement des comportements, de publicité de soi et de mise à disposition d'informations, la transparence est le principe cardinal de ces types de contrôle.

La gouvernance, ce va être en ce sens « la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les affaires d'une nation<sup>59</sup> » selon un patron à prétention universelle, mais

---

<sup>56</sup> PIERRE Jon, "Introduction: Understanding Governance", in PIERRE Jon (Ed), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp.1-10, p.2

<sup>57</sup> JACQUET Pierre, PISANI-FERRY Jean et TUBIANA Laurence (Ed), *Gouvernance mondiale*, Paris : La Documentation française, 2002, p.13

<sup>58</sup> De manière similaire, selon l'économiste en chef et conseiller spécial du président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, « le rôle de la gouvernance d'entreprise est de veiller à ce que ces signaux [envoyés par le marché] et toute autre information pertinente soient effectivement traduits en décisions d'investissement. » (BERGLOF Erik, "Reforming Corporate Governance: Redirecting the European Agenda", in COHEN Stephen S. & BOYD Gavin (Ed), *Corporate Governance and Globalisation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, pp.245-274, p.247)

<sup>59</sup> LANDELL-MILLS Pierre, AGARWALA Ramgopal, PLEASE Stanley, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington, D.C., The World Bank, 1989, p.60

également « un exercice d'évaluation de l'efficacité de modes d'organisation.<sup>60</sup> » Notion cardinale des théories de la gouvernance, l'*accountability* contient l'idée d'être à la fois responsable et comptable de son comportement, c'est-à-dire que l'on puisse en mesurer la proximité au modèle et le rectifier si besoin. Mécanisme de normalisation, la comptabilité désigne ce rapport d'un comportement, d'un sentiment, d'une propriété ou d'une institution à un standard général. Depuis la chute de l'Union soviétique, cette normalisation prend la forme mondiale de l'« universalisation de la démocratie occidentale libérale comme forme ultime du gouvernement humain<sup>61</sup> ».

La gouvernance, tout comme l'art de gouverner managérial, ne se justifie pas en fonction de principes moraux ou juridiques mais d'une comptabilité des coûts et d'une éthique de l'efficacité. Un acte n'est pas légitimé par l'autorité de son auteur, par ses propriétés intrinsèques ou par sa constitutionnalité, mais par son effectivité – autrement dit par sa productivité (*output legitimacy*). Les sondages peuvent dès lors tenir lieu d'élections. Maître étalon de la relation entre *inputs* et *outputs*, l'efficacité peut être considérée comme le cœur de la logique managériale, « le “bien” élémentaire [de] la science de l'administration, qu'elle soit publique ou privée<sup>62</sup> », selon les mots d'un des pères du management moderne. Car la gestion des conduites ne consiste jamais seulement à isoler des tâches et à les coordonner, mais toujours également à les soumettre à l'évaluation, c'est-à-dire à les mesurer – et pas seulement au moyen du mètre économique des prix. L'argent n'est en un sens que la matérialisation de cette comptabilité permettant l'échange. Comme l'a montré Simon, l'*Homo administrativus*, à la recherche de satisfaction et de viabilité, n'est pas l'*Homo œconomicus*, quant à lui en quête d'un optimum et d'une maximisation du profit<sup>63</sup>. Efficacité maximum de tel geste pour tel sportif, de tel itinéraire pour tel voyageur, de tel déguisement pour tel amuseur, de tel shampoing antipelliculaire, de tel jus de fruits, de telle moissonneuse-batteuse, de telle condamnation, de tel message publicitaire, etc.

Est préhensible tout ce qui peut être monté en chiffres et donc en taux, pourcentages, équations, tableaux, diagrammes... Ainsi se constitue la conscience réflexive des entités économiques. Et ainsi se multiplient, souvent à l'initiative d'agences privées, les indicateurs de performance, qui permettent par exemple de classer, de comparer et de contrôler les pays selon leurs « scores de gouvernance<sup>64</sup> », le degré d'efficacité de leur système juridique ou leur stock de capitaux humains. Les valeurs ne constituent plus une morale mais autant de normes pratiques à prétention universelle permettant de traiter les entités, fussent-elles des êtres humains, comme des unités, des pièces, qu'elle contribue à rendre mesurables, comparables et interchangeables. L'aide sociale et le développement des pays pauvres sont pensés en termes d'intérêts bien compris et d'efficacité. Calcul de rentabilité, voie d'accès à la conscience de soi et vecteur d'imposition d'un modèle unique à prétention

---

<sup>60</sup> WILLIAMSON Oliver E., *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p.11

<sup>61</sup> FUKUYAMA Francis, "The End of History?", *The National Interest*, vol.16, Sum. 1989, pp.3-18, p.4

<sup>62</sup> GULICK Luther, "Science, Values and Public Administration", in GULICK Luther H. and URWICK Lyndall F. (Ed), *Papers of the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, pp.189-195, p.192

<sup>63</sup> Cf. SIMON Herbert A., *Administration et processus de décision*, trad. de la troisième édition de *Administrative Behavior*, The Free Press, par P.-E. Dauzat, Economica, « Gestion », 1983 [1945 et 1976]

<sup>64</sup> Cf. The Worldwide Governance Indicators project de la Banque mondiale, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>>



scientifique, la comptabilité est la grammaire de la raison managériale. Le recours à ces machines à calculer que sont les ordinateurs (*computer*) n'est pas pour limiter l'extension de cette rationalité.

\*

Depuis une vingtaine d'années, la gouvernance orchestre le dialogue noué entre les deux conceptions devenues cardinales de la conduite des hommes : les gouvernementalités régaliennne et managériale. Si la pensée gestionnaire a pu se nourrir des préceptes capitalistes et de l'expérience étatique, elle semble aujourd'hui constituer un entendement autonome ; elle semble même suffisamment structurée pour influencer sur les manières de penser la direction de tous les types de groupements humains, y compris le gouvernement de soi. Planification, organisation, direction, contrôle, comptabilité : ces fondements de l'esprit gestionnaire structurent nos conceptions de l'action humaine. Ce qui ne signifie pas la disparition de ces autres référentiels que sont par exemple l'autorité, la démocratie, la légitimité, les droits humains, la justice, l'égalité ou encore l'honnêteté ; mais la soumission de leur pratique à un calcul de coûts, à un contexte contractuel et à un rapport de force entre groupes d'intérêt. De manière similaire, ni l'Etat, ni l'Eglise, ni la famille, ni le syndicat, ne disparaissent ; mais ils sont dans une large mesure réfléchis, réformés et gouvernés selon les principes d'efficacité, d'ouverture, de transparence, de participation, de consensus et de flexibilité propres aux théories contemporaines du management.

Gestionnaire salarié et salariant, *animal laborans* plus que *homo faber*, l'individu de l'ère industrielle ne semble trouver de sens qu'à la place qui lui est provisoirement assignée dans ce grand entrelacs de chaînes d'assemblage que figure la société. Selon l'anthropologie managériale, l'individu consacre le plus clair de son temps et l'essentiel de son énergie à réaliser pour d'autres un travail salarié afin de pouvoir recourir à d'autres transactions salariées ou automatisées pour élever ses enfants, enterrer ses morts, prendre soin des membres infirmes et impotents de sa société, bâtir et entretenir son habitat, se nourrir, se vêtir, se soigner, se déplacer, s'amuser, se confier, communiquer, apprendre ou encore aimer. Un idéal qui semble plus proche d'une forme de servitude volontaire ou de l'assistantat que de l'autonomie et de la liberté. Il y a fort à parier qu'aussi longtemps que persistera la prépotence de cet imaginaire du travail salarié, le référentiel managérial continuera de paramétrer notre entendement de la conduite des hommes.

\*

BARNETT Michael and DUVALL Raymond (Ed), *Power in Global Governance*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2005, xiii-368 p.

BEVIR Mark (Ed), *Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2007, 2 vol., xxxviii-1028 p.

CAMPBELL Colin & PETERS B. Guy (Ed), *Organizing Governance, Governing Organizations*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1988, vii-388 p.

- CLARKE John N. and EDWARDS Geoffrey R. (Ed), *Global Governance in the Twenty-first Century*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, xi-295 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Gouvernance européenne. Un livre blanc, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final, 40 p., <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fro1.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fro1.pdf)>
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, 432 p., <<http://www.sovereignty.net/p/gov/ogn-front.html>>
- CORSON John J., *Governance of Colleges and Universities*, New York: McGraw-Hill, 1960, 209 p.
- CROWLEY John, « Usages de la gouvernance et de la gouvernamentalité », *Critique internationale*, Presses de Sc. Po., pp.52-61, <[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?](http://www.cairn.info/load_pdf.php?)>
- CROZIER Michel, HUNTINGTON Samuel et WATANUKI Joji, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Trilateral Commission, Task Force Report #8, 1975, New York University Press, 227 p., <[http://www.trilateral.org/library/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://www.trilateral.org/library/crisis_of_democracy.pdf)>
- EMADI-COFFIN Barbara, *Rethinking International Organisation: Deregulation and Global Governance*, Routledge, "Routledge Advances in International Political Economy", 2002, xii-209 p.
- FALK Richard, *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*, Polity, Cambridge, 1995, xvi-288 pp.
- FARINHA Jorge, "Corporate Governance: a Review of the Literature", Centro de Estudos de Economia Industrial, do Trabalho e da Empresa, April 2003, Revised November 2003
- FINKELSTEIN Lawrence S. "What is global governance?", *Global Governance*, n°1, 1995, pp. 367-372
- FOOTE Caleb, MAYER Henry & alii, *The Culture of the University: Governance and Education*, San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1968, 95 p.
- FORT Timothy L., *Ethics and Governance: Business as Mediating Institution*, Oxford: OUP, 2001, ix-307 p.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris : Presses de Sciences Po, « La bibliothèque du citoyen », 2002, 137 p.
- GRUBER Judith E., *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987, 232 p.
- HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali, PRUD'HOMME Jean-François, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris : Karthala, 2005, 228 p.
- HEWSON Martin, SINCLAIR Timothy J. (Ed), *Approaches to Global Governance Theory*, Albany: State University of New York Press, 1999, pp. xv-312 p.
- HUGUES Steve and WILKINSON Rorden, *Global Governance: Critical Perspectives*, London: Routledge, 2002, xxii-240 p.
- KARNS Margaret P., MINGST Karen A., *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 2004, xvi-602 p.
- KICKERT Walter J. M., KLIJN Erik-Hans, KOPPENJAN Joop F. M., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications, 1997, 224 p.

- KJAER Anne Mette, *Governance: Key Concepts*, Cambridge, Polity Press, 2004, x-248 p.
- KOOIMAN Jan (Ed), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: SAGE Publications, 1993, 280 p.
- \_\_\_ *Governing as Governance*, London: SAGE Publications, 2003, xi-249 p.
- KU Charlotte, "Global Governance and the Changing Face of International Law", 2001, Address at the Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System, June 16-18, 2001, in ACUNS Reports and Papers, No. 2, 2001, pp.1-39
- LOADER Brian D. (Ed), *The Governance of Cyberspace: Politics, Technology and Global Restructuring*, London : Taylor & Francis Ltd. 1997, 256 p.
- MORAN Michael, REIN Martin and GOODIN Robert E., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2006, 996 p.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *La Gouvernance*, Presses universitaires de France, « Que sais-je? », 2003
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance", OECD Working Papers. No. 2. Paris, OECD, 1994
- \_\_\_ *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD, 1995, 191 p.
- PIERRE Jon (Ed), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, xi-251 p.
- PIERRE Jon and PETERS B. Guy, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan, 2000, viii-231 p.
- PRENTICE Daniel D. and HOLLAND Peter R. (Ed), *Contemporary Issues in Corporate Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1993, xx-226 p.
- RHODES R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997, xiii-235 p.
- ROSENAU James N. and CZEMPIEL Ernst-Otto (Ed), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, xii-311 p.
- SILBURN Percy Arthur Baxter, *The Governance of Empire*, London: Kennikat Press, 1971 [1910], xi-347 p.
- STUART-LINTON Charles E. T., *The Problem of Empire Governance*, Longmans, Green, and co., 1912, x-240 p. (ce second ouvrage propose une constitution de l'Empire britannique)
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Governance for Sustainable Human Development*, New York, 1997,  
<<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>>
- WHITMAN Jim, *The Limits of Global Governance*, Adingdon: Routledge, 2005, xi-167 p.
- WILLIAMSON Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York, 1985, xiv-450 p.
- \_\_\_ *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996, x-448 p.
- WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington, May 1992, 61 p.,  
<[http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance and Development 1992.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf)>

— *Governance. The World Bank's Experience*, Washington, World Bank, Coll. Development in Practice, May 1994, 64 p., <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1994/05/01/000009265\\_3970716142854/Rendered/PDF/multiopage.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multiopage.pdf)>