

Du bon usage des mots

*Le cas de la « gouvernance » et de la « société civile »
au service du « développement »*

Thibault Le Texier
<letexier_t A yahoo.fr>

Octobre 2008

Dans les années 1990, au moyen d'agencements rhétoriques et de dispositifs contraignants, les institutions publiques internationales ont capté, codifié et popularisé la notion de gouvernance de manière à reconfigurer l'armature logico-pratique du développement dans le sens des théories institutionnalistes et libérales. Selon cette axiomatique politique, mondialement promue par un marketing intellectuel encerclant et auto-référenciel, l'importation du modèle universaliste et occidental-centré de démocratie de marché doit s'accompagner de la privatisation des tâches régaliennes lucratives ou trop coûteuses ainsi que de l'arsenal réglementaire de l'Etat. A partir du milieu des années 1990, la notion de société civile va être couplée à celle de gouvernance pour codifier les bornes, l'organisation et les fonctions des entreprises à but ou non lucratif dans le sens d'une privatisation de la signification, de la prise en charge et des finalités du développement.

Depuis la Seconde guerre mondiale, et *a fortiori* depuis qu'il n'est plus question que de « société de l'information », les institutions publiques internationales semblent avoir une claire conscience que le contrôle des mots et des chiffres est une dimension majeure du pouvoir sur les hommes, et réciproquement. A l'intersection de la communauté académique, des décideurs publics et des responsables associatifs, la Banque mondiale en particulier – premier institut de recherche sur le développement en termes financiers – et les Nations unies en général – alignant quelque cinq cents banques de données, un laboratoire de recherche et une université – ont ainsi développé des capacités de récupération, de capitalisation, de concentration, de codification, de formalisation et de diffusion de savoirs et de discours. Elles configurent depuis un cadre conceptuel et un agencement de procédures dans lesquels prennent sens, et jusqu'à un caractère d'évidence, les notions, préceptes et pratiques qu'elles ont préalablement affinés.

A leur récupération directe d'universitaires de renommée planétaire, d'expertises techniques, de données brutes captées auprès d'instituts de recherche de tous bords, de banques de données publiques et de rapports empiriques d'associations civiles, fait suite une élaboration conceptuelle de haute volée déclinée, suivant les ondes sur lesquelles seront propagés ces discours, en modélisations mathématico-économiques, études de cas à reproduire ou éviter, indicateurs, statistiques, mots-clés, communiqués balisés de phrases chocs en gras et de chiffres clés en médaillon, etc. Tour à tour explicatifs, prescriptifs, justificatifs et impératifs, ces circuits conceptuels et procéduraux verrouillés bénéficient d'une légitimité rationnelle et charismatique. Cette combinaison, à l'œuvre par exemple au sein de commissions onusiennes composées d'universitaires honorés et de célébrités politiques, a permis à l'institution de recoder au profit de ses membres les plus éminents les notions abstraitement académiques telles que le « développement durable », le « genre », la « gouvernance » et la « société civile ». Ces notions ne sont pas des phénomènes tangibles, mais des constructions logico-pratiques permettant de codifier différents champs selon des normes prédéfinies, soit une série d'équations de concepts et de procédés aux ambiguïtés opportunes produisant une image malléable de la réalité.

Prenons le terme « gouvernance ». Apparue en France au XIII^e siècle, longtemps synonyme recherché de gouvernement, il recueille à partir du XVI^e siècle les conceptions non étatiques du gouvernement. Des théories américaines du management, la notion passe ensuite aux analyses universitaires non réalistes et aux ordonnances des rapports publics, infiltre les mots d'ordre des organisations privées à but ou non lucratif et revient, ainsi adoubee, vers le champ universitaire, puis le secteur public, et ainsi de suite. Selon les quatre principales formules institutionnalistes et libérales constituant les « théories de la gouvernance » depuis les années 1980, la démocratie de marché est le schéma d'organisation indépassable des sociétés humaines ; les institutions publiques doivent faire place aux marchés libres comme ordonnateurs de ces sociétés pour essentiellement se cantonner, organisations parmi d'autres, à l'assistance publique, aux infrastructures et à l'environnement réglementaire du marché ; les entreprises à but ou non lucratifs

profiteront de la privatisation des fonctions commerciales, financières et assurancielles autrefois assumées par la puissance publique ; les principes de référence du gouvernement d'une organisation quelle qu'elle soit seront ceux du management privé et plus ceux de l'administration publique.

Depuis son invention comme objet d'étude et d'intervention politiques après la Seconde Guerre mondiale, le concept de développement se réfère à un type d'activités technico-économiques. A l'époque, l'accroissement des richesses devait mécaniquement entraîner une démocratisation des pays nouvellement baptisés « sous-développés », aux fins d'une consolidation militaire et politique du développant. Trois décennies plus tard, sans doute à la faveur de la chute de régimes autoritaires dans une trentaine de pays, l'équation s'inversa. Référents majeurs de la pensée du développement, les rapports annuels de la Banque mondiale reconfigurèrent un à un la démocratie dans une veine institutionnaliste et libérale¹. « Un point de vue a été asséné avec force des années 1950 aux années 1970, rappelle l'édition de 1991, selon lequel les politiques de développement mettaient du temps à porter leurs fruits et que cela était incompatible avec la politique de court terme propre aux cycles électoraux. Les démocraties ont été considérées comme inclinant naturellement vers des politiques populistes. Des régimes autoritaires bienveillants (dirigés par des despotes-éclairés) étaient nécessaires, faisait-on valoir, pour faire passer des réformes impopulaires et soumettre une administration soit indisciplinée soit inefficace. [...] Dans les années 1980, toutefois, les régimes autoritaires donnèrent lieu à un grave désenchantement. Il est maintenant mieux compris que ces régimes ne sont pas moins susceptibles de céder aux intérêts de minces circonscriptions électorales. Peu de régimes autoritaires, en fait, ont économiquement brillé. [...] Les démocraties, à l'inverse, peuvent faciliter les réformes de plusieurs manières.² » Les théorisations de la gouvernance – et bien souvent le simple usage rhétorique et répété du terme adossé à ceux de marché, de démocratie et de gestion – contribueront à asseoir l'importance de la « performance politique » pour la croissance économique, sinon la correspondance mathématique des libéralismes politique et économique dont la démocratie de marché constituerait, le socialisme enseveli, l'insurpassable synthèse. La concordance opportune du respect des droits de l'homme et de la croissance économique vaudra un prix de la Banque de Suède, dit « prix Nobel d'économie », à l'intellectuel en chef du Programme des Nations unies pour le développement. En 2002, désireux d'établir que « des institutions fiables et une bonne gouvernance sont indispensables pour attirer des investissements privés importants ou à long terme », le Plan d'action du G8 pour l'Afrique pourra ainsi certifier qu'« un lien a été clairement établi entre la bonne

-
- 1 La Banque mondiale revendique à l'occasion une telle influence. Une citation de Douglass C. North, père du néo-institutionnalisme et à ce titre « prix Nobel » d'économie, figure ainsi en exèrgue de l'introduction de son rapport annuel de 2002, et quatre de ses articles dans la bibliographie. (THE WORLD BANK, *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, New York: Oxford University Press, 2002, <<http://www.worldbank.org/wdr/2001/fulltext/fulltext2002.htm>>)
 - 2 THE WORLD BANK, *World Development Report 1991. The Challenge of Development*, New York: OUP, 1991, pp.132-133, <<http://go.worldbank.org/R8BOHYNJ8o>>

gouvernance, des politiques rationnelles, l'efficacité de l'aide et un développement réussi.³ »

Ingrédient indispensable de respectables scores de croissance, la démocratie est essentiellement définie comme une juxtaposition de procédures formelles et d'impératifs catégoriques au service d'un évolutionnisme politique intéressé. Cette démocratie procédurière doit principalement garantir la concurrence libre et non faussée d'un côté des entreprises privées et de l'autre des prétendants à la direction de l'appareil gouvernemental.

« Système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure : voilà le schéma dont nous disposons⁴ » selon un président français. Aux fins d'une amélioration de la croissance économique des uns et des autres, les pays occidentaux s'entendront à faire adopter aux autres ces « normes mondiales en matière de démocratie⁵ ». D'abord par la formalisation et la diffusion de cette définition utilitariste, formelle et universaliste de la démocratie comme mode de gestion des intérêts, des processus et des institutions, principalement au travers de la Banque mondiale⁶, du Programme des Nations unies pour le développement⁷, de l'Union européenne⁸, et de l'Organisation de coopération et de développement économiques⁹, et subséquemment par le biais des travaux universitaires sur la notion de gouvernance. Ensuite, parce qu'une pensée unique débouche plus aisément sur un agir uniforme quand au poids des mots s'ajoute le choc des capitaux, par un assujettissement des Etats débiteurs et des organisations de la société civile sous perfusion financière à des conditionnalités politiques allant, pour les premiers, jusqu'à l'acceptation d'une ingérence des créiteurs dans leurs rouages institutionnels et constitutionnels, et pour les seconds jusqu'à la détermination pure et simple de leurs objets et de leurs discours.

3 G8, « Plan d'action pour l'Afrique du G8 », Kananaskis, 27 juin 2002

4 MITTERRAND François, « Allocution prononcée a l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique » (« Discours de La Baule »), La Baule, 20 juin 1990, <<http://www.osce.org/item/4047.html?lc=fr>>

5 « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique », Abuja, octobre 2001, p.17, <<http://www.nepad.org/2005/fr/documents/inbrief.pdf>>

6 La gouvernance, selon le premier rapport de la Banque à employer le terme, est « la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les affaires d'un pays dans une perspective de développement » (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, <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_08101901364149/Rendered/PDF/multiopage.pdf>)

7 Le PNUD traduit généralement le terme "governance" par « gestion des affaires publiques ». (Cf. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 1993. People's Participation*, New York and Oxford: OUP, 1993, Ch.4: "People and governance", pp.65-83, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993/>>)

8 « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. » (COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, Bruxelles, 2001, p.9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fro1.pdf>)

9 « La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative nécessaire à la gestion des affaires d'un pays. » (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, "Governance", *Glossary of Statistical Terms*, <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>>)

La consécration du libre marché comme principe ordonnateur de la société nécessite une reconfiguration de l'Etat, jusqu'alors détenteur de ce titre. Ainsi procède toute véritable théorie de la gouvernance.

Si les Nations unies ont permis le passage de la notion dans le langage courant, la Banque mondiale l'a préalablement transplantée du corps universitaire vers les organismes publics internationaux¹⁰. Elle apparaît pour la première fois dans son corpus en 1989 dans un rapport sur les crises de l'Afrique sub-saharienne. La responsabilité des trois décennies perdues pour le développement y est attribuée à la « mauvaise gouvernance¹¹ » des Etats africains, c'est-à-dire à la pauvre qualité de leurs institutions politiques. Parce que les impétieuses juridico-politiques éclopent autant l'économie que les défaillances des marchés, « l'intervention du secteur public n'est pas indésirable en soi, lit-on deux ans plus tard dans son rapport annuel. Au contraire, de nombreux types d'intervention sont essentiels pour que les économies réalisent leur plein potentiel. Une brève liste des interventions indispensables comprendrait le maintien de l'ordre public, la fourniture de biens publics, l'investissement dans le capital humain, la construction et la réparation des infrastructures et la protection de l'environnement.¹² » L'année suivante, la Banque utilisera le concept de gouvernance pour souligner que « même dans les sociétés très axées sur le marché, les gouvernements sont seuls à même de fournir deux sortes de biens publics : des règles faisant fonctionner les marchés plus efficacement et des interventions correctives où les marchés défont¹³ ». Promoteur plus ou moins enthousiaste de la sujétion des services publics aux méthodes de gestion du secteur privé et de leur privatisation de fait, l'Etat abandonne ses fonctions économiques d'exécution (*rowing*) pour se cantonner à des tâches de contrôle (*steering*). Il est un acteur du « développement économique et social non comme un fournisseur direct de croissance mais comme un partenaire, un catalyseur et un facilitateur¹⁴ » ; soit, comme le rêvait un autre « prix Nobel » d'économie, « une organisation parmi les autres¹⁵ ».

En matières « sociale » et « politique », toujours selon le rapport annuel de 1991, « il est préférable que l'Etat se concentre sur les domaines où il complète et appuie le secteur privé (en fournissant, par exemple, de l'information, des infrastructures, la santé, la recherche et l'éducation)¹⁶ ». Sa réforme devra dès lors se concentrer sur l'environnement des marchés : limitation des distorsions artificielles de ces derniers

10 Comme elle l'avoue elle-même, « la gouvernance était un terme rarement usité dans les cercles du développement avant que la Banque mondiale ne l'emploie dans son rapport de 1989 ». (WORLD BANK, *Governance. The World Bank's Experience*, Washington, World Bank, Coll. Development in Practice, May 1994, p.xiv, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multiopage.pdf>)

11 LANDELL-MILLS Pierre, AGARWALA Ramgopal, PLEASE Stanley, *Sub-Saharan Africa*, op. cit., p.xii

12 THE WORLD BANK, *World Development Report 1991*, op. cit., p.131

13 THE WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington, D. C., World Bank, 1992, p.6 <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf>

14 THE WORLD BANK, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press, 1997, p.1, <<http://go.worldbank.org/1AF3C6JFZO>>

15 HAYEK Friedrich A., *Droit Législation et Liberté. Tome 3 : L'ordre politique d'un peuple libre*, Paris : PUF, 1983 [1979], p.167

16 THE WORLD BANK, *World Development Report 1991*, op. cit., p.31

et responsabilisation des fonctionnaires (« lutte contre la corruption »), privatisation des services publics rentables ou trop coûteux et mise en concurrence de leur fournisseurs potentiels (« participation de la société civile »), renforcement du cadre légal non de l'ensemble des citoyens mais des « acteurs économiques » (« Etat de droit¹⁷ »), information fournie par les gouvernements aux entreprises et aux marchés (« transparence¹⁸ »). Une tel chapelet d'instructions est lisible dans les déclarations de l'Union européenne, des Nations unies ou encore du G8. « Notre approche, déclarait par exemple le directeur du Fonds monétaire international en 1997, consiste à nous concentrer sur les aspects de la bonne gouvernance qui sont les plus étroitement liés à notre surveillance des politiques macro-économiques, à savoir la *transparence* des comptes des administrations publiques, l'*efficacité* de la *gestion des ressources* publiques ainsi que la *stabilité* et la *transparence* de l'*environnement économique et législatif* de l'activité du secteur privé.¹⁹ » Elle fait également consensus au sein de la communauté universitaire non-réaliste à partir du milieu des années 1990²⁰.

Durant la décennie 1970, la Banque mondiale a remplacé le modèle de développement endogène et stato-centré qu'elle avait encouragé vingt ans plus tôt par une gestion administrative de l'aide internationale largement pilotée par des technocrates étrangers sensibles à l'influence de facteurs externes que l'on rassemblera bientôt sous l'appellation contrôlée de « mondialisation ». S'appuyant sur une bourgeoisie du tiers monde jusqu'alors difficilement trouvable ou sur des substitus tels que les Chambres de commerce, la Banque entreprend à la fin des années 1980 de délégitimer l'Etat dans son rôle de transformateur social et de représentant de sa population. Une entente entre les institutions internationales, les entreprises et les organisations non gouvernementales confie alors aux sociétés civiles des pays économiquement faibles la défense de l'intérêt général, le bénéfice de la légitimité populaire et le bon soin de la vie démocratique au détriment des hypostases de l'« Etat », du « parti », de la « nation » et du « peuple », quand bien même ces sociétés civiles n'ont jamais joué un tel rôle dans les pays industrialisés.

De la limitation de l'Etat aux marges du marché – c'est-à-dire à son cadre d'exercice, aux activités productives non rentables et à l'entretien du matériau humain rejeté par les marchés du travail – résulte en premier lieu la relativisation de son principal instrument de légitimation et d'action, le droit, au profit de règles non-juridiques, ainsi que l'ouverture du domaine public aux instances privées. En 1997, un document de la Banque mondiale sur la réforme de la gestion du secteur public faisait remarquer en ce sens que, « récemment, la Banque s'est montrée de plus en plus préoccupée par les questions de gouvernance, en définissant plus largement les

17 En ce sens, la Banque s'intéresse en premier lieu à la « connexion entre l'Etat de droit et l'usage efficace des ressources et l'investissement productif ». (THE WORLD BANK, *Governance and Development*, op. cit., p.28)

18 Le gouvernement est à ce titre valorisé comme « source d'information primordiale » pour les marchés. (THE WORLD BANK, *Governance and Development*, op. cit., p.39)

19 Michel Camdessus, "Address to the United Nations Economic and Social Council", July 2, 1997, cité in INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Good Governance. The IMF's Role", 1997, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>>, je souligne

20 La gouvernance, résumé deux célèbres auteurs institutionnalistes, consiste à influencer sur « le cadre dans lequel les citoyens et les fonctionnaires agissent et la politique se déroule, et qui dessine les identités et les institutions de la société civile » (MARCH James G. and OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, Free Press, 1995, p.6)

institutions de manière à inclure les règles et règlements qui régissent la société.²¹ » Dans le champ international, le rapport de la Commission sur la gouvernance mondiale reprend presque mot à mot la définition libérale d'un régime en science politique internationale, assimilant son objet à « la somme des nombreuses manières par lesquelles les individus et les institutions publiques aussi bien que privées gèrent leurs propres affaires [...], un processus large, dynamique et complexe de prise de décision qui évolue constamment ²² ». L'utilisation du terme « gouvernance mondiale » renvoie de fait, dans les littératures académique et institutionnelle, à l'ouverture du grand marchandage inter-étatique aux groupes d'intérêt ayant accès à l'espace supranational et à la reconnaissance d'un droit mou (*soft law*) constitué de normes volontaires non contraignantes possiblement émises par des organismes privés. En 1999, au Forum économique mondial, le Secrétaire général des Nations unies, souhaitant sortir d'une crise politique et financière par l'annexion des associations civiles et des entreprises, avouait en ce sens que « désormais que la paix et la prospérité ne peuvent être atteintes sans des partenariats faisant intervenir les gouvernements, les organisations internationales, la communauté des affaires et la société civile.²³ »

Employée dans l'Antiquité par Aristote et Cicéron pour désigner la communauté politique des citoyens, la notion de société civile a été reprise aux XVII^e et XVIII^e siècles par Hobbes, Locke ou encore Rousseau pour définir une sphère distincte de l'Etat où les individus sont protégés par des droits de l'arbitraire du prince. A partir du milieu du XVIII^e siècle, la pensée libérale bourgeoise distinguera la société politique, articulée à l'Etat, et la société civile, sphère des intérêts privés et des activités économiques dans laquelle les individus sont moins des citoyens que des propriétaires et des entrepreneurs.

Dans les années 1970 et 80, les intellectuels marxistes et libéraux vont réinvestir les notions de « société civile » et de « droits de l'homme » pour coder selon leurs logiques propres les éruptions civiles qui secouent l'Europe de l'Est et du Centre ainsi que l'Amérique latine : les premiers pour essayer de sauver, en vain, la révolution des vicissitudes de l'avant-gardisme partidariaire, de l'écrasement des guérillas et de l'enlisement syndical, en délinéant une sphère publique au moins pré-politique parallèle à un Etat autoritaire qu'il ne fut jamais question de renverser ; les seconds

21 THE WORLD BANK, *The Reform of Public Sector Management: Lessons of Experience*, Policy and research series , no. 18, 1991/09/30, p.vii, <<http://go.worldbank.org/MUEGD78481>>

22 Keohane et Nye, fondateurs de l'institutionnalisme néolibéral, définissent les régimes comme « des ensembles d'arrangements gouvernementaux » qui incluent « des réseaux de règles, de normes et de procédures qui régularisent le comportement et contrôlent ses effets. » (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, p.2 et p.4 ; KEOHANE Robert O. and NYE Joseph S., *Power and Interdependence*, Boston: Little, Brown, 1977, p.19)

23 ANNAN Kofi, « Adresse au Forum économique mondial », 31 janvier 1999, cité in UN, "Multi-Stakeholder Partnerships and UN-Civil Society Relationships. Collection of Materials from the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships", New York, February 2004, p.34, <http://www.un.org/reform/civilsociety/pdfs/pocantico_booklet.pdf>

pour appuyer leur critique des Etats socialistes, à leurs yeux autocratiques, protubérants, inefficaces et corrompus.

C'est moins comme lieu de luttes politiques que comme espace isomorphe de l'échange marchand que le concept de société civile reçoit sa codification savante dans les années 1990²⁴ avant d'accéder, la décennie suivante, à la célébrité. Le pouvoir sera logiquement le grand absent des théories institutionnelles de la gouvernance et de la société civile. Ce gommage de toute référence au caractère politique originel de la société civile est par exemple observable dans la conversion d'une majorité d'associations civiles de l'objectif de conscientisation à la rhétorique de l'*empowerment* et des luttes féministes à la problématique édulcorée du « genre », ainsi que dans leur formulation des « questions sociales » comme le logement ou l'éducation en termes non plus de respect d'un droit ou de devoir moral mais d'accès à un bien où à un service en réponse à un besoin, la détermination des enjeux de société, l'édiction de normes générales ou encore la sanction des déviations devant relever techniquement des individus (organisés ou non) et des marchés libérés des régulations étatiques directes.

Pour les institutions internationales, promotrices d'« une bonne gouvernance, où le secteur privé et la société civile peuvent jouer un rôle productif²⁵ », cette dernière se situe à la jonction du marché et du hors-marché aussi bien que dans l'interstice entre l'Etat et la sphère privée. Elle va donc, d'un côté, pouvoir être investie des attributs régaliens d'éducation, d'assurance et de transformation sociale, et donc se voir annexée ou substituée aux pouvoirs publics ; de l'autre, peuple d'entreprises à but ou non lucratif, elle participera directement du système marchand. Suivant le rôle que lui confère l'auteur, la définition de la société civile peut varier d'un texte à un autre, sinon entre paragraphes d'un même texte. Car la récupération et l'usage répété de la notion par les institutions publiques ne remplit pas essentiellement une fonction de compréhension. Elles profitent au contraire pleinement de l'opportune équivocité du positionnement théorique de la société civile – entre la société et l'Etat, entre l'individu et l'Etat, entre l'économie et l'Etat, etc.

Depuis les années 1990, le terme est une véritable auberge espagnole où sont dilués par exemple et entre autres « les associations civiques et de voisinage, les groupes religieux et les corps professionnels, les entreprises, les organisations volontaires, les syndicats et les universités.²⁶ » Le G8, qui utilise la notion depuis 1995, y inclut régulièrement le secteur privé au moyen d'incises telles que : « la société civile, y compris le secteur privé et les organisations non gouvernementales²⁷ ». De manière générale, avouait une commission de la première institution internationale à s'emparer du concept, « il n'existe pas de définition "correcte" de termes tels que "société civile" », notamment parce que « les frontières entre les acteurs [non étatiques] sont poreuses²⁸ ».

Dans la bouche des institutions internationales, les sociétés civiles constituent des entités malléables pouvant être implantées, renforcées, restaurées, organisées pièce à

24 Cf. COHEN Jean and ARATO Andrew, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1992

25 G8, « Communiqué », Cologne, 20 juin 1999

26 THE WORLD BANK, *World Development Report 1993. Investing in Health*, New York: Oxford University Press, 1993, p.15, <<http://go.worldbank.org/45BK9Y0070>>

27 G8, « Communiqué », Okinawa, 23 juillet 2000

28 "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.13, <<http://www.un-ngls.org/Final%20report%20-%20HLP.doc>>

pièce, segmentées en catégories subjectivées telles que les femmes, les enfants des rues, les petites entreprises, les médecins ou les habitants de bidonville, puis utilisées pour bâtir, développer et organiser semblablement la démocratie, un environnement favorable aux affaires, la paix ou du capital social comme autant de phénomènes aussi ductiles que du ciment frais. Les bailleurs de fonds balisent ainsi le champ des possibles et du pensable des entités élevables au rang d'institutions. Les plus radicales seront étiquetées terroristes, celles qui ne sont utiles à aucun créancier disparaîtront faute de subsides ou vivront bénévolement, et les dernières de se trouver en concurrence sur les marchés.

Une majorité d'organisations de la société civile a coproduit son institutionnalisation. En témoignent l'incorporation à leur bréviaire de la rhétorique de la participation et du partenariat, la substitution du financement public d'associations civiles à celui de gouvernements – qui a correspondu à une diminution de l'aide internationale au développement, les prêts gouvernementaux devant à terme le céder aux investissements directs étrangers –, la multiplication exponentielle du nombre d'accréditation d'organisations non gouvernementales au sein des institutions internationales, leur appel constant à la « police » dans son sens traditionnel de régulation publique ainsi que le rôle important de médiation, de surveillance et d'évaluation que leurs propositions politiques – quand elles en ont – leur souhaitent au sein des instances publiques²⁹. Alors que les associations de petite taille concentrent généralement leurs ressources sur le « terrain », tel serait, de l'avis d'un éminent membre de l'association Public Citizen, le chemin suivi « par toutes les organisations sérieuses : elles sont d'abord motivées par des principes, mais elles ne perdurent que si elles parviennent à se développer en discutant des points extrêmement précis et techniques.³⁰ » Les associations civiles se réclament alors moins d'une pratique au plus proche de populations démunies que d'une expertise rivalisant avec celle des dirigeants et des faiseurs d'opinion.

Ainsi institutionnalisée et enformée, la société civile sera profitablement utilisée comme canal d'information, stabilisateur social et levier de légitimation. Par exemple, selon un document méthodologique destiné aux cadres de la Banque mondiale, « l'objectif premier des consultations [d'organisations de la société civile (OSC)] est d'améliorer la qualité des décisions en : captant l'expérience des organisations non-gouvernementales spécialisées, tirant la connaissance des OSC travaillant au niveau de la communauté, donnant la parole aux pauvres par la consultation des OSC au sein desquelles ils agissent, et en assurant la stabilité aux réformes proposées par-delà l'administration de chaque pays.³¹ » La société civile aura en ce sens pour tâche première d'améliorer la « gouvernabilité » de la société tout court.

Les organisations de la société civiles doivent offrir aux citoyens, selon les termes de la Commission européenne, « un canal structuré pour des réactions, des critiques et des protestations³² ». Elles sont alors flattées pour « leur connaissance et leur

29 Par exemple, de 5% en 1988, la proportion des projets de la Banque impliquant la participation des ONG passe à 47% en 1997, et à plus de 70% de nos jours. L'Organisation mondiale du commerce comptait pour sa part une centaine d'ONG accréditées en 1996 pour près d'un milliard dix ans plus tard.

30 LURIE Pierre, « Le think-tank citoyen », *Vacarme*, hiver 2006, p.73

31 THE WORLD BANK, *Consultations with Civil Society Organizations, General Guidelines for World Bank Staff*, Washington, 2000, p.7, <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/03/07/000094946_01021405375689/Rendered/PDF/multi_page.pdf>

32 COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne*, op.cit., p.18

expérience de première main des gens et des conditions sur le terrain³³ », à titre de fournisseurs d'informations sous la forme de rapports descriptifs et de données brutes sur la société tout court, et en particulier sur celles de ses lisières qui échappent au quadrillage statistique des pouvoirs publics. Inversement, ce « canal structuré » sert à la transmission de directives, de consignes et d'informations légales aux populations marginales. Cette « participation » en désamorçera idéalement la critique et la violence potentielles tout en servant la fabrique d'un unanimité sous influence. Par exemple, au « dialogue social » de l'Union européenne avec des « partenaires sociaux » du « monde du travail », codifié à partir de 1985, s'est ajouté à la fin des années 1990 un « dialogue civil » avec des « ONG ou des associations spécifiques³⁴ ». Le Comité économique et social se veut depuis le « représentant institutionnel de la société civile organisée au niveau européen³⁵ », quand bien même ses participants sont nommés par le Conseil européen, donc par les États membres de l'Union.

L'apologie de la « participation de la société civile » n'a pas seulement consisté en la domestication des associations civiles par des pouvoirs publics en mal de légitimité et de stabilité. Elle a correspondu également à l'affirmation d'une nouvelle recette économique invitant à « transcender l'ingénierie économique, restructurer la base institutionnelle du système social et développer la société civile³⁶ ». Ainsi entendue par les institutions publiques internationales, la société civile est peuplée d'entreprises évoluant sur des marchés concurrentiels où elles visent moins la propriété d'un pouvoir politique que l'accès à des ressources matérielles, symboliques, humaines et sociales. La « participation de la société civile » est alors souvent dans leur bouche synonyme d'une sous-traitance des tâches régaliennes à des entreprises à but non lucratif préalable à leur compétition marchande. Alibis et agents des privatisations, « les ONG peuvent à la fois être des partenaires et des concurrents dans la provision de services publics³⁷ » et doivent également fournir des services peu ou pas rentables. De l'aveu de la Commission européenne, « la coopération de l'Europe avec les ONG signifie que des actions peuvent être financées et mises en oeuvre que ni le secteur privé ni les gouvernements locaux ne mèneraient autrement³⁸ », comme l'assistance sociale et humanitaire.

Partenariats, sous-traitance, évaluations, consultations, indicateurs, conditionnalités... bien des dispositifs pratiques conduisent les associations civiles

33 UNITED NATIONS NON-GOVERNMENTAL LIAISON SERVICE (NGLS), The United Nations, *NGOs and Global Governance: Challenges for the 21st Century*. Informal Background Notes, Geneva: UN NGLS, 1996, p.7

34 Cf. « Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités », Séminaire organisé à Bruxelles le 10 juin 2003 par le Comité économique et social européen et par le groupement d'études et de recherches *Notre Europe*, Version complétée, décembre 2003, 63 p., <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Semi19-fr.pdf>

35 COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, « Avis du Comité économique et social sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », CES 851/99, Bruxelles, 22 septembre 1999, p.11, <http://eesc.europa.eu/sco/docs/ces851-1999_ac_fr.PDF>, publié dans le *Journal officiel*, n° C 329, 17 novembre 1999, p.30

36 THE WORLD BANK, *World Development Report 1996. From Plan to Market*, New York: Oxford University Press, 1996, p.4, <<http://go.worldbank.org/LUBMX4KV40>>

37 THE WORLD BANK, *World Development Report 1997*, op. cit., p.58 et p.116

38 COMMISSION EUROPEENNE, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », Document de discussion de la Commission européenne, COM/2000/0011 final, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0011:FR:HTML>>

soucieuses de leur pérennité à s'institutionnaliser selon les règles du libre échange marchand. La simple définition du développement comme croissance économique réalisée sur des marchés libres induit logiquement un paramétrage des associations de développement comme adjuvants de ceux-ci au titre de participants directs ou de facilitateurs de sa bonne marche par la subordination de « l'offre éducative » et du « capital santé » aux finalités et aux logiques de production, de consommation et d'épargne. De fait, passés d'une logique keynésienne à une logique libérale, la plupart des programmes de développement visent à adapter leurs bénéficiaires aux marchés et non l'inverse. Quatre décennies après l'invitation du président Truman à faire bénéficier à tous les pays d'« un programme constructif pour un meilleur usage des ressources humaines et naturelles de la planète³⁹ », l'interventionnisme opiniâtre de la société civile s'est ajouté celui des Etats en vue du « développement des ressources humaines et des communautés locales⁴⁰ » comme réservoirs de producteurs flexibles et masses de consommateurs malléables. Nombre d'organisations à vocation d'assurance sociale ont par exemple entrepris, avec la bénédiction des bailleurs internationaux et les félicitations de la Banque de Suède, d'améliorer l'« employabilité » et la solvabilité de leurs clients par le biais de formations et d'aides à la création, au financement et à la gestion d'entreprises. Comme le résumait un autre président américain : « Lorsque l'on vainc la pauvreté [en produisant des producteurs], on crée des clients⁴¹ ».

Signe de reconnaissance, l'institutionnalisation traduit également un assujettissement de la société civile à des lieux, à des moments, à des objets et à des formes d'expression. On peut avancer à cet égard que l'altermondialisme est sorti, tout armé de ses réseaux, de ses thèmes et de ses modes de rassemblements, des grandes conférences onusiennes des années 1990. La consanguinité n'en serait pas un effet second mais une cause première. Il n'est pas jusqu'aux associations les plus politiquement engagés contre les pouvoirs publics et le capitalisme qui ne revendiquent l'appellation de « société civile⁴² », acceptant de ne faire sens qu'au sein du triptyque société civile-Etat-marché égrené jusqu'à la caricature par les organismes publics internationaux. Selon l'Armée zapatiste de libération nationale, par exemple, « l'établissement même de ces réseaux globaux de domination crée les conditions d'existence de réseaux globaux d'antagonisme, de résistance et de lutte. » En ce sens, « il faut ôter le pouvoir à l'Etat et aux grandes sociétés et renforcer la société civile⁴³ ». Il n'y aurait donc pas à s'étonner que le succès général du terme coïncide à la seconde tentative, en Occident, d'instauration d'une société de marché. Pas plus que de la célébration concomitante des « mouvements sociaux », agrégats lâches et autodirigés d'individus aux affinités multiples et mouvantes comparables à une société de marché. La parole que le pouvoir donne à ses sujets est une parole inféodée. La connaissance qu'il leur donne d'eux-mêmes est une semblable camisole.

³⁹ TRUMAN Harry S., Inaugural Address, January 20, 1949, §54, <<http://www.bartleby.com/124/pres53.html>>

⁴⁰ G8, « Charte d'Okinawa sur la société mondiale de l'information », Okinawa, 21 juillet 2000

⁴¹ BUSH George W., "Remarks by the President to the World Bank", Washington, D.C., 17 July 2001, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/07/20010717-1.html>>

⁴² « Le Forum social mondial, lit-on au cinquième paragraphe de sa Charte, ne réunit et n'articule que les instances et mouvements de la société civile ». (« Charte des principes du Forum social mondial », juin 2002, § 5, <http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?cd_language=3&id_menu=4>)

⁴³ EZLN (Armée zapatiste de libération nationale), *Chroniques intergalactiques. Première rencontre intercontinentale pour l'humanité et contre le néolibéralisme*, Paris : Aviva Press, 1997 [1996], p.76 et p.48

Mais l'architecture logico-pratique présidant à leur appréhension des mots et des problématiques est un bien plus robuste carcan.

La gouvernance peut être définie dans son sens moderne comme un mode d'organisation qui, à la conception traditionnelle du gouvernement articulée à la figure du souverain, à l'institution étatique et à la primauté du droit, visant à l'ordre public et à la circulation des richesses sur un territoire borné soumis à la transcendance des valeurs d'autorité, de légitimité et d'équilibre, préfère la recherche ponctuelle, horizontale et décentralisée d'accords contractuels selon un critère d'efficacité. Ainsi charpentées, les codifications ultérieures de la notion justifieront la réorganisation de l'Etat et des organisations de la société civile selon les principes de la gestion d'entreprise. Comme si, face au couronnement de la logique du marché, l'Etat et la société civile avaient eu à se faire une raison managériale.

Observant le sillage conceptuel de la dissémination débridée du terme à partir du milieu des années 1990, on ne peut que constater, par contraste avec celui de la notion de souveraineté, une transition sémantique du public au collectif, de l'ordre à la négociation, de la transcendance à l'immanence, de la conservation au changement, du formel à l'informel, de la centralisation à la décentralisation, de la souveraineté à l'autonomie, du secret à la transparence, de la représentation à la participation, de la justice à l'efficacité, de l'indépendance à l'interdépendance, de l'équilibre à la flexibilité, de la solidarité à la concurrence ou encore du commandement à l'incitation – la valeur cardinale polarisant ces principes étant l'efficacité. S'il fait ainsi sens, par exemple, 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'efficacité⁴⁴ ». Les idéaux démocratiques d'équilibre et d'égalité sont supplantés sans coup férir par ceux de l'échange marchand, c'est-à-dire du déséquilibre et de l'inégalité, et les droits de l'homme par les besoins solvables. Les anciens principes politiques demeurent, désacralisés. « L'autorité n'est qu'une forme d'influence parmi d'autres⁴⁵ » écrivait un autre « prix Nobel » d'économie. La justification, qui tend à remplacer la légitimation, obéira à une rationalité utilitaire et comptable plutôt que morale et juridique.

Suivant le plan des institutionnalistes libéraux, les autorités publiques sont soumises aux mêmes règles de concurrence dans la provision de biens et de services, aux mêmes impératifs de transparence, d'efficacité et de rentabilité dans la gestion de ses finances et aux mêmes règles d'agrégation suivant les intérêts que n'importe quel autre groupe agissant sur des marchés. Elles sont devenues elles-mêmes des groupes d'intérêt gouvernables comme des entreprises, et l'art de gouverner s'est rabougri en une science de gestion. Cette uniformisation des critères du jugement et des modes de fonctionnement facilite les évaluations chiffrées, la mise en concurrence des groupes publics et privés ainsi que la privatisation des fonctions régaliennes.

De manière similaire, volontairement soumises à une logique d'institutionnalisation, aux phénomènes externes de concurrence, de sous-traitance, de fusion, d'acquisition, et de filialisation ainsi qu'à la dynamique de leur développement endogène, les associations civiles de taille conséquente tendent à

44 THE WOLRD BANK, *Governance and Development*, op. cit., p.27

45 SIMON Herbert A., *Administration et processus de décision*, trad. de l'anglais par P.-E. Dauzat, *Economica*, 1983, p.135

adopter les modèles d'organisation des grandes entreprises à but lucratif. Dans leur politique même, les grandes « entreprises charitables », selon le mot de Weber, semblent bien passées d'un principe de justice à une exigence de rentabilité. Leur survie institutionnelle, devenue leur finalité première, dépend généralement de l'obtention de fonds qui, soumise à des critères de rationalité budgétaire et organisationnelle, incite à l'application méthodique des principes d'organisation des entreprises.

La rationalisation organisationnelle des pratiques de développement s'accompagne de leur objectivation comptable. Se trouvent ainsi chiffrés, comparés, additionnés et multipliés le développement, la liberté, la santé, l'éducation, l'alimentation, la sécurité, etc. On peut se demander à ce titre si l'indice de développement humain est véritablement préférable aux indicateurs purement économiques usités jusque-là. La démarche consistant à faire du bien-être individuel ou collectif le résultat recherché de calculs de comptabilité alors cantonnés à la production et à la consommation peut mener au contraire à l'incorporation toujours plus totalisante de réalités extra-économiques dans les lois de croissance capitaliste et de productivité humaine. Le Programme des Nations unies pour le développement affirmait par exemple dès 1993, à la suite de Gary Becker et Theodore Schultz, tous deux « prix Nobel » d'économie, que « pour être véritablement compétitifs et productifs, les gens doivent avoir atteint un niveau de santé, d'éducation et de connaissance qui les met au niveau voulu⁴⁶. » Fer de lance de cette préoccupation lancinante pour la rentabilité du bétail humain, l'idée de « capital humain » facilite indubitablement la rationalisation des différentes dimensions de l'existence en termes d'offre et de demande, et partant leur privatisation et leur comparabilité intéressée. Mesure la plus commune, les prix permettent de rapporter par exemple le coût d'amortissement d'une machine aux frais d'éducation et d'entretien d'un individu, et d'en tirer éventuellement des conclusions fort peu éthiques.

Autrefois prise en charge par le seigneur féodal ou les paroisses, ainsi que le remarque Tocqueville au milieu du XIX^e siècle, « l'éducation, aussi bien que la charité, est devenue, chez la plupart des peuples de nos jours, une affaire nationale.⁴⁷ » Ce qui a profondément changé depuis les années 1990, c'est l'acceptation par l'ensemble des organismes de développement que celui-ci peut être privé dans son financement, dans sa mise en œuvre et dans sa finalité.

Si l'on voulait conforter l'idée que le développement est un cas historique d'ajustement du diagnostic au remède de l'heure, on pourrait à bon droit considérer le marketing international de la notion de gouvernance comme idéologique, en ce qu'il suppose un ensemble de théorèmes quadrillant la société comme un univers économique d'agents rationnels, la défense du projet d'une croissance infinie réalisée au moyen du libre échange marchand et la prophétie auto-réalisatrice de l'avènement de la démocratie de marché universelle.

46 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 1993. People's Participation*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1993, p.34, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993/>>

47 TOCQUEVILLE Alexis de, *L'Ancien régime et la révolution*, p.978, in *De la démocratie en Amérique, Souvenirs, L'Ancien régime et la révolution*, Paris : Robert Laffont, « Bouquins », 1986

Selon cette idéologie, d'inspiration institutionnaliste, économiquement libérale et dont les institutions publiques internationales sont le principal vecteur de propagation depuis vingt ans, une institution est un code de comportement permettant des relations stables dont l'importance n'est pas fonction de sa légitimité mais de sa rentabilité, le principe d'efficacité primant donc sur celui de justice ; le marché et le secteur privé peuvent à bon droit être considérées comme des « structures de gouvernance » alternatives au gouvernement représentatif ; les principes de gouvernement d'une organisation quelle qu'elle soit sont idéalement ceux du management privé ; à l'autorité formelle et souveraine d'un gouvernement faisant respecter des lois applicables à l'ensemble de ses sujets, il faut préférer la recherche ponctuelle, réticulaire et décentralisée d'accords contractuels ; les institutions publiques doivent ainsi faire place aux marchés libres là où ces derniers se révèlent de plus efficaces ordonnateurs des sociétés, pour se cantonner à la prise en charge de l'assistance publique et des infrastructures ; tous les groupements humains sont des entreprises devant faciliter le bon fonctionnement des marchés ; la division du travail est fonction du degré de rentabilité des activités considérées, les organisations à but non lucratif prenant par exemple en charge les fonctions que ni l'Etat ni les marchés ne peuvent efficacement remplir ; l'Etat et le droit sont des instruments neutres au service des buts contradictoires de la société civile ; la société est une réalité privée infiniment réformable ; l'exclusion sociale étant une exclusion du marché, le développement consistera principalement à agir sur l'environnement institutionnel et humain des marchés en vue de faire croître le volume des échanges – plus que la propriété privée ; le développement peut et doit en conséquence être privatisé dans son financement et sa mise en œuvre ; une telle croissance positive, réalisée dans son plein potentiel par des entreprises en concurrence sur des marchés libres, constitue la finalité dernière des activités humaines ; système permettant le meilleur fonctionnement de cette matrice, la démocratie de marché constitue l'horizon indépassable de l'humanité.

Amen.