

# Gouvernance<sup>1</sup>

1. n. f., Les premières attestations dans la langue française datent du 13<sup>ème</sup> siècle. Il connaît un regain d'usage et change de sens au début des années 1990 dans le contexte de la globalisation contemporaine du capitalisme.

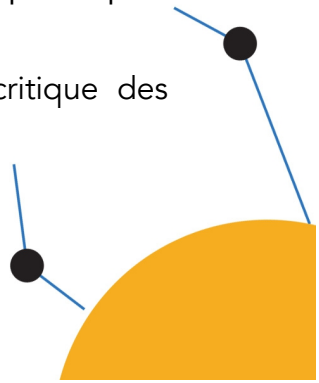
2. Définitions usuelles : a) Ensemble des caractéristiques des nouveaux systèmes de gouvernement se mettant en place pour répondre aux défis posés par la mondialisation qui complexifie l'ensemble des rapports sociaux et économiques et nécessite des systèmes assouplis et élargis de la prise de décision. Par extension, le terme s'utilise pour définir la nature du régime politique, de l'organisation politique ou économique, qui applique ces caractéristiques. Ainsi, le terme correspond à la forme dite post-moderne de ces régimes ou organisations. b) une bonne gestion de l'ensemble des ressources dont dispose une institution (*une bonne gouvernance*). Les traits les plus fréquents associés à cette bonne gestion sont l'honnêteté, la responsabilité, l'efficacité, la participation et la transparence. Appliqué à l'entreprise, désigne l'ensemble des dispositions adoptées (règles de décision, d'information et de surveillance) permettant aux ayants droit de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans le fonctionnement de l'entreprise.

3. Exemples d'usage :

a) Patrick Le Galès, (politologue français) « On retrouve dans la **gouvernance** les idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'État souverain. Poser la question de la **gouvernance** suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en terme d'intégration politique et sociale, et en terme de capacités d'action [...]. Poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, État, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent. », (in « Régulation, **gouvernance** et territoire », dir. Jacques Commaille et Bruno Jobert, La régulation politique,

---

<sup>1</sup> Article paru dans la revue *Quaderni*, dossier spécial « Abécédaire critique des nouveaux mots du pouvoir », 2006.



b) Christian Brotcorne (sénateur belge, CDH), « *La responsabilité des politiques est d'offrir aux citoyens des réponses à leurs problèmes et d'être irréprochables en termes de **gouvernance** publique.* » (Discussion de la Déclaration du gouvernement sur sa politique générale, Sénat de Belgique, Annales, vendredi 14 octobre 2005, séance du matin).

Maurice Lippens, Président belge de la banque Fortis, « *Avec ce Code, approuvé à l'unanimité, la Commission « Corporate Governance » adopte une position forte et claire concernant les règles essentielles d'une bonne **gouvernance** qu'elle recommande aux sociétés cotées d'adopter. Par ailleurs, dans le prolongement de la communication de la Commission européenne, la Commission recommande aux autorités belges de désigner ce Code comme le code belge de référence en matière de **gouvernance** d'entreprise.* » (Extrait de la Conférence de presse du 9 décembre 2004 où M. Lippens remet au premier ministre belge, Guy Verhofstad, le Code belge de **gouvernance** d'entreprise).

4. Gouvernance est d'abord utilisé dès le 13<sup>ème</sup> siècle comme un synonyme de « gouvernement », issu du latin *gubernare* et du grec *kubernân* qui signifie à l'origine « diriger un navire ». Il recouvre alors à la fois l'action d'exercer un pouvoir politique et celle de diriger quelqu'un ou quelque chose. Il désigne ainsi la juridiction établie dans certaines villes des Flandres, de l'Artois,...mais il est aussi utilisé dans un sens poétique dans des ballades.

Ex. : Charles d'Orléans(1391-1465)

« Ballade (...)

*Au temps passé quant Nature me fist*

*En ce monde venir, elle me mist*

*Premierement tout en la **gouvernance***

*D'une Dame qu'on appeloit Enfance;*

*(...) ».*

Il est emprunté par la langue anglaise à partir du 14<sup>ème</sup> siècle (sous la même

forme lexicale de *gouvernance*). Il se changera progressivement en anglais en *governance*.

La *gouvernance* devient ensuite un terme de droit (15<sup>ème</sup> siècle) puis s'emploie aussi au 17<sup>ème</sup> siècle pour désigner la charge de gouvernante aux soins domestiques d'une famille.

À la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, en pleine période de jubilation lexicale liée au style pamphlétaire et gouaillier de l'époque, le journal anarchiste français, *le Père Peinard*, lui donne une nouvelle jeunesse. De nombreux suffixes dépréciatifs sont utilisés alors dans un sens polémique. Les suffixes « ...ance » (l'administrance), « ...asse » (paperasse), « ...ard » (politicard). Le « gouvernement » dans le sens de « l'État bourgeois exploiteur » devient ainsi la *gouvernance*.

#### Almanach du Père Peinard, 1894 :

*A la queue de tous, fermant le cortège des Autoritaires, s'amènent les socialos à la manque ; ils prétendent rafistoler la guimbarde, la rendre habitable au populo. Dans le tas y en a quelques-uns qui coupent, mais la plupart ne guignent qu'à chopper toute chaude la place des opportunards et des réacs. En réalité, le chambard qu'ils rêvent se borne à changer les étiquettes, à recrépir la façade et autres fumisteries du même [mot illisible]. Avec eux, au lieu d'être exploités par un patron, on le serait par l'État ; les contre-coups deviendraient les larbins de la **gouvernance** ; au lieu de toucher notre paye en pièces de cent sous, on nous la cracherait en billets de banque baptisés « bons de travail ». (...) Et tandis que les anarchos s'en vont à la mort, s'embarquent pour les bagnes, farcissent les prisons, subissent les avanies de la **gouvernance** et des patrons, que manigancent les socialos pisse-froids ? (...) La question n'est pas de travailler tant d'heures, de toucher tant..., mais plutôt de ne pas être exploités ! C'est ce qu'ont tout à fait perdu de vue les pisse-froids : ils ne parlent plus de faire rendre gorge aux capitalos, c'est passé de mode ! Autre chose, s'adresser à la **gouvernance** pour les huit heures, c'est se tromper de porte : c'est aux patrons qu'il faut casser le morceau. »*

Au 20<sup>ème</sup> siècle, le mot s'utilise à partir de l'entre-deux-guerres dans le vocabulaire de la gestion de l'entreprise avec la lexie « *gouvernance* »

d'entreprise » et il s'y stabilise.

Léopold Senghor s'en empare lorsqu'il devient président du Sénégal (1960) et l'utilise pour désigner les services administratifs d'une région (*la gouvernance de Casamance*) ; par extension, le terme désigne aussi l'édifice où ces services se trouvent.

On peut trouver quelques usages de *gouvernance* à une fréquence marginale dans le monde académique de l'administration publique à la fin des années septante, et ce n'est pas anodin que le terme semble être en veilleuse dans cette discipline<sup>2</sup>.

La Banque mondiale le reprend à son compte et le consacre comme notion fétiche au début des années 1990<sup>3</sup>, dans un contexte général d'écroulement du système soviétique et du renforcement du contrôle des États-Unis sur les organisations économiques internationales. Il s'agit alors de modifier le système politique des États du tiers monde placés sous tutelle financière de la Banque mondiale de façon à présenter l'obligation de l'ouverture de ces pays au libre-échange mondialisé et à la philosophie monétariste comme compensée par une meilleure maîtrise de leur mode de gouvernement, identifiée à la démocratisation de ces régimes afin que l'apprentissage de « bonnes pratiques démocratiques » (soit d'une « bonne gouvernance ») apparaisse comme corollaire et intrinsèque à la régulation du développement des marchés mondiaux (marché = démocratie). Le terme se diffuse dès lors très rapidement et très largement dans les milieux de la coopération internationale (OIG dont l'OCDE, le FMI, l'Unesco,...et ONG). Des ministères de la Bonne Gouvernance sont institués dans des pays africains (ex : au Burundi, le ministère de la Bonne Gouvernance et de l'Inspection de l'État).

Par ailleurs, des politologues anglo-saxons retravaillent le terme de *governance* tout au long des années 1980 pour aboutir à sa reconceptualisation au début des années 1990 comme outil pour réfléchir à de nouveaux modèles de l'État qui reformeraient celui de l'Etat-nation

<sup>2</sup> Larmour P. (professeur australien en sciences administratives), « Modèles de **gouvernance** et administration publique », in *Revue internationale des sciences administratives*, vol.63, n°3, septembre 1977.

<sup>3</sup> Le premier rapport généraliste de la Banque mondiale sur la gouvernance est : World Bank, *Governance and Development*, 1992.

considéré comme failli<sup>4</sup> et devenu ingouvernable ; d'autres tentent, par l'intermédiaire de ce mot, de qualifier le nouveau régime politique de l'Union européenne après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (1993)<sup>5</sup>.

Il se propage alors comme un feu de brousse dans tous les milieux francophones en tant qu'« anglicisme » que l'on aurait victorieusement « francisé »<sup>6</sup>. Il devient rapidement, tout au long des années 1990, la coqueluche des sciences politiques et administratives, du *management* privé et public, du droit international, et se diffuse largement, dans les secteurs académiques, appliqué à des champs de plus en plus variés, comme un des nouveaux « concepts » incontournables dès qu'il s'agit de parler de politique et/ou de gestion (gouvernance de l'eau, des hôpitaux,...). Le mouvement écologiste l'emprunte également faisant de la notion de développement durable un des éléments de la bonne gouvernance.

En 2001 la Commission européenne présidée par le démocrate-chrétien italien Romano Prodi l'érige en mot-symbole pour désigner le système

<sup>4</sup> La première attestation que nous ayons trouvée, d'un changement sémantique et lexical explicite en anglais, est introduite par Jan Kooiman, professeur de management public de la Rotterdam School of Management, dans le livre, *Modern governance*, (1993, Sage, Londres), qui fait suite à l'organisation d'un atelier de travail du réseau de Science politique ECPR (*European Consortium of Political Research*) placé sous sa direction : « Governance : new patterns of interaction between government and society », Université d'Essex, Angleterre, 22-28 mars 1991. En anglais le mot *governance* n'a pas changé de signification depuis son emprunt à la langue française au 14<sup>ème</sup> siècle et continue de signifier « l'action ou la manière de gouverner ». C'est pourquoi il doit s'affubler d'adjectifs pour se distinguer de la signification d'origine (*modern governance, new governance, global governance, multi-level governance*). Jusqu'à quand ? Ainsi un site canadien de sciences politiques à Ottawa (Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa : <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Gouvernance>) considère aujourd'hui que la traduction anglaise de gouvernance est tout simplement *governance* ! Dans ce travail de reconceptualisation des politologues anglo-saxons du début des années 1990, remarquons encore cet ouvrage : Roseneau (James) & Czempiel (Ernst-Otto), org., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992. La nouvelle « gouvernance » qui se prépare s'identifie à un modèle où le gouvernement, comme monopole de l'autorité politique, ne semble plus suffire.

<sup>5</sup> L'ouvrage de R. Keohane et S. Hoffman, *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Ed. Westview Press, 1991, Boulder (USA), généralise alors l'analyse du système politique de l'Union européenne en termes de *niveaux de pouvoir* qui aboutira rapidement au concept de *multi-level governance*.

<sup>6</sup> Voici une des premières références en français de ce nouveau « concept », Storper M., Harrison B., « Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990 » in Benko G., Lipietz A., *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, 1992, PUF.

politique européen engendré par les réformes successives du traité de Rome depuis l'Acte Unique de 1986 (dans le livre blanc sur la gouvernance européenne du 25 juillet 2001).

Il devient un des principaux termes de référence dans les objectifs prioritaires de toutes les organisations internationales du système onusien.

5. Mots et lexies corrélées : bonne gouvernance, gouvernance d'entreprise, gouvernance à niveaux multiples, gouvernance économique (publique, sociale, urbaine, locale...), globalisation, consensus de Washington, transparence, régulation, décentralisation, nouveau management public, éthique managériale, démocratie participative, société civile, dialogue social et civil, partenariat public/privé, efficience, efficacité, cohésion, consensus.

6. Définition et analyse critique :

La gouvernance représente le point nodal d'un programme politique conservateur qui concurrence le modèle de l'État-nation souverain basé sur la démocratie représentative afin d'œuvrer à la mise en place d'un nouveau régime politique antagonique à la démocratie. Par le développement de la gouvernance, on assiste, à l'échelon mondial, à un vaste travail politique de restauration d'un ordre politique plus proche, dans sa nature (et non dans sa forme), des valeurs philosophiques de l'Ancien Régime. Si l'on reprend, par plaisir de l'ironie, la vieille métaphore hégéliano-marxiste, la synthèse qui se fait actuellement aboutit à stabiliser un système capitaliste qui se purifie progressivement des « scories » des réformes démocratiques qui lui furent imposées, par les luttes politiques et sociales, dès le début de son régime hégémonique après le renversement de la féodalité. L'anti-thèse fut les régimes de démocratie renforcée de l'après 1945 (États de Sécurité sociale et de services publics).

Que déstabilise la gouvernance? Avant tout, le principe de séparation et d'indépendance des pouvoirs cher à Montesquieu. En effet, soi-disant pour répondre à la complexification de la décision politique qui naîtrait de la réticulation des sociétés, accentuée par la mondialisation, la gouvernance mobilise l'image de la prise de décision mise en réseau : l'ensemble des

Intervenants sont présentés comme des partenaires, qu'ils soient issus du secteur privé ou du secteur public, du niveau local jusqu'au niveau international, qui participeraient comme autant d'égaux à la formation de la décision. L'on assiste ainsi à l'hypertrophie du pouvoir exécutif (« tous décideurs »), à la perte de toute substance du travail législatif parlementaire (les parlements avalisent plus de décisions prises ailleurs qu'ils n'en produisent et produisent des lois dérivées de décisions déjà ficelées pour l'essentiel), à la perte de l'indépendance des pouvoirs judiciaires (le principe de l'inamovibilité des juges n'est pas appliqué à la Cour de justice européenne, des juridictions privées internationales d'arbitrages des conflits, tenues par des experts du droit commercial, mettent au même niveau États et leurs lois d'une part et investisseurs et intérêts de la propriété lucrative d'autre part). La « démocratie » dans un tel système serait garantie par l'affirmation de l'attachement à un État de droit (quel droit ?) et la mise en participation d'un nombre le plus élevé possible de « représentants » de la « société civile » (d'où la notion de « démocratie participative »). S'affaiblissent et tendent à disparaître les principes politiques suivants : le contrôle du pouvoir exécutif par des contre-pouvoirs indépendants, la reconnaissance du conflit socio-politique comme moteur du pluralisme démocratique (il n'y a plus d'opposants possibles mais seulement des partenaires), la primauté de l'intérêt collectif des populations sur les intérêts particuliers, l'attachement à l'universalisme des droits. Le recours à la très nébuleuse notion de « société civile » permet de valoriser comme acteurs politiques fondamentaux les entreprises commerciales et financières, et leurs multiples cabinets d'experts, mais aussi les Églises<sup>7</sup>. C'est la notion même de « représentation » qui est remise en cause et avec elle, le fondement de l'autorité de tout pouvoir politique sur la volonté du peuple. La « société civile » substitue au peuple experts et notables. Sans peuple souverain, il ne reste plus donc qu'à produire des pauvres (d'où l'importance de l'action des Églises). Les processus d'exclusion sociale réduisent les droits socio-politiques collectifs (dont les droits à rémunération liés au travail) qui créaient la possibilité pour tous d'être citoyen en tant que membre du peuple

<sup>7</sup> L'importance du renouveau de l'action des églises comme membres-clé de la société civile et interface entre les « gens » et les autorités politiques est bien soulignée dans les textes de l'Union européenne (Livre blanc sur la gouvernance, projet de traité constitutionnel).

(citoyenneté politique) ou du collectif salarial (citoyenneté sociale), ces deux citoyennetés étant basées sur des processus électifs (élections politiques, élections sociales). Les processus d'inclusion sociale transforment une part du peuple en pauvres contraints à intensifier leur activité productive pour survivre et/ou pour participer à la jubilation consummatoire. La nouvelle citoyenneté qui se profile est celle du marché : apprendre à disposer des moyens et des capacités à son accès, notamment à travers l'apprentissage des codes de consommation éthique. Les États transfèrent, au nom de la participation, des pans entiers de leurs responsabilités normatives (production des lois) à des acteurs aptes à produire des normes plus souples, en général non juridiquement contraignantes, (cf. l'extrait présenté où le banquier Maurice Lippens recommande à l'État belge d'adopter le code de gouvernance d'entreprise produit par les entreprises). Les États ne réglementent plus (ou du moins au minimum) mais régulent avec comme fonction première d'aider le marché à retrouver son essence : l'auto-régulation. Se profile derrière la gouvernance le vieux fantasme de « sociétés automatiques », « cybernétiques<sup>8</sup> » où disparaissent le pouvoir et les fonctions politiques au bénéfice d'une simple « administration des choses », ce qui explique la place réservée aux techniciens et aux « experts » dans un tel système.

Il est intéressant de remarquer que le retour en scène de la gouvernance comme mot usuel et non seulement spécialisé (au management de l'entreprise) provient de l'action de la Banque mondiale dans un contexte général de renforcement du néo-colonialisme sur les États du tiers monde. Le contrôle de la Banque mondiale sur ces États est avant tout une saisie de l'autorité d'arbitrage sur l'usage de l'ensemble des ressources dont dispose une nation. Les États de l'Union européenne sont également soumis par une Banque centrale hors contrôle politique à un strict contrôle de l'usage de leurs ressources collectives par la politique dite « d'assainissement des finances publiques ». La gouvernance correspondrait-elle à une situation de colonialisme généralisé sur l'ensemble des populations du monde<sup>9</sup>?

<sup>8</sup> Cybernétique a la même étymologie grecque que gouvernance (*kubernân*), aujourd'hui il renvoie à l'auto-pilotage d'un système automatisé ou à la sciences des automates.

<sup>9</sup> N'oublions pas que les ministres des finances des pays membres de l'UE sont aussi en même temps, le plus souvent, gouverneurs à la Banque mondiale. C'était le cas du social-chrétien luxembourgeois, Jean-



Laissons le mot final à un collègue africain qui doit vivre au quotidien les effets de la bonne gouvernance mondiale.

(Ismaël Aboubacar Yenikoye, Université Abdou Moumouni, Niger)

*« Plus qu'un alibi, le concept de « gouvernance » constitue aujourd'hui, par la mise en avant du qualificatif « bonne gouvernance », élevé au rang de conditionnalité économique, financière et politique, le moyen le plus sûr d'interférer dans la marche de l'histoire des pays en développement pour en déterminer la destinée et imposer une conception de l'État, une forme d'organisation politique, économique et sociale tournée davantage vers la satisfaction des intérêts du capital international. »*

## 7. Analyse critique d'un contexte courant :

Extrait de l'introduction au rapport annuel 2002 de l'Organisation mondiale du Commerce, *« Pour d'autres questions importantes liées au développement et à la bonne gouvernance, comme la transparence des marchés publics, l'investissement, la politique de la concurrence et la facilitation des échanges, il faut qu'une orientation soit donnée aux niveaux politiques les plus élevés. La facilitation des échanges, par exemple, devrait entraîner des gains énormes, selon des études de l'APEC et de la CNUCED. Une étude de la Banque interaméricaine de développement a montré qu'en Amérique du Sud, un camion qui devait franchir deux frontières pour livrer des produits mettait 200 heures, dont 100 étaient attribuables aux formalités administratives à la frontière. Il est extrêmement urgent d'améliorer l'infrastructure des services publics. Les lourdeurs administratives et la **mauvaise gouvernance**, quel que soit l'endroit où elles sévissent – pays développés ou pays en développement – sont coûteuses et nuisibles »*

Cet extrait parle de lui-même, les autorités politiques de tous les pays du monde doivent se mettre au service de la bonne gouvernance, c'est-à-dire au service de la libre circulation des marchandises et des capitaux, ce qui sera bénéfique pour le développement des sociétés (financières ou humaines ?) ; toute velléité de contrôle public qui irait à l'encontre de ces

---

Claude Juncker, au début des années 1990 lorsqu'il fut l'une des principales plumes pour la rédaction de la partie sur l'Union économique et monétaire du Traité de Maastricht de 1991.



10/10

principes sacrés relève de la mauvaise gouvernance et doit être éradiquée.

Corinne GOBIN

### Références :

de Senarclens P., « Contraintes politiques et institutionnelles du discours des Nations unies » in *Les mots du pouvoir, Nouveaux Cahiers de l'IUED*, sous la direction de Gilbert Rist, PUF, 2002.

Gobin C., "De l'Union européenne à ...l'eupéanisation des mouvements sociaux", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, n°1, Ed. De Boeck Université, Bruxelles, 2002.

Merrien F.-X., « De la gouvernance et des Etats-providence contemporains », *Revue internationale des Sciences sociales*, n°155, 1998.

### Mots corrélés :

Responsabilité sociale des entreprises (RSE).