



PROJECT MUSE®

La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance

Cardinal, Linda, Andrew, Caroline

Published by University of Ottawa Press

Cardinal, Linda & Andrew, Caroline.

La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance.

Ottawa: University of Ottawa Press, 2001.

Project MUSE., <https://muse.jhu.edu/>.



➔ For additional information about this book

<https://muse.jhu.edu/book/12424>

décideurs et des acteurs administratifs et politiques, les tenants de la contestation placent leurs espoirs davantage dans la transparence, l'accès et l'ouverture à la contestation des activités administratives.

Les mécanismes pratiques associés à cette approche de l'imputabilité sont également multiples et variés. Certains auteurs soulignent l'importance croissante des lois d'accès à l'information ou des postes de protecteur du citoyen (Bennett, 1997). D'autres auteurs ont noté le rôle accru des organismes judiciaires et quasi judiciaires dans la pratique administrative (Stone, 1995 : p. 515-517; Majone, 1997) ou les exigences croissantes en matière d'ouverture et de relation avec les partenaires et les bénéficiaires des membres des réseaux inter-organisationnels concernés (Stone, 1995 : p. 517-520). Shapiro (1992) souligne, quant à lui, le caractère prometteur du *giving-reasons requirement*, un principe du droit administratif américain en vertu duquel les agences autonomes de réglementation doivent publier les raisons et la logique sous-jacentes à leur prise de décision. Ce mécanisme assurant une certaine transparence est susceptible d'être appliqué avec profit aux réseaux interorganisationnels occupant en pratique des fonctions gouvernementales dans le contexte d'une gouvernance excentrée. La liste des mécanismes d'imputabilité susceptibles d'être utilisés est longue. Mais, comme Thomas (1997) le souligne, il importe davantage d'ouvrir le débat sur les formes de responsabilisation satisfaisant aux exigences contemporaines des citoyens et adaptées aux formes contemporaines de la démocratie. Et il faut surtout permettre l'expérimentation.

S'attardant moins aux modalités changeantes de l'imputabilité politique, d'autres auteurs soutiennent plutôt que c'est la signification même de la démocratie contemporaine qui est appelée à être transformée par les nouvelles formes de gouvernance. Ainsi, Thuot parle déjà d'une mutation de la démocratie vers une forme fonctionnelle plutôt que représentative, où la qualité d'un régime démocratique s'évaluerait surtout à partir de « l'intensité de son inscription sociale, de ses liens avec la société réelle » (Thuot, 1998 : p. 52) plutôt que par la représentation indirecte d'une société pensée comme universelle et abstraite. Dans cette perspective, l'État démocratique doit aspirer à reconnaître les particularismes sociaux et à s'en accommoder (au lieu de les passer sous silence), en réduisant l'écart entre les gouvernants et les gouvernés, et donc en associant les groupes plus directement à ses pratiques de gouvernance.

Dans cette perspective, les nouvelles pratiques de gouvernance de l'État administratif peuvent être associées à un projet clairement démocratique parce que motivé par le souci d'une meilleure

représentativité de l'espace public. D'autres auteurs soulignent également le potentiel de ces pratiques pour accroître l'efficacité politique véritable de groupes traditionnellement marginalisés (Bradford, 1998; Wheeler, 1996). Si cette conception comporte sa part de zones d'ombre (notamment sur la capacité d'un tel régime à engendrer une conception partagée du bien commun ou à assurer l'autonomie politique véritable de l'individu dans un contexte où la gouvernance est distribuée et où la multiplication des lieux de gouvernance assure qu'il est exclu de la plupart d'entre eux), elle a au moins le mérite d'esquisser un portrait de la démocratie contemporaine qui tient mieux compte des transformations de l'État contemporain.

D'autres auteurs, notamment Giandomenico Majone, soulignent que les nouvelles formes de gouvernance, en multipliant les lieux de pouvoir, sont davantage compatibles avec une conception madisonienne de la démocratie. En fait selon l'auteur, les nouvelles formes excentrées de gouvernance peuvent même être conformes à des normes de légitimité plus élevées que celles concernant les ministères traditionnels parce qu'elles sont souvent mieux encadrées sur les plans réglementaire et procédurier. Alors que les mécanismes traditionnels de responsabilité ministérielle peuvent souvent servir de prétexte pour maintenir le caractère secret et fermé des processus décisionnels (sans pour autant offrir un processus efficace d'imputabilité), le cadre réglementaire encadrant les décisions des organismes quasi autonomes peut parfois exiger un degré élevé de transparence, des mécanismes clairs de contestation administrative et judiciaire ou la consultation et la participation des citoyens (Majone, 1997 : p. 159-161).

En fait, dans le cadre de ce bref commentaire, la meilleure voie à prendre pour mieux replacer les nouvelles formes de la gouvernance dans le contexte de nos sociétés démocratiques m'importe peu. Mon propos n'est ici que de souligner l'importance de pousser plus à fond cette réflexion sur le lien qu'entretiendra la nouvelle gouvernance avec la démocratie. Il s'agit là, à mon avis, d'une zone d'ombre importante de la conception esquissée par Paquet.

De plus, sur la base d'un survol préliminaire des travaux en cours, je voudrais également suggérer que, plutôt que de trop miser sur les contrats moraux entre les membres des nouveaux réseaux de gouvernance, il s'avérerait peut-être profitable d'explorer plus à fond la contribution potentielle des exigences réglementaires et procédurières en matière de fonctionnement et de prise de décision. Dans le contexte d'une gouvernance distribuée, la transparence, l'accès garanti au forum et la possibilité de contestation des décisions me semblent encore les voies les

plus prometteuses pour assurer l'autonomie politique des citoyens et une responsabilité véritable des nouveaux décideurs.

Le pouvoir dans les réseaux

La seconde zone d'ombre que je voudrais esquisser concerne le rôle des relations de pouvoir dans la conception de la nouvelle gouvernance offerte par Paquet. L'approche épistémologique privilégiée par le texte me semble fondée sur une interaction complexe entre processus cognitifs et institutionnels. Les phénomènes sociaux, y compris les modes de gouvernance, dépendent de l'organisation des systèmes d'apprentissage, de la capacité des individus et des organisations à apprendre. Les normes et les mécanismes institués (consciemment ou non) par les individus s'ajoutent toutefois aux institutions en place, de sorte que les organisations (et les sociétés) se construisent par sédimentation (et doivent se lire comme des palimpsestes). De plus, les institutions en place servent de guides cognitifs à des individus opérant avec une rationalité limitée et elles influencent les choix collectifs en structurant le processus décisionnel collectif. Cette approche intéressante laisse par contre en plan la question des relations de pouvoir dans l'édification des pratiques et des systèmes de gouvernance.

Certains politologues considèrent toujours les institutions politiques et sociales comme des épiphénomènes des relations de pouvoir. La question des origines institutionnelles (c'est-à-dire de ce qui détermine les règles qui encadrent le choix des règles qui encadrent le choix des règles, etc.) est tranchée simplement : les règles et les institutions structurant les choix collectifs ont été mises en place et elles y sont maintenues parce qu'elles instituent des relations de pouvoir déterminantes (voir, par exemple, Strange, 1983). Les institutions qui ne servent plus les puissants sont tout simplement ignorées ou contournées. Dans cette perspective, la conception de la gouvernance proposée par Paquet semble naïvement laisser de côté un aspect fondamental du problème : tout processus de gouvernance, servant ou non l'apprentissage collectif, ne saurait être pensé sans que l'on situe de façon convaincante le rôle du pouvoir dans sa formation et son opération (voir également Smouts, 1998). Les normes instituées guidant les processus de direction et d'apprentissage ne sont pas neutres.

Sur cette base, plusieurs questions peuvent être soulevées. Par exemple, la décentralisation administrative est-elle possible même si elle nécessite l'abandon d'un certain pouvoir par les autorités centrales? Dans la mesure où il requiert un partage avancé de l'information et un dialogue

franc entre diverses parties de l'organisation, l'apprentissage collectif n'est-il pas susceptible d'être fortement entravé par les comportements politiques et les relations de pouvoir? De plus, l'importance présumée du pouvoir laisse entendre que certaines dimensions de la nouvelle gouvernance (par exemple, la flexibilité nécessaire à la survie des entreprises) pourraient prendre pied plus rapidement et plus facilement que d'autres (par exemple, la participation des citoyens ou la décentralisation du pouvoir décisionnel) parce qu'elles ont des conséquences différentes pour les détenteurs de pouvoir.

Certains travaux récents en administration publique et dans l'étude des politiques publiques ont déjà abordé plus directement cette problématique. Certaines études américaines et britanniques ont déjà noté que les réformes administratives des dernières décennies ont modifié sensiblement la nature des luttes politiques autour de l'intervention de l'État. Dans ces pays, le déclin de la production directe de services par l'État, au profit de son rôle indirect de gestionnaire de réseaux complexes d'organismes publics autonomes et d'organisations privées offrant ces mêmes services, s'est également accompagné d'un déplacement de l'objet des conflits politiques du contrôle des ressources budgétaires à (re)distribuer vers le contrôle de la production du cadre réglementaire (Majone, 1997; Seidman et Gilmour, 1986).

Du même coup, le pouvoir des organismes de contrôle des règles au sein même des bureaucraties, comme le *U.S. Office of Management and Budget*, s'est également accru. Parallèlement, à mesure que les formes traditionnelles de l'État administratif sont remplacées par des relations contractuelles avec une nébuleuse de partenaires, les tribunaux occupent une place de plus en plus importante dans l'administration et la formulation des politiques publiques (Majone, 1997 : p. 155-157). En somme, le passage vers une gouvernance en réseaux s'accompagnerait d'une intensification des luttes politiques autour des processus de constitution et d'interprétation des règles encadrant les droits et obligations des membres des réseaux contractuels. Loin d'évacuer la question du pouvoir, la nouvelle gouvernance entraîne uniquement une modification de ses instruments privilégiés.

Une étude récente de la restructuration administrative du ministère du Patrimoine britannique semble d'ailleurs confirmer cet état de fait. Analysant le nouveau mode de gouvernance réseauté adopté par ce ministère (qui accorde une grande place aux partenariats et aux relations contractuelles avec des organisations extraétatiques pour établir et mettre en œuvre ses politiques), Taylor (1997) constate que les nouvelles pratiques de gouvernance n'ont pas entraîné une perte de contrôle et de

pouvoir pour les gestionnaires du ministère au profit de ses nouveaux partenaires. En fait, la gouvernance en réseau implique davantage, selon Taylor, une modification des instruments de contrôle pour les autorités centrales qui demeurent en mesure d'imposer leurs préférences à l'ensemble du réseau. Dans ce nouveau contexte, l'utilisation judicieuse des ressources financières, les vérifications systématiques des conditions contractuelles et l'adaptation du cadre réglementaire deviennent des outils de pouvoir privilégiés. Mais en bout de piste, la nature des nouveaux *patterns* de gouvernance ne répond pas simplement à des problèmes d'apprentissage et de résolution de problèmes; elle répond également aux intérêts des détenteurs de pouvoir. Ces conclusions contrastent quelque peu avec certaines études sur les réseaux d'acteurs dans le domaine des politiques publiques qui insistent sur l'autonomie des réseaux (voir, par exemple, Rhodes, 1996).

L'importance de mieux tenir compte des variables de pouvoir nous est également soulignée par certaines analyses de la nouvelle gouvernance en études urbaines. Souami critique sévèrement ce nouveau paradigme parce qu'il tend à donner naissance à des pratiques d'action urbanistique privilégiant les groupes organisés. Débouchant sur des pratiques de partenariat et de négociation qui requièrent un degré élevé d'organisation, la nouvelle gouvernance urbaine tend, selon cet auteur, à exclure des groupes déjà marginalisés et non organisés (Souami, 1998 : p. 167-170). Ainsi, plus qu'habitée par un souci d'efficacité et d'efficacé, la nouvelle gouvernance peut aussi masquer un projet politique favorisant les élites urbaines.

Examinant une expérience britannique en matière de partenariat urbain, Atkinson (1998) souligne à quel point les nouvelles pratiques associatives, participatives et dialogiques associées à la nouvelle gouvernance s'insèrent néanmoins dans un cadre discursif marqué par les relations de pouvoir des acteurs en présence. Ainsi, selon lui, il ne suffit pas de reconnaître l'interaction d'acteurs aux intérêts conflictuels et aux ressources inégales dans le cadre de nouvelles formes interorganisationnelles. Il nous faut également analyser la façon dont les discours et les pratiques discursives qui entrent dans la construction même des nouvelles pratiques de gouvernance déterminent le domaine possible de l'action et peuvent constituer des relations de domination.

L'ensemble de ces recherches démontrent clairement que le développement et le fonctionnement de ces nouvelles pratiques de gouvernance ne sont pas sans lien avec les relations de pouvoir entre les acteurs en présence. Par conséquent, tout cadre d'analyse cherchant à offrir une approche utile pour comprendre les formes contemporaines de

la gouvernance devra nécessairement intégrer une analyse de la nature et du rôle du pouvoir dans ces nouveaux réseaux intra- et inter-organisationnels.

Conclusion

Le texte de Gilles Paquet nous offre une perspective stimulante sur les transformations contemporaines de la gouvernance des organisations et des sociétés. Entre autres, en plaçant l'apprentissage social au centre de son analyse, il contribue à la réhabilitation plus générale du rôle des idées et de l'information dans la modélisation et l'explication de l'action collective à l'intérieur du domaine des sciences sociales. Mon propos aura été ici principalement de souligner la nécessité de mieux situer le rôle joué par le pouvoir dans cette nouvelle équation et de mieux penser les conséquences politiques de ces nouvelles pratiques de coordination. Jumelée à un appareil conceptuel nous permettant de vraiment rendre compte de l'hétérogénéité probable des pratiques de la nouvelle gouvernance, cette meilleure compréhension du lien entre politique et gouvernance distribuée permettrait de mieux saisir la nature de la société qui se reconstitue devant nous.

Bibliographie

- ATKINSON, R., 1998, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°s 80-81, p. 75-83.
- BENNETT, C., 1997, « Understanding Ripple Effects : The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability », *Governance*, vol. 10, n° 3, p. 213-233.
- BRADFORD, N., 1998, « Prospects for Associative Governance : Lessons From Ontario, Canada », *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, p. 539-573.
- CRAIG, B. H. et R. B. GILMOUR, 1992, « The Constitution and Accountability for Public Functions », *Governance*, vol. 5, n° 1, p. 46-57.
- LOWNDES, V. et C. SKELCHER, 1998, « The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : An Analysis of Changing Modes of Governance », *Public Administration*, vol. 76, n° 2, p. 313-333.
- MAJONE, G., 1997, « From the Positive to the Regulatory State », *Journal of Public Policy*, vol. 17, n° 2, p. 139-167.
- MATTHEWS, D. R., 1993, *Controlling Common Property : Regulating Canada's East Coast Fishery*, Toronto, University of Toronto Press.

- MONCRIEFFE, J. M., 1998, « Reconceptualizing Political Accountability », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 4, p. 387-406.
- OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RHODES, R., 1996, « The New Governance : Governing Without Government », *Political Studies*, n° 44, p. 652-667.
- ROSENAU, J., 1997, *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSENAU, J. et O. CZEMPIEL, 1992, *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press.
- SEIDMAN, H. et R. GILMOUR, 1986, *Politics, Position and Power*, New York, Oxford University Press.
- SHAPIRO, M., 1992, *The Giving-Reasons Requirement*, The University of Chicago Legal Forum, p. 180-220.
- SMOUTS, M.-C., 1998, « The Proper Use of Governance in International Relations », *International Social Science Journal*, vol. 155, n° 1, p. 87-88.
- SOUAMI, T., 1998, « Participer à la gouvernance? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°s 80-81, p. 163-171.
- STOKKE, O., 1997, « Regimes as Governance Systems », dans O. Young (dir.), *Global Governance : Drawing Insights From the Environmental Experience*, Cambridge, The MIT Press.
- STONE, B., 1995, « Administrative Accountability in the Westminster Democracies : Towards a New Conceptual Framework », *Governance*, vol. 8, n° 4, p. 505-526.
- STRANGE, S., 1983, « Cave! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis », dans S. D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, p. 91-95.
- TAYLOR, A., 1997, « "Arm's Lenth but Hands on". Mapping the New Governance : The Department of National Heritage and Cultural Politics in Britain », *Public Administration*, vol. 75, n° 3, p. 441-466.
- THOMAS, P., 1997, « Responsabilisation et accès », *Optimum : La revue de gestion du secteur public*, vol. 27, n° 3, p. 27-36.
- THUOT, J.-F., 1998, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Montréal, Nota Bene.
- WHEELER, R. (dir.), 1996, *Local Government Policy Making*, vol. 22, n° 4 (numéro spécial sur le thème de l'empowerment).
- YOUNG, O., 1994, *International Governance : Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

6

La gouvernance et la place du politique Gouvernance, État et société civile

FARHAD KHOSROKHAVAR

Depuis les années 1980, la notion de gouvernance ouvre sa voie dans la littérature de sociologie urbaine. Elle a tendance à supplanter les notions de « gouvernement local » et le « pouvoir périphérique » (Gremion, 1979). La gouvernance met en valeur la capacité stratégique des acteurs, les processus complexes de négociation et leur dynamique propre que risquait d'occulter ou de minorer la sociologie urbaine traditionnelle ainsi que l'interaction entre les secteurs public et privé. Se trouvent au centre d'analyse les interactions entre groupes et individus autour des personnalités locales (municipalité, diverses associations, pouvoir central, instances économiques, etc.) et étatiques. Le mode d'organisation des notions clés autour de la gouvernance permet de privilégier les processus de marchandage et de transversalité, au sein de négociations où se concilient normes et intérêts.

La gouvernance se trouve, cependant, prise entre deux choix : 1) soit la désignation d'un *topique*, d'un lieu du pouvoir, intermédiaire entre le pouvoir d'en haut (l'État central, fédéral ou confédéral) et la société civile, entre État et société, mais aussi entre le pouvoir politique et les instances urbaines; 2) la désignation d'un nouveau type de pouvoir, où les préférences des acteurs, la multiplicité des réseaux de négociation et la versatilité de la situation induisent comme une forme de légitimité limitée qui ne peut se préserver que dans la mise en œuvre d'interactions entre les différents groupes et personnes. Ces interactions ont souvent

pour modèle celui de l'offre et de la demande sur le marché économique ou la constitution d'un espace de représentation partagé, différent de l'espace de représentation de chacun (Boltanski et Thévenot, 1991). C'est surtout cette définition de la gouvernance qui est à prendre en considération pour en mesurer l'apport nouveau dans la sociologie urbaine, et plus particulièrement dans les configurations du pouvoir où un nouvel espace d'étude se révèle, tant en raison d'une nouvelle approche des phénomènes de prise de décision en contexte de pouvoir diffus ou partagé qu'à cause du changement de la nature même du pouvoir par suite d'une distribution nouvelle où les instances locales se trouvent dotées d'une capacité de décision accrue. La gouvernance met, dès lors, en question la nature même de l'État central, son rôle, les modalités de son intervention. On passe de l'État-providence à l'« État animateur » (Donzelot et Estèbe, 1994). L'État n'est plus détenteur d'un pouvoir régalien, mais un « animateur », il doit produire de la solidarité entre le monde du travail et celui des exclus, et plus particulièrement entre les exclus dont il doit accroître la capacité d'intervention et d'action dans le champ social. Cette vision souligne la nature désormais limitée de l'État, celui qui accompagne le changement social plutôt qu'il ne l'impulse, « État modeste » selon l'expression de Michel Crozier.

Les théories de la gouvernance remettent ainsi en cause la prééminence de l'État central dans les prises de décision. En cela, elles permettent de renouer avec la réalité, contre le mythe de l'État tout-puissant, doté d'une capacité illimitée d'action et autonome à l'égard des acteurs. Une autre conséquence en est la remise en cause du dualisme centre/périphérie selon une logique dichotomique, au profit d'une multiplicité d'acteurs et d'institutions qui sont dotés d'une autonomie plus ou moins large face à l'acteur étatique qui n'est que l'une des composantes dans le champ de l'action et de l'intervention sociales.

La double fonction de la gouvernance

Dès lors, plusieurs perspectives s'ouvrent, entre lesquelles oscillent les théories de la gouvernance. L'une des polarités est celle de la perspective technocratique. On met alors en valeur la capacité de coordination entre un système politico-administratif donné et les réseaux socio-économiques, les associations, les secteurs privé et semi-privé, etc. La gouvernance s'inscrit dans une visée assurant le dépassement de la dichotomie tranchée entre les secteurs privé et public. Mais cette représentation peut en venir à minimiser le rôle du politique, voire à lui dénier un rôle important dans les processus de prise de décision sociale.

La perspective subjectiviste insiste, d'une part, sur une réalité de plus en plus insaisissable qui ne saurait être localisée dans l'espace (la logique économique enjambe l'espace local et insère celui-ci dans l'espace régional, national, voire international) et, d'une autre part, sur une subjectivité de plus en plus en quête d'autonomie et d'affirmation de soi. Ces deux dimensions peuvent entrer en conflit, dans la mesure où la volonté d'affirmation de soi des acteurs peut être contrariée par une logique économique qui les subordonne à ses orientations, voire les rend hétéronomes.

La disjonction croissante entre la logique économique qui se transnationalise et la géographie nationale, voire locale, démunit l'État-nation d'une grande part de sa capacité d'intervention, celui-ci étant tenté quelquefois d'abandonner son rôle de gestionnaire aux aléas du marché et, sous prétexte de promouvoir l'autonomie régionale ou locale, de laisser le local dans un état d'abandon. En d'autres termes, l'autonomie de la gestion urbaine et locale peut servir d'alibi à un État central qui peut prendre acte de la mondialisation en laissant aux autorités locales les retombées négatives de la logique de globalisation. On parle d'une autodétermination régionale ou urbaine là où il s'agit, en fait, d'une occultation de la fonction régulatrice de l'État, surtout en zone exclue où la faiblesse des ressources économiques locales rend nécessaire l'aide ou la subvention du centre, que ce soit l'État central sur le modèle français ou l'État fédéral sur le modèle canadien. La gouvernance remplit ici le rôle idéologique d'un principe d'occultation.

Cette perspective insiste sur la globalisation, la déterritorialisation, la mondialisation et la décontextualisation, tout en soulignant l'interaction sinon la disjonction entre une individualité de plus en plus accentuée et une logique économique de plus en plus détachée du local, échappant à l'emprise des acteurs qui ne pourront s'affirmer, la plupart du temps, que sur le plan identitaire. Cette affirmation, par ceux-ci, de leur individualité est comme un antidote à la perte de leur emprise sur l'économie.

La subjectivité liée à ce contexte signifie que les acteurs sont abandonnés à une logique économique aveugle dans une errance identitaire qui masque la dépossession des enjeux sociaux au profit de l'exacerbation des enjeux identitaires. Ceux-ci correspondent, non seulement à une aspiration à l'autonomie du nouvel individu, mais aussi à une errance qui fait que le sujet n'arrive plus à discerner un adversaire, à se mobiliser pour participer à des conflits sociaux ou à des formes de participation conflictuelle aux enjeux économiques, écologiques et, plus globalement, sociaux. L'incertitude et la complexité croissante des

économies délocalisées et des individus de plus en plus introvertis occultent les formes de domination diffuse qui s'exercent dans les sociétés libérales vouées aux mécanismes d'un marché censé s'autoréguler. Ces individus livrés à eux-mêmes, surtout lorsqu'ils sont des exclus, des déshérités, voire des *working poors*, intériorisent souvent la précarité et la non-participation à la société et donnent lieu à des configurations que l'on pourrait appeler « le désindividu » (Khosrokhavar, 1997), « l'individu en négatif » ou « l'individu négatif » (Castels, 1995; Paugam, 1994). Par contre, chez les groupes non déstructurés, la nouvelle situation peut déboucher sur une nouvelle logique d'action. L'incertitude liée à l'action collective, l'indécidabilité de son issue, la diversité des facteurs et la complexité croissante du social et de l'économique peuvent inciter les nouveaux acteurs sociaux à investir le champ de l'action associative ou institutionnelle au nom de la préservation de l'environnement, au nom de la bioéthique ou encore au nom d'une morale transétatique. L'incertitude devient alors le moteur de l'action, elle se voit dotée d'une fonction incitatrice et positive à l'action dans le nouveau champ social délimité par l'interaction croissante entre les enjeux moraux, économiques, écologiques et politiques. Une nouvelle notion de culture émerge qui donne son sens à l'action sociale. Mais cela ne saurait s'adresser qu'aux individus non déstructurés, non atomisés, ayant préservé un minimum de cohérence subjective. Cet individu devient l'« entrepreneur du politique ».

Poussée à l'extrême et en l'absence d'autres qualifications, la gouvernance peut signifier la dilution du politique, la perte de sa pertinence, et là, sous deux formes. D'une part, celui-ci se dissout dans une logique interactionniste qui privilégie les relations entre les acteurs, les groupes, les réseaux, etc. (Kooiman, 1993). D'autre part, il se trouve marginalisé par une économie mondialisée qui amenuise la marge d'intervention des citoyens dans les ressorts de l'économie nationale. La gouvernance se transforme en un instrument d'analyse qui fait l'économie de notions comme celles de société civile et d'État, qui ont structuré les débats jusque dans les années 1960, voire 1970. Elle réduit la société civile à un ensemble éclaté entre plusieurs groupes et réseaux, et l'État à un système décentralisé de prise de décision. La tentation devient forte de subsumer le politique sous l'organisationnel et de lui refuser la spécificité, et ainsi de renforcer les fonctions idéologiques de la gouvernance au détriment de sa capacité coordinatrice entre les diverses instances de décision.

La notion de gouvernance est ainsi marquée par la fluctuation entre, d'une part une perspective décisionniste où l'on met l'accent sur la subjectivation (capacité subjective des individus et des groupes à se

mobiliser et à intervenir dans le champ social), sur la capacité de construire un projet dans l'interaction avec les diverses instances qui interviennent dans le processus de prise de décision, et d'autre part une représentation objectivante, voire réifiante, où l'ensemble se dissout dans la non-géographie, le non-espace, le non-délimitable, c'est-à-dire les flux économiques mondialisés où l'État perd sa centralité, se dispensant ainsi de venir au secours des déshérités, des exclus, de tous ceux qui demandent, par procuration, d'être pris en charge par lui. On est en plein dans la disjonction entre *empowerment* et *entitlement*, entre moyens de faire et droit d'exiger. En introduisant entre État et société civile un moyen terme, la gouvernance rend en réalité possible, sinon légitime, le jeu de miroir sans fin entre, d'une part, l'affaiblissement du politique et la globalisation de l'économie, et d'autre part, la subjectivation identitaire et l'individualisation narcissique des acteurs qui compensent par un excès de psychologisation la perte de l'emprise objective sur leur environnement social et économique. Cette fonction « négative » talonne constamment la notion « positive » de gouvernance qui consiste à prendre acte de la réalité nouvelle pour étudier les nouvelles configurations de distribution de pouvoir dans les prises de décision entre les divers acteurs sans faire violence au réel et sans donner dans l'illusion de l'État omnipotent. La gouvernance introduit une nouvelle définition du politique qui s'éloigne de la conception héroïque, mais qui risque de diluer le politique dans l'interaction et les procédures de négociation. En cela, elle est concomitante d'une représentation non conflictuelle du politique dont on trouve, par ailleurs, les expressions philosophiques dans la pensée communicationnelle de Habermas en Allemagne, dans les débats fort variés entre communautariens et libéraux aux États-Unis et au Canada (Rawls et la justice, Taylor et l'authenticité, Walzer et les sphères de justice, etc.), Jean-Marc Ferry en France (Castoriadis, 1996). Ces pensées, en insistant sur la dimension procédurale et intersubjective, ou sur les formes de négociation des tensions en référence à une éthique préconstruite, minorent la dimension conflictuelle du politique et sous-évaluent l'hétérogénéité des enjeux entre divers groupes sociaux.

De même qu'elle peut être, sous prétexte de reconnaître l'autonomie du local, le signe de l'abandon par l'État de ses engagements locaux, la gouvernance peut tout autant signifier une forme interactive de démocratie basée sur la proximité entre gouvernants et gouvernés dans des relations contractuelles. Cette ambiguïté est connaturelle à son sens.