



De "nouveaux" modèles de gouvernance démocratique

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Namur, le 29 décembre 2018

Nous sommes à une époque où le populisme, comme attitude politique à la fois totalitaire et manichéenne ¹, continue à faire son nid des deux côtés de l'Atlantique. Une époque aussi dans laquelle les innovations démocratiques se multiplient pour tenter de répondre aux défis du XXI^e siècle, aux crises de la représentation et de la délégation. La question de la confiance que les citoyennes et les citoyens portent aux institutions est essentielle, mais elle repose avant tout sur la manière de résoudre ces défis et donc sur les mécanismes qui le permettent. En cela, interroger la gouvernance dans ses rapports avec la Loi, comme l'ont fait dernièrement la Banque mondiale et l'Académie mondiale des Arts et des Sciences (*World Academy of Art and Science*) a tout son sens, particulièrement dans un contexte aussi perturbé que celui du monde dans lequel nous vivons ². Chaque donnée, chaque réalité, chaque fait, chaque évolution semble y être soumis à caution, remis en cause, contesté même. L'individualisme et les communautés restreintes de pensées dans lesquelles certains s'enferment comme définitivement interdisent tout dialogue critique, mais permettent, au contraire toutes les manipulations intellectuelles ou cybernétiques. La mémoire se tarit au même titre que l'horizon se restreint, rendant tout regard fondamentalement myope. À l'heure des *fake news* ou des infox ³, combinées à la légèreté des regards, toute information, mais aussi toute connaissance paraît fragile et mouvante. Or, comme le rappelait justement l'historien Timothy Snyder, professeur à Yale, *s'il n'y a pas de vérité, il ne peut y avoir de confiance et rien de nouveau n'apparaît dans un vide humain* ⁴.

Les innovations démocratiques sont évidemment là pour combler ce vide. En retrouvant du sens à l'action collective où l'implication de chacune et de chacun est reconnue. Par l'empowerment (*empowerment*) aussi, tant des citoyen-ne-s que des élu-e-s. Le *Wallonia Policy Lab* de l'Institut Destrée - Nœud de l'Aire de Bruxelles du Millennium Project - a participé à ces innovations au côté du Parlement de Wallonie, sur base d'une expérience construite depuis 1994 et aboutie en 2017 et 2018 avec des panels citoyens organisés au sein même de l'enceinte parlementaire, en dialogue avec les députés et les ministres. On se situe ici dans ces processus valorisés par le Professeur Archon Fung ⁵ et qu'il nomme

1 Comme le soulignent Emiliano GROSSMAN et Nicolas SAUGER dans *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?*, p. 71-72, Paris, Presses de Science Po, 2017, *le populisme est, si l'on reprend les définitions contemporaines du terme (notamment Cas MUDDE, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.), est avant tout une idéologie partielle (au sens où elle ne propose pas une explication globale et complète du monde), construite autour de deux principes : la séparation complète entre le peuple et l'élite (le peuple étant bon, l'élite corrompue) ; la soumission de la politique à la volonté générale. En d'autres termes, le populisme repose sur une négation du pluralisme (le peuple est un et homogène) et une forme de manichéisme (le bien, c'est le peuple, le mal, c'est l'élite).*

2 Ce texte constitue la mise au point et la traduction de mon intervention au séminaire "Roundtable on Governance & Law: Challenges & Opportunities" organisé à la Banque mondiale à Washington, à l'initiative de la *World Academy of Art and Science* et du *World University Consortium*, les 5 et 6 novembre 2018.

3 Même si l'historien se souvient que les rumeurs ne sont pas le propre de la société de l'information ou de la connaissance. Voir François-Bertrand HUYGHE, *La désinformation, les armes du faux*, Paris, A. Colin, 2016. - *Fake News, la Grande Peur*, 2018.

4 *If there is no truth, there can be no trust, and nothing new appears in a human vacuum.* Timothy SNYDER, *The Road to Unfreedom, Russia, Europe, America*, p. 279, New York, Tim Duggan, 2018.

5 Archon Fung est professeur de Citoyenneté et de Gouvernance à la Kennedy School of Government de l'Université d'Harvard.

"délibération responsabilisée" (*Empowered Deliberation*) ou de "gouvernance participative renforcée" (*Empowered Participatory Governance*), qui permettent aux officiels et aux citoyens d'aborder des questions de gestion publique complexes et volatiles pour tenter de les résoudre ensemble ⁶.

Abordant quelques "nouveaux" modèles de gouvernance en Europe et aux États-Unis, nous reviendrons dans un premier temps sur la définition du concept, l'organisation de ses modèles en trois sphères. Dans un deuxième temps, nous examinerons six mutations qui ont affecté et fait évoluer ce modèle, avant de jeter un regard sur une gouvernance du XXIe siècle, telle que préconisée par le Comité des Experts sur l'Administration publique du Conseil économique et social des Nations Unies qui, lors de sa session 2018 a proposé une gouvernance pour l'Agenda 2030.

Derrière le concept de gouvernance, tel que nous l'emploierons ici, réside à la fois une idée vieille comme la science politique de gestion de la cité, ainsi qu'une conception plus moderne, née fin des années 1980, qui constitue un effort de renouveler un modèle de pilotage par une organisation dynamique des acteurs et des parties prenantes. Ce modèle a une histoire, que nous ne développerons pas ici, mais qui trouve notamment ses origines dans le processus de décolonisation, de valorisation des droits humains ainsi que des efforts, notamment menés par les Nations Unies et les institutions qui y sont liées, pour concevoir de nouveaux pays, voire un monde nouveau ⁷.

1. Vers une définition du concept de gouvernance

En 1991, dans un Rapport du Conseil du Club de Rome intitulé *The First Global Revolution*, Alexander King (1909-2007) et Bertrand Schneider (né en 1929) utilisent le terme «gouvernance» pour désigner le mécanisme de commande d'un système social (et de ses actions), qui vise à assurer la sécurité, la prospérité, la cohérence, l'ordre et la continuité du système. Ce concept englobe nécessairement l'idéologie du système, qui peut (en système démocratique) ou non (en système autoritaire) définir les moyens de prendre en compte de manière efficace la volonté publique et l'imputabilité de ces autorités. Il comprend également la structure du gouvernement du système, ses politiques et procédures. On pourrait même dire que la gouvernance est le moyen de fournir un équilibre stable entre les divers centres de pouvoir ⁸.

Le successeur britannique d'Aurelio Peccei à la présidence du Club de Rome, ainsi que le secrétaire général français de cette organisation fondée en 1968 notent que, pris au sens large, le concept de gouvernance ne doit pas être réservé aux systèmes nationaux ou internationaux, mais qu'il doit être utilisé tant pour les gouvernements régionaux, provinciaux et locaux, que pour d'autres systèmes sociaux comme l'éducation, la défense, les entreprises privées et même le microcosme de la famille ⁹. Ainsi, la gouvernance inclut le

⁶ Archon FUNG, *Democratizing the Policy Process*, in Michael MORAN, Martin REIN & Robert E. GOODIN, *The Oxford Handbook of Public Policy*, p. 682, Oxford, Oxford University Press, 2008. - A. FUNG, *Empowered Deliberation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.

⁷ Voir notamment Louis EMMERIJ, Richard JOLLY, Thomas G. WEISS, *Ahead of the Curve ? , UN Ideas and Global Challenges*, New York -Genève, UN-Indiana University Press, 2001. - id. , *En avance sur leur temps ? , Les idées des Nations Unies face aux défis mondiaux*, p. 229sv., Blonay, Van Diermen - ADECO - Genève, Nations Unies, 2003. - Thomas G. WEISS, *Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*, *Third World Quarterly* 21, n°5, Octobre 2000, p. 795-814.

⁸ Alexander KING & Bertrand SCHNEIDER, *The First Global Revolution*, p. 114, New York-Hyderabad, Pantheon Books - Orient Longman, 1991. - Il faut remarquer que, dans la traduction française de ce rapport, publiée à Paris en 1991 et réalisée par Jacques Fontaine, le terme de *governance* est traduit par "structures de gouvernement", ce qui tend à montrer que l'usage en France n'en n'est pas encore généralisé. Alexander KING & Bertrand SCHNEIDER, *Questions de survie, La Révolution mondiale a commencé*, p. 163, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

⁹ Alexander KING et Bertrand SCHNEIDER, *The First Global Revolution : A Report of the Council of Rome*, p. 181-182, New-York, Pantheon Books, 1991.

gouvernement, mais aussi *tout acteur qui a recours aux mécanismes de commande pour exprimer la demande, formuler les objectifs, distribuer les directives et assumer le suivi des politiques*¹⁰. Comme l'indique le politologue et prospectiviste James Rosenau (1924-2011), dans le monde fragmenté qui est le nôtre, l'ensemble de ces acteurs très variés et très nombreux n'ont pas moins d'importance dans le processus de gouvernance que ne le sont les politiques des gouvernements. Le professeur à la George Washington University nuance toutefois l'idée de "mécanisme de commande" (*command mechanism*) de la définition du Club de Rome pour lui préférer le concept de "mécanisme de contrôle" ou "mécanisme de conduite" (*control or steering mechanism*), ce qui rapproche le concept de son origine étymologique⁽¹¹⁾.

La définition de la gouvernance que donne Steven Rosell, lui-même inspiré par les travaux du diplomate et professeur américain Harlan Cleveland (1918-2008)¹², tient compte de ces dimensions lorsque le chercheur canadien à l'Institute for Research on Public Policy écrit : *le processus de gouvernance est le processus par lequel une organisation ou une société se conduit elle-même, ajoutant que les dynamiques de communication et de contrôle sont centrales dans ce processus. Alors que le rôle du gouvernement est et reste central dans le processus de gouvernance, dans la société de l'information, de plus en plus d'acteurs, d'organisations volontaires, de groupes d'intérêts, le secteur privé, les médias, etc., deviennent impliqués dans ce processus*¹³.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) s'est donné comme vocation de plaider en faveur du changement et de relier les pays aux connaissances, à l'expérience et aux ressources nécessaires pour aider les populations à améliorer leur vie. Dès son deuxième rapport annuel, en 1991, le PNUD avance l'idée que le sous-développement trouve davantage son origine dans un déficit de responsabilité politique que dans un défaut de financement. Depuis 1992, le terme de "gouvernance" associé à la démocratisation de la gestion de l'État figure dans le *Rapport mondial sur le Développement humain*⁽¹⁴⁾. Initiateur, lui aussi, le PNUD a défini la bonne gouvernance comme *l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance comprend les mécanismes, processus et institutions complexes à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, concilient leurs différences et exercent leurs droits et obligations juridiques. La bonne gouvernance a de nombreux attributs. Elle est participative, transparente et responsable. Elle permet d'utiliser au mieux les ressources et est équitable. Et elle promeut la règle de droit*¹⁵.

10 James N. ROSENAU & Ernst-Otto CZEMPIEL ed., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. - J.N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, p. 145, Cambridge University Press, 1997.

11 "Gouvernance" viendrait du grec kybenan ou kybernetes (comme cybernétique), ce qui signifie conduire, piloter. J.N. ROSENAU, *Along...*, p. 146.

12 Harlan Cleveland, ancien Ambassadeur des Etats-Unis à l'OTAN, président de la World Academy of Arts and Science avait lui-même utilisé le terme depuis les années 1970. *Les organisations qui font avancer les choses ne seront plus des pyramides hiérarchiques avec la majeure partie du contrôle réel au sommet. Ce seront des systèmes - des réseaux de tension entrelacés dans lesquels le contrôle est lâche, le pouvoir diffusé et les centres de décision au pluriel. La «prise de décision» deviendra un processus de plus en plus complexe d'intermédiation multilatérale, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation, qui pense avoir la responsabilité de prendre, ou du moins d'annoncer, la décision. Étant donné que les organisations seront horizontales, leur mode de gouvernance sera probablement plus collégial, consensuel et consultatif. Plus les problèmes à résoudre sont importants, plus le pouvoir réel est diffus et plus le nombre de personnes qui peuvent l'exercer est grand - s'ils y travaillent.* Harlan CLEVELAND, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, p. 13, New York, Harper & Row, 1972.

13 Steven A. ROSELL ea, *Governing in an Information Society*, p. 21, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1992.

14 *UNDP and governance, Experiences and Lessons Learned*, UNDP, Management Development and Governance, Lessons-Learned, Series, n°1, p. 9, <http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm> 17/02/01. - Richard Jolly, directeur général de l'Unicef, conseiller spécial auprès de l'Administrateur du PNUD et inspirateur du *Rapport sur le Développement humain*, conférence *Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales*, Ottawa, Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), 16 et 17 octobre 1997. http://www.unac.org/français_activites/gouvernance/partieun.html. 15/02/02. - *Une nouvelle gouvernance mondiale au service de l'humanité et de l'équité*, dans *Rapports mondial sur le développement humain 1999*, p. 97-123, New-York, PNUD - Paris-Bruelles, De Boeck-Larcier, 1999.

15 G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement*, http://www.unac.org/français_activites/gouvernance/partieun.html 17/02/02. Shabbir CHEEMA directeur de la Division du Renforcement de la Gestion et de la Gouvernance au PNUD. - Une autre définition donnée par le PNUD est celle du Public

On sait le rôle joué par la Banque mondiale dans la diffusion du concept de "bonne gouvernance" comme modèle de gestion publique - développement du contrôle comptable permettant la lutte contre la corruption, construction de cadres juridiques favorisant l'implantation de la libre entreprise internationale, mécanisme de décentralisation des services, etc. ¹⁶ L'institution de Washington a également été pionnière en matière de définition de la gouvernance institutionnelle :

Nous définissons la "gouvernance" au sens large comme les traditions et les institutions au travers desquelles s'exerce l'autorité dans un pays. Cela englobe (1) le processus par lequel les gouvernants sont choisis, contrôlés et remplacés (2) la capacité du gouvernement à formuler et mettre en œuvre efficacement de saines politiques (3) le respect des citoyens et de l'État pour les institutions qui régissent les interactions économiques et sociales entre eux ⁽¹⁷⁾. On voit le côté opératoire de cette définition pour la Banque mondiale, définition d'ailleurs assortie d'une batterie d'indicateurs permettant d'éclairer ces différents aspects de la gouvernance ¹⁸.

D'autres définitions ont été élaborées au fil du temps. On peut penser à la Commission européenne, à l'OCDE ou aux différents pays. Dans son Livre blanc de 2001, la Commission européenne indique que *la gouvernance désigne les règles, processus et comportements qui affectent la manière dont ils sont exercés au niveau européen, notamment en ce qui concerne l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence* ¹⁹.

Ainsi que l'ont montré les chercheurs en science politique, la gouvernance est une étiquette descriptive utilisée pour souligner le changement de nature du processus politique au cours des dernières décennies. Ce concept nous sensibilise à la diversité toujours croissante de terrains et d'acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. Il prend en compte tous les acteurs et tous les territoires au-delà du cadre exécutif du processus d'élaboration

Sector Management et datant de 1995 : *governance or public management encompasses the direct and indirect management by the state of public affairs and regulatory control of private activities that impinge on human affairs. Governance can best be understood in terms of three major components : first, the form of political authority that exists in a country (parliamentary or presidential, civilian or military, and autocratic or democratic ; second, the means through which authority is exercised in the management of economic and social resources ; and third, the ability of governments to discharge government functions effectively , efficiently, and equitably through the design, formulation, and implementation of sound policies.* dans *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, Discussion Paper 1*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, p. 19, New-York, United Nations Development Programme, 1995.

<http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Psm.htm>. 17/02/02. – En 1997, une nouvelle étude de la division Management Development & Governance, préfacée par G. Shabbir Cheema, donnait une définition très proche de celle présentée à Ottawa : *Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. it comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences.* dans *Governance for sustainable human development, A UNDP policy document*, p. 3, New-York, United Nations Development Programme, 1997. <http://magnet.undp.org/Docs...> 17/02/02.

¹⁶ Voir par exemple : J. ISHAM, Daniel KAUFMANN & Lant PRITCHETT, *Governance and Returns on Investment*, Washington, The World Bank, 1995. – *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1996. – Francis NG and Alexander YEATS, *Good Governance and Trade Policy, Are They the Keys to Africa's Global Integration and Growth ?* Washington, The World Bank, 10 novembre 1998. – Michael WOOLCOCK, *Globalization, Governance and Civil Society*, DECRG Policy Research on Globalization, Growth, and Poverty : Facts, Fears, and Agenda for Action, Background Paper, Washington, The World Bank, 10 Août 2001.

¹⁷ *We define governance broadly as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.* Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATON, *Governance Matters*, Washington, World Bank, 1999. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>. 16/02/02. Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATON, *Gestion des Affaires publiques, De l'évaluation à l'action*, dans *Finances et Développement*, juin 2000, p. 1.

¹⁸ Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATON, *Aggregating Governance Indicators*, Washington, World Bank, 1999.

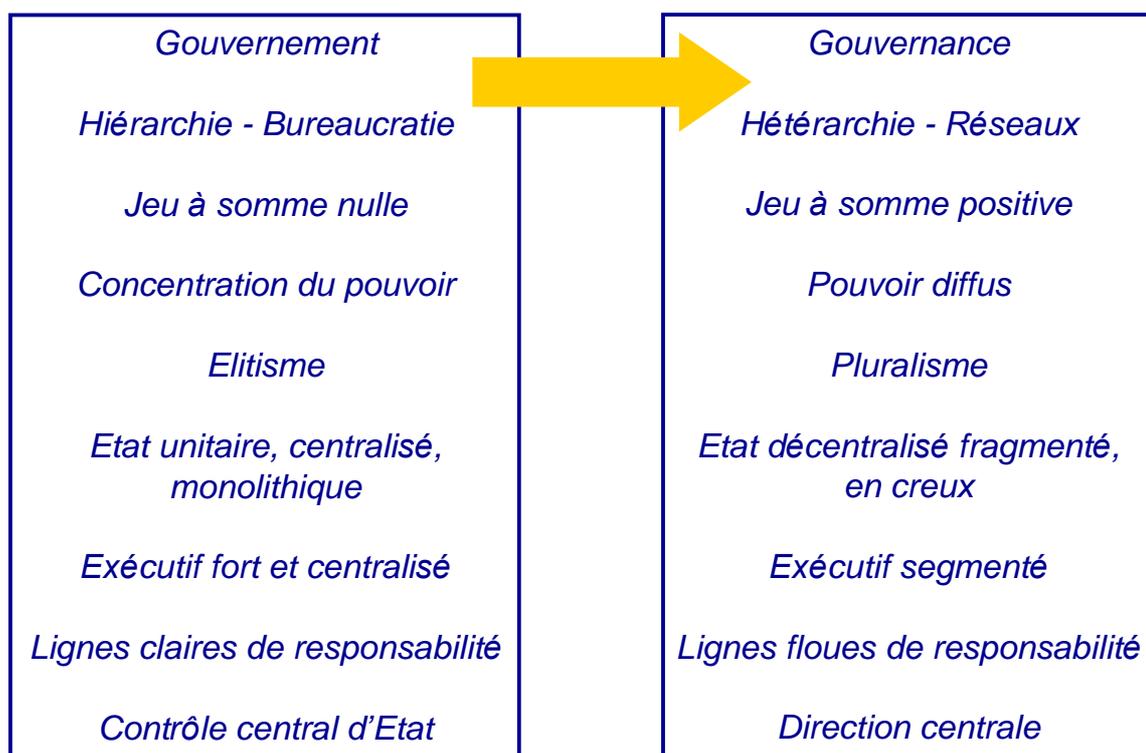
¹⁹ *Governance means rules, processes and behavior that affect the way in which they are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. European Governance, A White Paper*, July 25, 2001, p. 8.

des politiques²⁰. L'élément clef de la compréhension tout comme de la valorisation de la gouvernance réside probablement dans la notion de *parties prenantes* de la politique ou de l'enjeu déterminé, qui fait de cette partie un acteur potentiel²¹. Qu'il agisse ou qu'il s'agite, l'acteur trouve dans ce mouvement, dans cette action, la légitimité de s'inscrire dans la gouvernance du territoire défini. Quant au secteur public, il peut y découvrir une nouvelle occasion de repenser son rôle et, ainsi, une nouvelle vitalité²².

Professeur à l'Université Johns Hopkins, Lester Salamon a mis en évidence le nouveau paradigme de la gouvernance en montrant le passage d'une administration publique classique, fondée, d'une part, sur des programmes, des agences, une hiérarchie, une opposition public - privé, des mécanismes de commande et de contrôle, un management fondé sur les compétences et, d'autre part, une nouvelle gouvernance basée sur de nouveaux outils, des logiques de réseaux, une articulation constructive du public et du privé, la négociation et la persuasion ainsi que la valorisation des compétences²³.

Cette comparaison en rejoint d'autres, notamment celle entre l'État bureaucratique wébérien et l'État postmoderne, entre gouvernement et gouvernance, élaborée par Richards et Smith en 2002 et valorisée par Michaël Hill²⁴.

Etat bureaucratique wébérien vs l'Etat postmoderne



RICHARDS & SMITH, *Governance and the Public Policy...*, 2002, p. 36 & Michael HILL, 2009.

20 David RICHARDS & Martin SMITH, *Governance and the Public Policy in the UK*, p. 2, Oxford, Oxford University Press, 2002.

21 *La société civile et l'OCDE*, dans *Synthèses*, Paris, OCDE, Décembre 2001, p. 1.

22 Lester M. SALAMON, *The Tools Approach and the New Governance: Conclusion and Implications*, in Lester M. SALAMON, *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*, p. 600-610, New-York, Oxford University Press, 2002.

23 L. M. SALAMON, *The Tools of Government...* p. 9, 2002.

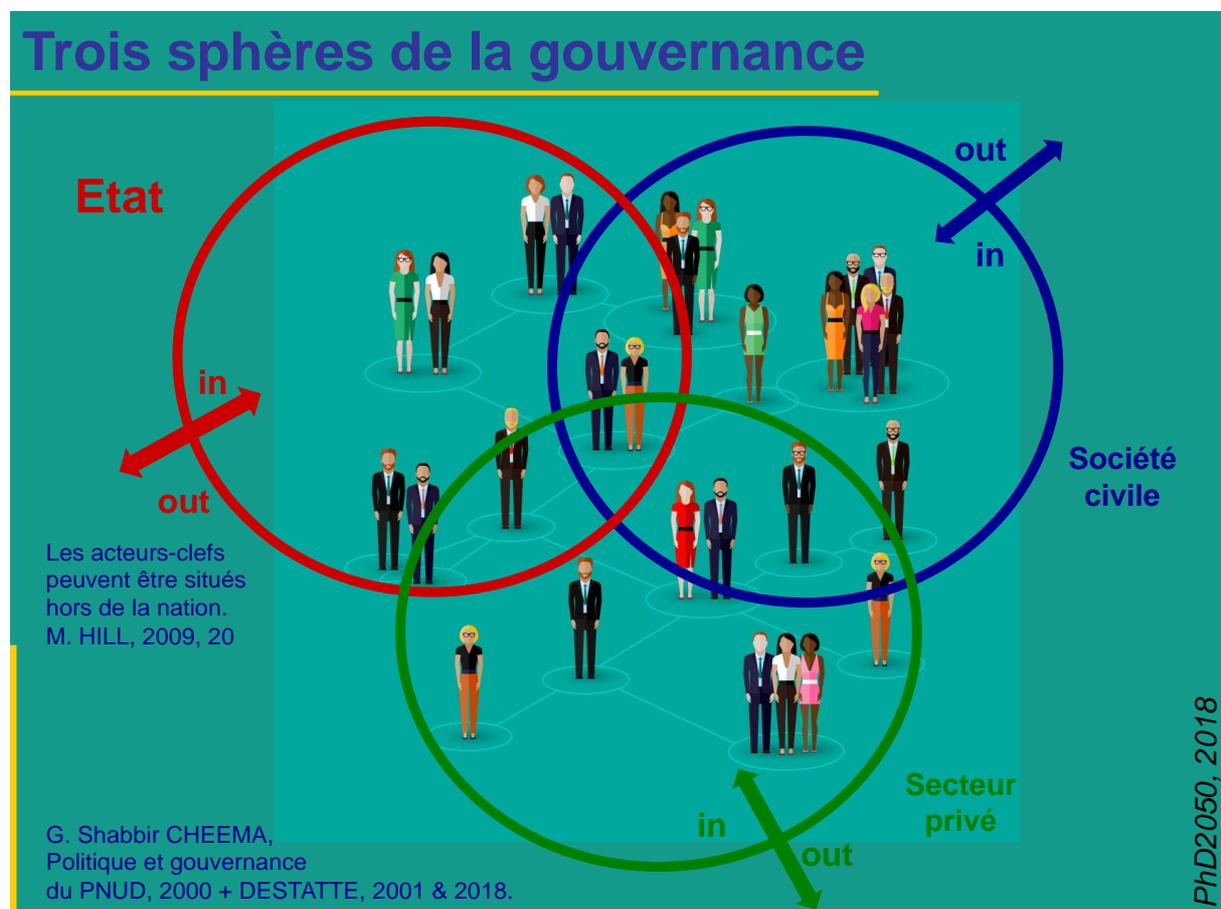
24 David RICHARDS & Martin J. SMITH, *Governance and Public Policy in the UK*, p. 36, Oxford, Oxford University Press, 2002. - Michaël HILL, *The Public Policy Process*, p. 21, Harlow, Pearson Education Limited, 5th ed, 2009.

2. Les trois sphères de la gouvernance

Le modèle du PNUD articule l'État, le secteur privé et la société civile comme trois sphères de la gouvernance suivant une répartition des tâches précise.

– L'Etat et ses trois pouvoirs – législatif, judiciaire, exécutif (*les services publics et l'armée*) – ont pour vocation de créer un environnement politique et légal ainsi qu'un climat propices au développement humain en défendant des intérêts pour le bien public. C'est à l'État de veiller au respect de la loi, au maintien de l'ordre et de la sécurité, de créer *une identité et une vision nationales*, de définir une politique et des programmes publics, de générer des recettes pour les services et infrastructures publics, d'élaborer et d'appliquer son budget, de réglementer et d'encourager le marché.

– Le secteur privé qui, depuis la plus petite jusqu'à la plus grande entreprise se développe à l'intérieur du marché, crée et fournit des biens et services, des emplois ainsi que des revenus pour les citoyens. Ce secteur marchand n'est pas lié à un territoire précis, mais constitue pourtant un élément de développement des territoires.



– La société civile, composée de tous les citoyens, organisés ou non au travers des organismes non gouvernementaux, des organisations professionnelles, des associations religieuses, féminines, culturelles, communautaires, etc., facilite l'interaction politique et sociale, notamment en mobilisant des groupes de citoyens pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques et formulent *quantité de points de vue dynamiques et divers*²⁵.

²⁵ G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement...*, p. 10. - *Governance includes the state, but transcends it by taking in the private sector and civil society. All three are critical for sustaining human development. The state creates a conducive political and legal environment. The private sector generates jobs and income. And civil society facilitates political and social interaction - mobilising groups to participate in economic, social and political activities. Because each has weaknesses and strengths, a major objective of our support for good governance is to*

Même s'il rend la lecture du système plus aisée, ce positionnement des trois sphères de la gouvernance n'enlève rien à la complexité du système. Ainsi, on peut faire apparaître ces sept types de relations qui restent communes :

- la relation entre les gouvernements et les marchés ;
- la relation entre les gouvernements et les citoyens ;
- la relation entre les gouvernements et les secteurs associatifs ou privés ;
- la relation entre élus (politiques) et nommés (fonctionnaires) ;
- la relation entre les institutions des gouvernements locaux et les habitants des villes et des campagnes ;
- la relation entre le législatif et l'exécutif ;
- la relation entre l'État-nation et les institutions internationales ⁽²⁶⁾.

Dans son analyse, le PNUD souligne qu'aucun des trois domaines n'est porteur seul de la bonne gouvernance et ne pourrait la détenir par lui-même. Celle-ci se déploie, en effet, au-delà des fonctions de chacun d'eux et relève de leur rencontre et de leur interaction. Comme l'écrit le directeur de la Division du Renforcement de la Gestion et de la Gouvernance du PNUD, il s'agit avant tout de favoriser l'interaction entre ces trois sphères. Les acteurs qui se situent à la rencontre entre l'État, le secteur privé et la société civile constituent les clés de la gouvernance ⁽²⁷⁾.

Ainsi peut-on tirer, au départ de l'expérience de la coopération internationale, de la globalisation et de l'interdépendance économique, cette approche de la gouvernance vue comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions qui produisent des compromis, des consensus politiques et sociaux permettant d'atteindre des buts propres – discutés et définis collectivement – dans des environnements fragmentés et incertains. Cette façon de voir le concept permet d'aborder clairement la question de la place de l'Etat dans l'organisation de la société. Même s'il change profondément la nature de la relation entre les citoyens et l'État, le modèle de gouvernance ne saurait se substituer à la fonction de gouvernement. On se situe en effet ici dans une complémentarité d'approche qui interpelle les dirigeants et renforce leur attente d'action collective en s'appuyant sur les autres piliers de la société.

Conclusion : des parties prenantes et un nouveau rôle pour le politique

On le voit par la convergence entre les différentes définitions du concept de gouvernance, la problématique du positionnement de la société civile et de sa capacité à entamer un dialogue global avec la sphère politique est au centre de la revitalisation de la démocratie et de la réhabilitation du politique. L'élément clef de la compréhension tout comme de la valorisation de la gouvernance réside probablement dans la notion de *parties prenantes* de la politique ou de l'enjeu déterminé, qui fait de cette partie un acteur potentiel. L'acteur trouve dans ce mouvement, dans cette action la légitimité de s'inscrire dans l'espace politique et social. Quant au secteur public et particulièrement le gouvernement, il peut y découvrir une nouvelle occasion de repenser son rôle et, ainsi, une nouvelle vitalité ²⁸. En effet, le politique conserve toute sa place dans le nouveau modèle. La vision politique nouvelle qui est la sienne le mène au centre du système, comme facilitateur et organisateur du débat et du

promote constructive interaction among all three. Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Policy Document, United Nations Development Programme, January 1997.

26 Sam AGERE, *Promoting Good Governance, Principles, Practices and Perspectives*, p. 1, Londres, Commonwealth Secretariat, Management and Training Services Division, 2000.

27 G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement...*, p. 10.

28 Lester M. SALAMON, *The Tools Approach and the New Governance : Conclusion and Implications*, dans Lester M. SALAMON, *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*, p. 600-610, New-York, Oxford University Press, 2002.

mûrissement de la décision entre les acteurs. En cela, il apparaît, comme l'État, *en maître des horloges*²⁹.

Philippe Destatte
@PhD2050

²⁹ Philippe DELMAS, *La maître des horloges, Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacobs, 1991.