
Les considérations nombreuses relatives à « la bonne gouvernance » qui font suite aux affaires politico-judiciaires qui ont frappé la Wallonie embrouillent assurément le citoyen sur ce qu'est la gouvernance.

Ce que nous voulons montrer ici, c'est que la gouvernance est à la fois un principe et un modèle opératoire pour piloter la société. Il s'agit donc avant tout d'une grille de lecture ⁽¹⁾.

1. Un principe

Contrairement à l'opinion généralement répandue, le concept de gouvernance s'est forgé dans les milieux plutôt alternatifs du Club de Rome et du PNUD que dans ceux de l'économie et de la finance globales.

Dès 1991, le Club de Rome a défini la gouvernance comme un mécanisme de commande d'un système social et ses actions en vue de fournir de la sécurité, de la prospérité, de la cohérence, de l'ordre et de la continuité au système. Alexander King et Bertrand Schneider y 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 ⁽²⁾. Ainsi, la gouvernance inclut le 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 ⁽³⁾. Comme l'indique James Rosenau, 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. Ainsi, une définition de la gouvernance devrait tenir compte de ces dimensions : *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 centraux dans ce processus* ⁽⁴⁾.

(1) voir le petit livre utile de Philippe MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, coll. *Que sais-je ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2003. – et aussi Patrick LE GALES, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, coll. *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, 2006.

(2) Alexander KING et Bertrand SCHNEIDER, *The First Global Revolution : A Report of the Council of Rome*, p.181-182, New-York, Pantheon Books, 1991. Cité dans James N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World...*, p. 145.

(3) James N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, p. 145, Cambridge University Press, 1997.

(4) Steven A. ROSELL ea, *Governing in an Information Society*, p. 21, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1992. Cité par J.N. ROSENAU, *op. cit.*, p. 146. – On trouvera une critique des conceptions de James N. Rosenau sur la

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) avance – dès son deuxième rapport en 1991 – 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'Etat, figure dans le *Rapport mondial sur le Développement humain* ⁽⁵⁾. 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. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations* ⁽⁶⁾.

2. Un modèle

Loin de constituer une « usine à gaz dont on aurait perdu la clef », ainsi que l'observait un jour le publiciste Laurent Rucquier, un modèle de la gouvernance s'est imposé comme grille de lecture du monde contemporain. Ce modèle ne doit pas nous étonner. Ainsi le modèle des trois ordres du système féodal, élaboré par Georges Duby à partir des sources médiévales et notamment Adalbéron de Laon ⁽⁷⁾, celui des trois états de l'Ancien Régime français dû à René Rémond ⁽⁸⁾, constituent des exemples intéressants pour appréhender les relations complexes en quête permanente d'équilibre, entre les institutions et la société. On sait également que le philologue comparatiste Georges Dumézil (1898-1986) a montré, à partir de travaux sur les mythes anciens, que les sociétés étudiées y étaient souvent représentées dans une logique trifonctionnelle : une fonction du sacré et de la souveraineté, une fonction guerrière ainsi qu'une fonction de production et de reproduction ⁽⁹⁾.

gouvernance, l'Etat et la société civile dans Jean-François THIBAUT, *As If the World Were a Virtual Global Policy : The Political Philosophy of Global Governance*, p. 1, Ottawa, 2001. <http://www.theglobalsite.ac.uk>. 17/02/02.

(5) 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-Bruxelles, De Boeck-Larcier, 1999.

(6) 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 est 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 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 et 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.

(7) Georges DUBY, *Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Paris, Gallimard, 1979.

(8) René REMOND, *L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 64sv., Paris, Seuil, 1974.

(9) Georges DUMEZIL, *Jupiter, Mars, Quirinus*, Paris, Gallimard, 1941.

Le modèle du PNUD articule l'Etat, le secteur privé et la société civile comme trois piliers 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'Etat 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 vues dynamiques et divers* ⁽¹⁰⁾.

Dans son analyse, le PNUD souligne qu'aucun des trois domaines n'est porteur de la bonne gouvernance et ne pourrait la détenir seul. Celle-ci se déploie, en effet, au delà des fonctions de chacun d'eux et relève de leur rencontre et de leur interaction. *De fait*, écrit le directeur de la Division du Renforcement de la Gestion et de la Gouvernance du PNUD, *favoriser l'interaction entre ces trois piliers est l'essence même de la bonne gouvernance. Le ou les acteurs qui travaillent à la rencontre entre l'Etat, le secteur privé et la société civile sont les clés de la bonne gouvernance. Mais il faut une diversité quant aux rôles, à la capacité et à la vision de ces acteurs. Ainsi, certains pays peuvent être riches de capacités individuelles mais manquer de capacité collective. Chaque pays doit trouver un juste équilibre entre les trois piliers pour arriver à un développement efficace axé sur la population* ⁽¹¹⁾.

L'Organisation de Coopération et de Développement économiques a développé cette vision de la gouvernance comme incitant de pratiques démocratiques dans le tiers-monde et comme facteur d'émergence de sociétés civiles locales - ou en tous cas d'organismes qui pouvaient en être porteurs.

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 ⁽¹²⁾. Cette façon de voir le concept permet d'échapper à une vision par trop économiste et de le rendre opératoire pour aborder clairement la question de la place de l'Etat dans la gestion du territoire. Même s'il change profondément la nature de la relation entre les citoyens et l'Etat, le concept de gouvernance

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

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

(12) Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALES dir., *Villes en Europe*, p. 38, Paris, La Découverte, 1997.

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. Il ne s'agit pas en effet, *d'appliquer un modèle fonctionnaliste du changement dans lequel un processus de gouvernance viendrait suppléer des institutions incapables de gérer des problèmes nouveaux, d'assurer une intégration sociale, d'offrir une identité à leur population, et aboutirait à un nouvel arrangement institutionnel, inscrit dans un nouveau mode de gouvernance, un nouveau gouvernement*⁽¹³⁾.

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⁽¹⁴⁾. 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⁽¹⁵⁾.

L'implication de la société civile dans le débat sur les enjeux internationaux ne date pas d'aujourd'hui. Le rôle des acteurs non étatiques dans le domaine de la démocratie s'est en effet largement manifesté à l'époque contemporaine, que l'on songe à la campagne transatlantique pour l'abolition de l'esclavage dès le XVIIIème siècle⁽¹⁶⁾, de l'aide humanitaire⁽¹⁷⁾, de l'émancipation féminine ou du mouvement ouvrier au XIXème siècle. De même, la prise en compte de ces acteurs par les institutions internationales n'est-elle pas neuve : la Société des Nations avait, durant l'Entre-deux-Guerres, fait de l'implication du monde associatif un de ses principes⁽¹⁸⁾. Ainsi, la SDN avait contribué à créer une Union internationale des Associations qui s'efforçait de faire pénétrer dans le grand public les idéaux de l'organisation. Cette Union comportait en 1932 trente-cinq sections nationales. La Section belge avait son siège au Palais d'Egmond à Bruxelles⁽¹⁹⁾. C'est un peu la même philosophie qui a animé les initiateurs de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, signée à Strasbourg en 1986 et entrée en vigueur en 1991⁽²⁰⁾.

Cette nouvelle capacité des populations d'exprimer leurs attentes en se manifestant sur de nouvelles tribunes, James N. Rosenau la voit comme une tendance centrale dans l'émergence d'un système politique global. Cette aptitude n'a pas surgi soudainement. Elle trouve son origine dans une série de facteurs liés au monde actuel – et en particulier à l'interdépendance –, tels que le développement de l'éducation, l'écoute de la radio et le suivi des émissions télévisées, notamment au niveau mondial, le développement des ordinateurs, etc. Ces facteurs ont accru les facultés d'analyse et d'impli-

(13) Olivier BORRAZ, *Gouvernement et gouvernance, état des connaissances et résultats préliminaires*, p. 8, Département des Sciences de l'Homme et de la Société, Centre de Sociologie des Organisations, http://www.cso.edu/rec_borraz.htm, 19 p., 1999.

(14) Martine BARTHELEMY, *Les associations et la démocratie : la singularité française*, dans *Université de tous les savoirs, Qu'est-ce que la société ?*, sous la direction d'Yves MICHAUD, p. 423-422, Paris, Odile Jacob, 2000.

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

(16) Jan Aart SCHOLTE, *Global Civil Society : Changing the World ?...*, p. 13.

(17) Notamment la création de la Croix-Rouge par Henri Dunant en 1863 qui organisa la conférence de Genève (1863-1864) qui réunit des représentants issus de quatorze pays.

(18) Steve CHARNOVITZ, *Two Centuries of participation : NGOs and international governance*, dans *Michigan Journal of International Law*, 1997, cité dans Pierre JACQUET, *La gouvernance globale à l'épreuve des contestations*, dans *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies* (Ramses), p. 74, Paris, Institut français des Relations internationales, Dunod, 2001.

(19) Raoul COUVREUR, *La Société des Nations, Origine, But, Organisation, Action, Œuvre accomplie, Perspectives d'avenir*, p. 28, Bruxelles, A. De Boeck, ca 1932.

(20) *Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales*, Strasbourg, 24 avril 1986. <http://conventions.coe.int/treaty/... 14/02/01>.

cation des citoyens et leur ont donné, voire rendu, une capacité et donc une légitimité à intervenir dans la complexité du monde moderne. Cette tendance pose dès lors toute la question de la participation réelle de la société civile et de son association au processus de gouvernance ⁽²¹⁾.

Conclusion : conserver au politique une place central dans la gouvernance

L'historien Pierre Rosanvallon a mis en évidence la démultiplication des niveaux de représentation dans les sociétés contemporaines. Ainsi que le note le directeur de recherches à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, *les représentants du peuple sont certes d'abord ceux qu'il a élus. Mais pas uniquement* ⁽²²⁾. Rosanvallon distingue en effet la représentativité fonctionnelle et la représentativité procédurale. La première trouve sa légitimité dans les textes de lois et les Constitutions, c'est le cas d'un juge constitutionnel. La seconde est le fruit de *l'onction électorale*. Si l'on n'a souvent reconnu que la représentativité procédurale – celle des élus –, Rosanvallon relève que *la perspective d'une souveraineté complexe rompt avec cette approche, en faisant de la reconnaissance du pluralisme représentatif la clef d'un type de gouvernement plus fidèle et plus attentif à la volonté générale* ⁽²³⁾.

On peut s'interroger, comme le fait l'auteur de *La démocratie inachevée*, pour savoir si cette conception n'est pas un coup porté à la souveraineté du peuple et, de là, aux élus consacrés par les urnes. Pour lui, ce n'est pas le cas, d'une part, parce que le rôle joué par les partis politiques peut créer une représentation au second degré de même nature pour un parlementaire et pour un juge. D'autre part, parce que la légitimation électorale constitue *la clef de voûte de l'édifice* ⁽²⁴⁾. Pierre Rosanvallon conçoit la perspective d'une démocratie plurielle à partir de la démultiplication des formes de représentation, conjuguée à la dimension du temps porteuse d'histoire et d'identité pour la société : *Cela permet, une fois encore, d'appréhender dans des termes rénovés la question des rapports entre droit et démocratie, pouvoir judiciaire et pouvoir législatif. Au lieu de les considérer comme antagoniques ou même, plus positivement, comme des puissances heureusement appelées à se contenir mutuellement, il est possible de les penser dans un cadre unifié : le droit constitutionnel relève par exemple d'une temporalité longue de la démocratie, alors que les décisions du pouvoir exécutif ou les formulations du législatif s'inscrivent dans des cycles plus courts* ⁽²⁵⁾.

Mais il y a plus. Considérant que l'impératif démocratique doit prolonger son action au niveau universel, Pierre Rosanvallon voit la démocratie déborder le cadre national et investir l'espace public mondialisé, entraînant des formes de contrôle nouvelles : *L'espace de l'émancipation se trouve partiellement et conséquemment élargi. La formation, certes difficile, de normes internationales en matières de droits de l'homme en témoigne. Le mouvement est maintenant lancé, aussi irrémédiable que celui du suffrage universel au XIXème siècle* ⁽²⁶⁾.

(21) James N. ROSENAU, *Citizenship in a Changing Global Order*, dans James N. ROSENAU et Ernst-Otto CZEMPIEL, *Governance without Government...*, p. 293-294. – James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics...*, p. 380-381.

(22) Pierre ROSANVALLON, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, coll. *Bibliothèque des histoires*, p. 406, Paris, NRF-Gallimard, 2000.

(23) Pierre ROSANVALLON, *La démocratie inachevée...*, p. 406.

(24) *Ibidem*.

(25) Pierre ROSANVALLON, *La démocratie inachevée...*, p. 413.

(26) Deux remarques importantes : d'une part, Pierre Rosanvallon estime qu'il y a loin de *l'internationalisation croissante des mécanismes de régulation à l'avènement d'une forme de souveraineté supranationale*. D'autre part, Rosanvallon estime que cela ne met pas en cause les nations dont il estime que la disparition n'est pas à l'ordre du jour. *op. cit.*, p. 419.

On le constate, le politique conserve toute sa place dans le nouveau type de gouvernance promu. La vision politique nouvelle qui est la sienne le mène au centre du système, comme facilitateur et organisateur du débat et du mûrissement de la décision entre les acteurs. En cela, il apparaît, comme l'Etat, *en maître des horloges*⁽²⁷⁾.

On le voit, la gouvernance, qui reconfigure le rôle de chacun des acteurs, appelle à la responsabilisation des différentes parties du corps social à l'égard de la chose publique. Ne doutons pas que ce processus, s'il est mené avec détermination, soit porteur d'espoirs pour l'avenir de nos sociétés.

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