

La construction des sociétés civiles et le développement :
entre innovation, subsidiarité et action publique
FRIBOURG, 8, 9 et 10 juin 2011

Gouvernance versus gouvernement
Six propositions dans le champ du développement durable

Catherine Figuière¹ et Michel Rocca²

Mots clés

Gouvernance, gouvernement, société civile, développement durable.

Résumé

Le thème de la gouvernance se caractérise autant par la multiplication des travaux en sciences sociales depuis les années 1990, que par la polysémie du terme. Ce recours immodéré au terme de gouvernance vient le plus souvent entériner, dans une démarche positive implicite, le constat d'une augmentation du pouvoir de nouveaux acteurs issus de la *société civile*. Il convient désormais de mener un questionnement plus normatif de ce type de « pratiques », en précisant quels sont les modes de coordination qui peuvent être qualifiés de « gouvernance » d'une part, et leur capacité à se substituer à des formes plus anciennes de coordination, d'autre part. Réunissant des acteurs issus des institutions, des marchés et de la société civile, la gouvernance ne sera pas considérée comme un nouveau paradigme ayant pour vocation à se substituer au gouvernement.



¹ C. Figuière est Maître de Conférences, habilitée à diriger les recherches en économie à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble, membre du CREG.

² M. Rocca est Maître de Conférences, habilité à diriger les recherches en économie, Doyen de la faculté d'Economie de Grenoble, membre du CREG.

Introduction

Le thème de la gouvernance se caractérise autant par la multiplication des travaux en sciences sociales depuis les années 1990 (Simoulin, 2003), que par la polysémie du terme (Bertrand et Moquay, 2004). C'est en effet pendant la phase d'intensification de la mondialisation que le rôle des Etats est peu à peu remis en cause (Brodhag, 1999 ; Jouve, 2005), à la fois par certains acteurs, mais également par des propositions théoriques dans différents champs disciplinaires, notamment en économie. Ainsi, dans ce champ, plusieurs écoles, standards -de manière normative, « le retrait de l'Etat est souhaitable »- comme alternatives -de manière positive « le pouvoir des firmes multinationales érode celui des Etats-nationaux » (Strange, 1996 ; Lefèvre, 2004)- travaillent sur l'effacement progressif des Etats dans une économie qui se mondialise. C'est dans ce contexte que se développe le recours de plus en plus systématique au terme de *gouvernance*, qu'elle soit qualifiée de « globale », de « locale » voire de « territoriale », sans oublier la gouvernance d'entreprise ou « *corporate governance* ». Comme tout terme en voie de banalisation, il court le risque de perdre son utilité pour le chercheur, à l'instar d'autres items aujourd'hui trop abondamment mobilisés comme « mondialisation » ou « société civile ». A propos de cette dernière, Offerlé (2003 : 5) fait d'ailleurs la remarque suivante, qui se révèle parfaitement transposable à la gouvernance : « nous sommes avec cette expression en face d'une sorte de cas d'école, d'expérience grandeur nature au terme de laquelle une formule, d'abord savante, devient par la multiplication des torsions médiatiques et politiques qu'elle subit un enjeu d'investissements et de luttes sémantiques. Et risque si nous n'y prenons garde, (...) de revenir dans le champ des sciences sociales chargé d'autres significations en incitant à des controverses aussi inutiles qu'infructueuses ».

Ce recours « intempestif » au terme de gouvernance vient le plus souvent entériner, dans une démarche positive implicite, le constat d'une augmentation du pouvoir, et de son exercice, par de nouveaux acteurs, issus en particulier de la *société civile*. Il convient désormais de dépasser ce stade, par le biais d'un questionnement plus normatif sur l'interprétation de ce type de « pratiques »³.

Dans ce contexte, **cette contribution se fixe un double objectif** : préciser quels sont les modes de coordination qui peuvent être qualifiés de « gouvernance » et s'interroger sur la nouveauté de telles pratiques, d'une part, se questionner sur les apports de ces pratiques et leur capacité à se substituer à des formes plus anciennes de coordination, d'autre part. En d'autres termes, la gouvernance peut-elle se substituer au gouvernement, ou s'agit-il plus modestement d'un complément à l'intervention étatique dans une phase de l'histoire du capitalisme au côté d'autres types de coordination.

On comprend, dès lors, que si **la démarche retenue** se situe dans le cadre de l'analyse économique dont sont issus les auteurs, les apports de disciplines « voisines » comme la sociologie, l'histoire, la science politique ou encore le droit, ne pourront être négligés⁴.

³ Depuis 2006 la gouvernance compte même un centre de recherche dédié : créé à l'initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer, l'**Institut de recherche et débat sur la gouvernance** a pour objectifs : ► d'identifier et analyser les pratiques innovantes d'interactions entre les institutions publiques et les acteurs non étatiques (société civile, secteur privé, citoyens...) permettant l'élaboration de régulations efficaces et légitimes au sein de la sphère publique ; ► de croiser et fédérer des approches nouvelles et des propositions allant au-delà du discours dominant, souvent très prescriptif, sur la gouvernance. L'IRG est basé à Paris, avec un pôle à Bogota. L'IRG publie chaque année depuis 2007 « *Les chroniques de la Gouvernance* », recueil d'articles brefs.

⁴ L'un des premiers numéros de revue académique dédié à cette thématique, le numéro 155 de la *Revue internationale des sciences sociales* en 1998, regroupait des sociologues, des historiens et autres politologues.

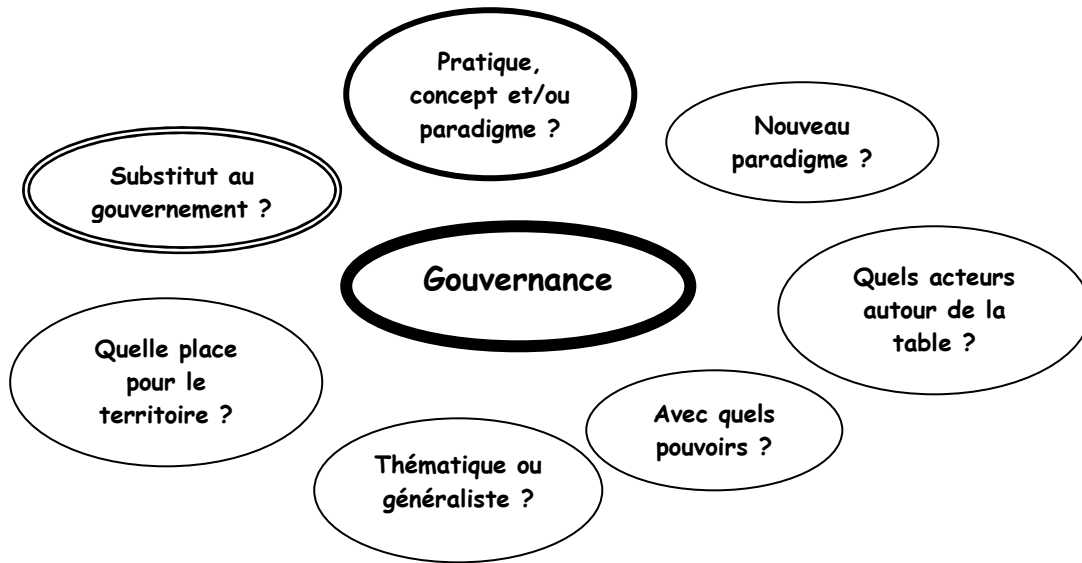
L'option retenue ici de restreindre la réflexion, dans un premier temps de la recherche, au domaine du développement durable (DD) apparaît, par ailleurs, pertinente pour au moins deux raisons : **d'une part**, la « gouvernance » constitue explicitement le quatrième pilier du développement durable pour certains auteurs (Brodagh 1977, 1999 ; Rumpala, 2008 ; etc.). « *Si l'objectif est compréhensible, cette intégration des sphères sociales, économiques et environnementales, le triptyque du DD, pose des problèmes d'ordre méthodologique difficiles, et nécessite de nouveaux cadres de décision que l'on a tendance à proposer comme le quatrième pilier du DD, sous le terme aujourd'hui consacré : **la gouvernance**.* » (gras de l'auteur, Brodagh, 1999). **D'autre part**, cette thématique, en se situant « *à la confluence des forces économiques –puisque'elle est relative soit au fait productif lui-même, soit plus globalement, aux dynamiques de développement- et des forces sociales et politiques – puisque'il s'agit de pointer et d'analyser des formes de relations de coordination entre divers acteurs, visant précisément à orienter ces dynamiques de développement* », (Bertrand et Moquay, 2004, pp 77-78), constitue bien un objet tout désigné pour l'analyse économique de la mise en œuvre d'un développement plus durable.

Si le recours à la notion de gouvernance permet bien de rendre compte de modes de coordination spécifiques, ces derniers ont tendance à être idéalisés par la littérature : la gouvernance est « *un concept qui par ses usages mêmes enchante la réalité plus qu'il ne la décrit* » (Simoulin, 2003 :310). On a souvent tendance en effet à se féliciter que de nouveaux acteurs, issus de la société civile, soient désormais associés au traditionnel diptyque Etat-marché, public-privé. Néanmoins, la présence autour de la table ne constitue en rien une garantie de la symétrie de pouvoir, pas plus que la préservation de l'objectif ultime que constitue l'intérêt général, comme le soulignait Chavagneux dès 1997 (p80) : « *en mettant l'accent sur la multiplicité des acteurs et sur la participation des différentes composantes de la société, la « gouvernance » pose une base de réflexion utile pour la régulation du système économique et politique (...). Pourtant, elle laisse de côté les phénomènes de domination, l'ingouvernabilité de pans entiers de la société (...) le sort de ceux qui n'y participent pas et la finalité globale de la « gouvernabilité » ainsi établie.* »

Dans la mesure où il s'agit ici de rendre compte de la première phase d'une réflexion, **l'organisation du propos** s'émancipera de la grille académique pour s'orienter vers une série de propositions complémentaires dont l'ordre de présentation ne repose pas nécessairement sur une hiérarchie, à l'exception de la première qui porte sur le *statut de la gouvernance* dans les travaux académiques, et du dernier, qui s'interrogera sur la capacité de la gouvernance à se substituer au « gouvernement ». Entre ces deux moments, le propos visera à répondre à quelques uns des questionnements les plus fréquemment soulevés dans la littérature : la gouvernance constitue-t-elle une pratique entièrement novatrice ? Quels acteurs « doivent » être autour de la table pour que le terme de gouvernance puisse être convoqué ? –le propos ne s'interdira pas ici une certaine normativité. Les pouvoirs des différents acteurs en présence sont-ils symétriques ? La gouvernance vise-t-elle à traiter un problème spécifique ou au contraire a-t-elle une vocation généraliste ? Quelle relation la gouvernance entretient-elle avec la notion de territoire ? L'ensemble des réponses apportées devrait permettre à la fois de préciser « l'objet gouvernance » et de progresser dans l'évaluation de sa vocation. La « photo » du texte peut être schématisée par le graphe suivant.

Plus récemment, le numéro 54 de *Droit et Société* en 2003, rassemble des contributions de sociologues, économistes, politologues, anthropologues et juristes.

Grphe 1 Première esquisse du propos



1/ Gouvernance : de la pratique au concept ?

Mobilisé pour décrire de nouvelles pratiques, on peut désormais soutenir que le terme de gouvernance a acquis le statut de concept. Les travaux récents révèlent en effet des lectures théoriques différentes de ce « concept polysémique ». Le choix portera ici sur les propositions faites par une économiste, Baron (2003, 2010), et par un sociologue Simoulin (2003). Tous deux opposent deux appropriations de la gouvernance par des corpus théoriques différents, affirmant par là la nature désormais conceptuelle de la gouvernance. Ainsi, Baron distingue une lecture a-spatiale portée par des travaux anglo-saxons, d'une lecture française fondée sur une tentative d'endogénéisation de l'espace. Simoulin, quant à lui, oppose une vision de la gouvernance en tant que mode de coordination parmi d'autres à un moment donné, à une lecture plus radicale qui voit dans la gouvernance un phénomène totalement novateur révolutionnant le référentiel de l'action publique. Le tableau suivant propose une synthèse des propositions de Baron et Simoulin qui met en évidence le rang de concept auquel peut désormais prétendre la « gouvernance » dans les travaux en sciences sociales. La suite du propos permettra de se positionner par rapport à certains éléments fournis par ces deux auteurs.

Tableau 1 : la gouvernance comme concept

| DEUX APPROCHES DE LA GOUVERNANCE SELON <i>BARON</i> (2003) | |
|---|---|
| Concept a-spatial dans les travaux anglo-saxons | Tentative d'endogénéisation de l'espace dans les travaux français |
| Approche néo-classique | Redéfinition de l'articulation Etat/Marché/Société civile |
| « Bonne » gouvernance définie ex ante | Réflexion sur des formes alternatives à la coordination marchande |
| L'Etat permet d'assurer le bon fonctionnement du marché Public Choice | Les modes de gouvernance : des constructions sociales qui émergent des interactions concrètes spécifiques à chaque situation locale |
| Politique subordonnée aux contraintes de marché et de l'économique | |
| Vision a-politique Le concept de pouvoir est vidé de son contenu | L'économique s'ouvre au pouvoir |

| DEUX APPROCHES DE LA GOUVERNANCE SELON <i>SIMOULIN</i> (2003)⁵ | |
|---|---|
| Un mode de coordination parmi d'autres | Un mode de coordination radicalement nouveau/ nouveau référentiel de l'action publique |
| Apparu pour pallier les défaillances des autres (Etat, marché, associations, etc) | Brouillage des frontières entre les sphères publique et privée |
| Ne modifie pas totalement l'action publique | L'Etat un acteur (certes privilégié) parmi d'autres |
| Peut servir à décrire des pratiques anciennes (donc a-historique) | Transformation de l'action publique dans son ensemble |
| | Ne peut s'appliquer qu'à une situation historique donnée |

Source : à partir de Baron (2003) et Simoulin (2003).

Proposition 1 : la nature des nombreux travaux académiques en sciences sociales sur l'objet « gouvernance » permet d'affirmer sa nature désormais conceptuelle.

2/ Gouvernance : quelle hétéronomie des acteurs ?

Qui dit « gouvernance », dit « coordination » ; qui dit coordination, dit pluralité des acteurs. Dans le cas de la gouvernance, non seulement les acteurs sont « plusieurs » mais ils sont de nature différente, d'où la référence récurrente à l'hétéronomie des acteurs impliqués dans un processus de gouvernance. Mais cette hétéronomie recouvre des réalités différentes selon les auteurs, comme le montrent les quelques citations ci-dessous.

- Pour Benko et Lipietz (1992 : 392) « *toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques* » peuvent être qualifiées de gouvernance.
- Pour Baron (2003 : 337) « *La gouvernance correspond à des modes de coordination associant aux acteurs publics (Etat, collectivités territoriales, etc.) des acteurs privés,*

⁵ Cette distinction s'inspire largement de Jessop (1998 : 31), qui dit se situer dans la seconde acception, mais les contenus des « cases » sont spécifiques à l'analyse de Simoulin.

qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.). »

- Gilly et Perrat (2003 : 5) définissent quant à eux « *la gouvernance locale comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux,...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement.* »
- Dans une démarche « analytique visant à décrire les faits observés », Jaglin (2006) définit le mode de gouvernance comme « *l'ensemble des processus de coordination et d'intégration dont procède une action collective de plus en plus étroitement dépendante de la mobilisation conjointe d'acteurs publics et privés auxquels sont associés, de diverses manières, les usagers* ».
- Pour Jean et Bisson (2008) la gouvernance « *met en scène trois catégories d'acteurs : le pouvoir politique local et ses élus, le pouvoir économique avec les entrepreneurs du secteur privé et la société civile représentée par les citoyens réunis dans différentes associations volontaires et groupes d'intérêts* ». « Le fait social décisif c'est la société civile qui prend conscience d'elle-même. »

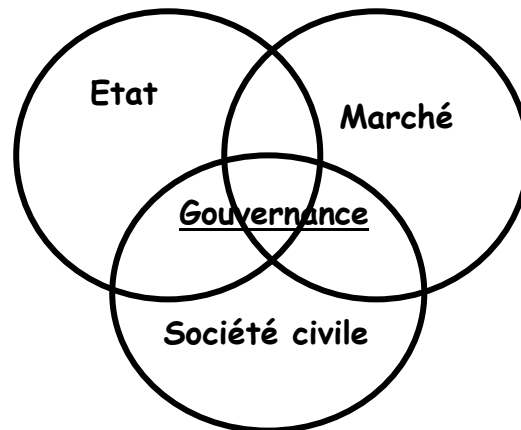
Pour progresser et parvenir à une proposition simple, nous proposons de partir de la question posée par (Baron, 2003 :331) : *«La gouvernance ne permet-elle pas de réintroduire la notion de pouvoir, notamment dans l'analyse économique dont elle avait été plus ou moins évacuée ? »*, et d'y apporter une réponse à la fois affirmative et normative : pour avoir une véritable valeur ajoutée en tant que concept, la gouvernance doit tenir compte de la notion de pouvoir (Perroux, 1962 ; Dockès, 1999). Les économistes qui intègrent le pouvoir à leur analyse⁶ éprouvent le besoin de s'émanciper de la dichotomie privé/public considérée comme trop englobante se rapprochant ainsi au plus près de la proposition faite par Jean et Bisson (2008) mentionnée ci-dessus. En effet, la sphère « privée » est loin d'être homogène puisqu'elle rassemble notamment les entreprises et les usagers. Or analyser les modalités de la gouvernance amène précisément à distinguer les pouvoirs respectifs de ces deux catégories en particulier dans la négociation/coordination⁷. Les partenariats public-privé qui mettent en relation une ou plusieurs entreprises et une ou plusieurs collectivités territoriales seront donc ici écartés de l'analyse. Internaliser la notion de pouvoir à l'analyse et de fait les asymétries qui en découlent, impose bien de s'émanciper de la dichotomie privé/public, pour distinguer les acteurs économiques intervenant sur le marché, des acteurs issus de la société civile. En cela nous rejoignons des auteurs plus préoccupés de « gouvernance globale » comme Godard et Aggeri (2006, p11) qui soulignent qu'« *une telle problématique pose naturellement le problème de savoir quel rôle ont à tenir les divers acteurs. Ils sont tous concernés, mais dans quelle mesure et sous quelles formes ? Et pour faire quoi dans quel champ ? La question se pose particulièrement pour les entreprises. Dans leur diversité de taille et d'activités, elles sont des acteurs essentiels de la vie économique. Faut-il considérer pour autant qu'elles sont en première ligne pour promouvoir le développement durable ? (...)* ». Nombreux sont les auteurs (Beaurain, 2004 ; Mousel, 2005) qui insistent sur les conflits d'intérêt que soulève la participation des entreprises (qualifiées de « proactives ») à la définition des normes qui sont destinées à leur être appliquées.

⁶ Sur la démarche en économie politique se référer notamment à Figuière (2009).

⁷ Chia et alii (2008 : 171) abordent la question du pouvoir sous l'angle du conflit « le processus de gouvernance (...) présente deux faces complémentaires, dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations : une face de nature conflictuelle ; et une face de nature coopérative.

Désormais, dans le cadre de cette contribution, la gouvernance permet de qualifier certaines formes de coordination, plus ou moins récentes, entre membres des trois sphères Etat/ Marché/ Société Civile, comme l'illustre le graphe ci-dessous.

Graphe 2: Les acteurs de la gouvernance



Néanmoins, la diversité des acteurs en présence ne garantit en rien la symétrie de leurs pouvoirs respectifs, de plus, la présence d'acteurs issus de la société civile ne garantit pas leur représentativité.

Pour définir la société civile, la définition de Habermas (1997 : 394) sera retenue dans ce premier temps de la recherche : « [Le cœur institutionnel de la société civile] est désormais formé par ces groupements et ces associations non étatiques et non économiques à base bénévole qui rattachent les structures communicationnelles de l'espace public à la composante "société" du monde vécu. La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent, en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée. Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général. »

Proposition 2 : pour qu'un mode de coordination puisse être qualifié de « gouvernance », trois types d'acteurs doivent être présents autour de la table, représentant l'Etat, le marché et la société civile.

3/ Gouvernance : vers un changement paradigmatique ?

L'hypothèse défendue ici emprunte largement à l'analyse des crises du capitalisme portée par la théorie de la régulation (Aglietta, 1976 ; Pastré, Lorenzi, Toledano, 1980). D'une part, cette approche amène à considérer les moments de crise comme des phases de reconfiguration des rapports de force entre les catégories d'acteurs et des solutions pérennes à la crise du fordisme tardent à se mettre en place. De plus, la crise récente dite des *subprimes* a montré que l'Etat ne tardait pas à être massivement reconvoqué pour apporter les fonds nécessaires au sauvetage des banques privées ou encore pour re-réglementer les secteurs d'où la crise est partie (Rocca,

2011). D'autre part, elle autorise une lecture des flux et reflux du capitalisme sur le temps long. Ainsi, en considérant avec Jessop (1998 : 36) que les trois modes de d'élaboration de l'action publique –hiérarchie, marché, hétérarchie- se combinent avec des pondérations différentes dans le temps, la phase actuelle se caractérise par une remise en cause de l'action étatique (hiérarchie), une relative perte de confiance de la société civile dans les mécanismes de marché, et donc d'un recours plus fréquent à la gouvernance (hétérarchie)⁸. *« Bien des pratiques à présent subsumées sous la gouvernance ont été examinées sous d'autres rubriques : le corporatisme, les partenariats public-privé, les organisations professionnelles, etc. (...) Le recours aux mécanismes dits de « gouvernance » (par opposition aux marchés ou à la hiérarchie) est depuis longtemps très répandu pour la coordination des organisations et systèmes complexes ».*

A partir de là, considérer que l'on assiste à « l'essor du paradigme de la gouvernance » (Jessop, 1998 :31) paraît contradictoire sauf à minorer fortement la définition du concept de paradigme. Or la définition du paradigme retenue dans des travaux antérieurs (Figuière, 2006) fédère des apports de Kuhn (1962) et d'Heidegger. Chez le premier est retenue l'idée d'un ensemble de règles admises et intériorisées comme normes par la communauté scientifique à un moment donné de son histoire pour délimiter et problématiser les faits qu'elle juge digne d'étude. Chez le second, sera reprise l'idée du paradigme comme champ délimité reposant sur un système d'hypothèses dont on n'est pas *a priori* conscient, soit un cadre référent de pensée adapté à un certain état de développement des connaissances.

Les mêmes ambiguïtés peuvent être relevées dans les travaux sur le développement durable. Ainsi pour Huybens et Villeneuve (2004, p4), *« le développement durable (...) est un paradigme : il fait éclater les systèmes de pensées centrés sur l'économie ou sur l'écologie seulement, en y intégrant une dimension humaine et en rendant logique l'idée qu'il faut se préoccuper des trois en même temps »*, sans doute aurait-il été préférable de faire explicitement référence alors au projet d'écodéveloppement de Sachs (1980), car comme le souligne Godard (1998), la version Brundtland du développement durable permet d'intérioriser la contrainte environnementale sans pour autant remettre en cause le paradigme économique en vigueur et ne correspond donc pas à un changement paradigmatique.

En fait dans les grands cycles du capitalisme, l'Etat va s'effaçant puis est reconvoqué par une « grande crise » (Boyer, 2008). Concomitamment, des formes de coordination non hiérarchiques se développent dans les phases d'effacement. L'un des *« facteurs qui a contribué à l'essor de la gouvernance est le cycle des modes de coordination. (...) La redécouverte de la gouvernance pourrait marquer le début d'une nouvelle révolution dans le processus [qui fait varier la pondération des trois modes d'élaboration de l'action publique dans le temps], -simple réaction cyclique aux défaillances antérieures de l'Etat, et plus près de nous, à l'échec du marché. »* (Jessop, 1998 : 35-36). Nous nous positionnons donc dans la première catégorie définie par Simoulin (2003), en considérant que la gouvernance est un mode de coordination parmi d'autres (cf. tableau 1), nous démarquant ainsi de son propre positionnement puisqu'il considère, quant à lui, qu'il s'agit d'une innovation radicale, et par là, constitue en elle-même un paradigme (p 326).

⁸ Theys (2003 : 5) qualifie quant à lui la gouvernance de « boîte à outils de l'interaction non hiérarchique ».

Proposition 3 : La gouvernance n'a pas vocation à se substituer au gouvernement mais à coexister avec lui au même titre que d'autres formes de coordination. Seule la pondération des différents modes de coordination varie dans le temps.

4/ Gouvernance versus régime ? Thématique ou généraliste ?

Ce questionnement a initialement été suscité par les travaux de Froger (2001,2006) sur la gouvernance dans le champ du développement durable. Elle établit un parallèle (2006, p 23) entre les concepts de « régime » (international) et de gouvernance sur lequel il convient de revenir. « *La gouvernance est conçue par certains spécialistes des relations internationales comme un ensemble de règles, de principes et de procédures assurant la régulation d'activités transfrontalières* ». En reprenant une distinction empruntée à Rosenau, Froger propose donc que « *les régimes s'appliquent à des domaines précis, alors que la gouvernance ne se limite pas à des activités spécifiques* ». Cette distinction est loin de faire consensus : les chercheurs qui travaillent sur la thématique de l'eau font par exemple très souvent référence à SA « gouvernance » (Baron et al. 2010 ; Jaglin, 2005, 2006, 2007), il en va de même pour la gouvernance « financière » qui fait l'objet de nombreuses recherches (notamment au CEPII). Simoulin (2003 : 324-325) fait également explicitement référence au concept de régime, mais par le biais de la définition de Krasner, fondée elle aussi « sur un domaine **précis** des relations internationales ». Il distingue le régime de la gouvernance : « *le premier désigne un cadre conventionnel relativement statique, accorde une place importante aux acteurs étatiques et concerne des domaines ponctuels ; au contraire la gouvernance désigne plutôt des processus et des activités (négociation, contractualisation, partenariat, etc.), privilégie les acteurs non étatiques et désigne moins des domaines que des procédures de négociation et de décision* ».

En effet, la gouvernance vient bien qualifier des pratiques de coordination, rassemblant trois catégories d'acteurs (cf. point 2). Or deux de ces catégories d'acteurs sont en général spécialisées : les entreprises qui vont participer à la coordination en vue de la résolution d'un problème d'action collective sont directement concernées par ledit problème (Lefèvre, 2004), les associations d'usagers et autres ONG –représentantes de la société civile- sont elles aussi centrées sur des thématiques précises. Le numéro 922 de Problèmes politiques et sociaux monté par Le Galès en 2006 « *Gouvernance et gouvernement des territoires* » met bien en évidence cette « spécialisation » de la gouvernance à partir des pratiques et expérimentations de la gouvernance. Les pratiques relatées sont circonscrites à des thématiques : la sécurité, l'exclusion, le tourisme dans les stations de montagne, les pôles de compétitivité, etc. Dans ce cadre seuls la collectivité territoriale ou les Etats ont une vocation généraliste.

Donc, en désaccord avec Froger (2006) qui soutient que la gouvernance, contrairement au régime, serait généraliste, nous considérons ici qu'une gouvernance est une forme de coordination *ad hoc* qui se met en place, le plus souvent, pour répondre à un problème d'action collective précis, ponctuel ou non, générant des pratiques de coopération plus ou moins institutionnalisées, pérennes ou non, en fonction de la nature du problème. Cette proposition rejoint celle de Hewitt de Alcantara qui, dès 1998, (p109) faisait référence à l'exercice de l'autorité **dans un domaine donné**. On peut remarquer que cette acception de la gouvernance est largement compatible avec la notion de « projet » telle que la définissent Boltanski et Chiapello (1999 : 157) : « *le projet rassemble temporairement des personnes très disparates et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles* ».

Proposition 4 : La gouvernance ne se substituant pas au gouvernement, elle n'a pas une vocation « généraliste », mais se met en place afin de résoudre un problème d'action collective précis. Elle est donc « thématique », à l'instar du concept de « régime ». Dédiée à la résolution de ce problème, la coordination qui se met en place n'a pas forcément vocation à être pérenne, contrairement au régime.

5/ Gouvernance et territoire : une relation de « proximité » ?

D'une part, le territoire apparaît comme un lieu particulièrement pertinent de mise en œuvre de la gouvernance telle qu'elle est définie ici. D'autre part, le développement durable, au niveau des territoires fait souvent l'objet de la mise en place d'une ou plusieurs gouvernances (s). C'est pourquoi l'angle d'attaque retenu dans le cadre de cette analyse concernera les méthodes d'appropriation du développement durable par les territoires, notamment par le biais des Agendas 21, dont le texte fondateur fait explicitement référence à « *l'implication et l'organisation du public* » (ICLEI⁹).

Par ailleurs, la réflexion qui est menée ici est largement soutenue par une approche territorialisée du développement durable (Figuière et Rocca, 2008 ; Figuière, 2009), le territoire étant considéré comme l'une des « briques de base » pour la mise en œuvre de ce dernier Theys (2002 : 3). En effet, quel que soit le niveau concerné par la prise de décision -et certains objets appellent nécessairement une vision globale-, la transcription en mesures concrètes et, par suite, l'application de ces mesures, impliquent le plus souvent de très petits échelons territoriaux. En cela, nous rejoignons les analyses des auteurs qui soulignent la centralité des territoires dans l'applicabilité du DD (Vivien et Zuindeau, 2001 ; Theys, 2000 ; Zuindeau, 2000, 2005, 2010), et nous nous situons dans la seconde catégorie de travaux sur la gouvernance identifiée par Baron (2003) (cf. tableau 1) et fondée sur l'endogénéisation du territoire.

De plus, le territoire offre le double avantage d'être à la fois un « construit » social produit d'une histoire (Laganier et alii, 2002), tout en étant lui-même « acteur » de la mise en œuvre du développement durable. Néanmoins, sa prise en compte ne va pas sans poser problème. Ainsi, Vivien et Zuindeau (2001), distinguent deux démarches qui cherchent à intégrer la dimension territoriale aux travaux sur le DD : une démarche « par le global » et une autre « par le régional »¹⁰.

La systématisation de l'idée que le global est l'espace des problèmes, le local celui des solutions -synthétisée par le slogan « Think Global, Act Local »-, apparaît en effet trop réductrice dans la mesure où elle conduit à penser une secondarité peu probante du local sur le global. C'est pourtant bien l'articulation du global et du local qui doit être repensée en répondant notamment à l'interrogation suivante : Comment de grands objectifs communs fixés collectivement sont-ils « déclinés » pour être mis en œuvre selon des modalités particulières ? On voit bien ici que l'emboîtement des différents niveaux territoriaux est

⁹ ICLEI : Association internationale des gouvernements locaux pour la durabilité (Emelianoff, 2010).

¹⁰ Tout en soulignant la complémentarité de ces démarches, ils concluent sur la nécessaire mais difficile articulation entre les différents niveaux territoriaux, comme l'avaient fait avant eux Calame et Talmant (1997, p 167 et suivantes).

directement concerné¹¹ : les communautés internationales puis les Etats dans les négociations internationales, puis les différents niveaux infranationaux pour les arbitrages nationaux... Comme le souligne Lévesque (2007, p 21) « *le local et le global ne sont pas extérieurs l'un à l'autre (...) ce qui nous importe c'est de comprendre comment l'économie globale s'enracine, de multiples manières dans les structures territoriales historiques, comment, en permanence, le global se nourrit du local en le transformant* ». Il apparaît donc clairement qu'un projet de DVD ne peut faire l'économie de la réflexion sur cette articulation entre le global et le local. Si les politiques et actions portées par le local en matière de DD ne peuvent être interprétées sans référence aux contextes globaux, à l'inverse, les approches globales ne peuvent se construire sur la négation des spécificités locales.

La centralité des territoires ne va néanmoins pas sans poser quelques problèmes. Denis (2008 :50) mentionne notamment les conflits inhérents à l'aménagement du territoire, en particulier à cause du syndrome NIMBY (Not in my back yard). « *Tout projet de quelque importance est donc confronté à un ou des « publics » constitués généralement d'associations et d'élus locaux. C'est par cette confrontation publique forcée entre les projets contestés et leurs « publics » que l'on peut dire que l'aménagement du territoire est, depuis une dizaine d'année, « entré en politique » : il est devenu un enjeu politique appelant des réponses politiques.* » Godard (1996, 2005) manifeste le même type de craintes quant au développement de gouvernances territoriales qui pourraient rentrer très rapidement en conflit à la fois sur un même niveau entre des territoires voisins mais également entre les niveaux territoriaux. Ces remarques nous amènent assez directement à notre dernier point qui va s'interroger sur les capacités de la gouvernance à préserver l'intérêt général.

Proposition 5 : la gouvernance permet l'endogénéisation du territoire, et par là de ses acteurs de différentes natures, au processus de construction de l'action collective dans le champ du développement durable.

6/ Propos conclusif : Quid de l'intérêt général ?

Après avoir fait des propositions visant à préciser une acception de la gouvernance, reste à s'interroger sur sa capacité à garantir l'intérêt général, primat de l'action collective. En effet, comme le souligne très justement Denis (2008 : 9-10) : « *Dans un contexte démocratique de fort pluralisme, le monopole étatique sur la définition de l'intérêt général se trouve contesté de toute part (...). En assimilant l'Etat-nation (et ses représentants) à un acteur parmi d'autres, en ouvrant grand la porte aux revendications particularistes, en démultipliant les niveaux de gouvernance impolitique, n'y a-t-il pas un risque de voir émerger une définition cacophonique, contingente et instable de l'intérêt général, sans cesse contestée et soumise aux pressions des intérêts les mieux organisés ? Ne constate-t-on déjà sa dilution dans une myriade d'intérêts généraux parfois contradictoires (local, communautaire et même intergénérationnel) ?* ».

Afin de situer les limites de la gouvernance en matière de garantie de l'intérêt collectif, nous nous appuyons sur les doutes manifestés par des auteurs issus de disciplines variées, en majorité juristes et politologues.

¹¹ Mancebo (2007) parle des « territoires pertinents **de l'action** ».

- En 1985, Chevallier, juriste et politologue, constate déjà que « *le thème de la participation est venu relayer (...) celui de l'intérêt général. (...). Il s'agit désormais de fonder les systèmes de pouvoir existants non plus sur un principe transcendant, mais sur une pratique démocratique ; la légitimité ne vient plus du sommet, de l'institution, mais de la base, des membres. Loin d'être incompatible avec l'idéologie de l'intérêt général, l'idéologie de la participation ne fait que confirmer et accentuer une évolution qu'elle avait déjà connue : (...) il faut désormais obtenir l'adhésion des membres en leur donnant un rôle actif dans l'élaboration des décisions* ».
- En 1998, le juriste J.M. Pontier soulignait également en 1998 que « *la consultation affecte la prise de décision dans un sens qui peut être défavorable à l'intérêt général, et cela pour deux raisons.* » 1/ la consultation reflète le point de vue des groupes qui participent, mais la volonté de consensus que sous-tend la consultation peut se faire au détriment de l'intérêt général, passé au second plan du débat. 2/ cette consultation ouvre la porte à la « tyrannie de la technicisation », via le rôle prédominant des experts.
- Leclerc et Beauchemin (2002 : 30) s'interrogent également : « *si la définition de l'intérêt public échappe à la sanction d'une sphère publique capable de parler au nom de tous, n'est-il pas à craindre qu'elle ne soit plus déterminée que par les volontés des regroupements d'acteurs arc-boutés chacun à sa propre définition du bien commun ?* »
- Ascher, urbaniste, (2007 : 95) insiste quant à lui sur les limites de la démocratie participative : « *accepter que des décisions soient confiées à un groupe de citoyens qui « participent », alors que ces citoyens ne sont pas élus par l'ensemble des autres citoyens, est une remise en cause de la démocratie représentative et fait émerger de fait un droit collectif pour ceux qui participent.* » Cette remarque peut être complétée par une interrogation sur l'inégale capacité à participer des différentes catégories de citoyens.

A travers ces quelques prises de position, on voit bien que la « réalité enchantée » de la gouvernance n'emporte pas l'adhésion systématique car, comme tout mode de coordination, il comporte ses limites. Mais les doutes quant à la capacité de celui-ci à garantir l'intérêt général sont suffisamment conséquents pour militer en faveur de la nécessité du maintien d'une combinaison des différents modes de coordination. La crise économique que traverse l'ensemble des pays avancés est d'ailleurs en train de remettre au goût du jour l'intervention étatique comme en attestent par exemple, le moratoire sur le nucléaire lancé par la chancelière allemande suite à l'accident de Fukujima, ou la prime pour les salariés des entreprises distribuant des dividendes en hausse, initiée par le président de la République française pour relancer le pouvoir d'achat.

Proposition 6 : La gouvernance générant des compromis entre les acteurs en présence, entérine les asymétries de pouvoirs entre ces acteurs. En cela elle ne garantit pas nécessairement l'intérêt général qui doit donc être préservé par la forme hiérarchique de l'élaboration de l'action publique. En d'autres termes, dans le cadre d'une démocratie mature (et donc complexe) la gouvernance a vocation à compléter le gouvernement, la démocratie participative accompagnant ainsi la démocratie représentative sans s'y substituer.

Bibliographie

- AGLIETTA M. (1976) Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis, Calmann-Lévy, Paris, 334p.
- ASCHER F. (2007) *La société évoluée, la politique aussi*, Odile Jacob, Paris, 312p.
- BARON C. (2003) La gouvernance : débat autour d'un concept polysémique, *Droit et Société*, n° 54, 329-351.
- BARON C. et alii (2010) Gouvernance hybride et viabilité des grands périmètres irrigués au Niger, *Mondes en Développement*, n° 151, 51-66.
- BEAURAIN C. (2004) Gouvernance environnementale locale et comportements économiques : un nouvel éclairage sur l'articulation du temps et de l'espace, *Revue Développement Durable et Territoires*, Dossier 2 « Gouvernance locale et Développement durable », novembre, 16p.
- BENKO G., LIPIETZ A. (1992) Des réseaux de districts aux districts de réseaux, in Benko et Lipietz (dir) *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- BERTRAND N., MOQUAY P. (2004) La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Economie Rurale*, n°280, 77-95.
- BOLTANSKI, L. et CHIAPPELLO E. (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, coll. NRF, 843p.
- BOYER R. (2008) Une crise tant attendue. Leçons d'histoire pour économistes, *Prisme*, Centre Cournot pour la Recherche en Economie, n°13.
- BRODAGH C. (1997) Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale, *Pouvoirs locaux*, n°34, 27-33.
- BRODAGH C. (1999) Le développement durable et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France in Sedjari A. (dir) *Aménagement du territoire et développement durable. Quelle intermédiation ?*, l'Harmattan, 31-56.
- CALAME P. et TALMANT A. (1997). *L'Etat au cœur. Le Meccano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer, Paris, 212p.
- CHAVAGNEUX C. (1997) Les institutions internationale et la gouvernance de l'économie mondiale, in CEPII, *L'économie mondiale 1998*, Coll. Repères, La Découverte, Paris.
- CHEVALLIER J. (1985) *Eléments d'analyse politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 285p.
- CHIA E., TORRE A., REY-VALETTE H. (2008) Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Norois*, n°209, 167-177.
- DENIS B. (2008) L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, 118 p.
- DOCKES P. (1999) *Pouvoir et autorité en économie*, Economica.
- EMELIANOFF C. (2005) Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?, *Développement durable et territoires*.
- EMELIANOFF C. (2010) Les agendas 21 locaux, in Zuindeau (Dir.).
- FIGUIERE C. (2006) Sud, développement et développement durable : l'apport de l'économie politique, Dossier «L'Afrique face au développement durable », *VertigO*, vol 7, n°2.
- FIGUIERE C. (2009) *Intégration régionale, développement durable : quelle économie politique ?*, Habilitation à Diriger les Recherches, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 103p.
- FIGUIERE C. et ROCCA M. (2008) Un développement véritablement durable : quelle compatibilité avec le capitalisme financier ? (2008), Communication au colloque international organisé par le CLERSE, *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension*, Lille, novembre, 20p.
- FROGER G. (2001) *Gouvernance et développement durable*, Helbing Lichtenhahn.
- FROGER G. (2006) Signification et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable, *Mondes en Développement*, n°136, 11-28.
- GILLY J.P. et PERRAT J. (2003) La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale, *Cahiers du GRES*, n°2003-5, mai, 14p.
- GODARD O. (1996) Le développement durable et le devenir des villes ; bonnes intentions et fausses bonnes idées, *Futuribles*, mai, n°209, 29-35.
- GODARD O. (1998) L'écodéveloppement revisité, *Economies et Sociétés*, Série F, n°36, 213-229.
- GODARD O. (2005) Du développement régional au développement durable : tensions et articulations, *Cahiers de l'Ecole Polytechnique*, n°2005-016, mai, 13p.
- GODARD O. et AGGERI F. (2006) Les entreprises et le développement durable, *Entreprises et histoire*, n°45, 6-19.
- HABERMAS J. (1997) *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, Paris, coll. NRF Essais, 554p.
- HEWITT DE ALCANTARA C. (1998) Du bon usage de concept de gouvernance, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, 109-118.

- HUYBENS N. et VILLENEUVE C. (2004) La professionnalisation du Développement Durable : au-delà du clivage ou de la réconciliation écologie-économie, *VertigO*, Volume 5, n°2, 11p.
- JAGLIN S. (2005) La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne, in Bacqué M.H. et alii (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 271-291.
- JAGLIN S. (2006) Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne, in FISETTE J. (dir.), *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Presses de l'Université d'Ottawa.
- JAGLIN S. (2007) Décentralisation et gouvernance de la diversité. Les services urbains en Afrique anglophone, in Fourchard L. (dir.) *Gouverner les villes d'Afrique : Etat, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, Karthala/CEAN, 21-34.
- JEAN B. et BISSON L. (2008) La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales, *Revue canadienne des sciences régionales*, XXXI :3, 539-560.
- JESSOP B. (1998) L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, 31-49.
- JOUBE B. (2005) La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue française de science politique*, n°, vol55, 317-337.
- KUHN T.S. (1962) *La Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion (Champs), 1983.
- LAGANIER R., VILLALBA B., ZUINDEAU B. (2002) Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire, *Revue Développement Durable et Territoire*, 1er septembre, 13p.
- LECLERC K., BEAUCHEMIN J. (2002) La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général, *Lien social et Politiques*, n°48, 35-52.
- LEFEVRE M. (2004) Les firmes multinationales face au risque climatique : sauver le capital en sauvant la terre ?, *VertigO*, n°2 septembre.
- LE GALES P. (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, n°1, 55-95.
- LE GALES P. (2006) Gouvernement et gouvernance des territoires, *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, 119p.
- LEVESQUE B. (2007) Economie plurielle et développement territorial dans la perspective du développement durable, *Etudes théoriques du CRISES*, UQAM, n° ET0705.
- LORRENZI, J.H., PASTRE O. et TOLEDANO J. (1980) *La crise du XXème siècle*, Economica, Paris.
- MANCEBO F. (2007) Le développement durable en question (s), *Cybergeo : European Journal of Geography*, doc 404.
- MOUSEL M. (2005) Le pilotage du développement-durable, *Mouvements*, n°41, 43-52.
- OFFERLE M. (2003) La sociétés civiles en question, *Problèmes politiques et sociaux*, n°888, 124p.
- PERROUX F. (1963) *Pouvoir et économie généralisée*, Presses universitaires de Grenoble, (1975), 605p.
- PONTIER J.M. (1998) L'intérêt général existe-t-il encore ?, *Rec. Dalloz*, n° 35, p327.
- ROCCA M. (2011) Crises, intervention publique et ordre économique : l'actualité des enseignements de la crise américaine de 1933, in Diemer A. et Dozolme S. (dir.) *Les enseignements de la crise des subprimes*, Editions Clément Juglar, 91-99.
- RUMPALA Y. (2008) Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance, *VertigO*, vol.8 n°2, 20p.
- SACHS I (1980) *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Les Editions Ouvrières, 140 p.
- SIMOULIN V. (2003) La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne, *Droit et Société*, n°54, 307-328.
- STRANGE, S. (1996) *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 218p.
- THEYS J. (2000) Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments, in Développement durable, villes et territoires, *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique*, n° 13, 9-36.
- THEYS J. (2002) L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Revue Développement Durable et Territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, 18p.
- VIVIEN F.D., ZUINDEAU B. (2001) Le développement durable et son espace : antécédents intellectuels et questions pour l'avenir, *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 37, 11-39.
- ZUINDEAU B. (Dir) (2000) *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion.
- ZUINDEAU B. (2005) Equité territoriale : quelles lectures par les théories du développement durable, *Reflets et Perspectives*, n° 4, 5-18.
- ZUINDEAU B. (Dir) (2010) *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion.