

LA NOTION DE GOUVERNANCE EST UTILE.

Pierre Bauby
Forum de Delphes

La contribution d'Yves Palau permet de mieux cerner les origines et ambiguïtés de la notion de gouvernance, il a raison de mettre l'accent tout à la fois sur les risques qu'il comporte et sur son caractère incontournable. Mais je crois qu'il ne faut pas avoir à son égard une attitude défensive.

Dans son usage des dernières décennies, la problématique s'est développée d'abord en matière de «corporate governance», de ((gouvernement d'entreprise)), afin de prendre en compte les rapports entre actionnaires et managers dans les grandes entreprises par actions. Cette première conception repose sur la conception traditionnelle de la propriété et conduit à définir des mécanismes censés contraindre les dirigeants - considérés comme mandataires des actionnaires - à gérer dans l'intérêt de ceux-ci.

Une seconde conception est née avec l'élargissement de la définition des pouvoirs et du contrôle des dirigeants à l'ensemble de la chaîne de création et de répartition de la valeur, prenant en compte non seulement les actionnaires («shareholders»), mais toutes les ((parties prenantes)) («stakeholders»), fournisseurs, salariés, créanciers, clients, etc., qui concourent à l'organisation productive. Cette problématique repose sur une conception de l'entreprise comme organisation intégratrice reposant sur des relations de coopération de longue durée entre toutes les parties prenantes, qui doivent donc participer à la gouvernance de l'entreprise.

La problématique de la «gouvernance» a ensuite été étendue aux modes de fonctionnement, de pilotage et de contrôle de l'ensemble des institutions, en particulier des institutions politiques. Le terme a été retenu dans les années 1990 pour désigner «l'art ou la manière de gouverner»), dans un contexte de porosité croissante des frontières entre public et privé. Il s'est agi, sous un vocable «nouveau», de promouvoir un mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile et des acteurs économiques privés, en insistant sur les interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales.

Ainsi, pour la Banque Mondiale, l'efficacité de l'action publique renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Si l'économie de marché ne peut exister sans interven-

tion de l'Etat, celui-ci doit renforcer l'action du marché lorsque ce dernier connaît des ((défaillances)) avérées. L'Etat doit respecter les règles de l'efficacité économique.

Mais il existe d'autres approches de la gouvernance qui rejettent tout contenu normatif et qui l'abordent à partir d'analyses en termes de processus et de dynamiques institutionnelles, d'élaboration de modes de coordination. Ainsi, la notion de gouvernance permet d'étudier les interdépendances de plus en plus nombreuses entre les différentes sphères d'action.

La gouvernance renvoie alors à une analyse de la complexification de l'action publique et aux problèmes de coordination qui en résultent dans des environnements fragmentés et incertains. On peut la définir comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement.

Le concept de gouvernance rend compte de la complexité des enjeux qui ont à la fois une dimension territoriale (du local au mondial), une dimension économique (public, privé ou mixte), une dimension sociétale (expression des besoins des usagers par leur participation), une dimension environnementale (rapports à la nature) et une dimension politique (individu-citoyen et société). Entendu comme mode de décision collective élargie, le concept de gouvernance est dès lors fécond pour appréhender la complexification des enjeux, car il renvoie à l'idée d'une action collective, à sa dimension stratégique et aux relations de pouvoir que celle-ci engendre. Aucun autre concept existant ne pouvait en rendre compte.