

La gouvernance et

Cette étude, sommairement ébauchée, de l'idée de gouvernance a été faite après consultation de sites internet, de rapports et du livre de Jean-Pierre Gaudin, directeur de recherche au CNRS et professeur de science politique à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, «Pourquoi la gouvernance ? » Presses de Sciences Po, octobre 2002. Nombre de citations proviennent de cet ouvrage.

L'État, garant de l'intérêt général, ne disparaît pas mais est dilué, revendiqué par tous, démultiplié dans tous les choix locaux.

L'idée de gouvernance met l'accent sur le fait que le monde est désormais moins unifié que fragmenté, polycentrique à l'extrême et ouvert à des affrontements multiples.

La gouvernance

Le mot gouvernance est employé en français, par épisodes, depuis le XIII^e siècle. Longtemps son sens initial fut équivalent à celui de gouvernement. Au XVII^e et au XVIII^e siècle la gouvernance est un élément du débat relatif à l'équilibre entre les pouvoirs royaux et parlementaires.

Pour nombre de nos responsables actuels, - le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en a fait son drapeau dans un livre programme récent - la gouvernance serait le dépassement des politiques antérieures qui auraient montré leurs limites et leurs insuffisances. Ses nouveaux usages seraient plus particulièrement dans deux domaines : l'économie d'entreprise depuis qu'elle est confrontée à la pratique des flux tendus et des sous-traitances généralisées, l'analyse de la décision publique dès lors que le pilotage des politiques s'opère dans des états fédéraux ou à la décentralisation très poussée, dans lesquels les compétences et les initiatives sont fragmentées.

Le Canada, la Belgique, - la région Aquitaine par le lancement en janvier 2003 d'une large enquête auprès des habitants de la Région semble en adopter le principe - pratiquent la gouvernance notamment par l'usage d'enquêtes très larges auprès de publics variés, enquêtes qui vont bien au-delà, dans leur esprit, des enquêtes habituelles d'opinion. On veut en effet obtenir une somme d'indicateurs qui, recoupés, permettront d'établir des projets et de prendre des décisions qui, l'espère-t-on, auront l'agrément du plus grand nombre. En Belgique le gouvernement régional a questionné les Wallons pour élaborer le contrat d'avenir sur trois questions : « *Quelle société pour demain ? Quelle organisation de la cité mettre en place pour assurer le bien-être des habitants ? Quels sont les talents disponibles pour avancer dans cette voie ?* ».

Pour ses adeptes, la gouvernance est un nouveau mode de gouvernement. C'est, déclare Pascal Lamy, commissaire européen, « *un ensemble de transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées* ». Donc un mode de gouvernement qui se veut au plus

près du terrain et de la multitude des partenaires impliqués maintenant dans les processus de décisions, complexes, jusqu'alors chez nous de la compétence de l'État, même si, depuis les lois de décentralisation, les villes et les régions en particulier se sont appropriées des domaines qui lui appartenaient jusqu'alors. « *Quels sont, nous dit encore Pascal Lamy, les niveaux possibles de gouvernance et les niveaux pertinents d'articulation des préférences collectives ? On doit forcément accepter la diversité en la matière. Aujourd'hui, il y a une progression des gouvernances au niveau régional qui est considéré dans les différentes parties du monde comme le niveau le plus pertinent.* »

La gouvernance suggère une critique des modes anciens. L'État, garant de l'intérêt général, ne disparaît pas mais est dilué, revendiqué par tous, démultiplié dans tous les choix locaux ; il a atteint ses limites, notamment dans ses possibilités matérielles et financières d'action ; l'État qui, dans ses pratiques anciennes de pouvoir hiérarchique, a privilégié des rapports de commandement verticaux et descendants, avec une volonté qui s'applique de manière unifiée. L'idée de gouvernance met au contraire l'accent sur le fait que le monde est désormais moins unifié que fragmenté, polycentrique à l'extrême et ouvert à des affrontements multiples. L'État ne peut donc plus assurer ses fonctions traditionnelles parce que ses structures sont trop rigides, ses temps de réaction trop longs, parce que dans certains pays ses structures sont corrompues. Dans son rapport intitulé « *A propos de la politique de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ?* ». Claude Durand - Prinborgne, ancien recteur, affirme que certaines collectivités avancent l'idée « *qu'il serait possible de faire mieux que l'État* ». Il ajoute « *Des collectivités, des élus locaux, des formations politiques formulent des revendications de transferts de compétences de l'État. Ces demandes sont nombreuses, importantes par les compétences mises en cause, souvent largement concordantes ce qui conduit certaines institutions qui pourraient être concernées par de nouvelles répartitions de compétences à s'exprimer, les universités par exemple.* »

Les bases d'analyse sur l'idée de gouvernance convergent pour explorer une seule et même chose : la relativisation de la puissance publique à différents niveaux, local, national

nous

Jean Michel BORDES



et international. Jean-Pierre Gaudin dans *« Pourquoi la gouvernance ? »* nous explique : *« Il y aurait à cela de nombreux éléments explicatifs : une nécessaire adaptation de l'administration au monde de l'entreprise ; une focalisation des politiques publiques sur des clients de plus en plus diversifiés ; une rationalisation des services publics, telle que les prestations deviennent compatibles avec le plafonnement des moyens financiers ; mais aussi un élargissement des procédures de concertation pour débloquer les conflits d'aménagement et d'environnement ; ou encore la nécessité nouvelle, dans la conduite de grands projets d'équipement et de politiques de développement économique local, de recourir à des cofinancements entre opérateurs publics et entreprises... Les développements d'une gouvernance « moderne » renvoient donc de manière convergente aux enjeux gestionnaires des années 1990 et à la diffusion, croissante à l'époque, des formes de partenariat public-privé ».*

Sans aller jusqu'à exclure l'État des procédures préconisées – « Gouverner le mieux qui gouverne le moins » disait Lao Tseu – la gouvernance serait *« tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées »*. Au principe de cette nouvelle action publique, s'il y a moins de commandement central et de hiérarchie que de procédures de négociation, l'ajustement entre acteurs n'en reste pas moins nécessaire. La négociation en réseaux apparaît comme un mode de coordination entre actions, impliquant objectifs et moyens, systèmes de valeurs et logiques d'intérêts. Et cela par des procédures d'interaction et de négociation systématiques. Les enquêtes représentent dans ce contexte une nouvelle forme procédurale de l'action publique. Les règles du jeu sont alors négociées et collectivement élaborées, sans se limiter aux rapports préétablis de dépendance ou de hiérarchie.

Deux grandes références ont inspiré ce renouveau de l'idée de gouvernance. D'un côté une sociologie pragmatique des « ajustements institutionnels multiniveaux » de l'action publique, approfondie par des Européens. De l'autre une approche américaine des

conventions, normes et règles, qui souligne l'importance des accords ponctuels sur lesquels sont basées les coordinations économiques contemporaines. On semble passer actuellement d'une conception hiératique et souveraine des pouvoirs à une vision plus régulationniste, dont l'image contemporaine valorise tout spécialement la négociation explicite, les apprentissages organisationnels et l'ouverture du débat public.

Donc des a priori et une théorisation progressivement élaborés au cours du xx^e siècle. *« Si parfois c'est l'anarchie qui règne, souvent du moins, les sociétés civiles savent s'organiser : ne portent-elles pas des projets locaux pleins de promesses, par delà les décombres de l'autorité centrale ? »* dit Jean-Pierre Gaudin. Il faut gouverner différemment, répond-t-on, *« c'est-à-dire pour l'essentiel en écoutant mieux les associations et les forces sociales »*. En France, ce sont les villes qui ont sans doute développé le plus le concept de gouvernance. *« Concernant les formes de la gestion urbaine, les recherches explorent les conditions des nouvelles négociations explicites entre pouvoirs politiques locaux et nationaux qui ont été amenés à coopérer intensivement par la décentralisation à partir des années 1980. Réseaux d'action publique, participation des associations et surtout « partenariats » public-privé dans la conduite des grands projets d'aménagement, dans la planification urbaine et dans les opérations de développement économique local sont au premier rang des enquêtes ».*

La gouvernance est un appel direct au réalisme de la négociation moderne envisagée, donc dans le cadre du libéralisme mondial ; elle se fait en particulier avec le marché et intègre ses règles. Elle se veut pragmatique et plus morale. La gouvernance est un appel à la responsabilité pour mieux en garantir l'efficacité. Dans le fonctionnement des services publics affrontés au changement, dans l'implication des pouvoirs locaux en voie de modernisation, la responsabilisation à tous les niveaux devient essentielle. Enfin la gouvernance défend le principe d'un nouvel humanisme mondial et d'un ordre politique global.

En 2002, Jean-Pierre Raffarin, peu avant de devenir Premier ministre, dans une surprise générale, a publié un ouvrage intitulé *« Pour une nouvelle gouvernance »*. Dans son propos, une

La gouvernance est un appel direct au réalisme de la négociation moderne envisagée, donc dans le cadre du libéralisme mondial ; elle se fait en particulier avec le marché et intègre ses règles. Elle se veut pragmatique et plus morale. La gouvernance est un appel à la responsabilité pour mieux en garantir l'efficacité.

Dans la perspective de la décentralisation annoncée pour bientôt dans notre pays, qu'en sera-t-il de la place laissée aux syndicats ? On peut s'interroger. Seront-ils considérés comme des forces représentatives partenaires ou noyés dans des ensembles plus vastes, au besoin consultés au moyen d'enquêtes ? On peut craindre qu'il existe dans la gouvernance une certaine suspicion sinon une réelle prévention à leur égard.

distinction fondamentale s'impose à notre auteur, qui vaut une première définition. « *Gouvernement est pour lui un mot qui renvoie à des institutions ; tandis que la gouvernance est d'abord une pratique, ou l'art de gouverner, en somme... Les trois éléments clés de «sa» nouvelle gouvernance sont : d'abord, une valorisation prioritaire des projets locaux par l'État ; puis, une responsabilité politique accrue, en termes d'efficacité ; et, enfin, une meilleure lisibilité des politiques publiques par tous les citoyens... C'est là presque le même triptyque que celui sur lequel trône la gouvernance dans sa version Banque mondiale.* »

Alors, la gouvernance, simple aménagement de pratiques anciennes, un vin nouveau dans de vieilles outres ou une vraie révolution dans les pratiques et les mentalités ? Certains observateurs s'interrogent. Jean-Gustave Padioleau lance la formule imprécatoire des «gogos de la gouvernance» et souligne les incroyables flottements auxquels conduisent les usages les plus actuels de cette terminologie. « *Bien conscient que ce flou a une utilité politique certaine, il montre que la célébration de la local governance est en réalité une machine de guerre contre les politiques publiques nationales de redistribution économique, d'aménagement du territoire ou de transferts sociaux. Les effets de mode et d'habillement ne sont pas totalement innocents.* »

Quelles conséquences pour les syndicats et pour le nôtre en particulier ?

Dans ce contexte, et dans la perspective de la décentralisation annoncée pour bientôt dans notre pays, qu'en sera-t-il de la place laissée aux syndicats ? On peut s'interroger. Seront-ils considérés comme des forces représentatives partenaires ou noyés dans des ensembles plus vastes, au besoin consultés au moyen d'enquêtes ? On peut craindre qu'il existe dans la gouvernance une certaine suspicion sinon une réelle prévention à leur égard. Les pratiques qui se mettent en place actuellement dans l'Éducation nationale, le flou pour ne pas parler de désordre, les non-réponses qu'opposent les services ou les ministres eux-mêmes aux questions que posent depuis plusieurs mois les fédérations et notre propre syndicat, l'appel par certains responsables et à un niveau de décision très déconcentré, à une « libre négociation » des modalités d'organisation de certaines structures, ne pourraient-ils pas être considérés comme des signes annonciateurs sinon comme les prémices de la mise en place des nouvelles pratiques inspirées par la nouvelle gouvernance ? Car « *il est parfois un désordre qui, à la longue peut s'avérer organisateur, créateur d'une architecture nouvelle.* »

Nous devons être sur le qui-vive, anticiper dès maintenant les évolutions annoncées et nous interroger. Ceci est important, sinon vital, pour nos syndiqués et pour notre syndicat, à tous les niveaux.

Nos syndiqués : dans des structures déconcentrées, les personnels de direction pourraient se trouver encore plus seuls face aux niveaux décisionnels multiformes et changeants. Notre syndicat plus que jamais a un devoir de solidarité au plus près du terrain. Il doit étudier les nouveaux modes de gouvernance et insérer ses actions dans des réseaux repensés. Il ne doit pas hésiter à utiliser certains des moyens préconisés dans ce cadre là. Il faut qu'il puisse répondre aux demandes présentées par nos collègues d'information, d'analyse, de réflexion, de formation et de défense dans un contexte décentralisé qui changera la nature des responsabilités, des pouvoirs et sans doute des niveaux d'exigence.

Nos structures régionales : il nous faut nous interroger sur le rôle que vont jouer à l'avenir les sections départementales – si toutefois les départements sont conservés dans leur forme actuelle – et les sections académiques et régionales, dans des régions éventuellement regroupées et aux compétences très étendues. Le rôle de nos responsables académiques dans ces structures décentralisées sera considérablement accru. Mais cela ne sera pas facile tant dans ce domaine, tout comme au niveau local, il faudra qu'ils composent avec un nombre croissant de partenaires. Il devra être repensé. Il faudra les aider dans leurs nouvelles tâches, les encadrer, leur apporter les informations nécessaires, éventuellement les former, en tout cas mener avec eux et à périodes régulières des moments de réflexion commune, coordonner leurs actions.

Nos structures nationales : dans quel contexte, la nature des relations avec l'État étant appelée à changer, l'action des syndicats sera-t-elle concevable ? Quel sera le rôle du national si nombre de procédures ou de décisions, y compris celles qui touchent aux carrières, sont décentralisées ? Le national aura plus que jamais un rôle de pilote et de navigateur. Il devra tenir à la disposition des syndiqués et des cadres un fonds documentaire et une aide individualisée. On pense alors au rôle essentiel des permanents et de la personne chargée au siège de la documentation et de l'actualisation des informations. Le national aura à mener les grandes négociations avec l'État – mais quels domaines conservera-t-il ? –, à former les cadres, à initier à périodes régulières des rencontres et des temps de concertation en commun. Il devra œuvrer sans doute avec plus de force avec son Union, et dans le cadre élargi de l'Europe, afin de répondre aux nouveaux défis.

Les pays anglo-saxons, les états de type fédéral, l'Union européenne et bientôt la France à une plus grande échelle, fonctionnent ou fonctionneront selon les principes de gouvernance. Notre pays lui-même, en proclamant « un projet, un territoire », a déjà inscrit ces principes dans certaines lois votées sous les différents gouvernements de droite comme de gauche. Il est donc important, sinon urgent que nous inscrivions notre réflexion syndicale dans ce nouveau contexte. Sans nul doute, le temps presse !