

# Publictionnaire

*Dictionnaire encyclopédique et critique des Publics*

---

## Gouvernance

**Philippe Hamman**

Référence électronique

Philippe Hamman, Gouvernance. *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*. Mis en ligne le 28 février 2020. Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/notice/gouvernance/>

*Le Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics* est un dictionnaire collaboratif en ligne sous la responsabilité du Centre de recherche sur les médiations (Crem, Université de Lorraine) ayant pour ambition de clarifier la terminologie et le profit heuristique des concepts relatifs à la notion de public et aux méthodes d'analyse des publics pour en proposer une cartographie critique et encyclopédique.

Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr>

---

Cette notice est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 3.0 France. Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/fr/> ou écrivez à Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



# Gouvernance

---

« La gouvernance renvoie à l'ensemble des institutions, réseaux, directives, réglementations, normes, usages sociaux et politiques, et acteurs privés ou publics contribuant à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à sa capacité à diriger, à s'orienter, à fournir des services et à garantir sa propre légitimité. En d'autres termes, cette définition [...] permet de répondre à la question : qui gouverne "quand personne ne gouverne" ? [...] On sait que les gouvernements ne gouvernent pas en permanence. Mais, à l'inverse, il est rare qu'il n'y ait pas de gouvernement du tout » (Le Galès, 2011 : 748, notre traduction).

La problématique est la suivante : gouvernement et gouvernance désignent-ils les deux faces d'une même médaille, et s'agit-il de les aborder comme étant en tension excluante ou en relation permanente, entre souveraineté étatique et réseaux élargis ? Ici la notion de public se révèle centrale, dans sa pluralité et dans les dynamiques de légitimation qu'elle emporte en démocratie : qu'il soit question d'usager ou de citoyen (appelé à être) actif, des rapports public/privé ou entre public et territoire, etc.

## **Du gouvernement à la gouvernance ?**

Il est courant d'évoquer une évolution « du gouvernement à la gouvernance » (par exemple, Le Galès, 1995 ; Roberts, Ravetz, George, 2009 : 266-267) : est-ce à dire que l'on repère un mouvement du premier, qui serait aujourd'hui dépassé vers la seconde, souhaitable et « moderne » ? On associe fréquemment le *gouvernement* avec l'État et son appareil politico-administratif – notamment en France comme garant de l'intérêt général, incarné à travers les services publics (éducation, voirie, Poste...). La *gouvernance*, elle, renvoie usuellement à une structure d'acteurs plus ouverte et plus complexe. D'une part, interagissent des acteurs publics différenciés, avec la montée en puissance des collectivités locales et de leurs compétences après la décentralisation lancée en 1982-1983 en France, ainsi que les agences et structures de développement gravitant autour d'elles. À cela s'ajoute, d'autre part, une diversité d'acteurs privés (y compris des entreprises exerçant des services au public comme l'adduction d'eau ou la collecte des déchets...) et associatifs, là encore en interaction (parfois mandatés par l'État, comme pour le suivi de bénéficiaires dans le domaine social et les quartiers prioritaires de la politique de la ville).

Ceci ne désigne pas une simple opposition entre acteurs institutionnels (dont l'État serait l'idéal-type) et non institutionnels (incarnés par des associatifs, des citoyens mobilisés, etc.). Une telle césure serait statique : au modèle du gouvernement la vision hiérarchique, et à la gouvernance les relations non hiérarchiques. Or, il ne s'agit pas d'avaliser trop rapidement une telle dualité (Hamman, 2019a). Andrew Heywood (1997 : 19, notre traduction) souligne : « La gouvernance constitue un terme plus vaste que celui de gouvernement. De manière générale, le terme désigne les différents moyens par lesquels la vie sociale est coordonnée. Le gouvernement peut ainsi se comprendre comme l'une des organisations participant à la gouvernance ».

En effet, si la gouvernance est associée à une multiplication des acteurs publics et privés présents dans le champ d'action, cela n'est pas synonyme de relations égalitaires. Des asymétries demeurent dans les interactions en fonction des ressources (politiques, économiques, sociales, culturelles...) dont disposent ou non les uns et les autres. Par exemple, si des riverains d'une installation à risque et/ou engendrant des nuisances (usine, incinérateur...) peuvent être associés, *viades* scènes de concertation, à l'entreprise gestionnaire et aux autorités publiques, tous les tenants et aboutissants ne sont pas forcément rendus publics (certaines « installations classées » sont d'ailleurs couvertes par le « secret défense » en France) et il n'y a pas de remise en cause de la compétence décisionnelle, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de démarche participative à proprement parler.

Le rôle de l'expertise dans la décision se dégage corrélativement. Scientifique, professionnelle, citoyenne ou d'usage, l'expertise apparaît centrale à la gouvernance, afin de comprendre la double dimension politique et cognitive des enjeux. Les processus de débat et de décision passent par des temporalités entrelacées. Ces dernières deviennent davantage visibles à partir de la mise sur agenda (politique, économique, social, médiatique, contestataire, etc.) d'une question, qui conduit à la mise en place d'un dispositif de gouvernance visant à explorer des modalités de traitement et à décider de mesures opérationnelles. On ne doit toutefois pas oublier ce qui se joue en amont, à partir de la « découverte » d'un problème, par exemple d'environnement (pollution, risque sanitaire, etc.), entre acteurs institués et instituants, et ceci mobilise particulièrement des ressources d'expertise.

À l'heure actuelle, l'expertise en durabilité urbaine s'impose en particulier à travers l'appel des décideurs à des architectes et paysagistes de renom, qui se veulent un gage de qualité et de visibilité, c'est-à-dire aussi de légitimation de l'action publique, quitte à réduire la dimension participative ou de démocratie locale dans la gouvernance d'un projet. Cela peut être illustré par le cas de la production de l'éco-quartier Danube à Strasbourg, durant les années 2010, où a été retenu le projet de l'architecte-urbaniste Christian Devillers – une « figure » reconnue nationalement par plusieurs prix, dont celui de la Biennale de l'habitat durable en 2006. Cette place prise par des « experts » a pour conséquence que si une activité de simplification – hiérarchisation des enjeux, communication, etc. – permet d'élargir la visibilité publique de ces actions, la complexité et la technicité demeurent présentes. Elles sont le lot quotidien de ces experts qui, tout en œuvrant à les réduire, les donnent aussi à voir, parce qu'elles représentent la source de légitimité de leurs interventions et la valeur des savoir-faire dont ils ont la maîtrise vis-à-vis des élus et des habitants (Hamman, 2019b : 27-31).

Intégrer davantage de publics et de parties n'évite pas des logiques d'exclusion maintenues – voire accrues – de certains acteurs moins dotés que d'autres. C'est le cas quand bien même sont affichés des modes partenariaux – par exemple, lorsque certains collectifs jugés trop contestataires sont mis à l'écart au profit d'associations parfois subventionnées par les collectivités locales. Ce point ressort des mobilisations associatives autour de la réintroduction du tramway urbain à Montpellier et à Strasbourg (Hamman, 2015). Dans le premier cas, une association critique comme le « collectif tramway », qui dénonçait notamment une partie du tracé du réseau, a fait état d'empêchements à participer aux réunions publiques, à être reçue par les élus. Au contraire, dans le second cas, on a repéré des négociations effectives entre la collectivité et l'Association des usagers des transports urbains

de l'agglomération strasbourgeoise (Astus) sur les conditions tarifaires des abonnements, les dessertes et leur amplitude. La fondation de cette association a initialement été suscitée par la Compagnie des transports strasbourgeois elle-même afin de disposer d'un interlocuteur.

On rejoint alors Maurice Blanc (2009 : 208-209), pour lequel « le succès de la notion de gouvernance tient à la prise de conscience tardive que la vision du pouvoir repose sur une fiction » lorsqu'on considère que « dans un gouvernement, un seul acteur est habilité à prendre des décisions » et que « le pouvoir est censé émaner d'un centre unique et être relayé par une chaîne hiérarchique : les fonctionnaires de l'État et les cadres des entreprises ». Cette représentation est davantage une modélisation qu'une réalité, les sciences sociales l'ont largement étayé. D'une part, Anthony Giddens (1990) a souligné que les appareils hiérarchiques, publics ou privés, sont en permanence pris dans des systèmes d'interdépendances grandissantes. D'autre part, la sociologie des organisations a exposé qu'à chaque niveau de hiérarchie, il y a des marges de manœuvre, compte tenu des « zones d'incertitude » des différents acteurs, et qu'entre les niveaux, il faut coordonner les centres de décision entre eux, même s'il y a un centre principal. Ceci conduit à des formes de négociation qui peuvent s'avérer non pas publicisées, mais informelles et non dites (Crozier, Friedberg, 1977 ; Blanc, 2009 : 210-213). Michel Dobry (1986 : 110-112) appuie le rôle des transactions tacites en spécifiant des « transactions collusives », à la fois non verbalisées et intersectorielles, qui établissent un « réseau de consolidation », c'est-à-dire de reconnaissance croisée entre groupes d'acteurs (par exemple, entre décideurs et syndicalistes) et secteurs d'action (par exemple, entre santé et transports, si on pense à l'entretien des routes et leur accidentologie). Pour l'auteur, c'est là « l'une des principales caractéristiques de la plupart des systèmes politiques contemporains, et en particulier des systèmes démocratiques ».

La pluralité de processus et de figures (habitants, consommateurs, citoyens...) qui coexistent conduit aussi à écarter l'idée d'un seul principe de légitimité surplombant. Est remise en cause une lecture du gouvernement dans laquelle l'État serait le seul dépositaire légitime de l'intérêt général et apte, *via* le suffrage universel, à agir pour le bien commun, face aux expressions de la multiplicité des publics concernés et des intérêts individuels et/ou localisés. Ces derniers sont parfois décrédibilisés par les élus au titre de l'effet Nimby (*not in my backyard*, pas dans mon jardin) qu'ils associent aux mobilisations de riverains d'un projet ou d'un équipement dont l'intérêt collectif serait avéré : un incinérateur, un parc éolien, des projets de géothermie profonde, etc. (Chavot *et al.*, 2018 : 53-68).

Prendre au sérieux un élargissement des références de légitimation signifie que « les processus de la gouvernance doivent se comprendre comme faisant entrer en dialogue des valeurs différentes, aboutissant, au mieux, à une conciliation des positions » (Frödin, 2015 : 449, notre traduction). Ces interactions dépassent une approche par les intérêts, convergents ou contradictoires, entre un plus grand nombre d'acteurs et d'instances diversement impliqués dans les processus décisionnels. Elles interrogent ce qui fait société, son organisation et les postulats permettant de la fonder. Le sens des compromis de gouvernance est double : il en va à la fois de la reconnaissance des principes constitués comme légitimes et du résultat provisoire des transactions entre les parties prenantes.

Compte tenu de l'éclatement des publics et des systèmes de légitimité dans les sociétés contemporaines, la hiérarchisation des valeurs est d'autant plus délicate, et l'échange de biens symboliques incertain : on est confronté à des « sphères de justice » autonomes

(économie, politique, famille, loisirs, etc.), sans principe d'équivalence entre elles. Nous nous situons désormais en régime d'« égalité complexe négociée » : « Les bonnes barrières font les bonnes sociétés. Nous ne savons jamais exactement où poser ces barrières », écrit Michaël Walzer (1983 : 441) ; les réajustements sont précisément une marque démocratique.

Les réflexions précédentes mettent en évidence non pas un passage unique du gouvernement à la gouvernance – rappelons la critique de Michael Howlett, Jeremy Rayner et Chris Tollefson (2009 : 384, notre traduction) : « Ce qui fait de la “nouvelle gouvernance” quelque chose de neuf et de différent n'apparaît pas clairement dans les théories postulant un passage “du gouvernement à la gouvernance” » –, mais bien la coexistence de différents modes de gouvernance.

### **Les enjeux des modes de gouverner : gouvernement-gouvernance-gouvernabilité/gouvernementalité**

Saisir en relation les principales formes de gouverner des sociétés actuelles est une autre ligne de force structurante (Cao, 2015 : 144-176). La *gouvernabilité*, entendue comme capacité à gouverner, désigne l'ensemble des conditions pratiques qui rendent « pilotables » les systèmes de décision publique, à travers la coordination empirique entre acteurs et la mise en cohérence de leurs initiatives, dans un contexte de fragmentation et d'interdépendance croissantes mis en lumière dès l'ouvrage pionnier dirigé par Jan Kooiman (1993). Ces travaux sur la gouvernabilité rassemblent une dimension de capacité de gouverner, que l'on rattache plutôt au gouvernement, et un contexte de multiplication des cadres et des publics, traduisant davantage un schéma de gouvernance. En particulier, ils ont été développés dans les années 1990 par des chercheurs allemands en sociologie politique, plutôt fonctionnalistes que porteurs de critique sociale, à l'instar de Renate Mayntz et Fritz W. Scharpf (2001). Ces derniers s'attachent au cadre du fédéralisme allemand – avec sa répartition des compétences d'intervention entre État fédéral (*Bund*) et États fédérés (*Länder*) –, ainsi qu'au modèle de participation ou de partenariat social qui associe un cadre structuré de négociation collective, garantissant une autonomie des syndicats de salariés et d'employeurs, et un système de cogestion au niveau de l'entreprise. « Tandis que le dispositif contractuel assure aux organisations syndicales un réel pouvoir de négociation dans la fixation des salaires et des conditions de travail au niveau de la branche professionnelle, la cogestion garantit aux salariés la possibilité de faire valoir leurs intérêts dans l'entreprise en reconnaissant à leurs représentants un certain nombre de pouvoirs de co-décision », schématise René Lasserre (2005 : §1).

Ces recherches s'adossent notamment aux analyses de Niklas Luhmann (1927-1998), selon lequel les différents systèmes sociaux (politiques, économiques, culturels...) se caractérisent désormais par une autonomisation croissante et une plus grande fermeture sur eux-mêmes (ce qu'il nomme l'« autoréférentialité »), dont découlent des tendances elles aussi croissantes à la fragmentation ou à la spécialisation des différents publics et mondes sociaux (Luhmann, 1984). Dans ce contexte, l'enjeu central de la gouvernance serait le décroisement et la coordination. Les dimensions de hiérarchie/non-hiérarchie dans les rapports entre acteurs se retrouvent bien présents à ce titre.

La *gouvernementalité*, quant à elle, fait écho à la tradition française impulsée par Michel Foucault (1926-1984), analysant la « conduite des conduites » : la coercition est loin d'être le seul moyen d'assurer l'ordre social ; il peut aussi s'agir de produire de l'« auto-contrainte »

de la part des individus (Foucault, 1975). Des appariements se dégagent ainsi entre gouvernance et gouvernementalité en rapport à la pensée néolibérale et la responsabilisation de l'individu. Selon Mark Bevir (2011 : 446, notre traduction), le néolibéralisme n'est rien d'autre qu'« une forme de gouvernementalité par laquelle les individus s'auto-disciplinent dans l'usage de leur liberté pour faire des choix responsables », c'est-à-dire qu'ils sont censés « s'analyser et se gouverner eux-mêmes afin d'améliorer leur vie d'une manière qui profitera non seulement à eux-mêmes mais aussi à la communauté et à l'État ».

La gouverne à travers des citoyens ou des consommateurs « verts » (Cao, 2015 : 165-173) témoigne de ces mécanismes en matière de durabilité. On vient à parler d'« environnementalité » (comme contraction de « gouvernementalité environnementale » : Agrawal, 2005) pour qualifier « l'emploi de techniques d'ingénierie sociale afin de pousser la population à s'intéresser à certains problèmes écologiques et de suggérer – de manière non expressément coercitive – de nouvelles conduites en matière d'écologie » (Darier, 1996 : 594, notre traduction). Cela peut s'illustrer par le Plan Vert lancé par le gouvernement canadien en 1990, centré sur l'éducation, l'action volontaire et la sensibilisation des publics, cherchant à les mobiliser dans des objectifs de durabilité en avançant la notion de « citoyenneté écologique » (Darier, 1996 : 595 ; Cao, 2015 : 165-169).

Les injonctions à la « sobriété » énergétique adressées aux consommateurs et aux ménages sont une autre incarnation de la gouvernementalité de la durabilité, qui modifie l'échelon de pertinence de l'action publique. On passe tendanciellement d'échelles collectives (notamment l'accès à des biens et des services, aux aménités urbaines, et les inégalités de répartition en fonction des groupes sociaux) à la mise en responsabilité individuelle, quant à la consommation d'énergie du logement (Hamman, 2018). Ce changement d'échelle tend à masquer les inégalités socio-économiques et les capacités différentielles des uns et des autres à agir : selon que l'on est locataire dans un logement social ou propriétaire de sa résidence, etc. Or, alors que l'empreinte sur l'environnement augmente à mesure que l'on progresse vers les catégories sociales les plus aisées (Ariès, 2015), les contraintes exercées par les politiques publiques sont plus fortes en direction des milieux populaires : par exemple, le fait que le bailleur impose une température maximum de chauffage dans un logement social à partir de la chaudière centrale, privant le locataire de la possibilité de réguler ses radiateurs au-delà. Si le discours est couramment celui de la promotion des éco-gestes, la pratique confine à l'imposition (Hamman, 2018).

Ceci met en évidence la dimension des échelles de construction des enjeux et de leur traitement par l'action publique, en particulier à travers l'appel à la responsabilité du « citoyen actif ». Les échelles représentent des modes de spatialisation mais aussi de découpage du social et de ses publics. Les formes de participation citoyenne ne sont pas directes mais médiées par différentes instances *ad hoc*, qui sont autant d'arènes d'encadrement des énoncés en procéduralisant l'échelon retenu, alors que la concertation est de plus en plus affichée comme un incontournable pour les acteurs publics comme privés (Mermet, Salles, 2015). Par exemple, le format de la « réunion publique » constitue en soi un premier cadre en regard de l'appel au citoyen à s'impliquer dans des projets. Il suffit de penser au choix de la salle dans laquelle se déroule l'échange : il peut être question de restreindre l'espace symbolique de l'expression politique en contrôlant l'espace physique dans lequel elle prend place (taille de la salle, estrade en surplomb, micros, etc.). Plus largement, Maurice Blanc (2009 : 242) a parlé, en matière de démocratie participative, du «

siège vide des habitants » quand bien même ces derniers sont présentés comme des acteurs à part entière.

Il ne s'agit donc pas aujourd'hui de présupposer la réalité de la figure de l'éco-citoyen, appelée de leurs vœux par nombre de décideurs. En effet, si l'on observe un passage de cadre d'action de la dyade élus/techniciens à une possible dynamique ternaire, valorisant le citoyen engagé, c'est avec l'objectif d'un « enrôlement généralisé » des publics dans la réalisation de la durabilité comme projet de société (Rumpala, 2010 : 326). Cela peut prendre la forme d'instruments « pédagogiques » et de dispositifs d'« éducation » à la durabilité, à l'instar des « trois R » : « réduire, réutiliser, recycler » (Cao, 2015 : 207-240, notre traduction). Ces cadrages de l'appel à se mobiliser sous l'angle de la promotion de « bonnes pratiques » à but normatif interrogent : ne voit-on pas affleurer une connexité entre gouvernance et gouvernementalité, au sens de « deux formes de gouverner qui opèrent à travers l'exercice d'un pouvoir diffus et indirect, et associent la société civile à l'exercice du pouvoir » (Cao, 2015 : 148, notre traduction) ?

---

## Bibliographie

Agrawal A., 2005, *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects*, Durham, Duke University Press.

Ariès P., 2015, *Écologie et culture populaire. Les modes de vie populaires au secours de la planète*, Paris, Éd. Utopia.

Bevir M., 2011, « Governance and Governmentality after Neoliberalism », *Policy & Politics*, 39 (4), pp. 457-471.

Blanc M., 2009, « Gouvernance », pp. 207-257, in : Stébé J.-M, Marchal H., dirs, *Traité sur la ville*, Paris, Presses universitaires de France.

Cao B., 2015, *Environment and Citizenship*, Londres/New York, Routledge.

Chavot P. *et al*, 2018, « “Nimby” et fier de l'être : identité, étiquette et vision du territoire », pp. 53-68, in : Carlino V., Stein M., dirs, *Les Paroles militantes dans les controverses environnementales*, Nancy, Presses universitaires de Nancy/Éditions universitaires de Lorraine.

Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd Le Seuil.

Darier É., 1996, « Environmental Governmentality: The Case of Canada's Green Plan », *Environmental Politics*, 5 (4), pp. 585-606.

Dobry M., 1986, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Foucault M., 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.

Frödin O., 2015, « Researching Governance for Sustainable Development: Some Conceptual Clarifications », *Journal of Developing Societies*, 31 (4), pp. 447-466.

Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.

Hamman P., 2015, « Negotiation and Social Transactions in Urban Policies: the Case of the

Tramway Projects in France », *Urban Research & Practice*, 8 (2), pp. 196-217.

Hamman P., 2018, « Habiter la “ville durable” en logement social ? », *Pollution atmosphérique. Climat, santé, société*, pp. 237-238. Accès : <http://odel.irevues.inist.fr/pollution-atmospherique/index.php?id=6536>. Consulté le 28 févr. 2020.

Hamman P., éd., 2019a, *Sustainability Governance and Hierarchy*, Londres/New York, Routledge.

Hamman P., 2019b, *Gouvernance et développement durable. Une mise en perspective sociologique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.

Heywood A., 1997, *Politics*, Basingstoke/New York, Palgrave, 2007.

Howlett M., Rayner J., Tollefson C., 2009, « From Government to Governance in Forest Planning ? Lessons from the Case of the British Columbia Great Bear Rainforest Initiative », *Forest Policy and Economics*, 11, pp. 383-391.

Kooiman J., éd., 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres/Newbury Park/New Delhi, Sage Publications.

Lasserre R., 2005, « La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation », *Regards sur l'économie allemande*, 72, pp. 7-16. Accès : <http://journals.openedition.org/rea/246>. Consulté le 28 févr. 2020.

Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45-1, pp. 57-95.

Le Galès P., 2011, « Urban Governance in Europe: What Is Governed ? », pp. 747-758, in : Bridge G., Watson S., éd., *The New Blackwell Companion to the City*, Malden/Oxford/Chichester, Wiley-Blackwell.

Luhmann N., 1984, *Social Systems*, trad. de l'allemand par J. Bednarz, D. Baecker, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Mayntz R., Scharpf F., 2001, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 55, pp. 95-123.

Mermet L., Salles D., 2015, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.

Roberts P., Ravetz J., George C., 2009, *Environment and the City*, Londres/New York, Routledge.

Rumpala Y., 2010, *Développement durable. Ou le gouvernement du changement total*, Lormont, Éd. Le Bord de l'eau.

Walzer M., 1983, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, trad de l'anglais (États-Unis) par P. Engel, Paris, Éd Le Seuil, 1997.