

**Gouvernance, un vieux concept remis au goût du jour : effet de mode ou mouvement de fond ? Une mise en perspective historique. De l'Etat triomphant (années soixante) à la crise de l'Etat (année quatre-vingt). La révolution conservatrice, l'émergence et le triomphe du néo-libéralisme, la chute du mur de Berlin, la fin de l'histoire : du pouvoir des technostructures (Galbraith) à la valeur d'actionnaire ; de l'Etat symbole de la rationalité à l'Etat incompetent et parasite.**

« La gouvernance est un mot qui a surgi dans le vocabulaire administratif, dans le vocabulaire de la gestion publique, il y a une quinzaine d'années. Puis il est revenu de plus en plus et les médias s'en sont emparés. Maintenant, nous entendons sans arrêt à la radio « la gouvernance de ceci, la gouvernance de cela ». Quelquefois, on se demande ce que cela apporte de plus. Parler de gouvernance et pas de gestion publique, de gouvernance et pas de politique, de gouvernance et pas d'Etat, est-ce céder à un effet de mode ou est-ce réellement s'intéresser à des questions de nature nouvelle ?

Je pense que c'est véritablement s'intéresser à des questions de nature nouvelle et je n'hésite même pas à parler de révolution de la gouvernance. Encore faut-il s'assurer que nous ne nous bornons pas à peindre avec un nouveau mot quelque chose d'inchangé. Pour lui donner de la substance, il faut commencer par se demander d'où il est venu, qui l'a imposé, et ce qu'on peut-on en faire aujourd'hui ?

On sait assez bien dater le processus d'émergence de cette nouvelle mode. D'abord, il faut remarquer que gouvernance n'est en rien un mot nouveau. Au XV<sup>ème</sup> siècle, il existait, de la même famille que gouvernail, gouvernement : c'est l'art de conduire et de gérer. Il se trouve que le mot nous est revenu par l'anglo-saxon. C'est à travers le mot « *governance* » que la notion s'est imposée et a été diffusée, essentiellement à l'initiative des institutions internationales, au premier rang desquelles la Banque Mondiale. Le mot lui-même, « *governance* », a été inspiré au départ de l'expression « *corporate governance* », la direction des entreprises, le management des entreprises.

Comment cela nous est-il venu ? Il faut revenir un peu à l'histoire. Après la deuxième guerre mondiale, on peut, d'une certaine manière, parler de l'Etat triomphant. On a parlé de l'Etat providence. Les régulations publiques se sont imposées, dans le domaine de la santé, avec la création de la Sécurité Sociale ou du système de santé anglais, dans le domaine de la gestion du chômage et même dans le domaine de l'économie. Si nous revenons 50 ans en arrière, aux années soixante, au moment des indépendances des anciennes colonies, on constate une conviction largement partagée que la combinaison de l'Etat et de l'investissement public allait assurer automatiquement le développement. On peut donc parler d'une époque de l'Etat triomphant. L'idée d'une régulation par le marché s'est estompée avec les crises que nous avons connues au cours du XX<sup>ème</sup> siècle et qui ont débouché sur la deuxième guerre mondiale. Maintenant, pense-t-on, nous avons des outils publics, qui permettent à la fois de gérer l'économie et d'assurer la cohésion sociale. Au même moment, on voit se développer l'idée que petit à petit le pouvoir des actionnaires, propriétaires de l'entreprise, allait s'effacer devant le pouvoir des technostructures. C'est le fameux livre de Galbraith sur l'Etat industriel.

Vingt ans après, changement radical de paysage. L'Etat-providence entre en crise. Emerge, notamment à propos des pays en développement, une critique de plus en plus radicale vis-à-vis de l'Etat. Il apparaissait, vingt ans avant, comme l'outil même de la modernité (pensons au cas de la France, au rôle de l'Etat dans l'équipement du territoire, dans l'introduction de la modernité, le rôle des hauts fonctionnaires de l'Etat qui se considéraient comme de véritables missionnaires de l'Etat moderne, de la société moderne, face à des sociétés locales

présumées archaïques. Soudain, changement de décor, l'Etat apparaît comme un système parasite, peu capable d'efficacité et qui plus est, peu capable de se réformer. Au même moment, au sein de l'entreprise, s'engage une révolution néo-libérale, dont le grand prêtre n'est plus John Galbraith mais Milton Friedman : en quoi, demande-t-il, ces techno structures de plus en plus lourdes, qui ne pensent qu'à la croissance de leur pouvoir, sont-elles légitimes pour orienter l'entreprise à la place des actionnaires ? C'est ce qu'on appelle la montée de la valeur pour l'actionnaire (shareholder value), dont on voit encore les effets maintenant, et la réaffirmation. La thèse de Milton Friedman est qu'il vaut mieux faire confiance aux propriétaires de l'entreprise qu'à des technostructures, au bout du compte, irresponsables.

C'est dans ce contexte que vient s'imposer l'idée que si les Etats ne sont pas réformables il faut en venir à d'autres approches. C'est à ce moment que s'introduit l'idée que la gestion publique a tout intérêt à s'inspirer de la gestion de l'entreprise. On voit donc deux mouvements concomitants : l'un de critique de l'Etat -qui renvoyait malheureusement à des réalités très précises, à la difficulté de réformer l'action publique- qui aboutit à dire que le marché est mieux à même que les grands appareils publics, non réformables, rigides, de gérer le développement ; l'autre d'éloge de la gestion des entreprises, qui conduit à conclure que le management public doit s'inspirer des méthodes utilisées du management privé . Voilà le contexte historique dans lequel la notion de gouvernance a émergé.

