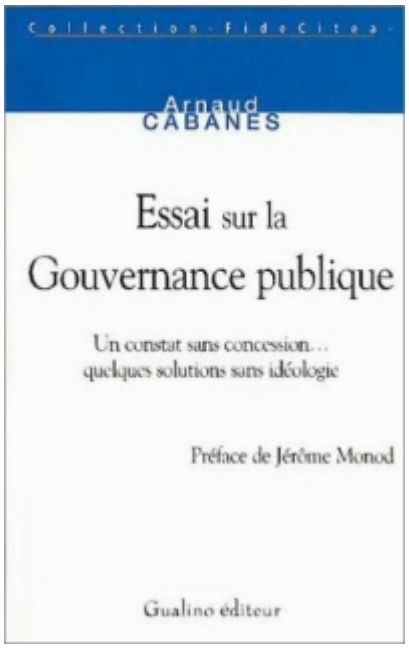
Gouvernance : un constat sans concession, quelques solutions sans idéologie…

Arnaud Cabanes, Essai sur la gouvernance publique, 2004.

Par Laurence Lemouzy

Ce compte rendu a été publié dans la revue *Pouvoirs Locaux* n°61 de juin 2004. La rédaction d'EspacesTemps.*net* remercie *Pouvoirs Locaux* pour l'autorisation de publication de cet article.



« Le recours à la notion de gouvernance n'est-il qu'une mode, une simple manie sémantique ou bien revêt-elle une réelle densité qui lui ferait partiellement jouer un rôle dans la Cité ? ». Cette interrogation n'est pas nouvelle mais les réponses apportées par Arnaud Cabanes[1] dans son *Essai sur la gouvernance publique* (John Saul, 1993, p. 22), sont sans doute les plus fouillées et argumentées publiées à ce jour. Au fil d'une réflexion exigeante menée en quatre chapitres, l'auteur souligne combien « ce terme reste le meilleur vocable pour rendre compte d'une réelle attente citoyenne de changements dans les comportements politiques et la gestion publique ». Arnaud Cabanes traque les indices qui nous permettent de cerner comment le concept de gouvernance fait progressivement

son entrée dans la sphère publique et politique française —sans se cantonner au secteur des entreprises— et peut s'y épanouir au plus grand bénéfice de la modernisation de l'action publique.

Cette exigence intellectuelle se trouve confortée par la volonté de l'auteur d'esquiver les querelles sémantiques de ceux qui contestent le caractère réellement innovant des idées découlant de la gouvernance pour n'y trouver que de simples habillages d'idées anciennes. « Peu importe », déclare l'auteur dont le pragmatisme est clairement revendiqué : « l'essentiel est ailleurs et si la gouvernance ne fait que remettre au goût du jour des principes plus anciens dont la redécouverte est utile à la bonne marche des affaires publiques, tant mieux. »

Le moteur d'une re-fondation d'un nouveau contrat social.

Arnaud Cabanes reprend volontiers, dès les premières pages, les propos provocateurs d'un auteur américain affirmant qu'il y a belle lurette que les concepts fondamentaux à partir desquels nous opérons ont été coupés de leurs racines pour se métamorphoser en rhétorique pure (Gerry Stocker, 1998, p. 19). Face à ce constat nihiliste, Arnaud Cabanes avance l'idée que la gouvernance peut offrir « une piste, une lueur d'espoir —peut-être pas aussi originale que l'on voudrait parfois la présenter—, mais qui pourrait aboutir à la re-fondation concrète d'un nouveau contrat social dans la vie quotidienne. » « Ce nouveau contrat social ne serait plus la fiction ou le paradigme d'antan, mais au contraire l'expérimentation pratique et quotidienne que l'exercice du pouvoir politique est indispensable à la personne humaine, à condition que soient davantage associés à la prise de décision les citoyens, les entreprises, les syndicats, les associations etc. L'objectif devient la recherche d'une meilleure efficacité des actions et des politiques publiques fondée sur la contractualisation des termes de l'action publique. » Bien que non encore stabilisé, le concept de gouvernance offrirait donc une piste à la re-fondation politique en ce qu'il tire les conséquences du constat de désenchantement engendré par le fonctionnement actuel de la démocratie en proposant des solutions pragmatiques.

Cette re-fondation politique nous incite à considérer que le pouvoir n'est plus affaire de domination, mais d'échanges et de réseau et que le temps serait venu d'abandonner progressivement une organisation des pouvoirs exclusivement fondée sur une structure hiérarchisée, pyramidale. Cette interdépendance des pouvoirs en réseau relèguerait les acteurs étatiques et les autres au même plan tandis que simultanément le renforcement de la participation des citoyens et du rôle de la société civile —ainsi que de sa capacité d'expression, notamment dans les processus de prise de décisions —, permettrait de réconcilier le citoyen avec ses institutions.

Nous sommes là très proche de la conception anglo-saxonne, pour laquelle « l'essence de la gouvernance … privilégie des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique ». Arnaud Cabanes insiste sur le fait que « la notion de gouvernance contrevient en effet à l'idée que les institutions publiques détiennent le monopole de la contrainte légitime. Elle instille la nuance que d'autres organisations humaines, d'autres acteurs, permettent d'obtenir des citoyens un consensus pour le bien commun, par la régulation économique et sociale. »

En somme, l'auteur assimile la gouvernance à un levier permettant le retour de la cohésion sociale autour des corps intermédiaires affaiblis, grâce à la réintroduction de la participation citoyenne au sein des processus décisionnels publics. « Elle serait ainsi la dernière chance offerte à la France de mettre un terme —par la réforme— à ce que Durkheim avait décrit sous le vocable de l'anomie française, c'est-à-dire la dégradation de la cohésion sociale résultant de la perte de crédit des formes sociales qui encadraient traditionnellement la France, à savoir les syndicats, les partis politiques, ainsi que l'Administration et les services publics. »

Un fonctionnement plus rationnel de la démocratie.

Arnaud Cabanes démontre avec agilité que l'origine du pouvoir fait l'objet dans nos sociétés d'une hypostase qui a pour objet de conférer une existence supposée réelle à une idée abstraite de l'origine du pouvoir. « En effet, et Dieu et

le Contrat Social font bien figure, dans ce contexte, d'idées abstraites dont le seul objet est de légitimer l'exercice du pouvoir par une oligarchie dominante. La divinité et le contrat sont « instrumentalisés » au service de la légitimation de l'action politique. » L'auteur constate que cette approche exogène de l'origine du pouvoir ne satisfait plus le citoyen du 21e siècle qui attend de l'exercice du pouvoir politique que ses maux, ses difficultés pratiques et quotidiennes soient résolus. « Le pouvoir n'est légitime que s'il résout ces difficultés », parce qu'il se trouve alors « revêtir une utilité sociale ». « L'origine du pouvoir s'oriente vers la reconnaissance d'une obligation de résultat à la charge des gouvernants. Ces derniers ne satisfont alors les citoyens que s'ils se placent à leur écoute et s'ils sont prêts à négocier avec eux la solution aux problèmes que la vie moderne place sur leur route ».

Arnaud Cabanes pense dès lors nécessaire de procéder à une œuvre de déconstruction des fondements transcendantaux de la légitimité du pouvoir pour les reconstruire ensuite, pratiquement cette fois. Dans cette œuvre de reconstruction, l'auteur part du postulat que la démocratie ne peut pas faire l'économie d'un fondement rationnel. La meilleure façon de renouveler le fondement du pouvoir serait, selon lui, de le faire reposer sur l'organisation pratique d'un vrai dialogue (référendaire, notamment, mais pas seulement) entre les responsables dirigeants et les électeurs et ayant pour objet d'apporter des solutions concrètes à des maux tout aussi concrets. « Le contrat ainsi conclu n'est plus un contrat abstrait relevant de l'ordre du paradigme, mais un contrat électoral bien concret, renouvelé à l'occasion de chaque élection des suites d'un réel dialogue entre les électeurs et les candidats aux mandats. »

D'une certaine manière, « cette nouvelle approche du pouvoir, fondée sur la discussion, le dialogue et le consensus consacre la renaissance contemporaine spectaculaire d'un besoin d'éthique ». L'auteur reprend ici les développements du philosophe Hans Jonas à propos d'une « éthique de la responsabilité » au sens de la prise en charge pour le futur immédiat et pour l'avenir lointain de l'humanité, par elle-même. Et l'auteur de nous interroger : « Pour ce faire, comment mieux concrétiser dans l'action ces principes philosophiques qu'en reconnaissant aux citoyens le droit et le devoir de décider eux-mêmes de leur sort à l'occasion des élections et de référendums ? »

Assise sur un constat sans concessions —mais qui évite la maladie bien française du pessimisme— cette réflexion propose quelques solutions sans idéologie, des solutions pour ceux qui ont encore confiance dans la Cité… Ce n'est pas un hasard si l'essai a trouvé place au sein de la collection FideCitea[2]…

Résumé

« Le recours à la notion de gouvernance n'est-il qu'une mode, une simple manie sémantique ou bien revêt-elle une réelle densité qui lui ferait partiellement jouer un rôle dans la Cité ? ». Cette interrogation n'est pas nouvelle mais les réponses apportées par Arnaud Cabanes1 dans son Essai sur la gouvernance publique (John Saul, 1993, ...

Notes

1 Arnaud Cabanes est Docteur en droit public et lauréat de Sciences-Po. Paris (Service public). Il exerce la profession d'avocat à la Cour de Paris au sein de la Scp Baker & McKenzie dont il est associé et dirige le département public/environnement. Maître de Conférences à Sciences-Po, il enseigne et il est membre du Conseil scientifique de l'Institut Supérieur du Management public et politique.

2 La collection FideCitea (du Latin : confiance dans la Cité), département de l' Ismapp.

Bibliographie

John Saul, *Les bâtards de Voltaire – La dictature de la raison en Occident*, Payot, Paris, 1993.

Gerry Stocker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », Revue internationale des sciences sociales n°155, mars 1998.