

Yvon PESQUEUX
Hesam Université
Professeur du CNAM, titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »
292 rue Saint Martin
75 141 Paris Cédex 03
France
Téléphone ++ 33 (0)1 40 27 21 63
FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55
E-mail yvon.pesqueux@lecnam.net / yvon.pesqueux@gmail.com
Site web eesd.cnam.fr

De la conception large de la gouvernance

Résumé

Ce texte est organisé de la manière suivante. Après une introduction qui pose la question d'une conception large de la gouvernance, il aborde successivement : au-delà de l'entreprise et de l'Etat, le développement d'organisations « intermédiaires » ; la montée en puissance de la « démocratie négative » ; la conception « large » de la gouvernance ; gouvernance et « société civile » ; commentaires à propos du *Livre Blanc de la gouvernance* de l'Union Européenne ; les conséquences politiques d'une conception « large » de la gouvernance ; culture et changement institutionnel : la « bonne gouvernance » à l'épreuve des cultures ; de la gouvernance verte ; de la cyber gouvernance ; la gouvernance de l'eau (la gouvernance de l'eau : une gouvernance à plusieurs niveaux, la gouvernance publique de l'eau, la régulation par le marché, l'approche ingénierique de la gestion de l'eau, l'approche anthropologique de la gestion de l'eau, l'approche administrative de la gouvernance de l'eau, l'approche patrimoniale) ; la gouvernance minière (l'*Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE- 2002 Johannesburg)*, autour du *Responsible Mining Index (RMI)*, la *Vision Minière pour l'Afrique (VMA)*, la Directive de la *CEDEAO* sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier (2009)) ; la *smart governance* ; de la gouvernance multi-niveaux ; un focus sur la certification *Forest Stewardship Council*.

Introduction

Si l'on revient au rôle historique de l'entreprise telle qu'elle existe sous sa forme actuelle depuis la révolution industrielle, rappelons qu'il s'agit pour elle de produire des biens et services rares, de créer de la richesse et du travail. La vocation de cette institution à généraliser des modes de gouvernance orientés vers l'efficacité a conduit à réussir remarquablement dans deux de ces trois domaines : dans la démultiplication des biens et des services dans une dynamique de créativité matérielle sans limite apparente et de créer de la richesse matérielle. La logique de l'efficacité a constitué la base d'un

Yvon PESQUEUX

progrès matériel au bénéfice des consommateurs et des salariés dans le cadre de la régulation fordienne, c'est-à-dire quand les salaires croissaient avec la production de biens et de services et que la richesse matérielle aboutissait à une augmentation continue des niveaux de vie. Les entreprises continuent depuis à déployer cette efficience par l'accroissement de la qualité et la diminution des coûts et des prix, mais plus par régulation fordienne et donc distribution de pouvoir d'achat, mais sous l'angle de la primauté à accorder aux actionnaires. Le travail étant vu sous l'angle d'un élément de coût à la lumière de l'efficience, il était donc normal qu'il soit en cause et que sa place soit questionnée et, avec elle, celle du sens et de la valeur du travail.

Mais la proposition de départ qui permet de qualifier l'entreprise d'« institution » vient poser le problème de sa nature et de sa justification institutionnelle en particulier à partir de l'équilibre « contribution – rétribution » qu'elle propose à ses « parties prenantes » et à la société toute entière comme on le voit dans la vocation de la *Corporate Governance* à tout focaliser sur la création de valeur économique.

C'est à la lumière de cet argument que l'on peut parler de la vocation idéologique de l'entreprise à universaliser la logique de l'efficience à toutes les organisations au-delà du profit et de la propriété. Il s'agit d'en légitimer politiquement les effets, à défaut de quoi c'est sa position même qui est en question. Cette logique de l'efficience est donc proposée comme devant être celle qui doit inspirer le fonctionnement des services publics, alors que leur justification repose plutôt sur une logique doctrinale venant justifier les actions des Pouvoirs Publics et leur omniscience. C'est en effet le jeu de la démocratie représentative qui, sur la base des demandes des électeurs, a conduit aux développements des services publics dans les démocraties occidentales au XX^e siècle. La contestation de l'organisation publique amène plus généralement à la contestation de l'Etat et des valeurs politiques qu'il supporte. C'est ainsi que se développe aujourd'hui la légitimité communautarienne et la référence à la gouvernance.

Complétée par la vocation de la représentation comptable à rendre compte de l'activité de toutes les organisations sur la base du principe de transparence réduit à sa dimension financière, l'idéologie de ces modes de gouvernance se trouve ainsi renforcée par le développement d'« êtres juridiques » qui, à défaut d'être des services publics, ne sont pas encore des entreprises comme, par exemple en France, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les agences en Grande-Bretagne, les ONG sur le plan international, etc. En d'autres termes, la diffusion de l'idéologie de l'efficience et des modes de gouvernance de l'entreprise conduit à faire échapper à la légitimité de la doctrine politique les services publics et les activités sociales. Finalement, ces entités se voient *de facto* amenées à adhérer aux objectifs de l'efficience : multiplier les biens et les services et créer de la richesse. L'Etat et les services publics ayant souffert de l'application de cette logique, ils ont finalement perdu la légitimité de la logique doctrinale dont ils étaient traditionnellement porteurs. De ce fait, ils apparaissent de plus en plus comme étant impuissants à offrir une réponse aux problèmes de société, sauf à adopter les catégories de la gouvernance privée, matérialisation de la privatisation. Ceci étant, les effets de la pandémie covid-19 ont potentiellement remis en cause ce fondement doctrinal.

La norme connaît donc une croissance accélérée de tous ses domaines d'application possibles :

Yvon PESQUEUX

- Les normes de qualité offrent le cadre de la prestation entre les organisations ou entre l'organisation et ses « clients » et constituent les bases d'une charte des bonnes relations ou, autre lecture possible, les injonctions auxquelles devront se soumettre les agents organisationnels, faisant ainsi de la relation « client – fournisseur » la relation canonique de l'organisation ;
- Les normes de conception viennent garantir le bien-fondé de la prestation qui sera mise en œuvre, aussi bien vis-à-vis du donneur d'ordre que des relations avec les fournisseurs, voire ensuite avec les utilisateurs, ouvrant ainsi, par imitation de la relation « client – fournisseur » considérée comme étant une relation canonique de l'organisation, le champ à la légitimité contractuelle de la relation « donneur d'ordre - maître d'ouvrage » ;
- Les normes informatiques offrent le cadre de référence du système d'information formel, aussi bien interne à l'organisation que pour les relations entre les organisations (avec les protocoles d'échanges de données informatisées) ;
- Les normes comptables viennent garantir l'orthodoxie sémantique des informations entre les organisations, etc.

Et pourtant, le développement sous tous azimuts des normes conduit à vider de son contenu même le concept de responsabilité, le réduisant ainsi strictement à la dimension de conformité. La gouvernance dont il est question ici vient constituer la référence à l'adhésion à des normes. Et la distance est souvent très faible entre la conformité et le conformisme !

La sphère politique ayant perdu la fonction traditionnelle de porteuse du sens qu'elle assumait dans la société se voit confrontée à un dilemme :

- Traiter efficacement, dans le sens de la logique doctrinale, les problèmes sociaux, ce qui passe par des prélèvements et des règles ;
- Limiter les prélèvements et les règles pour faire face à la contestation des services publics sur la base de l'argument d'efficacité et donc favoriser la réalisation des prestations dans le cadre de l'appareil d'entreprise et défendre ainsi la légitimité des privatisations.

C'est comme cela que se trouve fondé l'argument de la place de l'Etat dans une perspective libérale avec une oscillation entre un Etat « positif » compte tenu d'une légitimité communautarienne dont l'intervention doit se trouver prête à être redéfinie en fonction des intérêts des communautés et un Etat « négatif » qui doit alors intervenir le moins possible tout en garantissant les conditions d'exercice de l'activité d'entreprise dans la réalisation des prestations de service.

C'est d'ailleurs dans ces conditions que C. Castoriadis¹ pose le problème de la corruption des représentants par la présence des groupes de pression dans l'élection de tels ou tels d'entre eux qui deviennent en fait des représentants de ces groupes de pression. Le *lobby* est ainsi devenu légitime. C. Castoriadis voit ainsi se développer « *un type d'individu qui n'est plus le type d'individu de la société démocratique ou d'une société où on peut lutter pour plus de liberté, mais un type d'individu qui est privatisé, qui est enfermé dans son petit milieu personnel et qui est devenu cynique par rapport à la politique* ». L'électeur constitue son choix négativement, de façon utilitaire, en fonction de ce qu'il considère comme étant un moindre mal et non de façon positive, par référence à des principes. Il est aussi question ici de « sortie cynique ». Le libéralisme, dans sa forme actuelle, consiste alors surtout à légitimer la dissociation de la sphère

¹ C. Castoriadis, « L'individu privatisé », *Le Monde Diplomatique*, février 1998
Yvon PESQUEUX

privée du domaine public, ce qui remet donc en cause les fondements de la liberté de l'action publique, celle de l'agora, dépouillée de sa légitimité.

A défaut d'une réponse politique, l'initiative « privée » tend à développer, de façon palliative, les organisations humanitaires étant gérées par référence aux modes de gouvernance des entreprises, mais ajoutant, pour d'autres motifs, un nouveau type d'organisations à vocation institutionnelle, les « entreprises à mission »². Les formes juridiques sont spécifiques (l'association au lieu de la SA en France). Par contre, les modes de gouvernance sont hérités des entreprises, mais en étant subordonnés à un objectif humaniste et social. Mais les associations humanitaires ont posé publiquement la question du lieu de l'initiative privée : est-ce encore l'entreprise comme on l'affirmait jusqu'ici ? Ces organisations humanitaires constituent un ensemble institutionnel qui ne relève ni des catégories des services publics ni de celle des entreprises et son importance dans les domaines de société aujourd'hui doit être souligné.

Au-delà de l'entreprise et de l'Etat, le développement d'organisations « intermédiaires »

Ajoutons l'argument suivant, d'ordre moral, quant à la création et au développement des organisations humanitaires en rappelant ici, avec L. Ferry³ que, depuis les années 1960, le soupçon de la morale aurait conduit au rejet des normes morales, au refus des idéaux à atteindre au-delà du souci de soi. Et pourtant ceci, qui va dans le sens de l'engouement humanitaire sur la base de la reconnaissance des causes qui méritent le sacrifice, constitue le témoignage de la persistance d'une transcendance au-delà du contexte de légitimité de la Raison utilitaire associée au développement de la *Corporate Governance* comme idéologie générale du fonctionnement de la société. Et le sacrifice est ici volontaire, au profit d'autres Hommes. L'Homme serait en cela devenu objet de la transcendance sur une base individuelle, en dehors des institutions. Le devoir d'assistance humanitaire s'inspire et dépasse à la fois la charité chrétienne. L'humanitaire ne se heurte pas aux limites d'appartenance religieuse, nationale, ethnique dans la mesure où les ONG concernées sont tout autant liées à des valeurs religieuses qu'à des objectifs humanitaires sans référence à la religion. Mais il ne faut pas sous-estimer la perspective médiatique de l'humanitaire que les médias sont capables de provoquer, avec une émotion de masse qui mène à l'humanitaire « spectacle ». De la même manière, il n'est pas possible d'occulter la déculpabilisation qu'il opère vis-à-vis des Etats, des entreprises et des citoyens, « libérés » en quelque sorte de l'injonction à construire et à obéir à un Bien Commun. L'action humanitaire pose le problème de l'articulation de la politique et de l'humanitaire même si cet humanitaire est symbolique d'un sacrifice de soi pour l'autre et qu'il est, de ce fait, porteur de sens. L'humanitaire pose alors le problème de sa vocation à construire un sens commun à défaut de la politique, les « grands hommes » ayant été absorbés par les techniques du pouvoir liées aux modes de gouvernance à l'œuvre dans les services publics, modes transposés aujourd'hui de l'entreprise.

² Rapport « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », J.-D. Senard & N. Notat, www.economie.gouv.fr dont la notion d'« entreprise à mission » a été reprise par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019 (lire aussi « loi PACTE »)

³ L. Ferry, *L'homme-Dieu ou le sens de la vie*, Grasset, Paris, 1996
Yvon PESQUEUX

D'autres types d'associations viennent poser le problème du lien « contribution – rétribution ». C'est le cas, par exemple là où les entreprises du secteur des médias font monter les enchères des droits de retransmission télévisés, par exemple, en donnant une dimension nouvelle à une catégorie de revenus dont la place était jusque-là restée marginale avec les droits de la propriété intellectuelle, sans égale aujourd'hui dans son importance, comme le démontre le cas des royalties liées aux logiciels, par exemple. Il y a, là aussi, modification des fondements de la représentation de l'équité de la relation « contribution – rétribution » par référence à une quantité de travail au nom d'une valeur individuelle supposée de l'artiste, du créateur ou du sportif par décret médiatique sans débat quant à la valeur sociale attribuée à une activité ou une équipe. C'est ainsi que des sports médiatisés apparaissent et se développent et que les fédérations de sports « nouveaux » frappent à la porte du *Comité International Olympique* qui devient fondateur de valeur économique - on est là très loin de l'éthique du sport - ou encore que les compétitions retransmises se multiplient pour donner lieu à versement de « droits ». On est bien là face à l'institutionnalisation de l'organisation.

C'est au travers de la référence à ces organisations, « intermédiaires » du public et du privé, que l'extension des catégories de la *Corporate Governance* à l'ensemble d'un monde, celui des organisations, va se trouver fondée. La gouvernance revient alors à une manière de donner des guides, étant alors en quelque sorte confondue avec guidance, cette confusion étant matérialisée aujourd'hui par ce que l'on peut qualifier de « boulimie » de normes.

C'est d'ailleurs ce qui conduit à des définitions particulièrement vagues de la gouvernance, telle celle de J. Kooiman⁴ qui la définit comme « *le modèle ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier (...)* Qui dit gouvernance dit guider / orienter. Il s'agit d'un processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner ». Pour sa part, la *Commission Brandt sur la Gouvernance globale*⁵ la définit comme « *la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leurs intérêts* ». C'est ce qui vient donner à la conception large de la gouvernance une acception procédurale qui consiste, non pas à décider à la place des autres mais de fonder, avec les groupes sociaux concernés, des retours réflexifs sur les situations. La gouvernance est alors entendue comme régulation du pouvoir politique et elle repose sur l'analyse des relations et des systèmes de règles pour prendre en compte la multiplicité des points de vue dans les processus de décision. Elle invite donc à porter attention à la diversité des interactions à l'œuvre au sein de la société civile au regard des préoccupations des acteurs organisés.

⁴ J. Kooiman, « Findings, Speculations and Recommendations », in *Modern Governance*, Sage, London, 1993

⁵ *Environmental Governance*, Introduction paper, EEC, Future Studies Unit, 1996
Yvon PESQUEUX

La gouvernance au sens large allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime). Elle met donc en avant l'agonisme et le travail par consensus. Comme le souligne J. Theys⁶, « essentiellement pragmatique, le concept de « gouvernance » renvoie ainsi finalement à une « boîte à outils » de recettes managériales ou d'instruments supposés apporter des réponses à la crise des politiques démocratiques traditionnelles ».

La gouvernance ainsi comprise tend plutôt à recouvrir un certain nombre de formes d'action⁷ : des processus collectifs de formalisation des enjeux et de construction des problèmes, des formes d'arbitrage interactionnistes par ajustements réciproques, (des dispositifs de délibération de type acentrique pour les agents impliqués aient l'impression que leurs positions ont été prises en compte afin de se plier ensuite aux objectifs qu'ils ont contribué à élaborer), des modes de coordination basés sur la réciprocité plutôt que sur la hiérarchie.

Il s'agit alors, pour les dirigeants de toutes natures, de devoir intégrer la question du Bien Commun comme « thème stratégique » et de devoir rendre compte de sa mise en œuvre effective auprès des conseils d'administration, qu'ils soient ou non constitués d'actionnaires. La question de la gouvernance peut aussi s'exprimer au travers de l'articulation qui va s'établir avec les parties prenantes « diffuses » du fait des accidents ou d'une société dont les corps sociaux sont compris dans les catégories du *lobby*. C'est ce qui autorise d'autant, en retour, les dirigeants d'entreprise, de façon coordonnée (par exemple sur la base de critères tels que le secteur d'activité, etc.) ou en tant que tels (on est alors face à la manifestation d'une classe bourgeoise qui ne dit pas son nom) de proposer des normes applicables au Bien Commun. Avec cette gouvernance-là, il s'agit d'un projet de gouverner par référence à des normes, de gouverner par l'éthique.

C'est alors la question de la substance politique de l'entreprise qui se trouve posée, en particulier celle de l'entreprise multinationale. La gouvernance conduit à relire le contrôle de l'activité d'entreprise au regard des perspectives politiques en termes de régulation en fonction de normes (c'est-à-dire pas en termes réglementation qui se conçoit au regard de lois), deux aspects qu'il sera important de mettre en parallèle même si les modalités d'application ne sont pas forcément plus simples pour ce qui est de la régulation comparativement à la réglementation. La gouvernance se trouve alors ancrée dans le thème plus général de la mondialisation dont elle vient constituer un des éléments de débat et conduit ainsi à devoir se poser la question de la *Global Governance*.

Rappelons d'ailleurs ici brièvement la polysémie du mot « global » qui, en anglais, signifie à la fois « général » et « mondial », la référence dont il est fait usage ici se fondant sur les deux aspects. Dans la seconde acception, il s'agit en quelque sorte, comme le signale M. Guillaume⁸, d'un régime qui appréhenderait d'abord la société comme une totalité et lui proposerait un destin, au moins un avenir et non pas seulement un simple futur de survie. Au sens foucauldien du terme, la gouvernance peut alors être

⁶ J. Theys, « La gouvernance, concept utile ou futile ? », *Economie & Humanisme*, n° 360, mars 2002

⁷ G. Pinson, « Développement durable, gouvernance et démocratie », P. Matagne (Ed.), *Les effets du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 11-28

⁸ M. Guillaume, « La politique de l'impossible », *Le Monde*, 28/12/2004

considérée comme une technologie sociale dont l'objectif n'est pas d'établir les conditions d'un consensus rationnel mais de désamorcer le potentiel d'antagonisme qui existe dans les rapports sociaux (cf. C. Mouffe⁹) pour obtenir un consensus raisonnable voire une forme de concorde. Elle manifeste le passage de l'antagonisme (la reconnaissance des ennemis) à l'agonisme (la reconnaissance de l'adversaire et la recherche d'un consensus). C'est donc une autre représentation donnée à la rivalité. La gouvernance comme technologie marquerait le passage d'une conception de l'exercice du pouvoir centrée sur l'inspection à une conception centrée sur le contrôle.

A ce titre, la gouvernance globale va recouvrir trois « niveaux » de gouvernance :

- Un niveau « général » qui se réfère à des normes de type ISO 9001, 14001, 45001 pour les normes certifiables, normes qui visent le contenu des productions de documents au regard de la notion de performance globale ;
- Le niveau des ressources internes qui se réfère à des normes ISO « spécifiques » par exemple celles qui visent le management des risques ;
- Le niveau des relations avec les « parties prenantes externes ».

J. Richard & C. Collette¹⁰ proposent une toute autre perspective permettant de lier l'acception géographique et l'acception organisationnelle quand ils distinguent une gouvernance entrepreneuriale mise en œuvre par les propriétaires eux-mêmes, une *Corporate Governance stricto sensu*, (gouvernance actionnariale) applicable aux sociétés de capitaux, ces deux modalités relevant d'une perspective politique libérale qui conçoit l'entreprise comme un nœud de contrats, le rôle de l'Etat étant de faire respecter le principe contractuel et de réguler les cas extrêmes (faillites). La *Corporate Governance* est loin, à leurs yeux, d'être la version canonique de la gouvernance. Et d'ailleurs, ils signalent l'existence de deux autres modalités de gouvernance au nom d'une perspective social-démocrate cette fois, celle de la cogestion et celle de la régulation étatique. L'Etat « dirigiste » irait de pair avec une gouvernance dirigiste. Le capitalisme peut en effet présenter des visages très différents ! Ils rappellent enfin l'existence de la gouvernance soviétique et autogestionnaire.

La prise en compte de l'Autre, à partir de l'expression de ses propres intérêts, conduit à l'émergence du concept de *Global Governance* qui marque la reconnaissance d'autres agents nés du « moment libéral », les ONG principalement, dont le rôle de témoin militant est susceptible d'influencer l'activité d'entreprise.

De façon la plus générale, la gouvernance recouvre donc les modalités de création et de gestion d'un espace de délibération.

J. Lesca¹¹ a défini la gouvernance en mobilisant le concept d'interaction des acteurs gouvernants distincts de l'agent public. La gouvernance concerne les formes de coordination d'agents et d'institutions en vue de réaliser des buts communs. Elle renvoie à l'ensemble d'institutions, de réseaux d'agents publics et privés et de normes qui contribuent à la stabilité de la société ou d'un régime politique. L. Boussaguet & S.

⁹ C. Mouffe, *Le politique et ses enjeux – pour une démocratie plurielle*, La Découverte / M.A.U.S.S., Paris, 1994

¹⁰ J. Richard & C. Colette, *Système comptable français et normes IFRS*, Dunod (7^e édition), collection « Gestion Sup – Finance & Comptabilité », Paris, 2005, pp.10-28

¹¹ J. Lesca, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 46, n° 1, 1996, pp. 122-133

Jacquot & P. Ravinet¹² ont défini ce type de gouvernance à partir de trois éléments : le polycentrisme institutionnel au regard de la complexité institutionnelle et les différentes sources de pouvoir, une zone de recouvrement « public - privé » avec un changement dans les formes et modes de l'action publique du fait d'une participation des agents privés, une logique de coopération. Pour M. Bied Charreton & R. Makkaoui & O. Petit & M. Requier-Desjardins¹³ les modes de gouvernance prennent trois formes principales : une régulation publique, une régulation marchande et une régulation communautaire.

Le thème de la gouvernance prend une dimension véritablement idéologique à partir du moment où l'on en examine la vocation à s'appliquer à toutes les organisations. Une telle perspective est loin d'être neutre puisqu'elle remet en cause les principes du contrôle démocratique au nom du principe de transparence (les cabinets d'audit ont ainsi vocation à se substituer, pour partie, à ce contrôle démocratique), à modifier la nature de l'activité des fonctionnaires et à élargir le champ des privatisations, la gouvernance publique étant alors conçue par extension des catégories de la *Corporate Governance* au nom d'une contingence marquée par la quête de l'efficacité.

La montée en puissance de la « démocratie négative »

La liberté d'association, expression de la société à l'adresse de celle-ci comme de la société politique construit un des contre-pouvoirs dans les systèmes démocratiques, rappelant les élus et le gouvernement à ce qui s'exprime. La défiance qu'elle peut construire envers les élus et du gouvernement constitue un aiguillon du fonctionnement d'un régime démocratique. Mais, cette défiance doit s'articuler autour de la source légitime du pouvoir du peuple souverain, ses représentants élus. Poussée à l'extrême, la défiance issue de l'expression de la liberté d'association conduit au risque de rejet de la légitimité électorale des élus et du gouvernement et à un populisme venant lamener la démocratie.

Dans *La contre-démocratie*, P. Rosavallon¹⁴ analyse cette expression à partir 3 niveaux :

- Celui de la démocratie de surveillance ;
- Celui de la souveraineté d'empêchement ;
- Et celui du peuple juge.

Pour éviter les dérives de ses gouvernants, le peuple doit pouvoir exercer, entre deux élections, un moyen de contrôle sur les actions menées en son nom, par ses représentants élus. Ce pouvoir permanent et diffus aux mains des citoyens peut se décliner sur le mode de la vigilance (mouvements sociaux, manifestations, comités citoyens, etc.), Ces formes de protestations peuvent être le fait de simples citoyens ou celui des associations militantes ayant une légitimité à porter un message. Ces organisations sont considérées comme légitimes par les citoyens et par les élus et les gouvernants, dans la mesure où leur action et leur expérience dans le domaine donnent à leur analyse et à leurs revendications, une pertinence qui est difficilement contestable.

¹² L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014

¹³ M. Bied Charreton & R. Makkaoui & O. Petit & M. Requier-Desjardins, « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux », hal-00387213

¹⁴ P. Rosavallon, *La contre-démocratie*, Seuil, collection « points essais », Paris, 2008

Un autre type de critique est assuré par les médias. Le journaliste révèle à ses concitoyens les manquements des élus à leur devoir de probité et d'honnêteté ou encore ceux des entreprises voire de citoyens comme avec les *Panama papers*. L'impartialité, la responsabilité et le professionnalisme du journaliste constituent la garantie de l'exactitude et de la justesse des informations révélées

L'action du gouvernement est également régulièrement examinée par des autorités indépendantes qui évaluent ce qu'il fait au regard d'un référentiel. Ces organismes indépendants peuvent être nationaux ou internationaux et doivent être perçus par le peuple comme légitimes par leur expertise du sujet étudié et par leur impartialité. Ainsi, une organisation comme *Amnesty International* peut se permettre de dresser la liste des Etats entravant l'expression des Droits de l'Homme et de révéler ces entraves au grand public.

Par ces trois modes d'actions menées par lui-même ou en son nom, le peuple considéré sous l'angle de la société civile exerce une pression sur les gouvernements et les élus et participent ainsi à l'encadrement de son pouvoir.

Mais, les citoyens ont aussi la possibilité d'adopter une autre posture face au pouvoir. Dans la lignée des figures historiques du rebelle (Thoreau aux Etats-Unis, par exemple), du résistant (De Gaulle en France, par exemple) ou du dissident (Soljenytsine en URSS, par exemple), un citoyen peut refuser le pouvoir en place et s'installer dans une opposition résolue et affirmée.

La désobéissance civile théorisée par Thoreau est une déclinaison de cette souveraineté d'empêchement. En refusant de payer des impôts à un gouvernement légitimement élu, mais qui menait une guerre qu'il jugeait injustifiable, il s'est mis en retrait de la vie publique. Ce type d'action a été repris par Gandhi dans l'Inde coloniale pour lutter contre le pouvoir anglais et par Mandela sous le régime de l'apartheid en Afrique du Sud.

Enfin, si les citoyens participent à l'élaboration de la loi par leur représentation élue (donc indirectement), les élus sont également directement sollicités pour veiller à son application. Ils peuvent aussi être juges des actions menées par son gouvernement par le biais d'institutions comme l'*impeachment* comme aux Etats-Unis. Ils peuvent décider, en vertu des dispositions existantes, de destituer un gouvernement. Mais le peuple juge, c'est aussi le juré qui décide en fonction de la loi et de l'intérêt de la société des peines à infliger à ceux qui ne l'ont pas respecté. Et il lui arrive parfois de précéder la loi en créant des jurisprudences sur des sujets difficiles. On peut penser au problème de l'avortement hier, à celui de la fin de vie et de l'euthanasie aujourd'hui. En décidant de punir ou pas, il fait passer des messages aux hommes et aux femmes politiques en leur demandant ainsi de faire évoluer des lois qu'il juge non adaptées.

Mais ce qui est à craindre est de voir un système démocratique du point de vue des institutions et des procédures, se dissoudre peu à peu dans un populisme démagogique sans projet à cause d'un refus des populations, ce qui correspond en partie à la perspective d'une a gouvernance où la dimension démocratique serait évacuée. Ce système peut, à la fois, se conformer strictement aux principes démocratiques de base

(procédures de vote, procédures législatives, procédures judiciaires, etc.) et engendrer une société d'éloignant de la démocratie. C'est là que l'idée de Bien Commun prend tout son sens. C'est en refusant le jeu démocratique et en se repliant sur ses intérêts qu'on peut arriver à un populisme antiparlementaire incapable de produire un projet de société commune.

L'idée de démocratie négative n'a de sens que si elle intègre le Bien Commun dans sa démarche. De la même façon que la démocratie représentative peut dériver vers des régimes tels que la démocratie populaire, l'oligarchie ou la ploutocratie (qui sont des régimes où le Bien Commun est édicté par une minorité), la démocratie négative peut se transformer en un populisme démagogique. Le danger est de voir la démocratie négative prendre un poids excessif et déboucher sur une toute puissance d'empêchement.

C'est dans ce contexte que de « nouvelles » formes de contestations et de revendications ont vu le jour, particulièrement du fait du développement des outils de communication et d'information.

La conception « large » de la gouvernance

On pourrait qualifier la *Corporate Governance* comme étant une des conséquences de la mondialisation. En réponse à la crise de la souveraineté de l'Etat-nation, la gouvernance serait devenue le lieu conceptuel d'exercice de la souveraineté. Rappelons qu'avec l'Etat-nation, territoire géographique et souveraineté sont confondus. Cette crise de la souveraineté de l'Etat-nation est en effet une des caractéristiques du « moment libéral »¹⁵ dont la dé-territorialisation suscite, en réponse, quatre acceptions de la gouvernance, outre celle qui subsiste pour l'Etat-nation, dont deux économiques, une politique et une à la fois politique et territoriale au sens géographique du terme. La *Corporate Governance* constitue la réponse codifiée dans le cadre d'un territoire économique, celui de la grande entreprise, la « gouvernance des marchés » constitue la réponse non codifiée et donc plus « émergente » dans le cadre d'un autre territoire économique, celui des marchés financiers, la gouvernance prise au sens « large » constitue la réponse dans le cadre d'un territoire politique « nouveau », celui de la supranationalité, c'est-à-dire celui d'institutions politiques telles que l'*Union Européenne*, la *Banque Mondiale*, l'*OCDE* qui bénéficient d'une délégation de souveraineté « non contrôlée » démocratiquement de la part des Etats, mais aussi celle de l'infra-nationalité avec des « régions » qui ne correspondent d'ailleurs pas forcément à des régions administratives (le pays de l'Adour, par exemple, ou encore les bassins d'emplois, etc.). A une souveraineté des grandes entreprises correspond une souveraineté des marchés et une souveraineté des territoires politiques supra ou infra nationaux, puisqu'ils bénéficient également d'une délégation de souveraineté tout aussi non contrôlée démocratiques (les communautés de communes en France, par exemple). Ces quatre « nouveaux » niveaux de souveraineté se situent en tension les uns par rapport aux autres, mais aussi en tension avec la souveraineté résiduelle de l'Etat-nation. Il faut d'ailleurs souligner la différence qui existe à ce titre entre l'Etat-nation européen et l'Etat-nation américain dont la nature diffère des précédents. En effet, du fait de sa

¹⁵ Y. Pesqueux, *Gouvernance et privatisation*, PUF, collection « la politique éclatée », Paris 2007
Yvon PESQUEUX

taille et de sa puissance politique, l'Etat-nation américain ne se confronte ni à la crise de l'Etat-nation ni à la supranationalité de la même manière qu'en Europe. On peut d'ailleurs penser qu'il en va de même de puissances continentales émergentes telles que l'Inde ou la Chine. Les implications de la supranationalité y sont moindres et la souveraineté de l'Etat-nation de dimension continentale peut également « récupérer » une partie des souverainetés déléguées aux territoires économiques. C'est sans doute de là que vient l'impression qu'avec la mondialisation, il s'agirait d'une forme d'extension de l'américanisation.

La crise de l'Etat-nation européen est en effet spécifique dans la mesure où opère une forme de renouvellement de la critique d'H. Arendt¹⁶ qui note le vice congénital des Etats-nation européens créés après la Première Guerre Mondiale du fait de l'existence de minorités nationales importantes dans certains d'entre eux (les Hongrois en Roumanie, par exemple), situation retrouvée lors de la décolonisation et de l'effondrement du « bloc Est ». C'est en effet avec cela que l'acceptation politique, sociale et *in fine* ethnique de l'Etat-nation a été remis en cause, compte-tenu aussi de l'existence de groupes de population immigrée dans les Etats-nation d'Europe de l'Ouest. Cette crise-là s'ajoute donc à celle dont il était question plus haut avec la tension qui opère aujourd'hui entre ce pôle de souveraineté-là et les « nouveaux ».

L'ensemble de ces tensions conduit d'une souveraineté de l'indépendance à une souveraineté de l'interdépendance voire de la dépendance applicable à chacune des souverainetés dont il a été question plus haut. Cette souveraineté de la dépendance peut se définir comme la capacité à ne pouvoir émettre quelque chose que compte-tenu des autres pôles. On pourrait encore la qualifier de souveraineté de la négociation, c'est-à-dire d'une situation où la légitimité du pôle n'est pas questionnée, alors que le contenu de souveraineté qu'il émet se trouve entrer en interaction avec les autres contenus émis par les autres pôles. La souveraineté dont il est question peut alors être présentée comme une machinerie de négociation d'où l'importance accordée aujourd'hui à la délibération.

La remise en question du territoire de la souveraineté de l'Etat-nation possède des conséquences importantes sur la substance de la souveraineté des « nouveaux » territoires, principalement sur la nature de la communauté qui en découle. Rappelons que la communauté constituée autour de l'Etat-nation se caractérise par deux aspects : un versant lié à l'identification (la nation est le lieu majeur de l'identification citoyenne) et un second versant lié à la solidarité (qui s'est caractérisée par le développement de l'Etat-providence ou encore de ce que R. Castel¹⁷ qualifie de « propriété sociale », « pendant » de la propriété privée pour le peuple qui en est dépourvu). Les « nouveaux » territoires proposent un autre contenu à ces deux aspects. Pour ce qui concerne l'identification (sauf pour l'« infra » territoire géographique ou communautaire qui deviennent les lieux rétrécis de l'identification « positive »), les « nouveaux » territoires conduisent à une vision affaissée de l'identification, comme si le lieu d'identification positive qu'était l'Etat-nation n'était plus nécessaire. La référence à la mondialisation en est très révélatrice avec, par exemple, la figure d'un « client du monde » qui se substitue au cosmopolitisme de celle du « citoyen du monde », celle de l'entreprise multinationale nulle part « étrangère », etc. Pour ce qui concerne la solidarité, l'« utopie

¹⁶ H. Arendt, *Le système totalitaire*, Seuil, collection « Points politique », Paris, 1972

¹⁷ R. Castel, *L'insécurité sociale*, Seuil, collection « La république des idées », Paris, 2003

assurancielle », d'ordre mercantile, est considérée comme pouvant remplacer les aspects politiques de la solidarité. Par étonnant alors que fleurisse l'identification communautariste sur la base de primordialismes (race, genre, âge, religion, mœurs).

Si l'on s'intéresse plus précisément au territoire institutionnel qu'est l'entreprise, la question de sa souveraineté principalement d'inspiration juridique (la *Corporate Governance*) s'est trouvée « dépassée » par les logiques de l'externalisation, la conduisant à la gouvernance organisationnelle qui acte la dissociation entre son périmètre juridique et son périmètre économique. En effet, l'externalisation conduit à des conséquences organisationnelles en termes de stratégie (qui vaut alors pour le périmètre économique de l'entreprise et non plus seulement pour son périmètre juridique) et en termes de technostructure (une partie de la technostructure se trouve aussi externalisée y compris le management avec, par exemple, le recours à des consultants et experts multiples, etc.). On parle ainsi d'« entreprise étendue ». Il est possible d'illustrer cela en rappelant combien le périmètre économique d'une entreprise comme Nike se trouve être différent de son périmètre juridique dans la mesure où les sous-traitants sont « de » l'entreprise donneuse d'ouvrage et combien aussi, dans toutes les entreprises aujourd'hui, on assiste au recours massif à des consultants externes. Cette perspective constitue un des aspects de la globalisation dans le sens d'une inscription organisationnelle de l'ordre du général. Mais il faut également souligner l'inscription géographique de l'externalisation. On parle alors de mondialisation *stricto sensu* puisqu'il s'agit de reconnaître que l'activité d'entreprise s'exprime dans le cadre d'un espace géographique des marchés qui diffère de l'espace géographique des nations.

J. Lesourne¹⁸ aborde la question de la naissance de la gouvernance à partir du passage d'un Etat « strict » (d'hier) à un Etat « souple » (d'aujourd'hui). Par Etat « strict », il met en exergue un Etat souverain qui définit et fait appliquer ses lois à l'intérieur de ses frontières. Des zones politiques nouvelles se sont développées depuis (zones de coopération internationale, zones communautaires et zones de transfert de souveraineté) corrélativement à l'apparition d'acteurs transnationaux (entreprises multinationales, institutions financières, centres de recherche, médias, trafiquants et terroristes, groupes de pression) mettant en œuvre des sous-systèmes tels que le système d'information, les marchés et des actes tels que les migrations (permanentes ou temporaires, des lieux de rencontre réels ou virtuels, des conflits militaires multilatéralisés). La gouvernance est, à ses yeux, la contrepartie du passage de l'Etat « strict » à l'Etat « souple ». « *D'un côté, se multiplient les problèmes mondiaux suscités par les acteurs transnationaux, de l'environnement au terrorisme, de la bioéthique aux flux de capitaux. De l'autre, l'Etat reste la base juridique des accords internationaux, qu'ils soient planétaires ou régionaux (Europe par exemple) tandis qu'à l'intérieur l'Etat contrôle une fraction qui n'a jamais été aussi élevée du revenu national* »¹⁹. C'est ce qui le conduit à mentionner l'existence de six défis posés à une gouvernance mondiale : la régulation macro-économique, la régulation micro-économique, la redistribution, la sécurité, l'environnement, les problèmes liés aux recherches et aux applications des sciences du vivant. Il va alors proposer un tressage entre une logique du réalisme où les Etats gardent l'initiative, mais se concertent en acceptant d'introduire des perspectives extérieures dans le cadre de l'exercice de leur souveraineté et une logique de

¹⁸ J. Lesourne, *Démocratie, marché, gouvernance – quels avenir ?*, Odile Jacob, Paris, 2004

¹⁹ J. Lesourne, *op. cit.*, p. 70

communauté internationale, mais où l'importance des Etats-Unis et d'une divergence ou non avec l'Europe est posée. La gouvernance a donc tout de même bien quelque chose à voir avec la politique et la politique avec des Etats et des intérêts localisés géographiquement. C'est ainsi que les logiques européennes influencées par les pensées politiques allemande et française tendent mettre en avant une gouvernance par les procédures alors que l'influence américaine se trouve ancrée sur une conception principielle. Mais il serait aussi possible d'ajouter que la gouvernance, au sens large du terme, sert de palliatif aux tendances désintégratrices qui affaiblissent aujourd'hui les modèles de coopération interétatiques en reflétant la contradiction entre le caractère transnational de l'expansion du capitalisme et la fragmentation des systèmes de coopération internationaux. C'est sans doute en cela que la gouvernance supranationale vient aujourd'hui constituer un opérateur essentiel au fonctionnement du système politique mondial. Le système politique mondial est ainsi « pensé » dans les termes d'une conformité à des critères de gouvernance partiellement contradictoires. J. Lesourne en relève d'ailleurs sept : la liberté, la participation, l'efficacité, l'égalité (des chances, des conditions, par rapport à l'effort, etc.), la sécurité, la durabilité et l'adaptabilité (version politique de la flexibilité). C'est la manière dont ces critères sont remplis qui permettent alors de fonder un jugement de valeur sur tel ou tel pays. La conception large de la gouvernance tend à en faire le fondement de la civilisation.

De façon plus concrète, il mentionne les trois « piliers » actuels du système de gouvernance globale que sont actuellement :

- Le commerce au regard des catégories du libre-échange telles qu'elles sont définies par l'*OMC (Organisation Mondiale du Commerce)*, un référentiel qui peut donc être contesté ;
- La finance avec le principe de la libre circulation des capitaux sous arbitrage du *FMI (Fonds Monétaire International)*, de la *Banque Mondiale* et de l'*OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique)* ;
- Les systèmes de production des normes internationales (avec entre autres l'*ISO – International Standard Organization*) pour les thèmes de la qualité, de la sécurité et de l'environnement.

U. Beck, dans *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*²⁰, montre que la mise en œuvre d'un contre-pouvoir mondial s'effectue dans une opposition entre institutions et organisation. Avec la gouvernance, s'il est question d'institutionnalisation des organisations, il n'est pas question d'institutions, mais de multiplication d'organisations aux modalités de fonctionnement identiques, même si leurs intérêts divergent, une telle perspective étant mieux à même de fonder l'agonisme et donc d'occulter le conflit. Des organisations fonctionnant par référence à des critères communs de gouvernance sont en effet de même « substance » et leur fonctionnement peut donc se référer à la même rationalité dans l'exercice du pouvoir.

La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente : des règles de nature institutionnelle et politique et des règles managériales. C'est d'ailleurs ce qui conduit aujourd'hui à parler de gouvernance au lieu de démocratie. Avec la gouvernance, il s'agit en quelque sorte d'acter la primauté de la société civile (fondée sur des groupes porteurs d'intérêts aujourd'hui qualifiés de « parties prenantes ») sur la « société politique » concrétisée

²⁰ U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier-Flammarion, Paris, 2003
Yvon PESQUEUX

par les modes de fonctionnement de la démocratie, la gouvernance étant vue comme l'ensemble des modalités d'articulation « individu – société civile – représentation politique » dans les termes d'une organisation de la délibération entre les groupes d'intérêts, la délibération constituant la « façade démocratique » du système politique ainsi construit. Ceci étant, il est important de remarquer la conception « faible » de la notion de société civile telle qu'elle est employée dans ce contexte. Il s'agit en quelque sorte d'une conception « à défaut » dans la mesure où la société civile tendrait à recouvrir tout ce qui ne serait ni l'Etat ni l'entreprise.

Mais la gouvernance globale désigne aussi un autre référent : le monde. Or, comme le signale E. Berns²¹, « *la gouvernance ne totalise pas ; elle joint ou connecte des éléments, mais sans que ceux-ci s'intègrent dans une totalité. En ce sens, la gouvernance est foncièrement globale, car n'instaurant pas une totalité, elle tend à effacer les frontières* ». Il évoque donc la thèse d'une conflictualité avec la « suffisance » qui caractérise la souveraineté politique en forçant en quelque sorte la souveraineté politique à composer, en particulier face à une dissolution de la dissociation « politique – économique ». C'est en cela que la notion de gouvernance s'oppose à celle de gouvernement, encore imprégnée de souveraineté, souveraineté qui ne peut exister qu'avec une multitude d'Etats. Elle se situe donc entre la souveraineté de l'Etat et l'international, c'est-à-dire le lieu de coexistence (ou de confrontation) des souverainetés. Elle se concrétise aujourd'hui dans toute une série d'organisations qui existent en dehors des Etats, mais au sein desquelles une partie de la souveraineté desdits Etats se déploie (Union Européenne, Organisation Mondiale du Commerce, etc.). Sans forme étatique, la gouvernance est fondamentalement instable, nous dit-il, dans la mesure où elle fonde des compromis et non des résolutions. C'est pourquoi la quête de stabilité qui lui est inhérente va se fonder sur des principes, dans un cosmopolitisme qui va s'épuiser sans pour autant atteindre un universel (mais simplement un « général »).

Gouvernance et « société civile »

C'est ainsi, par exemple, que les philosophes de l'« école néo-libérale » américaine réhabilitent la notion de civilité « précivile », civilité *in abstracto*, dans la dimension politique de la démocratie délibérative où le « tout est permis » cohabite avec la civilité des termes du débat. Il ne s'agit alors pas seulement d'une analogie avec les relations de marché, institution où la civilité « précivile » joue aussi un rôle important tant le marché s'épuise autour du point aveugle de la confiance comme source de la transaction. La civilité, c'est ce « voile » qui permet de sortir du marché sans le dire : c'est par elle que, malgré la proportion équivalente d'hommes et de femmes, nous serions épargnés d'un marché de partenaires interchangeable. Mais jusqu'où la civilité « précivile » ne nous ramène-t-elle pas à une perspective naturaliste de la civilité et, par extension, de la tolérance ? Peut-on concevoir également une exploitation « en civilité » de l'homme par l'homme. En effet, nous dit F. Bourricaud²², « *la civilité suppose réciprocité. Dans cette mesure, elle fait appel au calcul de « l'intérêt bien compris ».* Je ne respecterai pas longtemps les préférences d'autrui si autrui ne respecte pas les miennes. Il n'y a

²¹ E. Berns, « Gouvernance et souveraineté à l'époque de la globalisation », in M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes*, Editions La Découverte, Paris, 2006

²² F. Bourricaud, article « civilité », *Encyclopedia Universalis*

donc pas de civilité sans attentes régulières et définies ». Et tolérance, civilité, politesse, etc. se trouvent ainsi mêlées, constitutives de la bienveillance spontanée chère à A. Smith, de la sympathie originelle. La civilité pose donc la question de la société civile comme fondement de l'espace public.

Il s'agit donc, maintenant, d'aborder la question de ce que recouvre cette notion de société civile considérée aujourd'hui comme le lieu d'exercice de la citoyenneté²³. En effet, la référence à la « société civile » fait très souvent l'amalgame sans autre forme d'inventaire entre un ensemble de notions porteuses de valeurs « positives » ou encore de logiques sociales : autonomie, responsabilité, prise en charge de leurs problèmes par les individus eux-mêmes, etc. ou encore groupes religieux, société consumériste, etc. Par sa dimension collective, la société civile échapperait aux dangers de l'individualisme pour inciter à la solidarité. Par sa dimension civile, elle évoquerait l'émancipation de la tutelle étatique, mais aussi des valeurs plus affectives telles que l'intimité, la familiarité²⁴, etc. Le développement de son usage actuel se situerait en quelque sorte dans une forme de moralisation de la dimension politique associée au développement des « classes moyennes » compte tenu d'une crise de l'Etat-providence vers la mise en avant de l'importance d'une confiance construite en dehors des catégories de l'Etat-administratif dans des domaines tels que la couverture sociale, les activités culturelles et sportives, l'enseignement et l'environnement. La notion est « euro-américaine ».

L'idée de « société civile » naît avec la philosophie politique libérale anglaise du XVIII^e siècle dans le sens d'un « espace commun de vie » avec une scission entre une pensée de l'Etat (celle de l'ordre politique) et une pensée de l'ordre social. Au-delà de l'exigence d'un espace public (celui de la démocratie) apparaît donc la reconnaissance d'un espace privé, la société civile, sorte d'agglomérat d'individus aux intérêts variés, voire potentiellement violents car orientés vers des appétits personnels, vision de T. Hobbes²⁵ qui en fonde la représentation pessimiste dont elle héritera. T. Hobbes en fait un « ensemble fluide » au regard du désir « inné » de l'état de nature (fondé sur le désir de « bien vivre ») qui « perdure » dans la société. Attention, la référence à une société de nature et donc à un « état de nature » relève d'une hypothèse logique chez T. Hobbes, et non d'une référence historique à l'Homme-prédateur. Et d'ailleurs, un mode de résolution des conflits d'intérêts de l'homme civilisé se trouve, à défaut d'une société civile, dans la guerre civile alors même que l'état de guerre est en quelque sorte « naturel », puisque lié à la compétition et à la défiance envers les autres, compétition et défiance étant consubstantielles à l'état de nature. Dans cette pensée philosophique, la société civile est conçue pour se mettre à l'abri (fondatrice d'une sécurité donc) des inconvénients de l'état de nature (c'est-à-dire de l'insécurité liée à l'empiètement des autres) en étant construite autour de la propriété. La société civile est en quelque sorte assimilable à une société où l'on reconnaîtrait que le consentement majoritaire ne vaut pas consentement individuel au regard de « droits » de propriété différenciés,

²³ J.-F. Mattéi et P. Benéton in *Ethique et société civile*, J.-Y. Naudet (Ed.), Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, collection « Ethique et déontologie », 2004

²⁴ F. Rangeon, « Société civile : histoire d'un mot », in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (Ed.), *La société civile*, PUF, Paris, 1986

²⁵ T. Hobbes, *Le Léviathan*, Gallimard, collection « tel », Paris, 1989 (Ed. Originale : *Leviathan, or The Matter, Forme, & Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, 1651)

l'individualisme de la société civile se dissociant ainsi du collectivisme de la société politique.

Au XIX^e siècle, A. de Tocqueville conçoit également la société civile comme autonome mais aussi comme creuset de l'expression politique car elle influence l'Etat.

F. Hegel,²⁶ avec l'expression de *bürgerliche Gesellschaft*, comprend la société civile comme tous les groupes intermédiaires qui se situent entre l'individu et l'Etat. Le Bien Commun s'exprime dans l'espace public de l'Etat et les questions de la vie en société dans celui de la société civile, ces deux espaces étant à la fois liés et déliés, l'espace public de l'Etat visant à rattacher l'intérêt personnel qui s'exprime dans l'espace de la société civile à un Bien Commun.

F. Hegel met ainsi en exergue plusieurs principes propres à définir la société civile :

- La reconnaissance d'intérêts particuliers, intérêts compris comme étant concrets et de nature économique et sociale ;
- L'extériorité de la société civile par rapport à l'Etat politique comme fondement d'une société individualiste et libérale, mais fondée sur le principe universel du travail au regard de classes déterminées à partir de critères (classe substantielle ou immédiate avec les propriétaires fonciers et les paysans, classe réfléchissante ou formelle, industrielle avec les artisans, les fabricants, les commerçants avec leurs ouvriers, classe universelle « omnisciente » avec les « intellectuels – fonctionnaires » de l'administration publique). Ces classes ont des intérêts contradictoires qui conduisent aux crises avec une misère formée d'individus (ouvriers sans travail, paysans chassés de leurs terres, artisans ruinés) qui sont mis « hors classe » et réduits à la perte du sens de l'intérêt commun. Ils représentent ainsi la concrétisation du véritable « état de nature » qui est donc un construit historique, la société politique se devant alors de les « reclasser ». Le lien social qui est le seul intérêt réellement universel ne peut découler d'une convention entre intérêts particuliers, d'où l'importance de l'Etat politique. A cet égard, cette conception est bien à la fois reliée et dissociée de celle de la pensée libérale anglaise du XVIII^e siècle quant à son traitement de la pauvreté (cf. les positions de J. Locke sur la finalité de la société politique qu'il considère comme devant être la conservation de la propriété mais compte tenu de restrictions morales : il faut en laisser pour les autres et ne pas gaspiller. C'est donc aussi au regard de la question du travail qu'il distingue les pauvres « laborieux » des pauvres « mendiants », l'objet de la politique étant de transformer les pauvres « mendiants » en pauvres « laborieux » ou, plus généralement, de transformer le paupérisme en pauvreté, la pauvreté étant considérée comme constitutive de l'ordre social, à la différence du paupérisme qui lui le mine) ;
- La société civile se structure en trois étapes, celui de la réalisation des besoins (dialectique de la médiation des particuliers par l'universel), celui de l'appareil juridique comme processus de reconnaissance des mérites du travail accompli (tensions pour ce qui concerne la défense des biens communs que sont la fortune collective et la propriété universelle contre l'arbitraire des individus), celui de la police et des collectivités comme institutions efficaces (dialectique de la loi et de la liberté). La logique propre à la société civile vise, par la conscience de la loi, à protéger l'intérêt organisé de l'arbitraire.

²⁶ F. Hegel, *Philosophie du droit*, Vrin, Paris, 1975 (Ed. originale : 1820)
Yvon PESQUEUX

Cette séparation des espaces est d'ailleurs considérée comme un des actes fondateurs de la modernité, séparation étant venue modifier l'expression de la liberté. Comme le souligne M. Bonnafous-Boucher²⁷, avec la société civile, il s'agit « *de la constitution du concept universel d'Homme comme sujet rationnel de besoins et définisseur d'intérêts, égal à tous les autres dans la possession de la même liberté qui complète la qualification de l'individu déjà déterminé comme personne juridique et moral* ». Mais cela suppose l'existence d'un Etat fondateur du droit positif permettant au sujet de poursuivre ses intérêts dans le contexte de la société civile autrement menacée par l'état de nature. Les intérêts de la société civile s'organisent à un méta-niveau sous forme d'associations avec des régulations institutionnelles afin de permettre un arbitrage entre eux. La société civile (la convention) est donc adossée à un Etat de droit (l'institution) à défaut duquel elle ne peut exister.

La liberté est depuis considérée comme s'exerçant dans les trois moments que sont la famille (niveau biologique), la société civile (niveau social) et l'Etat (niveau politique). Dans la société civile, les individus sociaux sont considérés en tant qu'êtres sociaux et non en tant que citoyens (dans son acception politique). Les institutions politiques sont alors considérées comme venant sécuriser l'universel de l'arbitraire des volontés particulières offrant ainsi les conditions d'exercice de la liberté, l'ordre social étant autrement susceptible de dissoudre l'ordre politique. Le sujet assure son épanouissement dans les deux moments que sont la famille (sphère privée) et la société civile (sphère sociale). L'espace social vient se situer entre l'espace biologique de la famille et l'espace du politique, des tensions apparaissant alors entre les trois espaces. Le terrain du social est celui des foules comme celui des masses, conduisant à la construction d'une légitimité de la préférence pour l'expression de la liberté individuelle. Dans la société civile, la bourgeoisie (figure « haute » de la citoyenneté dans la mesure où le bourgeois – *Bürger* – est aussi le citoyen) et le prolétariat (sa figure « basse ») laissent en quelque sorte la place à la masse : la masse donc et non plus la classe, la masse et ses communautés ! Le rapport du politique et du social tend alors à devenir un rapport d'extériorité, le social se distinguant du politique. L'Etat tend, en contrepartie, à devenir un Etat-administratif, l'administration des choses prenant en quelque sorte le pas sur le gouvernement des hommes. Les affaires publiques sont ramenées aux affaires sociales et la gestion des hommes à la gestion des biens dans une forme de communautarisation de la société. Les faits sociaux n'étant autre chose que des faits humains, les sciences sociales qui se développent dans le cadre de l'Etat-administratif qui est aussi Etat-savant vont alors venir traiter les faits humains comme des choses. La société civile se trouve donc confrontée aux égoïsmes et aux conflits, le domaine administratif tendant à devenir l'instance de traitement de ces tensions-là, même si le politique reste le seul lieu permettant de penser la liberté. La grève, par exemple, peut être qualifiée de mouvement social, mais pas de mouvement politique (où l'on parlera de révolution), même quand elle s'élève contre un Etat (non plus de substance politique mais administrative). Avec la référence à la société civile, on attend de l'Etat un arbitrage entre des revendications particulières, l'aspect « objectif » du Bien Commun laissant place aux jouissances privées des « biens publics », la sécurité sociale prenant le pas sur la liberté politique. L'Etat ouvre l'espace public aux choix de Bien Commun d'où sa « crise » quand on met en avant la notion de société civile car

²⁷ M. Bonnafous-Boucher, « Décider avec les parties prenantes », in M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes*, Editions La Découverte, Paris, 2006
Yvon PESQUEUX

l'Etat ne peut être, comme cela, collection d'espaces privés. Il y a donc « crise » de la volonté générale et l'intervention de l'Etat se trouve ramenée à un rôle impossible d'émetteur d'injonctions hétéronomes à l'autonomie comme expression de la liberté des individus de la société civile.

La vision contemporaine de la société civile tend à mettre en avant son rôle de fondatrice de « nouvelles » solidarités en mettant en avant les logiques d'autonomie, d'autogestion et de coopération qui lui seraient inhérente. Cette vision trouve son origine du fait des conséquences de la révolution industrielle dès la fin du XIX^e siècle, des entités telles que les coopératives et les mutuelles ayant alors vu le jour. Ces entités se trouvaient fondées au sein du système capitaliste ni pour le conforter (en offrant des palliatifs à ses effets négatifs) ni à le renverser. C'est cette perspective qui a été fondatrice de l'économie sociale et solidaire. Elles ne sont donc pas à proprement parler des institutions de la société politique. C'est à partir de cela que ses zéloteurs mettent aujourd'hui l'accent sur la proximité, le lien social local, les initiatives locales et l'importance de la place du volontariat. C'est en cela qu'elle renouvelle la vision de l'Etat-étendu du *welfare state*.

C'est R. Putnam²⁸ qui en renouvellera la vision à la fin des années 1990. Il se sert à la fois des principes d'A. de Tocqueville pour la force des associations, et du concept de « capital social » de J. Coleman²⁹ pour mettre en avant l'importance des liens de confiance. Il défend une forme implicite de séparation entre la société civile et la société politique, l'influence des entités de la société civile sur la société dans son ensemble comme sur la société politique étant conçue comme étant indirecte. La conception est donc de type socio-politique du fait du « localisme » qui lui est inhérente.

La référence « affaissée » à la notion de société civile comme fondement de la gouvernance au sens large reflète en fait une évolution des modes de représentation de la place de l'organisation dans la société puisque la notion de « société civile » va servir d'intermédiaire dans le passage de l'usage du terme de « parties prenantes » dans le corpus des sciences de gestion à celui de son usage à l'adresse de la société. La référence à la société civile acte alors le passage de la « classe » comme point focal à celui de « masse », sa dénomination comme « société civile » la rendant discursivement plus attrayante. C'est donc au nom de la société civile que l'on pourra multiplier à l'infini le nombre des parties prenantes au nom des pressions des groupes d'intérêts, de l'émotion qu'elles suscitent, de leur mise en scène médiatique et des sanctions obtenues en justice. Mise en scène médiatique et sanctions judiciaires fondent en quelque sorte la légitimation de la référence à la société civile au-delà de l'Etat. « Société civile » et « partie prenante » recouvrent alors l'idée beaucoup plus triviale de multiplicité des acteurs sociaux qui coexistent, acteurs sociaux où l'on retrouve des « anciens » (cf. les syndicats) et des « nouveaux » (cf. les Organisations non gouvernementales, ONG). La référence à la société civile devient alors une condition d'existence de la référence à des

²⁸ R. Putnam & R. Leonardi & R. Y. Nanetti, « *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* », Princeton University Press, 1993

R. Putnam, « *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community* », Simon & Schuster, New-York, 2001

²⁹ J. Coleman, « Social Capital in the Creation of Human Capital », *The American Journal of Sociology*, vol. 94, 1998

parties prenantes et, plus largement, condition d'existence de la théorie des parties prenantes. La gouvernance est alors là afin de limiter la « sur- » prise par une des parties prenantes. Mais elle acte l'incertitude quant aux intérêts de ces parties prenantes en confondant « intérêt » et « tension sociale », ce qui permet d'autant de supprimer la référence à la seconde. Il en va ainsi, par exemple, du travail de déclasserement des syndicats (anciens et alors « dépassés ») par les ONG, modernes, et considérées alors comme étant plus en phase avec la société civile dont les syndicats seraient en quelque sorte exclus. On passe ainsi de l'affiliation « classe – conflit » à l'affiliation « masse – société civile – intérêt » dans une perspective qui permet en fait de légitimer le capitalisme comme ordre politique. La théorie des parties prenantes adressée à la société tend alors à constituer les prémisses d'une théorie de la société civile à partir de l'entreprise, théorie qui est donc managérialo-centrée. C'est aussi cette référence qui permet d'entrer dans la question de la gouvernance des territoires, « objets » géographiques et institutionnels « en retrait » des catégories de l'Etat-nation et permettant d'articuler les *footless activities* des entreprises multinationales et l'ancrage de ces mêmes activités dans les territoires. Le contractualisme inhérent à la référence à la société civile tend à faire du contrat et de son ombre, la propriété, « le » fait social total.

La gouvernance conduit alors en quelque sorte à une « éthicisation » du politique du fait de la référence à des « principes » venant fonder la délibération et en omettant de penser l'articulation entre la démocratie et la souveraineté comme on peut le voir dans le *Livre Blanc de la gouvernance* de l'Union Européenne qui offre d'ailleurs une des définitions institutionnelles de la gouvernance.

Commentaires à propos du *Livre Blanc de la gouvernance* de l'Union Européenne

Dans le contexte de l'Union Européenne, la question s'est développée au sein de la Commission Delors, dans le cadre de la cellule de prospective et elle a débouché, sous la Commission Prodi, sur le *Livre Blanc* de 2001³⁰.

Les actions prévues par le *Livre Blanc de la Gouvernance* sont les suivantes :

- Instaurer un dialogue avec les associations de régions et de villes ;
- Structurer les relations avec la société civile ;
- Adopter des normes minimales de consultation ;
- Construire une confiance publique dans l'expertise scientifique ;
- Utiliser des instruments d'autorégulation ;
- Encadrer la création et le fonctionnement des agences de régulation, incluant ainsi les agences de régulation comme instrument d'efficacité administrative ;
- Introduire une plus grande flexibilité dans l'application des normes européennes ;
- Recentrer les rôles et les responsabilités des institutions européennes ;
- Promouvoir la discussion sur la réforme de la gouvernance globale.

« La notion de « gouvernance » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la

³⁰ http://europa.eu.int/comm/Governance/index_fr.htm
Yvon PESQUEUX

cohérence. L'application de ces cinq principes renforce les principes de proportionnalité et subsidiarité »³¹. Ses modalités visent la reconnaissance des règles (fondatrices des droits des différents groupes d'intérêts), le processus de prise de décision, les comportements des institutions de l'Union, des Etats membres, de la société civile, cinq « nouveaux » principes et deux « classiques » (proportionnalité et subsidiarité). Au regard des trois piliers du système de gouvernance globale mentionnés plus haut, ceux du système de gouvernance européenne sont le marché, la négociation et l'Etat-protecteur.

Les sept principes du Livre Blanc de la gouvernance européenne sont l'ouverture, la participation, la responsabilité (*accountability*), l'efficacité, la cohérence, la proportionnalité et la subsidiarité. Ces sept principes sont d'ailleurs en cohérence avec les deux principes généraux de la gouvernance de la *Banque Mondiale*, autre lieu d'institutionnalisation de cette conception large de la gouvernance³² que sont la légitimité et l'efficacité. Rappelons qu'il existe même des indicateurs d'efficacité de la gouvernance publiés par la *Banque Mondiale*. Cette congruence (que l'on retrouvera renforcée au regard des principes de la gouvernance publiés par l'*OCDE* qui est un des autres lieux d'institutionnalisation de la notion) souligne la vocation à une universalité de la gouvernance conçue de façon « large ». On pourrait dire que la gouvernance ainsi conçue (en particulier celle que la *Banque Mondiale* adresse aux pays en développement) constitue aujourd'hui l'idéologie « développementaliste » et occupe l'espace laissé vide par les théories développementalistes de l'Etat-providence ou de l'Etat socialiste pour celles des catégories d'un l'Etat-efficace où le management sert de référence.

La gouvernance assigne ainsi un rôle particulier à l'Etat qui est de savoir comment organiser un Etat-minimal qui soit en même temps un Etat-organisateur, en particulier des conditions de la fluidité du marché, le développement étant vu comme la résultante du développement des entreprises. A ce titre, la référence à cette conception de la gouvernance marque aussi le passage de la légitimité du *Welfare State* à celle de l'Etat-organisateur.

C'est d'ailleurs ce que nous expliquent A. Griffiths & R. F. Zammuto³³ quand ils dressent les contours d'un Etat-organisateur à partir d'un classement des systèmes de gouvernance institutionnels sur deux axes : un axe qui tient compte de la plus ou moins grande intervention de l'Etat face à la « liberté » du marché et un axe qui tient compte de la plus ou moins grande prise en compte des nécessités d'intégration de la chaîne de valeur par l'Etat face à une perspective qui laisse libre cours au déploiement des stratégies des entreprises.

Ils en déduisent quatre situations type qui requièrent des capacités institutionnelles différentes :

- La gouvernance par le marché où l'Etat se doit de garantir les conditions de stabilité d'une croissance économique ;

³¹ *Livre Blanc sur la Gouvernance*

³² <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/civillibs.pdf>

³³ A. Griffiths & R. F. Zammuto, « Institutional Governance Systems and Variations in National Competitive Advantage: an Integrative Framework », *Academy of Management Review*, vol. 30, n° 5, p. 823-842

- La *Corporate Governance* où les entreprises sont laissées libres de fixer un *gentleman agreement*, mais où ce sont les maillons les plus faibles de la chaîne de valeur qui subissent le poids des ajustements, ce qui ne vaudrait que dans les situations de forte croissance, compte-tenu de correctifs publics ;
- La gouvernance d'Etat où l'Etat intervient activement comme arbitre entre les entreprises dans chacun des différents secteurs ainsi qu'entre les catégories sociales et dont la validité se situe dans le cadre d'une croissance économique à long terme ;
- La gouvernance partagée où l'Etat se doit de réunir les partenaires clés, ce qui vaudrait pour stimuler la croissance des secteurs d'avenir.

Cette perspective n'est ni plus ni moins que l'application des catégories des raisonnements stratégiques en termes de dépendance de la ressource³⁴ à la gouvernance.

Pour l'*Union Européenne*, la notion est proposée sur la base de la triade « légitimité – efficacité – justice », cette dernière (la justice) étant considérée comme la finalité de tout système public ou privé de gouvernance (il y a donc bien confusion entre les deux).

La légitimité se traduit aussi bien de façon qualitative (par référence à des principes) que de façon quantitative (la multiplicité des niveaux d'application) par la mise en avant de la notion de « société civile » avec :

- Le tressage « démocratie représentative - démocratie participative - démocratie directe » qui se concrétise au travers de la notion « d'initiative législative citoyenne » qui « ignore » en fait les différences de statuts entre les citoyens qui alors risquent quand même de ne pas « naître libres et égaux en droit ». Gageons en effet que l'initiative citoyenne d'un individu soutenu par un *lobby* risque de recevoir plus d'écoute que celle du citoyen « quelconque ». La question de la preuve de la représentativité est donc complètement laissée ouverte ;
- La création d'un « espace public européen » du haut en bas qui constitue en fait la « scène » de la délibération ;
- La réduction ou la disparition de la distance dans la représentation politique. S'agit-il alors de passer « au-dessus » de la tête des Etats ?
- Les contenus du *Livre Blanc* s'appliquent à l'Union, aux Etats, aux régions, aux villes, à la société civile (présente en tant que telle malgré l'absence de sa dimension politique). La gouvernance est donc conçue comme étant applicable à plusieurs niveaux, d'où son aspect apparemment récursif ;
- Elle figure, en tant que telle, dans le préambule de la constitution, avec la mention faite aux Etats, aux peuples et aux citoyens ;
- C'est aussi une question applicable aux régions et aux villes.

Son objectif d'efficacité se traduit par la multiplicité de ses niveaux d'application (aussi bien de manière « verticale », de manière « horizontale » que « circulaire » - elle vise alors les « réseaux » issus de l'usage des TIC dans leurs relations avec les « centres » de pouvoir) et la gouvernance se constitue alors comme :

- Réponse à la complexité de la société contemporaine ;
- Réponse à la globalisation ;
- Réponse aux enjeux de la société de l'information (avec la reconnaissance de la « société en réseaux ») ;

³⁴ cf. J. Barney, « Firm Resources and Sustained Competitive Advantage », *Journal of Management*, 1991, vol. 17, n° 1, p. 99-120

à partir d'une complémentarité des approches *top – down* et *bottom – up*. Elle marque la disparition (apparente ?) de la dichotomie « gauche – droite » dans la mesure où elle ne saurait être au service d'un type de partis politiques et donc dans la tradition fondatrice de la *Communauté Européenne* (aussi bien social-démocrate que libérale). L'*Union Européenne* se pose ainsi comme *leader* de la diversité culturelle (par exemple les langues, les symboles nationaux de tous les Etats y ont droit de cité). L'*Union Européenne* se pose enfin comme étant une économie basée sur la connaissance pour résoudre les problèmes sociaux et environnementaux, dans le droit fil de l'utopie technoscientifique.

La gouvernance comme principe de justice trouve sa force de conviction à partir des objectifs suivants :

- Réduction des inégalités sociales et économiques au niveau minimum possible ;
- Priorité de la justice sur l'efficacité ;
- Existence de quatre objectifs sociaux pour l'*Union Européenne* dans la Constitution : justice sociale, plein emploi, progrès social, lutte contre l'exclusion sociale, clauses qui font que les objectifs sociaux devront être pris en compte par toutes les politiques de l'*Union Européenne* ;
- Garantie des services publics dénommés « services économiques d'intérêt général » ce qui acte en quelque sorte le fait que substance économique du service public vienne recouvrir sa substance politique ;
- Renforcement des politiques de santé publique ;
- Non-discrimination ;
- Respect des droits sociaux des travailleurs qui s'installent dans un autre Etat membre.

L'absence d'éléments suffisants de concrétisation est aujourd'hui considérée comme liée à l'absence d'action politique du fait d'un agenda européen surchargé, d'une coordination médiocre, de priorités inconciliables, des problèmes de complexité liés à d'un pouvoir exécutif partagé et des problèmes du lien « gouvernement – gouvernance », d'où la référence aux « principes » de gouvernance du *Libre Blanc*.

Un grand nombre de travaux tendent aujourd'hui à fonder l'élargissement du périmètre de la gouvernance en faisant de la conception large un instrument de cohérence des politiques publiques du niveau local au niveau supranational. Le rapport de l'*OCDE* consacré aux principes de gouvernement d'entreprise indique ainsi : « *Les règles régissant le gouvernement de l'entreprise devraient intégrer l'idée que, pour servir les intérêts d'une entreprise, il convient de prendre en considération les intérêts des parties prenantes et la contribution de ces derniers à la réussite à long terme de l'entreprise* »³⁵.

Le thème de la gouvernance peut donc, plus généralement, être considéré comme structurant le fonctionnement des organisations quelles qu'elles soient. C'est ainsi qu'une telle conception de la gouvernance comme générique d'un fonctionnement des organisations repose sur la référence à une évidence des « parties prenantes » venant recouvrir des aspects tels que l'activisme actionnarial, les pressions hors activisme actionnarial de la société civile (par exemple sur la base du respect des Droits de l'Homme, de l'environnement) et la focalisation sur d'autres facteurs distinctifs tels que

³⁵ OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, Paris, 1999
Yvon PESQUEUX

la réputation, l'image. C'est ce qui a conduit à fonder l'extension du champ d'application de la gouvernance (et sa vertu générique dans sa vocation à donner sens aux fondements de l'organisation) aux « organismes » (autre variante discursive de la prolifération des organisations venant en « affaïsser » la dimension politique) y compris aux organismes supranationaux (ONU, etc.), aux institutions publiques relevant des Etats et des collectivités locales, aux associations et aux ONG.

La gouvernance ouvre la question du statut de la société civile indépendamment de l'Etat-nation, qu'il s'agisse de *Corporate Governance* ou de gouvernance au sens large quand on se réfère, dans un cas comme dans l'autre, à des « parties prenantes ». L'économique ré-encastre en quelque sorte la question des modalités de l'intervention de l'Etat et débouche sur la construction de nouveaux savoirs de gouvernement, à l'aune des savoirs gestionnaires par privatisation de la société. Comme on l'a déjà fait remarquer, elle tend ainsi à établir un *continuum* entre l'objet des sciences de l'administration du public et du privé aussi bien sur le plan pratique que théorique. La difficulté est l'absence de référentiel (et de définition) de la « bonne » gouvernance, si ce n'est la mise en œuvre des « principes ».

Les conséquences politiques d'une conception « large » de la gouvernance

Quant à la forme de la norme et de la loi, il n'y a pas de réelle différence. Comment en effet distinguer des lois tatillonnes de normes pointillistes quand on remarque que la non-obéissance aux normes se caractérise par la mise à l'écart du jeu social. Mais la genèse de la norme s'effectue au nom de la légitimité accordée à l'expertise, troublant ainsi la dualité classique du savant et du politique puisque, avec la norme, le savant devient le politique. La production normative caractérise ainsi la reconnaissance d'« organisations savantes » se substituant aux caractères de « l'Etat savant » dont M. Foucault³⁶ avait analysé les enjeux politiques dans *Surveiller et punir*, par exemple. Rappelons que, pour M. Foucault, le développement de « l'Etat savant » s'est caractérisé par le développement des sciences humaines, notamment autour de la prison. Nous évoquons ici la même perspective pour ce qui concernerait les organisations dans le « moment libéral » avec l'extraordinaire développement des sciences et des techniques de gestion. Le phagocitage des sciences humaines, aussi bien en termes de méthodes qu'en termes d'« objet » (c'est l'organisation et ses préoccupations qui deviennent l'« objet » de recherche dominant, d'autant que ce sont elles qui financent la recherche) en est un des signes majeurs. Parler de gouvernance, c'est nécessairement se référer à une conception du sujet dans l'organisation, conception qui rende pensable à la fois la socialité et le gouvernement. La gouvernance se caractérise alors, moins par différence avec les catégories de l'acception restreinte de la *Corporate Governance* que par le statut accordé, par exemple, aux *best practices* et à la manière dont elles acquièrent, par induction, force normative dans la perspective d'une gestion par les connaissances (*knowledge management*) qui en marque l'actualité. Les *best practices* conduisent ainsi à une collecte, une analyse et une reddition sur la base des *business cases* tout comme, dans d'autres domaines, par exemple celui de la sécurité sur les plateformes *offshore* de la Mer du Nord, où les *safety cases* sont venus constituer le

³⁶ M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, collection « nrf », Paris, 1971
Yvon PESQUEUX

corpus de référence au lieu et place de celui issu du travail des fonctionnaires. C'est ainsi que la connaissance organisationnelle se substitue à l'omniscience des Pouvoirs Publics. La déconstruction de l'omniscience des Pouvoirs Publics a pour pendant un jeu social qui fait des entreprises un des lieux privilégiés de la genèse de la norme et du contrôle de la conformité de son application par des tiers auditeurs dont « l'indépendance » supposée se substitue à cette omniscience. La *Corporate Governance* précède ainsi la *Global Governance* où les entreprises ne jouent certes que l'un des rôles (le principal du fait de leur puissance ?), mais où elles contribuent largement au déclassement des catégories de « l'Etat savant ». C'est un des arguments d'ordre politique qui contribuent à faire des organisations issues de l'action des Pouvoirs Publics soit à devoir être privatisées, soit à devoir adopter les catégories gestionnaires des entreprises, ce qui contribue à leur déclassement et / ou à leur privatisation.

La gouvernance ainsi relue conduit à se référer à des « principes » et des « valeurs ». Prenons pour exemple générique celles d'*Alcan*, un des géants du cartel de l'aluminium avec la transparence, le travail d'équipe, la responsabilité et l'intégrité, le respect de la sécurité, de la santé et de l'environnement. Notons ainsi, en première analyse, qu'il ne manquerait plus qu'il en soit autrement et évoquons ainsi une forme de surprise à l'énoncé de ces « valeurs ». Mais notons aussi combien elles contribuent à rendre confus le contenu de la notion de gouvernance, ouvrant son champ lexical à l'univers de la responsabilité et du risque et rendant d'autant plus aisément légitime la délibération sans fin sur son contenu du fait de la généralité des valeurs proposées. Notons enfin la confusion qui s'opère entre des « valeurs » et des « principes », comme c'est le cas pour la transparence.

En effet, au regard d'une gouvernance devenue *Global Governance*, notons l'absence de la validation démocratique bien qu'il s'agisse de valeurs et de règles, ce qui conduit à se référer à des principes de délibération afin de les légitimer. Il en va explicitement, dans l'exemple d'*Alcan*, du principe de transparence dont le contenu se trouve être à la fois normatif et résultat d'une délibération auditée. Mais il en va aussi implicitement du respect de l'environnement qui conduit au principe de précaution qui nourrit à la fois le débat politique (n'en est-il pas question dans les chartes d'entités telles que les *Nations Unies*, l'*Union Européenne* voire d'Etats comme la France, par exemple) et les perspectives de la gestion du risque par les entreprises.

C'est aussi dans ce contexte qu'il est question de « bonne gouvernance », dont les principes mis en œuvre par les Etats des pays en développement et appliqués aux entreprises, en particulier les entreprises publiques privatisées, débloqueraient les freins au développement, dans le droit-fil de la conception libérale d'un gouvernement sans gouvernement.

La *Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique*³⁷ propose la litanie des composantes suivantes : obligation de rendre compte, efficience et efficacité, intégrité et équité, responsabilité, transparence.

La bonne gouvernance des entreprises relève de réformes permettant de rendre

³⁷ Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, *Principes directeurs relatifs au renforcement de la gouvernance économique des entreprises en Afrique*, New York, 2002
Yvon PESQUEUX

effectives des composantes telles que :

- La mise en place d'un cadre juridique efficace définissant clairement les droits et les obligations d'une société commerciale, sa direction, ses actionnaires et ses autres partenaires compte tenu des règles relatives à la divulgation de l'information ;
- Le déploiement d'efforts visant à asseoir une « culture » de bonne gouvernance des entreprises, la mise en place d'un environnement favorable à une gouvernance des entreprises efficace (cf. l'idéologie de l'efficacité économique du droit) ;
- La mise en place de mécanismes de supervision appropriés et efficaces qui encouragent l'adoption de ces pratiques de gouvernance des entreprises ;
- Le renforcement des capacités de gouvernance des entreprises à travers des programmes de formation adressés à tous les niveaux.

Les stigmates d'une conception disciplinaire sont présents avec la mention à des moyens extérieurs de discipline et des incitations internes dans le but de conduire à une plus grande efficacité et une meilleure compétence des conseils d'administration des sociétés en matière de supervision et de contrôle de la gestion, par exemple. L'adoption des codes et normes de bonne gouvernance économique et d'entreprise est considérée comme une nécessité.

Les principes l'*OCDE* de gouvernance publiés en 1999 ont été révisés en 2004 pour tenir compte des préoccupations des pays en développement, principes considérés comme « *un instrument en devenir définissant des normes et des bonnes politiques n'ayant pas de caractère contraignant, ainsi que des orientations pour la mise en oeuvre de ces normes et pratiques qui peuvent être adaptés au gré des circonstances propres à chaque pays ou région* ». Ils reconnaissent qu'un système de bonne gouvernance des entreprises est essentiel pour une utilisation efficace du capital de l'entreprise. « *La bonne gouvernance des entreprises permet également de s'assurer que les entreprises tiennent compte des intérêts d'un vaste éventail de collectivités ainsi que des communautés au sein desquelles elles travaillent et que leurs conseils d'administration sont responsables devant la compagnie et les actionnaires. Cette disposition permet aussi de s'assurer que les entreprises opèrent dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Elle contribue à garder la confiance des investisseurs aussi bien locaux qu'étrangers et à attirer davantage de capitaux à long terme* ».

Ces principes (repris de la *Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique*) portent sur les cinq domaines suivants : les droits des actionnaires, le traitement équitable des actionnaires, le rôle des parties intéressées, la communication de l'information et la transparence, la responsabilité du conseil d'administration.

Il en va de même du *Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)* avec des éléments tels que la participation, le respect de la légalité, la transparence et une information libre et accessible, la capacité de s'adapter, l'équité et l'efficacité et l'efficience, la responsabilité des politiques à rendre compte et l'existence d'une vision stratégique.

Des principes relatifs à la bonne gouvernance des entreprises dans le *Commonwealth* ont été publiés par l'*Association du Commonwealth pour la gouvernance des entreprises (CACG)* en 1999 afin de permettre de meilleures pratiques commerciales et un bon comportement de la part du secteur privé et des entreprises d'Etat.

Il est aussi question de gouvernance dans le cadre du - *New Partnership for Africa's Development* – NEPAD - www.nepad.org) programme de l'Union Africaine adopté à Lusaka en Zambie, en 2001 afin de mener à bien de nouvelles approches et priorités dont les attendus sont :

- Le renforcement de la capacité des Etats membres à assurer une bonne gouvernance des entreprises et la gestion des programmes de développement ;
- L'aide à l'amélioration des aspects techniques des processus de passation de marchés ;
- Le renforcement de la capacité à superviser et contrôler les programmes et projets ;
- L'accompagnement des efforts de renforcement des capacités des entreprises à mettre en œuvre les programmes et projets phares ;
- La promotion d'un environnement favorable aux affaires et d'un cadre de régulation efficace pour les activités économiques ;
- L'amélioration de l'obligation des entreprises à rendre compte ;
- Le fait de donner à la diaspora les moyens de créer les conditions leur permettant de jouer un rôle actif dans le développement, la démocratie, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflit ;
- La promotion des politiques macro-économiques capables d'accompagner le développement durable ;
- L'appui à la mise en œuvre des politiques publiques viables, transparentes et prévisibles ;
- L'encouragement à une gestion saine des finances publiques.

A partir de ces attendus, le *Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)* s'intéresse à quatre domaines précis :

- Démocratie et gouvernance politique pour veiller à ce que les Constitutions des Etats membres reflètent les valeurs démocratiques, garantissent l'obligation de rendre compte et promeuvent la représentation politique permettant à tous les citoyens de participer au processus politique dans un environnement libre et équitable ;
- Gouvernance économique et gestion dans le cadre de la « bonne gouvernance » économique qui comprend la transparence dans la gestion financière et qui est un prérequis essentiel à la promotion de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ;
- Gouvernance des entreprises qui traite de la promotion des principes éthiques, des valeurs et pratiques conformes aux objectifs sociaux et économiques pour le bénéfice de tous les citoyens. Il s'attelle à la promotion d'un cadre solide pour une bonne gouvernance des entreprises ;
- Développement socio-économique.

Il fonctionne sur la base d'une procédure d'auto-évaluation puis d'une évaluation par les pairs (tous des experts issus des pays africains).

Avec la « bonne gouvernance », il est question de qualité du développement et de la croissance.

P. Wirtz³⁸ souligne que les codes et normes qui ont la priorité en matière de gouvernance des entreprises sont les suivants :

³⁸ P. Wirtz, « « Meilleures pratiques » de gouvernance, théorie de la firme et modèles de création de valeur : une appréciation critique des codes de bonne conduite », *Cahier du FARGO*, n° 1040401, 2004
Yvon PESQUEUX

- Code de bonnes pratiques pour la transparence budgétaire ;
- Meilleures pratiques pour la transparence du budget ;
- Directives pour la gestion de la dette publique ;
- Principes de gouvernance des entreprises ;
- Définition et application de normes comptables internationales et de normes internationales pour la vérification ;
- Principes fondamentaux pour la supervision efficace des opérations bancaires.

C'est ce qui conduit à devoir analyser deux conséquences politiques qui apparaissent au travers d'une conception « large » de la gouvernance avec :

- La substitution d'une démocratie délibérative à la démocratie représentative, l'organisation de la délibération constituant alors l'essence de la gouvernance ;
- La multiplication des « sommets » comme jalons provisoires de la délibération.

Pour ce qui concerne la seconde, il n'est qu'à rappeler les moments d'étalonnage de la délibération (Davos, Porto Allegre, mais aussi Rio, Kyoto, Johannesburg, Rio+20 pour ce qui concerne les *Nations Unies* pour la question de l'environnement et les différents sommets européens pour ce qui concerne l'Union).

La « bonne gouvernance » s'accompagne d'une logique d'évaluation sur la base d'indicateurs dont les inspirations sont :

- L'indice de transition élaboré par la *BERD (Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement)* qui s'appliquait pour apprécier l'état d'avancement dans les réformes des pays de l'Europe de l'Est ;
- L'indice de liberté économique défini par des *think tanks* néo-libéraux américains (*Freedom House* ou *Heritage Foundation*) ;
- L'indice de Gini de mesure des inégalités ;
- L'indice IDE (investissements directs étrangers) ;
- L'indicateur de développement humain qui a été conçu par le *PNUD* à partir de quatre critères : l'espérance de vie, l'alphabétisation des adultes, le taux de scolarisation, le produit intérieur brut par habitant ;
- L'indicateur de gouvernance à l'initiative de la *Banque Mondiale* (à partir d'*items* tels que voix et responsabilité, stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, règle de droit, lutte contre la corruption) ;
- L'indice de risque pays ;
- L'indice du climat des affaires.

Les principales méthodes d'évaluation reposent sur l'évaluation sans groupe témoin (la méthode « avec ou sans » - réforme, la méthode « avant – après » - réforme et la méthode « résultats – objectifs ») et l'évaluation avec groupe témoin (équivalent ou non).

Dans tous ces cas de figure qui vont suivre, la question de l'expertise et celle de la place des experts se pose, en particulier au regard des catégories du savoir profane : de telles gouvernances sont des opportunités pour les non experts de pouvoir acquérir de l'expertise au frais du système de gouvernance mais ces systèmes de gouvernance posent aussi la place et le statut de l'expertise et des experts dans ce système de gouvernance. Cette question de la place de experts et de l'expertise va d'ailleurs de pair avec celle de la transparence, l'expertise ayant *in fine* pour effet de rendre visible des

informations sur les flux et les situations, éloignant ainsi l'enracinement courant du principe de transparence de l'univers de la comptabilité.

L'extensivité de la notion de gouvernance s'est caractérisée par le passage à la version d'origine – la gouvernance d'entreprise formulée pour les grandes entreprises cotées à des gouvernances sectorielles (eau, mine, forêt, océans, etc.) et territoriales. Une des caractéristiques des gouvernances sectorielles est qu'elles se construisent principalement en termes d'actions réparatrices dans une forme de paternalisme d'un « dialogue » entamé avec les populations.

Les gouvernances « à épithète » qui vont suivre sont poreuses entre elles (eau, verte, etc.) et se construisent au regard de vulnérabilités induisant la nécessité d'un compromis de partage qui se caractériseraient autrement par la violence des chocs entre les parties concernées s'il n'y a pas de règle de répartition et d'arbitrage. C'est ce qui place alors l'expertise (et les experts) comme niveau valide de fondement de telles gouvernances d'où la gradation entre des experts, des « experts profanes », des « profanes experts » et des profanes, l'expert se caractérisant par sa légitimité scientifique, la nature et la durée de son mandat et son mode de rémunération qui peut aller jusqu'à l'expert profane comprador (le consultant expert). Cette place de l'expertise et de l'expert place les gouvernances à épithète sous les auspices d'une gouvernance scientifique.

Culture et changement institutionnel : la « bonne gouvernance » à l'épreuve des cultures³⁹

Le contexte de la coopération internationale pour le développement a imposé depuis le début des années 1990, la « bonne gouvernance » comme un défi incontournable des politiques de développement. Faire évoluer les modèles de gouvernance passés est l'injonction faite aux pays en développement pour leur garantir le progrès économique. L'enjeu pour ces pays est de mettre en place les « bonnes institutions » souvent inspirées du modèle de l'Etat libéral occidental pour assurer ce progrès économique. C'est ainsi que la gouvernance a d'abord été définie comme une technique de production de règles, de normes et de procédures et, dans un second temps, comme un moyen de répondre à la diversité des intérêts⁴⁰. Si l'enjeu est de parvenir à un environnement dans lequel les droits des individus sont protégés, la société civile est associée à la construction des politiques publiques et les gouvernements accomplissent leur mission en transparence et efficacité, les mécanismes institutionnels imposés par les bailleurs de fonds peinant à rencontrer l'adhésion des populations locales.

L'efficacité de telles réformes est interrogée. Inspirés principalement par les apports de la science politique et de l'histoire économique, plusieurs recherches ont remis en question l'hégémonie du discours des « bonnes pratiques » institutionnelles. A titre d'exemple, D. Rodrik⁴¹ a mis l'accent sur l'importance des processus d'expérimentation

³⁹ H. Yousfi, *Des organisations aux mouvements sociaux – Enjeux de l'action collective organisée dans les pays du Sud*, HDR Université de Paris Dauphine, décembre 2018

⁴⁰ J. Duchastel, *Du gouvernement à la gouvernance : crise ou ajustement de la régulation. La régulation néolibérale. Crise ou ajustement*, Athéna Éditions, Montréal, 2004

⁴¹ D. Rodrik, « Growth Strategies », in P. Aghion & S. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Yvon PESQUEUX

et de la prise en compte du contexte politique dans l'évolution des institutions. H. J. Chang⁴² a suggéré que le changement institutionnel est un acte politique qui conditionne la définition des droits et des obligations déterminant à leur tour les arrangements institutionnels mis en place. Un point commun à ces critiques est que la prise en compte du contexte local se concentre principalement sur la dynamique des jeux de pouvoir au niveau local. Peu d'attention est en définitive accordée à la manière dont la culture locale structure les jeux de pouvoir et donne sens aux stratégies poursuivies par les différents acteurs. Parallèlement, s'il est également largement admis que les institutions publiques, pour être source effective de régulation sociale et être acceptées par tous, doivent prendre en compte les différentes sources de légitimité du pouvoir existantes (religion, droit, règles internationales, coutumes, etc.), peu d'attention ayant été accordée aux repères communs partagés par les entités qui, au-delà de la diversité des intérêts, conditionnent les attentes de ce qu'est un « bon gouvernement des Hommes ». Dès lors, les Etats ont du mal à concilier deux exigences divergentes, voire parfois contradictoires : une légitimité internationale qui passe par l'adoption des standards imposés par les bailleurs de fonds et conditionnant l'aide au développement, et une légitimité nationale vis-à-vis des populations locales.

De la gouvernance verte⁴³

La gouvernance verte vise à la construction d'une relation d'efficience entre les activités de production et de consommation, la dégradation des écosystèmes et le niveau d'exploitation des ressources naturelles. Son enjeu concerne les mécanismes (politiques et procédures) d'une gouvernance à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale face aux impératifs de protection de l'environnement, d'une utilisation rationnelle des ressources des écosystèmes, du changement climatique. Il y est donc question d'un impératif écologique (d'ordre normatif). Elle s'inscrit dans une perspective de promotion d'intérêts économiques respectueux de l'environnement. Elle mêle logique de développement durable, principes de « bonne gouvernance » et gestion participative et implique les pouvoirs publics, les organisations, les populations locales c'est-à-dire toutes les personnes individuelles ou morales susceptibles de manière directe ou indirecte de subir ou d'engendrer des effets sur l'environnement. Elle repose sur des normes applicables à différents secteurs (la forêt, la pêche, l'agriculture durable, etc.). Comme mode de coordination, elle repose sur un principe de base : la formation de la population dont le renforcement des capacités et l'accès à l'information sont des gages de succès de politiques environnementales sous-tendant les politiques économiques et sociales auxquelles elles sont liées.

L'efficacité de la gouvernance verte repose sur :

- Une volonté politique dans le cadre d'une décentralisation de la gestion accompagnée de politiques de soutien, d'aspects législatifs et réglementaires, et d'une distribution des droits de propriété ;
- La participation des populations locales, des organisations collectives dans les prises de décision concernant la gestion des ressources naturelles dont elles dépendent ;

Edition 1, vol. 1, Chapter 14, Elsevier, 2005, pp. 967-1014.

⁴² H. J. Chang (Ed.), *Institutional Change and Economic Development*, Anthem Press, London, 2007.

⁴³ B. Dieng, *Contribution à l'étude de la notion de gouvernance verte – Le cas de la pêche au Sénégal*, Thèse Université Gaston Berger, Saint Louis du Sénégal, 2016

- La prise en compte des réalités et des pouvoirs traditionnels dans le sens d'une stratégie ascendante compte tenu des dimensions culturelles et identitaires ;
- Des arrangements institutionnels ;
- Des conditions d'exécution des stratégies de gestion ;
- Du contrôle et de l'évaluation de l'exécution des décisions ;
- Des effets attendus sur le niveau de vie des populations et la durabilité des ressources ;
- De la recherche et une innovation technologique.

Ces logiques s'intègrent dans une démarche prospective au regard des enjeux actuels et futurs des écosystèmes, de l'environnement et des ressources naturelles et en reprenant l'engagement politique et des différents acteurs concernés dans un cadre d'échanges pour une efficacité économique, sociale et environnementale, d'une démarche stratégique (adoption et pilotage des politiques dans le cadre d'une subsidiarité) et d'une démarche participative fondée sur l'hypothèse que les populations locales, les organisations collectives sont plus à même d'assurer la « gestion – exploitation », respect des procédures et des politiques, contrôle et surveillance - que l'Etat et le marché.

Pour ce qui est de la participation en matière de développement durable, S. Bass *et al.*⁴⁴ distinguent sept niveaux de participation :

- La participation passive où l'on se contente de dire ce qui va arriver ou ce qui est déjà arrivé ;
- La participation par information : l'interlocuteur participe en répondant aux questions mais n'a pas l'opportunité d'influencer le processus ;
- La participation par consultation où la population cible est consultée par des individus extérieurs pour avoir son opinion et ce sont elles qui définissent à la fois les problèmes et les solutions à la lumière des réponses données par la population cible ;
- La participation par récompense matérielle : l'interlocuteur participe en fournissant des ressources comme le travail, la terre, et reçoit en retour des récompenses en nature ou en espèce. La participation s'arrête avec les récompenses ;
- La participation fonctionnelle où l'interlocuteur participe en confrontant ses objectifs aux objectifs contenus dans les projets ;
- La participation interactive : l'interlocuteur participe au diagnostic et aux analyses ce qui conduit à des plans d'action et de formation ou la modification du périmètre des institutions concernées ;
- La mobilisation où l'interlocuteur prend des initiatives indépendamment des institutions existantes pour changer leur contexte.

Les niveaux de participation changent selon les situations, un niveau élevé de participation n'étant pas nécessairement approprié.

De la cyber gouvernance

Créé en 1966, d'abord dans le cadre militaire et universitaire sous le nom d'Arpanet et ensuite ouvert au public, Internet a été longtemps dominé par certains acteurs qui contrôlent encore son fonctionnement. Internet a suscité la création de multiples acteurs de régulation qui compose sa gouvernance. Elle se distingue par l'absence d'autorité

⁴⁴ S. Bass & B. Dalal-Clayton & J. Pretty, « Participation in Strategies for Sustainable Development », Environmental Planning Group International Institute for Environment and Development, Londres, 1995
Yvon PESQUEUX

centrale où la placent des instances de droit privé californien, agissant par la voie du droit souple (*soft law*), est prépondérante et au sommet desquelles se trouve l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)* créée en 1998.

La connexion à Internet impose l'utilisation de TCP/IP relevant des *Request For Comments (RFC)*, manifestation la plus ancienne d'une cybergouvernance reposant sur la reconnaissance d'un pouvoir technique consensuel sur Internet par un ensemble d'organismes afin de gérer la stabilité et le développement technique de la toile au travers de la définition et de la normalisation des protocoles. A la tête de ces acteurs techniques, on retrouve l'*Internet Engineering Task Force (IETF)* qui assure la rédaction des *RFC* avec l'implication majeure des Etats-Unis, suivis de l'Union européenne, le Canada, la Chine et le Japon⁴⁵. L'*ICANN* est le seul organisme qui coordonne ces identificateurs uniques à l'échelle mondiale car, sans cette coordination, pas de réseau Internet mondial. Il s'agit du seul organisme de régulation qui administre les ressources numériques d'Internet, tels que l'adressage IP et les noms de domaines de premier niveau (TLD) et coordonne les acteurs techniques à une échelle mondiale. Aujourd'hui les géants du numériques (*Microsoft, Google, Facebook, etc.*) prennent de l'importance économiquement et socialement à travers leurs technologies mais aussi parce qu'ils structurent l'Internet. Le pouvoir législatif a aussi son mot à dire comme avec la censure des réseaux sociaux d'origine américaine en Chine.

Les rapports de force se matérialisent autour du fait qu'Internet bouleverse les conceptions de l'espace et du temps, brouille les frontières entre public et privé et multiplie les conflits d'intérêts : sécurité et souveraineté, protection de la propriété intellectuelle et de la vie privée, respect de la liberté d'expression et de la neutralité des réseaux, fractures numériques entre Nord et Sud, entre territoires, entre générations, affrontements politiques, etc. Les révélations d'Edward Snowden sur l'étendue des pratiques de surveillance électronique du gouvernement américain ont suscité une vague de débats autour d'Internet et de sa gouvernance.

Ainsi, la question de la gouvernance du réseau, longtemps confinée entre opérateurs techniques a pris une autre dimension. Deux approches s'affrontent : ceux pour qui la gouvernance de l'Internet doit rester dans le cadre d'une autorégulation par une communauté technique et scientifique (approche actuelle du gouvernement américain qui a fait savoir, fin 2015, qu'il souhaite mettre fin à sa tutelle pour faire de l'*ICANN* un organisme indépendant géré collectivement par une communauté mondiale des acteurs du Net) et ceux qui prônent le fait de confier la gouvernance d'Internet à l'ONU, instance universelle la plus légitime car la plus démocratique à ce jour.

La gouvernance de l'eau

Si la notion de gouvernance de l'eau est aujourd'hui utilisée pour signifier la gestion de l'eau, les deux termes désignent deux choses distinctes.

⁴⁵ Provenance des RFCs par pays – 2015 <http://www.arkko.com/tools/recrfcstats/d-countryeudistr.html>
Yvon PESQUEUX

L'OCDE⁴⁶ distingue entre la gouvernance et la gestion de l'eau, la gouvernance de l'eau renvoie à l'ensemble des systèmes qui contrôlent la prise de décision concernant la gestion de l'eau, c'est-à-dire l'ensemble des systèmes administratifs et institutions officielles qui favorisent la transparence, la responsabilisation et la coordination. La gestion de l'eau désigne les activités courantes pour assurer la fourniture et la distribution d'eau. L'*Institut International de l'Eau de Stockholm (SIWI)* stipule que la gouvernance de l'eau « *détermine qui peut avoir quelle eau, quand et comment* ».

Malgré certaines avancées, le droit international est confronté à la difficulté de mettre en œuvre des règles permettant de réglementer l'utilisation des nappes souterraines malgré les pressions qui s'exercent sur les nappes souterraines.

La gouvernance de l'eau est un problème qui transcende les frontières géographiques et temporelles, la solution pour une gouvernance de l'eau ne se situant pas à l'échelle locale.

La gouvernance de l'eau : une gouvernance à plusieurs niveaux⁴⁷

D'après l'OCDE, l'actuelle « crise de l'eau » n'est pas seulement due à la surexploitation dans un contexte de raréfaction des ressources en eau, mais aussi à une crise de gouvernance due à la multiplication des acteurs et à la fragmentation des cadres institutionnels et réglementaires.

Le cadre de la gouvernance pluri-niveaux est présenté en tant qu'outil de diagnostic permettant d'améliorer la gouvernance de l'eau au regard de plusieurs dimensions : économique, régionale, nationale et locale. Les principaux obstacles à la mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau au niveau des bassins sont dus à la fragmentation institutionnelle et à une gouvernance multi-niveaux désintégrée⁴⁸.

D'après ce rapport, plusieurs obstacles entravent la mise en application des réformes des politiques de l'eau dans les pays de l'OCDE, comme :

- L'attribution imprécise des rôles et responsabilités ;
- La non-concordance des frontières hydrologiques et administratives ;
- L'asymétrie d'information entre les administrations centrales et infranationales ;
- L'insuffisance de capacités humaines, techniques et financières pour la mise en œuvre efficacement des politiques de l'eau ;
- Le déficit de responsabilisation des usagers et des associations d'usagers.

D'où la référence à une gouvernance multi-niveaux des politiques de l'eau au regard d'une coordination horizontale et verticale entre les différentes institutions.

⁴⁶ OCDE (2012), La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>

⁴⁷ A. Bchir, Université de Paris Saclay en tant que rapporteur *La tragédie de la performativité : les difficultés de la gestion de l'eau dans le cas du bassin transfrontalier SASS*, Université de Paris-Saclay, 2018

⁴⁸ D'après *UN-Water Report* (2012), la *GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau)*, correspond à l'*IWRM (Integrated Water Resources Management)*. La *GIRE* intègre les quatre piliers suivants : scientifique, environnemental, social, économique et spatial : l'intégration des savoirs et des expertises, l'intégration sociale (intégration des acteurs - la participation, intégration économique et intégration spatiale - le bassin versant)

L'OCDE a édicté les principes directeurs de la gouvernance de l'eau sur la base de trois dimensions : l'efficacité, l'efficience, la confiance et l'engagement. Ces principes de gouvernance fournissent un cadre permettant d'analyser si les systèmes de gouvernance répondent aux objectifs d'efficacité, d'efficience, de confiance et d'engagement. L'OCDE promeut une gestion de l'eau porteuse de développement économique, social et environnemental.

L'OCDE définit la gouvernance pluri-niveaux comme : « *le partage explicite ou implicite du pouvoir décisionnel, des responsabilités et des compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques entre les différents niveaux d'administration et échelles territoriales, c'est-à-dire : i) entre les différents ministères et/ou organismes publics au niveau de l'administration centrale (coordination horizontale au niveau supérieur) ; ii) entre les différents étages de l'administration au niveau local, régional, des provinces/états, national et supranational (coordination verticale) ; et iii) entre les différents acteurs au niveau infranational (coordination horizontale au niveau inférieur) ».*

La gouvernance publique de l'eau

Dans la perspective économique certains biens, du fait de leurs caractéristiques intrinsèques, sont de nature propice à une régulation publique, d'autres sont rationnellement mieux gérés par le marché ou par des communautés d'utilisateurs. Parmi les instruments économiques pour l'allocation des ressources souterraines, le système de quotas consiste à définir une quantité maximale à ne pas dépasser pour chaque utilisateur. Par ailleurs, ce système repose sur un modèle de gestion avec un rôle attribué à une instance qui édicte des règles qui seront ensuite appliquées par les communautés d'utilisateurs, c'est l'organisme public qui contrôle et sanctionne en cas d'éventuels dépassements.

Malgré l'efficacité d'allocation d'une ressource par un système de quotas, ceux-ci sont critiqués. Le système des quotas nécessite des dispositifs de contrôle et, sur le terrain, requiert un suivi du stock global de la ressource. Le système des quotas est sûr et le plus équitable, mais sa mise en œuvre est difficile dans le cas des bassins transfrontaliers où il est difficile de fixer des quotas de prélèvements de la nappe partagée.

La régulation par le marché

Le marché est, pour la théorie économique classique, le mécanisme optimal d'allocation des ressources, la réflexion sur les droits de propriété négociables et la mise en place des marchés a été la solution privilégiée des économistes.

Dans le domaine de l'eau, le marché de l'eau est défini comme : « *un lieu d'échanges informels ou formels des droits d'eau (d'usage ou de propriété) préalablement alloués ou de volumes d'eau disponibles entre des individus et des collectivités* »⁴⁹.

⁴⁹ P. Strosser & M. Montginoul, « Analyser l'impact des marchés de l'eau », *Economie rurale*, n° 254, 1999, pp. 20-27.

Suivant P. Strosser *et al.* : cinq conditions doivent être prises en compte afin de parvenir à l'efficacité d'un marché de l'eau : une atomisticité de l'offre et de la demande, une homogénéité du bien échangé, une transparence du marché (ou information parfaite), une fluidité de la demande, et une mobilité de l'offre.

D'un point de vue théorique, T. C. Brown⁵⁰ caractérise un marché des droits à l'eau par :

- Une définition claire des droits d'eau transférables où les organismes d'État ou les tribunaux font respecter ces droits, bien que la manière dont est administré le système de droits d'eau diffère d'un pays à un autre ;
- Il existe des acheteurs et des vendeurs consentant ensemble à se rencontrer sur un marché de l'eau.

Bien qu'un certain nombre d'expériences de marchés de l'eau se soient développées sans véritables difficultés, des obstacles pratiques demeurent liés principalement à la mauvaise définition des droits de propriété et à la mauvaise évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux sur le long terme.

D'après P. Strosser, le terme de « marché de l'eau » peut prendre plusieurs formes : « *l'échange de tours d'eau de canal entre des agriculteurs, le transfert de droits d'eau du secteur agricole vers le secteur urbain mais aussi la réallocation des ressources en eau entre différents pays* ». Sur le plan pratique P. Strosser *et al.* ont recensé deux conditions nécessaires à la mise en place d'un marché de l'eau : une définition des droits d'eau préalablement établis et une prise en compte des externalités.

En pratique, les marchés de l'eau se sont développés dans le cadre de l'élaboration des politiques en matière de ressources en eau pour améliorer la productivité de l'agriculture irriguée, faciliter l'allocation efficace de l'eau dans tous les secteurs, et trouver des solutions à la surexploitation et à la dégradation de la qualité de l'eau. Parmi les *success stories* où les marchés de l'eau auraient réussi, l'exemple de quelques pays en mis en exergue : le Chili, l'Inde, le Pakistan et l'Afrique du Sud.

P. Strosser *et al.* ont identifié d'autres obstacles : culturels (liés à la valeur patrimoniale de l'eau), physiques (dû au manque d'accès à la ressource ou à la difficulté de contrôler la ressource), légales (les lois au niveau l'Etat interdisant le transfert d'un bassin à un autre), institutionnels (les coûts de transaction sont supérieurs aux avantages sociaux), organisationnels (du point de vue de la définition des rôles et responsabilités des acteurs dans la transaction).

M. Hardt & A. Negri⁵¹ ont élaboré les bases conceptuelles d'un nouveau projet éthique, le « *commonwealth* » (ou régulation par les communs). Ils soulignent la nécessité d'instituer et de gérer un monde de richesse partagée, non avec les solutions de gouvernement public ou à travers le recours au marché, mais à travers des capacités de production collective et d'autogouvernement. La référence à la notion de « communs »

⁵⁰ T. C. Brown, « Trends in water market activity and price in the western United States », *Water Resources Research*, n° 42, 2006

⁵¹ M. Hardt & A. Negri, *Commonwealth*, Folio, collection « essais », Paris, 2012

remonte aux travaux d'E. Ostrom⁵², sa réflexion ayant pris pour objet les conditions pratiques et institutionnelles qui permettent de gérer en commun des ressources⁵³. P. Dardot & C. Laval⁵⁴ ont souligné l'apport d'E. Ostrom qui s'appuie sur d'autres manières de gouverner les communs que les solutions de gouvernance qui reposent sur l'Etat ou le marché tout en restant dans le cadre d'analyse de la pensée micro-économique.

Quand les ressources impliquent plusieurs pays, il est utile de se référer à la notion de « régime international » proposée par S. D. Krasner⁵⁵ pour désigner « *les ensembles implicites et explicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales* ». L'idée sous-jacente à cette définition est que les Etats ont développé un ensemble de normes, règles et procédures pour réguler leurs relations dans différents domaines. Ces situations posent des problèmes de compatibilité entre les réglementations des Etats souverains et la réglementation internationale.

L'approche ingénierique de la gestion de l'eau

Parmi les solutions envisageables on trouve : l'incitation aux techniques d'irrigation économes en eau afin d'améliorer les performances de l'irrigation, l'épuration des eaux usées, le dessalement de l'eau de mer et le développement de ressources non conventionnelles en eau⁵⁶.

L'approche anthropologique de la gestion de l'eau

La matérialité de l'irrigation a fait l'objet de plusieurs travaux en anthropologie. Tous ont montré l'imbrication entre techniques et relations de pouvoir dans la gestion des ressources en eau en milieu aride (B. Casciarri⁵⁷, G. Bédoucha⁵⁸, O. Aubriot⁵⁹, J.

⁵² E. Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990

⁵³ Y. Pesqueux, « L'outillage conceptuel de la gouvernance », halshs-02867075, 13/6/2020

⁵⁴ P. Dardot & C. Laval, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, La Découverte, Paris, 2014, 600 p., EAN : 9782707169389

⁵⁵ S. D. Krasner, *Sovereignty Organized Hypocrisy*, Paperback, New York, 1999

⁵⁶ M. Taabni, « Eau et changement climatique au Maghreb : quelles stratégies d'adaptation ? », *Les cahiers d'outre mer*, vol. 4 n° 260, 2012, pp. 493 - 518.

⁵⁷ B. Casciarri, « Systèmes sociotechniques, savoirs locaux et idéologie de l'intervention. Deux exemples de gestion de l'eau chez les pasteurs du Soudan et du Maroc », *Autrepart*, n° 56, 2013, pp.169-190.

⁵⁸ G. Bédoucha, « *L'ami du puissant* » : *une communauté oasisienne du sud tunisien*, Paris, Editions les archives contemporaines, Paris, 1987 – « Libertés coutumières et pouvoir central, l'enjeu du droit à l'eau dans les oasis tunisiennes », *Etudes rurales*, n° 155-156, 2000, pp. 117-144 - *Eclipse de lune au Yémen ? émotions et désarrois d'une ethnologue* - Odile Jacob, Paris, 2004 – « Espace hydraulique, espace social dans les hautes terres malgaches, l'interdisciplinarité à l'épreuve du terrain », *Journal des anthropologues*, n°132-133, 2013, pp. 45-90.

⁵⁹ O. Aubriot, *L'eau, miroir d'une société. Irrigation paysanne au Népal central*, Éditions du CNRS, Paris, 2004 – « Savoirs sur l'eau : les techniques à l'appui des relations de pouvoir ? » *Autre part*, n° 65, 2013, pp. 3-26 – « De la matérialité de l'irrigation: réflexion sur l'approche de recherche utilisée », *Journal des anthropologues*, n° 132-133, 2016, pp. 123-144.

Riaux⁶⁰). La production scientifique des anthropologues s'est avant tout concentrée sur le domaine technique avec la description des systèmes techniques complexes de gestion des eaux (O. Aubriot) avec cependant des apports importants sur les dimensions politiques et sociales (G. Bédoucha). L'affrontement entre les Pouvoirs Publics et les paysans occupe une place majeure dans le fonctionnement des systèmes d'irrigation communautaires. Cet angle d'approche a été développé par J. Riaux qui s'est intéressée aux dynamiques des systèmes d'irrigation communautaires en contexte d'intervention publique. Sa recherche se positionne dans le courant de la *Gestion sociale de l'eau* (GSE), l'anthropologue faisant l'hypothèse que, dans les systèmes d'irrigation communautaires, la gestion de l'eau est organisée autour de règles collectives de gestion de l'eau mais que l'équilibre dans ce système n'est jamais définitif d'où il est vulnérable aux règles exogènes. Selon l'auteur, et c'est sa seconde hypothèse, l'intervention publique dans le domaine de l'irrigation est l'un des éléments du contexte qui font évoluer le système d'irrigation communautaire, ce dernier doit désormais intégrer ces règles proposées ou imposées de l'extérieur. C'est l'articulation de ces deux règles que J. Riaux appelle « la Gouvernance locale de l'eau ». Les règles occupent un rôle central dans l'organisation collective de l'irrigation. L'auteur a ainsi décomposé les règles en deux catégories, celles qui visent à organiser l'usage de l'eau et la pratique collective de l'irrigation et celles qui permettent de maintenir la communauté.

L'objectif des anthropologues est d'analyser l'imbrication entre techniques et sociétés ; pour ce faire, ils se sont appuyés sur des enquêtes collectives de terrain afin décrypter le social.

L'approche administrative de la gouvernance de l'eau

Parler de réforme des politiques de l'eau engage simultanément les organismes d'Etat, les circonscriptions administratives et les différents niveaux d'administration. La fragmentation des entités concernées par la formulation des politiques de gestion de l'eau, pose des problèmes de coordination. Le premier concerne la coordination descendante et la création d'une structure globale formelle par le biais de la législation, la seconde orientation s'attache aux initiatives d'intégration régionales⁶¹ et locales.

L'approche patrimoniale

L'approche patrimoniale, reconnue en France avec l'introduction de la notion de « gestion patrimoniale » constitue une autre grille de lecture possible de la gouvernance de l'eau. Le patrimoine constitue pour l'analyse économique « *un bien susceptible de conserver dans le futur des potentialités d'adaptation à des usages non prévisibles dans le présent* »⁶². La sociologie définit le patrimoine comme « *un ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à sauvegarder l'autonomie et l'identité du*

⁶⁰ J. Riaux, *Règles de l'Etat - règles de la communauté, une gouvernance locale de l'eau : anthropologie comparée de deux systèmes d'irrigation anciens en contexte d'intervention publique : vallée des Aït Bou Guemez (Haut Atlas – Maroc)*, EHESS, Paris, 2006

⁶¹ M. N Lubell & G. Robbins & P. Wang, « Policy Coordination in an Ecology of Water Management game », (http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2011/22/).

⁶² H. Ollagnon, « Vers une gestion patrimoniale de la protection de la qualité biologique des forêts », *Forests, Trees and People Newsletter*, n° 3, 1991, pp. 2-35

titulaire et son adaptation au cours du temps dans un univers variant ». La gestion patrimoniale, est une approche qui vise à réconcilier les entités en conflit en donnant une place majeure à la négociation à l'échelle locale sur la base de la valeur patrimoniale de l'eau au-delà de sa valeur marchande.

Le courant de la gestion patrimoniale préconise une régulation non marchande entre les entités concernées, le groupe patrimonial qui se partage ces éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir l'identité et l'autonomie de leur groupe sont amenés à produire et se répartir les biens et les objets patrimoniaux par le biais de règles, d'institutions propres à la logique patrimoniale et inventées par les groupes.

La gouvernance minière

La gouvernance minière renvoie également à l'ensemble des systèmes qui contrôlent la prise de décision concernant la gestion des ressources minérales en particulier au regard des enjeux de développement durable et des retombées pour les populations locales.

L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE- 2002 Johannesburg)

L'*ITIE* a été lancée par le Premier Ministre Britannique Tony Blair à l'occasion du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg. Cette initiative part du principe que dans de nombreux pays, les recettes provenant de la production pétrolière, gazière et minière s'associent à la pauvreté, aux conflits et à la corruption (la « maladie hollandaise ») liée au manque de transparence et au non-respect de l'obligation de rendre des comptes sur les revenus tirés par le gouvernement de ces ressources naturelles.

Ses principes directeurs sont les suivants :

1. Nous partageons la même conviction que l'exploitation prudente des richesses en ressources naturelles devrait constituer un moteur important pour la croissance économique durable qui contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté mais qui, faute d'une bonne gestion, peut avoir des répercussions défavorables sur le plan économique et social.
2. Nous affirmons que la gestion des richesses en ressources naturelles au profit des citoyens d'un pays relève de la compétence des gouvernements souverains, qui s'en chargent dans l'intérêt de leur développement national.
3. Nous reconnaissons que les avantages de l'exploitation des ressources se manifestent sous la forme de flux de recettes s'étalant sur un grand nombre d'années et peuvent dépendre fortement des prix.
4. Nous reconnaissons que la compréhension du public des recettes et des dépenses des gouvernements dans la durée est susceptible de contribuer au débat public et de faciliter le choix d'options appropriées et réalistes favorisant le développement durable.
5. Nous soulignons l'importance, pour les gouvernements et les entreprises extractives, d'assurer la transparence, ainsi que la nécessité de renforcer la

gestion des finances publiques et faire respecter l'obligation de rendre des comptes.

6. Nous reconnaissons qu'il convient de situer les efforts pour parvenir à une plus grande transparence dans un contexte de respect des contrats et des lois.
7. Nous reconnaissons que la transparence financière est un moyen susceptible de contribuer à l'amélioration du climat pour l'investissement direct intérieur et étranger.
8. Nous croyons au principe et à la pratique de la responsabilité du gouvernement devant tous les citoyens en ce qui concerne l'intendance des flux de recettes et des dépenses publiques.
9. Nous nous engageons à encourager le respect de hauts niveaux de transparence et de responsabilité dans la vie publique, le fonctionnement de l'Etat et le monde du commerce.
10. Nous croyons à la nécessité d'une approche cohérente et réalisable de la divulgation des paiements et des recettes, cette approche devant être simple à adopter et à mettre en application.
11. Nous sommes d'avis que la divulgation des paiements dans un pays donné devrait impliquer toutes les entreprises extractives présentes dans ce pays là.
12. Lorsqu'il s'agit de trouver des solutions, nous considérons que toutes les parties prenantes c'est-à-dire les gouvernements et leurs agences, les entreprises extractives, les sociétés de service, les organisations multilatérales, les organisations financières, les investisseurs et les organisations non gouvernementales ont des contributions importantes et pertinentes à apporter.

Le livre source présente également six critères pour la mise en œuvre de l'*ITIE* :

1. Tous les paiements versés au gouvernement au titre de l'exploitation pétrolière, gazière et minière, et toutes les recettes reçues par le gouvernement de la part des entreprises du secteur d'industries extractives sont publiées régulièrement au grand public sous une forme accessible et compréhensible ;
2. Lorsque des audits internes des paiements et recettes n'existent pas, des audits indépendants crédibles et conformes aux normes internationales seront effectués ;
3. Les paiements et recettes seront rapprochés par un consultant indépendant et digne de confiance, qui publie son opinion sur ce rapprochement de comptes et sur d'éventuelles discordances ;
4. Cette démarche s'étend à l'ensemble des entreprises, y compris celles de l'Etat ;
5. La société civile participe activement à la conception, au suivi et à l'évaluation de ce processus et apporte sa contribution au débat public ;
6. Le gouvernement et les parties prenantes élaborent avec le concours des institutions financières internationales un plan de travail financièrement viable. Ce plan est assorti de cibles mesurables, d'un calendrier de mise en œuvre et d'une évaluation des contraintes éventuelles sur le plan des capacités.

Pour les pays adhérents, l'*ITIE* propose le cadre d'une « bonne gestion » des recettes provenant des ressources afin de favoriser une plus grande stabilité économique et politique.

Pour les entreprises et les investisseurs l'*ITIE* atténue les risques sur le plan de la politique et des réputations, l'instabilité politique constituant une menace pour les investissements d'autant que les investissements sont à forte intensité de capitaux et

dépendants de la stabilité à long terme pour produire un rendement. La transparence peut également contribuer à créer une situation équitable pour toutes les entreprises. En rendant public ce qu'elle verse au gouvernement, une entreprise illustre la contribution que son investissement apporte au pays.

La mise en oeuvre des attendus de l'*ITIE* conduit à mettre en place un système de gouvernance.

Autour du *Responsible Mining Index (RMI)*

Comme pour de nombreuses autres activités (par exemple pour tout ce qui tourne autour de l'exploitation forestière), il est intéressant de noter une floraison d'entités de type « ONG – lobby ».

The Alliance for Responsible Mining - 2004 (<http://www.responsiblemines.org/>) est une initiative qui concerne les petites exploitations minières (exploitation artisanale comprise) au regard des catégories classiques du champ (bien-être économique et social, protection de l'environnement, gouvernance équitable des communautés concernées) au regard d'une certification, la *Fairmined certification and invest in community development*.

The Artisanal Gold Council (<https://www.artisanalgold.org/>), ONG basée au Canada qui intervient dans le secteur formel de l'exploitation aurifère en particulier pour tout ce qui tourne autour de la réduction de l'usage du mercure. On retrouve les attendus habituels : lutte contre la pauvreté, pour le développement des communautés, protection de l'environnement. Cette entité propose des interventions « sur le terrain ».

The Framework for Responsible Mining (www.frameworkforresponsiblemining.org) est une initiative du *Center for Science in Public Participation* qui milite pour les questions environnementales, de Droits de l'Homme et des questions liées à l'activité minière en proposant des recommandations aux autres parties intéressées.

The Initiative for Responsible Mining Assurance – 2006 - *IRMA* (<https://responsiblemining.net/>) suit les mêmes logiques au regard de l'application d'un référentiel en 4 points : *business integrity, planning for positive legacies, social responsibility, environmental responsibility*. Elle vise en particulier l'analyse de tous les éléments de la chaîne de valeur (de l'extraction à l'usage final) au regard des catégories de la mise en œuvre d'une « chaîne globale de valeur responsable, peu ou prou « certifiée » par l'*IRMA*.

Levin Sources (<https://www.levinsources.com/>) travaille comme les entités précédentes sur les mêmes registres avec des programmes de *consulting* tels que le « *Biodiversity and Ecosystem Services Transformative Arisanal and Small-scale Mining* » (*BEST-ASM*), le « *Knowledge Hub* » et le « *GIFF Project* » avec le déploiement d'outils tels que le « *Frugal Rehabilitation Methodology* » (réhabilitation des paysages), le « *ASM-PACE methodological toolkit* » et le « *GIFF Project Supply Chain Mapping Tool* » (autour de la question des financements illicites), interventions tournées vers la réalisation de *business cases*.

Yvon PESQUEUX

De cet ensemble d'entités, deux d'entre elles émergent aujourd'hui : *The Initiative for Responsible Mining Assurance* et le *Responsible Mining Index*.

La *Responsible Minerals Initiative* (<http://www.responsiblemineralsinitiative.org>) (2008) produit aujourd'hui un index qui est globalement accepté (à ce jour, 380 entreprises en sont membres). Elle développe les activités suivantes : le « *Responsible Minerals Assurance Process* » qui vise le *sourcing*, le « *Conflict Minerals Reporting Template* » qui offre un cadre standardisé de *reporting* permettant des comparaisons du *sourcing* dans l'espace et dans le temps, le « *Due Diligence Guidance* » qui est la production de référentiels, le « *Stakeholder Engagement* » au regard de la participation du RMI aux forums *ad hoc*.

La Vision Minière pour l'Afrique (VMA)

La Vision minière pour l'Afrique (VMA) a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement d'Afrique en février 2009. Elle constitue la réponse au paradoxe de vivre dans un continent où se côtoient d'immenses richesses en ressources naturelles, une pauvreté croissante et de grandes disparités. C'est une approche va au-delà de l'amélioration des régimes miniers nationaux pour déterminer comment l'exploitation minière peut véritablement contribuer au développement local, national et régional. Elle constitue une réponse aux engagements aux flous (et finalement peu réalisés) objectifs de responsabilité sociale de l'entreprise exprimés par les multinationales de l'extraction. À l'échelle locale, elle examine comment les travailleurs et les communautés peuvent tirer des bénéfices durables de l'exploitation minière tout en protégeant leur environnement. Au niveau national, elle étudie comment les pays peuvent mieux négocier les contrats avec les entreprises afin de générer des revenus équitables de l'extraction des ressources. Le but principal de la VMA est de proposer un modèle favorisant une transformation structurelle des économies d'Afrique, les ressources minérales servant de catalyseur à une croissance multisectorielle inclusive et au développement des ressources afin de permettre une diversification des activités et un industriel. Par des réformes en matière de politiques, la VMA vise à corriger les défauts structurels hérité de l'époque coloniale qui se caractérise par un secteur minier enclavé, des approches mono-sectorielles et non intégrées à des objectifs plus vastes de développement, des capacités institutionnelles affaiblies et des relations de domination.

Parmi les objectifs principaux de cette initiative figurent la création de liens aux niveaux local, national, régional et continental, l'établissement de partenariats multilatéraux mutuellement avantageux (entre l'État, le secteur privé, la société civile, les collectivités locales et d'autres parties intéressées), le développement d'une compréhension approfondie des ressources minières de l'Afrique et le renforcement des ressources humaines ainsi que des institutions pour améliorer les pouvoirs de gouvernance dans le secteur minier afin d'assurer un déploiement plus efficace des bénéfices tirés des ressources.

La VMA propose d'atteindre les objectifs suivants : transformer le secteur minier enclavé pour qu'il puisse contribuer à une économie africaine industrialisée concurrentielle (cf. <http://www.africaminingvision.org/>). Elle propose la création de

« couloirs de développement » d'un bout à l'autre de l'Afrique afin de bien exploiter ses ressources et de renforcer ses liens avec d'autres secteurs économiques, comme l'agriculture. Elle propose aussi un usage des infrastructures qui bénéficieraient à différents utilisateurs de façon à favoriser une synergie entre les secteurs économiques, notamment en favorisant l'approvisionnement par l'industrie minière en biens et services produits localement, ce qui contribuerait à la création de petites et de moyennes entreprises. Elle accorde une attention particulière au besoin d'intégrer l'exploitation minière artisanale et à petite échelle à l'économie, et à promouvoir le développement de moyens de subsistance durables pour les communautés minières.

Selon la *VMA*, les stratégies de responsabilité sociale des grandes entreprises doivent être conçues comme complémentaires (et non pas se substituer) aux responsabilités qu'a l'État de fournir des infrastructures de base et d'autres biens publics à ses citoyens. La *VMA* conçoit la RSE plutôt comme un outil pour renforcer la capacité des États afin de réaliser par eux-mêmes leurs priorités de développement et de s'acquitter de leurs responsabilités sociales et économiques, les entreprises devant accomplir leurs obligations en matière d'impôts de façon juste et transparente, et qu'elles paient des redevances équitables.

Le *Groupe d'études international (GEI)* est chargé de la mise en œuvre de la *VMA* suggère que les pays élaborent de cadres nationaux de RSE pour assurer la reddition des comptes des entreprises par des processus de consultation ouverts et larges. Ces cadres comprendraient les éléments suivants : des indicateurs d'évaluation d'impacts mis en place par un grand nombre de parties intéressées, y compris la société civile, des consultations avec les parties intéressées ainsi qu'une révision des obligations et des engagements et la production obligatoire de rapports. Ces recommandations soulignent le besoin de reconnaître la légitimité et le droit des gouvernements de fournir des services à leurs citoyens, qui à leur tour seront capables d'exiger des comptes de leur gouvernement. Elles précisent le rôle des entreprises pour aider à réaliser la *VMA*. Le rapport du *GEI* souligne l'importance du mandat des organismes d'aide bilatérale qui est de contribuer aux objectifs de développement à long et à moyen terme tels que définis et promus par des stratégies mises en œuvre dans un pays donné, et pour lesquelles les gouvernements peuvent être tenus responsables envers leurs propres citoyens.

Afin d'assurer le suivi de la Vision, l'*Union africaine* et la *Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA)* ont produit en 2011 le rapport du *Groupe d'études international* sur les régimes miniers en Afrique, rapport qui se veut un guide de référence à l'intention des décideurs politiques sur les mesures nécessaires à la réalisation de la *VMA*. Sur la base de mise en valeur des ressources minérales de l'UA, ceux-ci ont convenu d'un plan d'action en décembre 2011, lors de la seconde Conférence des ministres responsables de la question minière. Ceci inclut notamment « le besoin d'optimiser l'espace politique, l'élévation à un niveau supérieur des activités d'exploration géologique, l'amélioration de la viabilité de l'exploitation minière à petite échelle, et de s'attaquer aux défauts d'une gouvernance qui empêche les propriétaires de la richesse minérale d'en bénéficier ». Le principal défi de la *VMA* est de soutenir les institutions et les gouvernements africains dans leur détermination et leur capacité à la promouvoir et à la mettre en œuvre. Ceci pose la question de l'existence de mécanismes permettant d'exiger des comptes des compagnies extractives

transnationales lorsqu'elles ne respectent pas les normes internationales et locales en matière de droits humains et de l'environnement. Au 8^o *Forum pour le développement de l'Afrique* de la CENUA, Yao Graham, directeur exécutif de *Third World Network – Africa (Le réseau du tiers-monde – Afrique)* a exprimé des inquiétudes quant à la capacité des dirigeants africains à la mettre en œuvre. C'est le cas des traités bilatéraux d'investissements que signent les pays d'Afrique pour favoriser les investissements étrangers.

La Directive de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier (2009)

Le calendrier de son institutionnalisation a été le suivant :

- 27 mai 2009 : adoption par le Conseil des Ministres de la CEDEAO de la Directive C/Dir3/D5/D9 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier ;
- 17 avril 2012 : Signature par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO de l'Acte additionnel A/SA.16/02/12 portant adoption de la *Politique de Développement des Ressources Minérales de la CEDEAO (PDRMC)*.

Cette Directive lie les États membres quant à l'objectif à atteindre, mais leur laisse le choix des moyens et de la forme pour atteindre cet objectif dans les délais fixés par elle.

Ses objectifs en sont de doter les Etats membres d'une politique minière et d'un cadre juridique harmonisé tout en prenant en compte la situation minière de chacun d'entre eux et de poser les principes directeurs concernant notamment la propriété et les bénéficiaires de la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement, la protection de l'intérêt national et l'accès à l'information minière. Elle implique que les Etats signataires prennent les dispositions *ad hoc*.

Elle repose sur les principes suivants :

- Les ressources naturelles sont la propriété de l'Etat et sont gérées au profit de la population de l'Etat membre (article 3) ;
- Tout propriétaire ou occupant légitime d'un terrain acquis pour la mise en valeur d'une ressource minérale doit bénéficier d'une compensation appropriée et rapide (article 4) ;
- Les zones à forte sensibilité environnementale, sociale et culturelle doivent être classées « Zones interdites » aux activités d'exploitation minière (article 4) ;
- L'activité minière doit prendre en compte la préservation de l'environnement (Article 6) et les intérêts des communautés locales (article 16) ;
- Les exonérations fiscales et douanières sont subordonnées au respect des obligations sociales et environnementales (article 8) ;
- L'Etat peut participer au capital des sociétés minières (article 10) ;
- Tout titulaire de droit ou de titre minier doit présenter aux autorités compétentes un programme détaillé pour le recrutement, le transfert de technologie et la formation du personnel.

La smart governance

La *smart governance* naît du mouvement générique des *smart grids* et de la multiplication des *smart meters* qui, en termes de gouvernance, posent la triple question de la fiabilité de la mesure, de celle des usages dans la relation sociale et, *in fine*, de la liberté. Une quatrième question apparaît aujourd'hui, celle de la sécurité face aux cyberattaques.

La notion générique de *smart city* (« ville intelligente ») est utilisée au regard des changements organisationnels, technologiques et sociétaux construits en réponse au changement climatique et associe « gouvernance participative » et « gestion des ressources naturelles ». Elle regroupe des enjeux disparates tels que les problématiques de mobilité durable, des bâtiments à énergie positive, des connexions entre « habitants – administrations – entreprises – commerces », etc. La construction de la *smart city* repose sur le développement de services de transport (cf. l'intégration rail, transports en commun, automobile, cycle et marche à pied en un seul système, abordable et écologique) afin de réduire l'empreinte écologique. Elle repose aussi sur la maîtrise des déchets et la consommation d'énergie. La *smart city* repose sur le développement des *smart grids* (« réseaux intelligents ») qui, en particulier pour ce qui concerne l'électricité, sont des réseaux qui ajustent de façon fine les flux entre fournisseurs et consommateurs, et ceci d'autant que les privatisations ont conduit à une confusion dans la fourniture d'énergie.

Les *smart grids* reposent sur la multiplication des *smart meters* (ou compteurs communicants) qui renseignent l'utilisateur sur sa demande en énergie, par exemple. Les *smart grids* se fondent sur quatre logiques : la flexibilité dans l'ajustement de la production et de la consommation, la fiabilité des réseaux et la réactivité des interventions en cas de panne, l'accessibilité aux sources d'approvisionnement multiples (en particulier aux énergies renouvelables) et l'espérance de gains liés à l'économie de consommation et à la diminution des coûts liés à l'optimisation qui résulte de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Au sens large, un réseau intelligent associe l'infrastructure aux apports des technologies numériques afin d'analyser et de transmettre l'information reçue. Ces technologies sont utilisées à tous les niveaux du réseau : production, transport, distribution et consommation. Elles assurent un contrôle des flux en temps réel, l'automatisation de l'interopérabilité des réseaux, la détection immédiate des pannes et une information des usagers dans le but de fonder un « usage responsable » *via* des interfaces multiples et simples (smartphones, ordinateurs, etc.).

Exemple : le projet STAMP au Mali dans le secteur de l'Agriculture qui a mis en place un service d'information dédié aux « éleveurs – pasteurs » affectés par les événements climatiques extrêmes. Il a pour objectif d'améliorer leur résilience grâce à l'accès à des données géo-satellitaires qui leur permettent d'envisager le déplacement de leurs troupeaux avec une meilleure prévision par la fourniture de données instantanées relatives à la disponibilité et la qualité de la biomasse pour l'alimentation du cheptel, la disponibilité en eau de surface pour son abreuvement et la concentration des animaux autour de ces ressources et les prix des céréales et du bétail sur les marchés à proximité. Il s'agit d'une connexion en temps réel entre STAMP et Orange Mali qui permet l'envoi et la réception de données à partir d'un numéro de type #xxx# qui permet d'accéder à un menu contextuel

La *smart governance* est en conséquence ce qui vise à régler les relations entre des agents sociaux de substance hétérogène (citoyens, entreprises, gouvernements). Elle contribue à la légitimation du développement durable comme métrologie et à l'*ubris* du technologisme illimité. Il faut quand même remarquer le pouvoir de surveillance et de contrôle des *smart grids* et l'inscription de la *smart governance* dans la « technologisation » de la gestion publique, faisant passer la logique de l'Etat gestionnaire à celle de l'Etat intelligent (un *smart state*). La rhétorique du *smart* tente de faire face, à la lumière d'un despotisme éclairé d'ordre technologique, à l'enjeu de l'épuisement des ressources naturelles et des problèmes environnementaux liés aux modes de production et de consommation.

La *smart governance* est une réponse à la complexité générée par les enjeux de la *smart city* et les réponses en termes de *smart grids* au regard du refus idéologique de réglementer par interdiction et rationnement, même si elles les rendent possibles. Elle nécessite la mise en œuvre de processus complexes de concertation qui tend à être masquée par la rhétorique enthousiaste de la transformation numérique qui donne l'illusion de l'infini au regard de la finitude des ressources qui caractérise la référence au développement durable. Il s'agit d'un projet de reconfiguration des services publics.

La *smart governance* concerne les enjeux de la pénétration numérique forte de nos sociétés, particulièrement au regard de la téléphonie mobile et des appareils connectés qui sont un vecteur de transformation des sociétés et des organisations en repositionnant la question de l'efficacité. Cette pénétration conduit au développement de formes organisationnelles souples, agiles en matière de pratiques de collaboration, de l'usage de technologies de l'information simples « par » et « pour » l'intermédiation « citoyens – Etat et collectivités », « clients – fournisseurs » compte-tenu du problème des compétences et des rôles de chacun. Le « numérique » est devenu un moyen essentiel de coordination.

La *smart governance* est le cadre de la reconsidération des enjeux de l'e-administration au regard d'une « désintermédiation – réintermédiation » des relations *G to G - government to government*, *G to B - government to business* et *G to C - government to citizens*.

Elle pose plus généralement la question de l'articulation (et donc des choix) entre les contextes et les usages au regard des trajectoires appropriatives des technologies numériques développées à partir de 2005, compte-tenu de la tension entre le « ouvert, permanent, énergivore, fragile » et le « fermé, différé, frugal, résilient ». Rappelons en effet la fragilité des *data centers* face aux risques politiques et naturels (climat, tremblement de terre) car ils sont avides de froid et de sécurité en matière de quantité et de continuité de fourniture d'électricité (continuité de l'approvisionnement pour ces « méga » *data centers* qui bénéficient d'économies d'échelles, mais compte-tenu d'un coût global important par rapport à des « pico » *data centers* plus coûteux à l'unité mais plus fiables). Il faut signaler leur vulnérabilité face aux cybermenaces.

La *smart governance* contribue enfin à la définition du *smart* comme métrologie au regard du continuum « *smart meter* -> *smart grid* -> *smart governance* ».

De la gouvernance multi-niveaux

La gouvernance multi-niveaux a été proposée comme réponse aux limites des analyses néo-malthusiennes de « la tragédie des communs » qui associent l'épuisement des ressources naturelles avec l'absence d'une organisation sociale rationnelle et aux approches institutionnelles qui ramènent les crises sanitaires et environnementales aux problèmes de gouvernance. L'hypothèse fondatrice de cette gouvernance est que l'environnement relève d'une régulation multi-niveaux définie comme l'emboîtement des processus d'élaboration de normes et de gouvernance entre les niveaux international, national, régional et local, d'où le fait de la qualifier de « gouvernance polycentrique » (G. Marks & L. Hooghe & K. Blank⁶³), car elle permet de prendre en compte l'articulation des différentes échelles d'action intervenant dans la régulation des situations sanitaires et des ressources naturelles. L. Hughes & G. Marks⁶⁴ distinguent deux types de gouvernance multi-niveaux, l'un limité aux responsabilités et compétences politiques ou gouvernementales, et l'autre, étendu à plusieurs niveaux de compétences et d'autres sphères territoriales, au regard de domaines de compétence flexibles.

L'émergence de la question de gouvernance multi-niveaux est également redevable des études sur l'*Union Européenne* où L. Hooghe & G. Marks⁶⁵ distinguent trois traits :

- Une interdépendance des différents niveaux de régulation ;
- La multiplication des acteurs, en particulier des intérêts des acteurs non étatiques induisant une interdépendance des sous-systèmes politiques ;
- L'absence de délégation à un gouvernement élu responsable de l'élaboration des règles qui s'imposent à tous les citoyens.

L'Union Européenne étant une illustration l'existence d'un pouvoir de type polycentrique, du fait de la multiplication des arènes de décision et des configurations d'acteurs.

La gouvernance multi-niveaux s'inscrit dans une logique de concertation, de compromis et d'élaboration commune des règles afin de prendre en compte les changements d'échelle qui marquent la territorialisation des politiques sanitaires et environnementales permettant aux agents concernés de faire émerger une communauté d'intérêts rendant possible la coopération. La « gouvernance polycentrique »⁶⁶ a également été mentionnée comme modalité d'une « gouvernance climatique » et maintenant d'une « gouvernance sanitaire », composée de coalitions évolutives et sans hiérarchie clairement définie, sous l'égide de l'ONU qui joue un rôle en tant que composant générateur d'un régime complexe. La gouvernance multi-niveaux, mise en place par l'Union Européenne, est également connue sous le la dénomination de « gouvernance en réseau », « gouvernance en comité » ou « gouvernance collaborative ». C'est un prisme permettant d'organiser des modalités participatives de

⁶³ G. Marks & L. Hooghe & K. Blank, « European Intergration from the 1980s : State Centric v. Multi-level Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 9, 1996, pp. 356-371

⁶⁴ L. Hooghe & G. Marks (2003) « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, 2003, pp. 233-43.

⁶⁵ L. Hooghe & G. Marks, « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, 2003, pp. 233-243.

⁶⁶ J. Prenkert & S. Shackelford, « Business, Human Rights and the Promise of Polycentricity », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 47, n° 451, 2014

gestion de l'environnement au regard d'aspects tels que l'entrée de fonds municipaux « verts » dans des *cleantechs* associées à la gestion des déchets et le traitement de l'eau au Canada, par exemple. C'est également le cas pour les *medtechs*.

L'OCDE⁶⁷ définit la gouvernance multi-niveaux comme : « *le partage explicite ou implicite du pouvoir décisionnel, des responsabilités et des compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques entre les différents niveaux d'administration et échelles territoriales, c'est-à-dire : i) entre les différents ministères et/ou organismes publics au niveau de l'administration centrale (coordination horizontale au niveau supérieur) ; ii) entre les différents étages de l'administration au niveau local, régional, des provinces/états, national et supranational (coordination verticale) ; et iii) entre les différents acteurs au niveau infranational (coordination horizontale au niveau inférieur) ».*

Au regard de l'existence de niveaux multiples, S. Brondizio & E. Ostrom⁶⁸ soulignent les difficultés inhérentes à une gouvernance multi-niveaux compte tenu de questions telles que :

- L'adéquation entre systèmes écologiques (sanitaires doit-on ajouter maintenant) et systèmes socio-politiques ;
- Les limites liées à la reconnaissance des règles de rivalité et d'exclusions entre les « parties » ;
- La reconnaissance des niveaux d'autorité ;
- Les sanctions liées au degré d'adhésion aux règles et à la conformité de leur mise en œuvre (qui tend à décroître quand on passe des niveaux locaux aux niveaux globaux) ;
- L'accès au savoir et à l'information selon les niveaux.

La critique adressée à ce type de gouvernance (qu'elle soit qualifiée de participative ou de multi-niveaux) est son potentiel de saturation dans la mesure où elle suscite ce que l'on peut qualifier de « gouvernance saturée », c'est-à-dire une gouvernance où l'équipe dirigeante consomme ses ressources à s'articuler avec les autres au détriment du « faire ». C'est une situation non seulement chronophage, mais qui multiplie les productions d'informations.

Focus sur la certification *Forest Stewardship Council*⁶⁹

⁶⁷ OCDE, *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>

⁶⁸ S. Brondizio & E. Ostrom, « Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multi-niveaux : le rôle du capital social », *Management & Avenir*, vol. 7, n° 65, 2013, pp. 108-140, ISSN 1768-5958 (CAIRN)

⁶⁹ A. Boissonnet A., *La certification de la gestion forestière. Vers l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance en Amazonie brésilienne ?*, Séminaire « Menaces, Stratégies de Sécurité et Acteurs » 2007-2008, Sous la direction de Wolf-Dieter Eberwein, Université Pierre Mendès France, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 2008, 142 p.

S. Guéneau & P. Tozzi, « Towards the Privatization of Global Forest Governance? », *International Forestry Review* (Special Issue on international regime of forest, public and private policies and REDD), 2008.

S. Guéneau & B. Cashore B., « Des initiatives volontaires privées : la certification forestière », in L. Tubiana & P. Jacquet (Eds.), *Nature, Biodiversité et Développement. Regards sur la terre 2008*, Les Presses de Sciences-Po.

Yvon PESQUEUX

Le *Forest Stewardship Council (FSC, Conseil de Soutien de la Forêt)* est un label environnemental, qui assure que la production de bois ou d'un produit à base de bois respecte les procédures garantissant la gestion durable des forêts. La gouvernance de ce label se fonde sur trois collèges qui à part égale (en nombre de voix) traitent les trois questions de qualité et performances environnementales, sociales, économiques. Le *FSC* est considéré comme un écolabel.

En mai 2017 en France, un « Référentiel de gestion forestière durable adapté pour la France métropolitaine » a été publié. Il sert de cadre à la certification d'unités de gestion forestières, avec possibilité de certification de groupe, sur la base d'indicateurs déclinant les principes et critères du *FSC1*.

Le *FSC* une organisation non gouvernementale internationale dont les membres sont des organisations écologistes et humanitaires (*Greenpeace, WWF, etc.*), des communautés indigènes, des propriétaires forestiers, des industriels qui transforment et commercialisent le bois, des entreprises de la grande distribution, des chercheurs et des techniciens, des organismes de certification, des citoyens et quiconque partage les objectifs de l'organisation.

Le *FSC* se décline dans chaque pays en bureaux nationaux. L'association *FSC-France*, ou *Conseil de Soutien de la Forêt*, est le bureau national français. Elle a été créée en 2006 et a été reconnue par *FSC-International* en 2007.

Créé en 1990, sa mission est d'identifier les forêts bien gérées comme sources véritables de bois responsable. Il a été reconnu par *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* de Rio de Janeiro en 1992 puis son assemblée fondatrice à Toronto, au Canada en 1993. Son premier Secrétariat se trouvait à Oaxaca, au Mexique, le *FSC* ayant été créé en tant qu'entité juridique au Mexique en février 1994. Le Secrétariat a depuis été transféré à Bonn, en Allemagne en 2003. Le *FSC* délivre des certificats de « gestion forestière » et de « chaîne de contrôle ».

Le *FSC* défend une gestion forestière écologiquement appropriée garantissant que la récolte des produits ligneux et non ligneux maintient la biodiversité de la forêt, la productivité et la fonctionnalité des écosystèmes. Cette gestion forestière doit aider les populations locales et la société dans son ensemble à jouir des avantages à long terme et motiver les populations locales à préserver les ressources forestières et à adhérer à des plans de gestion à long terme. Cela signifie que les opérations forestières sont structurées et gérées de manière à être suffisamment rentables, sans toutefois générer de profit financier au détriment de la ressource forestière, l'écosystème, ou des communautés concernées.

En France, les objectifs sont les suivants :

- Développer la certification *FSC* des forêts françaises ;
- Développer le marché français des produits forestiers certifiés *FSC* ;
- Lutter contre les utilisations frauduleuses ou abusives du label *FSC* ;

S. Guéneau & S. Bass, « Global Forest Governance: Emerging Impacts of the Forest Stewardship Council », in B. Martimort-Asso & S. Thoyer (Eds.), *Participation for Sustainability in Trade*, collection « Global environmental governance series », Ashgate, London, 2007.

- Faire connaître le label *FSC* aux professionnels, aux consommateurs et aux prescripteurs publics.

Le *FSC* s'est attaché à offrir aux acheteurs et au public le maximum de gages de crédibilité et encourage les entreprises et les collectivités à « concevoir et mettre en œuvre une politique d'achats bois responsable » notamment pour les bois tropicaux. En 2015, le *WWF* a prévu la mise en place d'un outil dénommé « baromètre bois », pour les collectivités publiques.

Le *FSC* a ainsi élaboré une série de 10 principes de bonne gestion forestière, valables pour tous les types de forêts, qui servent de référence à l'élaboration de référentiels de gestion forestière, déclinés à l'échelle nationale en indicateurs, qui s'appliquent au niveau de l'unité de gestion forestière.

L'ensemble des 10 Principes et Critères du *FSC* doivent être appliqués en forêt avant de pouvoir recevoir une certification. Ils s'appliquent à tous les types de forêts et à toutes les activités incluses dans le champ d'application du certificat. Les Principes et Critères sont définis au niveau international et déclinés à l'échelle nationale en indicateurs applicables sur le terrain.

Les entreprises forestières qui désirent certifier la bonne gestion de leurs forêts, ou qui veulent obtenir une certification « chaîne de contrôle » afin de distribuer des produits certifiés *FSC* doivent en faire la demande auprès de l'initiative *FSC* nationale du pays où elles développent leurs activités ou auprès de *FSC International* si l'initiative *FSC* n'a pas encore été créée dans ce pays.

Un organisme de certification accrédité réalisera les différents audits permettant d'obtenir la certification. Si l'entreprise auditée ne respecte pas les principes et critères de *FSC*, elle devra mettre en œuvre des mesures correctives pour répondre aux non-conformités qui peuvent être majeures ou mineures. Selon l'importance des mesures à corriger, l'entreprise bénéficiera ou non d'une certification provisoire, en attendant la que toutes les mesures correctives aient été corrigées.

Le *FSC* génère et encourage le débat avant la certification forestière afin d'atteindre un consensus entre les gestionnaires forestiers, les habitants concernés, les autorités locales et régionales, les associations et syndicats qui se sont reconnus comme partie-prenante. Les documents de gestion forestière ne sont pas confidentiels, le *FSC* autorisant la mise à disposition publique des résumés des rapports d'audits.

Si les labels basés sur la norme ISO 14001 n'imposent que le respect des lois du pays, voire du pays du siège social de l'entreprise, l'écolabel *FSC* impose non seulement le respect de ces lois, mais aussi celui des règlements supranationaux (les directives européennes, par exemple) et des conventions internationales liés à l'environnement, au travail et au social. En cas de conflit social interne à l'entreprise ou avec les usagers, le détenteur du label doit faire la preuve qu'il a tenté des solutions de résolution du conflit.

Il a été reproché au *FSC* d'avoir d'abord été conçu pour préserver le renouvellement durable de la ressource forestière tropicale alors que la demande en bois exotiques augmentait fortement en Chine et dans les pays du Nord dans les décennies 1980-1990.

Mais le *FSC* a développé sa présence dans le monde entier et il est aujourd'hui présent dans une centaine de pays. La certification forestière est d'ailleurs de plus en plus présente en Europe, le *FSC* déclarant vouloir préserver les ressources forestières du monde entier.

Ceci étant, le *FSC* accepte que le bois local puisse être transporté à l'autre bout du monde pour être transformé avant de revenir à son endroit d'origine. Il est reproché au *FSC* la multiplication des normes et le changement de son statut qui le conduit aujourd'hui à se comporter davantage comme un organisme de réglementation que comme un organisme de normalisation et de certification.

Fin 2015 a éclaté l'affaire « Resolu ». *Produits Forestier Resolu* est la plus grande entreprise forestière du Canada. L'affaire démarre fin 2013 quand l'entreprise perd la certification *FSC* sur trois territoires représentant près de la moitié des surfaces exploitées au Canada au regard de la protection de populations autochtones et du caribou, une espèce protégée sur le territoire. La suspension de la certification est prise pour un an. En 2014, *Resolu* n'obtient pas l'agrément *FSC* et porte en 2015 l'affaire devant les tribunaux et obtient que lui soit rendue la certification pour la zone du « territoire ontarien » de la forêt *Black Spruce / Dog River – Matawin* sans qu'elle n'ait à modifier ses pratiques forestières. La décision met en cause *Greenpeace*, une des associations partenaires de *FSC* au motif qu'elle n'aurait pas montré l'indépendance nécessaire dans l'examen du dossier car, en conflit avec *Resolu* sur l'ensemble de ses activités. Cette affaire a porté préjudice au *FSC* qui s'est retrouvé en porte à faux avec les médias et l'opinion publique.