

## PRÉSENTATION

*En abordant le thème de la "gouvernabilité", le séminaire de formation doctoral organisé par le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie au cours de l'année 1994-1995, restait dans la droite ligne des séminaires des années précédentes, dans la mesure où il s'agissait encore et toujours d'analyser la portée des changements politiques qui affectent les sociétés contemporaines : après avoir évoqué la nouvelle configuration du rapport entre droit et politique (PUF, 1993), les remaniements dans la construction des identités politiques (PUF, 1994) et la réévaluation de la distinction public/privé (PUF, 1995), l'objectif était de s'interroger cette fois sur les conditions de l'exercice du pouvoir. Problème qui comporte une double face indissociable, bien illustrée par le terme même de "gouvernabilité", qui évoque l'aptitude des groupes à être gouvernés mais aussi les techniques de gouvernement à mettre en œuvre pour y parvenir. Le séminaire se présentait dès lors comme le prolongement et la synthèse de ceux des années précédentes, les transformations observées induisant inévitablement un problème de gouvernabilité : comment en effet gouverner des groupes dans lesquels les règles du jeu tendent à être de plus en plus strictes, la conscience d'appartenance plus faible et l'investissement dans le collectif plus réduit ?*

*A partir d'une approche large de la gouvernabilité (I), les travaux du séminaire ont permis de montrer que la question avait bel et bien pris une dimension nouvelle dans les sociétés contemporaines (II), débouchant sur un processus d'adaptation des techniques classiques de gouvernement (III).*

*I / La "gouvernabilité" apparaît à première vue comme un concept problématique, dont la signification ne relève pas de l'évidence ; un travail de clarification était dès lors indispensable pour dissiper les équivoques qu'il recèle.*

*I° Très à la mode dans les années soixante-dix, le terme a été marqué d'emblée par toute une série de connotations : la "gouvernabilité" a été posée, notamment par les experts de la Tricontinentale (voir M. Crozier, S. Huntington, J. Watanuki, The crisis of democracy. Report on the governabili-*

ty of democracies, *New-York University Press, 1975*), comme un problème structurel auquel les démocraties occidentales se trouveraient confrontées, du fait du blocage des mécanismes de régulation des demandes sociales ; et ce problème ne pouvait être surmonté qu'au prix d'un encadrement des mécanismes démocratiques. La forte charge idéologique et politique dont il s'est trouvé ainsi lesté a contribué à entretenir une profonde suspicion autour d'un concept susceptible de légitimer un processus de régression démocratique. Dans tous les cas, le thème de la gouvernabilité est passé progressivement au second plan, par un recentrage sur la question du "gouvernement" : l'accent est mis, non plus sur l'"in-gouvernabilité" des gouvernés, mais sur les "défaillances du gouvernement" (J. Leca, "La gouvernance de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *Mélanges Quermonne, FNSP, 1996, pp. 329 sq*) ; et c'est autour de la problématique de la "gouvernance" que se structurent désormais les débats sur les transformations politiques en cours. La question de la "gouvernabilité" n'en reste cependant pas moins pertinente, dans la mesure où, "plus ouverte et plus problématique" (F. Rangeon), elle dépasse celles du "gouvernement" ou de la "gouvernance", en les intégrant dans une perspective plus large : au-delà de l'étude de la structure du pouvoir ou de la mise en évidence des inflexions dans ses méthodes, il s'agit en effet de s'interroger sur les conditions sociales de son exercice ; elle permet ainsi une prise de vue globale sur le gouvernement des sociétés, en mettant au centre de l'analyse la relation de pouvoir.

La gouvernabilité paraît être, sous cet angle un problème récurrent, qui existe, sinon dans toute société (il serait alors inhérent à l'existence de la domination politique), du moins à partir du moment où les actes du pouvoir ne s'imposent plus de plein droit, par la seule puissance intrinsèque, physique ou symbolique, d'un pouvoir : déjà, à partir du moment où un "espace public" (au sens d'Habermas) s'est formé, à partir du moment où les décisions du pouvoir royal ont été exposées au jugement critique d'un public "éclairé" ; et bien entendu dès l'instant où la démocratisation a abouti à placer dans la collectivité des citoyens le foyer, la source, la garantie de la légitimité du pouvoir (souveraineté nationale), ainsi qu'à complexifier la structure du pouvoir (séparation des pouvoirs) : le thème de la "crise de la démocratie", d'une extrême banalité, est ainsi réactivé périodiquement, avec plus ou moins d'acuité selon les conjonctures historiques, au point d'apparaître comme un élément constitutif de la démocratie (Voir B. Lacroix, "La crise de la démocratie représentative en France : éléments pour une discussion sociologique du problème", *Scalpel, 1994, pp. 6 sq.*). Plus généralement, le problème de la gouvernabilité prendra une dimension nouvelle au XVI<sup>e</sup> siècle, avec l'essor du gouvernement des conduites, traduit, comme l'a montré M. Foucault, par l'extension et la généralisation des techniques disciplinaires et la positivité nouvelle acquise par l'ordre social.

2° L'analyse de M. Foucault montre bien que le problème de la gouvernabilité renvoie en réalité aux mécanismes de contrôle social et de normalisation des comportements. En ré-encadrant la "gouvernabilité" dans le problème plus général de la "gouvernementalité", M. Foucault opère tout à la fois un

“décentrement”, puisqu’il part non plus de l’institution mais des pratiques, et une “extension”, puisque la question du gouvernement s’inscrit dans la perspective plus large de l’exercice des techniques disciplinaires (C. Gautier) : l’obéissance au pouvoir, la croyance en sa légitimité sont indissociables d’une action plus diffuse de socialisation débouchant sur l’acceptation de l’ordre social, l’intériorisation des contraintes collectives, la soumission à l’autorité (CURAPP, Centre, périphérie, territoire, PUF, 1978). Néanmoins, la gouvernabilité ne mesure pas seulement la plus ou moins grande réceptivité des gouvernés aux disciplines institutionnelles qui leur seraient unilatéralement imposées : elle dépend aussi des techniques de pouvoir mises en œuvre, des méthodes de gouvernement. Cette relation est parfaitement posée dans les traités d’éducation des princes ou manuels de civilité aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles (C. Haroche) : pour pouvoir gouverner autrui, le Roi doit d’abord apprendre à se gouverner lui-même, en maîtrisant son visage, son corps, son maintien, son propos ; le contrôle de soi est indispensable pour prétendre exercer la domination sur autrui. La gouvernabilité est ainsi une relation dialectique entre gouvernants et gouvernés, qui se déconstruit et reconstruit sans cesse au fil de l’évolution sociale et politique.

Indissociable de la relation de pouvoir, la question de la gouvernabilité déborde dès lors le terrain du politique strictement entendu pour se poser dans toutes les institutions sociales (CURAPP, L’institution, PUF, 1981) : il s’agit toujours en effet, dans l’ensemble des lieux institutionnels, de savoir comment produire du collectif, en obtenant l’obéissance, mieux en emportant l’adhésion des assujettis. La gouvernabilité renvoie aux modes d’imposition de la domination, passant par l’utilisation combinée de la contrainte et de l’idéologie, qui tendent à s’appuyer l’une l’autre en renforçant leurs effets : tout comme le recours à la contrainte présuppose la diffusion corrélative de représentations destinées à en justifier l’emploi, l’inculcation de normes et de valeurs a toujours lieu sur un arrière-plan de violence latente — au moins d’ordre symbolique. L’évolution des sociétés a certes eu pour effet de réduire toujours davantage, dans le cadre du processus de civilisation décrit par N. Elias, le recours à la violence physique au profit d’une violence symbolique (I. Sommier) : le contrôle social tend à passer par des processus plus distancés, visant à l’obtention de comportements conformes, moins par l’action sur les corps, que par l’intériorisation du regard inquisiteur des institutions (E. Darras, D. Deharbe) ; et la prison n’apparaît plus comme un dispositif central de contrôle, même si elle garde sa fonction référentielle de marqueur idéologique et si elle permet d’obtenir un consensus minimal sur les choix de politique pénale (S. Enguéléguélé). Néanmoins, même euphémisée ou théâtralisée, la violence physique reste toujours présente comme menace potentielle, en cas de transgression des commandements du pouvoir : la puissance de l’Etat peut notamment s’abattre à tout moment sur les déviants ; et l’exhibition des attributs de la force matérielle par les agents des appareils répressifs est là pour réactiver en permanence le poids de ces représentations. Plus généralement, D. Memmi montre bien que la domination symbolique passe elle-même par l’utilisation d’un répertoire de signes évoquant la violence physique : l’efficacité des mécanismes symboliques de la domination viendrait du

*fait que, pour certains au moins, "ils signifient la menace, l'éventualité d'un passage à l'acte toujours possible sur les corps" ; ainsi, la violence physique n'est pas purement et simplement évacuée, mais bel et bien présente au tréfonds de la domination symbolique, à travers les signes discrets mais indispensables pour assurer la crédibilité de ses énoncés. Cette imbrication se retrouve dans les comportements sociaux, sous la forme de ces "violences-simulacres" (I. Sommier), où la violence physique, essentiellement mimée, est utilisée de manière symbolique, non pour subvertir les règles du jeu politique, mais pour améliorer la position qu'on occupe dans ce jeu.*

*La gouvernabilité apparaît ainsi, à un double titre, comme une question transversale : d'une part, parce qu'elle se pose dans toutes les institutions sociales ; d'autre part, parce qu'elle est indissociable des mécanismes de socialisation. Aussi n'est-il pas surprenant que toute crise de gouvernabilité ait tendance à se diffuser, en sapant les positions de pouvoir dans l'ensemble du tissu social, et appelle pour sa solution le recours à des technologies institutionnelles de survie relativement identiques d'une institution à l'autre.*

*II / Le thème de la crise de la gouvernabilité doit être pris avec une extrême prudence : non seulement parce que, en tant que rapport dialectique gouvernants/gouvernés, la gouvernabilité est par essence même aléatoire, instable, évolutive, mais encore parce que le thème est souvent, comme on l'a vu dans les années soixante-dix, à usage politique, en servant à conforter les mécanismes de domination ; l'analyse des conditions sociologiques de production des discours sur ce thème (voir B. Lacroix) témoigne assez de son instrumentalisation, au service de stratégies de pouvoir. Néanmoins, l'existence d'un problème nouveau de gouvernabilité dans les sociétés contemporaines est attesté par le constat d'une remise en cause généralisée des formes traditionnelles d'exercice du pouvoir.*

*1° Au niveau politique, le phénomène recoupe très largement le constat de "crise de la démocratie", observable dans tous les pays occidentaux, en Allemagne (W. Zettelmeier) comme en France, qui comporte de multiples facettes étroitement liées : crise de la représentation, exprimée par le discrédit qui frappe une "classe politique", stigmatisée par la multiplication des "scandales" ; crise de la participation, marquée par la montée de l'abstentionnisme et le reflux du militantisme ; crise des croyances ("la mélancolie démocratique" évoquée par P. Bruckner...), alimentée par le blocage du processus de production des idées et l'absence d'alternatives ; crise de la légitimité issue de l'élection, entraînant le recours croissant à des experts ou à des sages pour éclairer la prise des décisions ; crise du lien social et politique, illustrée par le flottement généralisé des significations (D. Memmi), le développement des clivages, la montée des tensions, l'approfondissement de la "fracture sociale", la réapparition de formes de violence non euphémisée (I. Sommier, P. Mignon, intervention).*

La conjugaison de ces différents aspects pose à l'évidence un problème de "gouvernabilité" : à l'érosion de la capacité de régulation des gouvernants, liée à un déficit nouveau de légitimité et à la perte de moyens d'action traditionnels (crise du gouvernement), répond un désinvestissement vis-à-vis de la politique, et plus généralement du collectif, accompagné d'un repli vers la sphère privée et une absolutisation de l'individu (crise du civisme) ; et ces phénomènes s'entretiennent réciproquement, en rendant les démocraties de plus en plus "ingouvernables". D'un côté en effet, la capacité de régulation des gouvernants s'est affaiblie, du fait du mouvement de reflux étatique et de la montée en puissance d'une série d'acteurs publics et privés, internes et externes, qui entendent peser sur les choix collectifs (N. Moumni) et avec lesquels il est devenu nécessaire de composer : l'Etat serait devenu un "Etat creux" (formule de G. Peters reprise par J. Leca), qui n'a plus les moyens d'imposer ses vues ; l'action publique résulte désormais de processus aléatoires de confrontation entre des acteurs et des réseaux d'acteurs très diversifiés (P. Lascoumes). Dans le même temps, les attentes des gouvernés vis-à-vis des gouvernants se sont renforcées, au nom d'une conception plus exigeante de la démocratie : rendant plus difficile la prise des décisions, cette "mobilisation pluraliste de la société" (J. Leca) tend aussi à fragiliser la position de gouvernants, désormais exposés au regard vigilant et volontiers critique du public ; l'action publique se trouverait ainsi "davantage que par le passé, soumise aux réactions externes et orientée par les diverses évaluations de ces réactions" (D. Gaxie). Sans doute, ces phénomènes ne doivent pas être surestimés : non seulement les dispositifs de médiation, tels que les partis, sont capables de s'ouvrir pour intégrer de nouvelles exigences (W. Zettelmeier) et les poussées de violence restent soigneusement canalisées par le jeu de l'institutionnalisation (I. Sommier), mais encore les gouvernants peuvent tirer de leur fragilité nouvelle "un surcroît de légitimité" (D. Gaxie) ; cependant, ils n'en démontrent pas moins l'existence d'un problème nouveau de gouvernabilité.

2° Au-delà de cette crise de la démocratie politique, on assiste plus généralement à la remise en cause des formes traditionnelles d'exercice du pouvoir dans les organisations sociales de toute nature, même celles dont la forte institutionnalisation semblait garantir la solidité des articulations internes et l'adhésion des ressortissants (J. Chevallier, "Identité, organisation, institution, in CURAPP, L'identité politique, PUF, 1994, pp. 239 sq.).

Dans l'entreprise, le processus de concentration progressive des pouvoirs aux mains du chef d'entreprise, qui avait fortement compromis la pertinence du modèle "démocratique" sur lequel le "gouvernement des sociétés anonymes" avait été à l'origine conçu (D. Cohen, intervention), se trouve contrebalancé par un mouvement inverse de déconcentration et de délégation qui, élargissant le cercle des intervenants dans la prise des décisions stratégiques, entraîne, sur le plan juridique, la modification des conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale (A. Coeuret) ; parallèlement, on cherche à renforcer l'implication des salariés à l'entreprise, par l'activation des mécanismes d'identification. Dans l'administration publique, le modèle bureaucratique fondé sur la hiérarchie et la centralisation, qui, dans la perspective

wébérienne, était considéré comme le meilleur possible, est désormais la cible de critique convergentes : de toute part, on dénonce les dysfonctions induites par un modèle censé être générateur d'inefficacité, d'apathie et de sclérose ; et les politiques de modernisation administrative, telles le "renouveau du service public" (F. Gallemand), visent à atténuer les rigidités internes et externes inhérentes à la logique bureaucratique, par le passage à un modèle d'organisation plus ouvert et plus souple. Au niveau local aussi, le modèle, lentement poli au fil de l'histoire, du "gouvernement local", dont les fondements ont été posés dès le Moyen-Age (A.S. Condette) et qui avait trouvé dans la décentralisation un nouvel aliment (les collectivités locales obtenant la possibilité de conduire des politiques autonomes de développement), se trouve remis en cause : l'exemple urbain témoignerait des vicissitudes d'un "gouvernement local" en trompe-l'œil, les villes étant en réalité privées des moyens et des compétences qui leur permettraient de se gouverner elles-mêmes (F. Rangeon) et les élus locaux étant pris dans des réseaux de dépendance multiples ; le "gouvernement des villes" serait en fait le produit d'initiatives prises par des acteurs multiples — autorités locales sans doute, mais aussi grandes entreprises publiques et privées, groupes d'ingénierie urbaine, administrations sectorielles, groupes d'intérêts, associations etc... (P. Le Galès, *intervention*). Compte tenu de la complexité croissante du gouvernement urbain, les villes seraient elles aussi "soumises aux problèmes de l'ingouvernabilité" (P. Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", RFSP, 1995, n° 1, p. 73).

Partout, l'on est donc à la recherche de nouveaux modes de gouvernement, ce qui illustre l'interdépendance des divers phénomènes sociaux et montre bien, comme l'avait souligné Foucault, que la question du pouvoir est une question transversale, qui ne se pose pas seulement au niveau politique. Les causes de cette crise générale de la gouvernabilité sont multiples : déstabilisation des formes d'organisation collective existantes (prises à revers par des flux qui les débordent, sur le plan économique mais aussi politique ou culturel) ; complexification croissante de l'organisation sociale, des structures politiques, de l'univers administratif, des entités économiques ; formulation de nouvelles exigences adressées aux pouvoirs de toute nature, le gouvernement étant placé désormais "sous le regard de l'opinion" et les individus aspirant à être entendus sur les choix collectifs. Tout cela illustre un mouvement de dés-objectivation (le gouvernement des groupes humains n'étant plus un phénomène "naturel", le pouvoir ne relevant plus de l'évidence et assuré d'un bien-fondé de principe) ou de dés-institutionnalisation.

III/ Ce mouvement conduit à la recherche de nouvelles techniques de gouvernement visant à rétablir les certitudes, restaurer la légitimité des pouvoirs en place, colmater les brèches apparues dans la normativité sociale et politique. Ces techniques sont désormais rangées sous le vocable de "gouvernance" : prenant acte de la complexité des problèmes et de la diversité des acteurs en présence, il s'agirait, à tous les niveaux de la vie sociale, de substituer aux anciens procédés de commandement, devenus obsolètes, des mécanismes plus souples de coordination et d'intégration ; par là, on escompte une

plus grande efficacité de l'action mais aussi une meilleure adhésion des destinataires. La promotion des techniques de gouvernance traduit une sensible inflexion des modes d'action publique, aussi bien au niveau national qu'au niveau local : elle montre que l'Etat, devenu "modeste", comme les autorités locales renoncent à imposer leurs vues et privilégient la voie consensuelle ; l'action publique devient ainsi le produit d'interactions entre des acteurs multiples, publics et privés, dont on cherche à concilier les stratégies et à harmoniser les intérêts. Par les quelques idées-force sur lesquelles elle reposait (le "parler-vrai", les "grands chantiers", le souci de dialogue, la recherche du consensus) la "méthode Rocard" (F. Gallemand) illustre bien cette nouvelle conception de l'action publique. Mais la gouvernance implique aussi, et plus généralement, l'adaptation des modes de gestion des organisations de toute nature : elle signifie que les entreprises s'ouvrent à la diversité des intérêts et à la pluralité des logiques (N. Decoopman) et que les administrations prennent en compte le point de vue de leurs usagers et de leurs agents, érigés en acteurs à part entière des processus de changement (F. Gallemand) ; les choix de gestion eux aussi résultent de négociations avec les différents groupes, externes ou internes, placés dans l'orbite de l'organisation.

Plus précisément, le concept de "gouvernance" recouvre trois types d'inflexions qui, si elles se conjuguent, relèvent d'ordres de préoccupations différents.

1° Prenant acte de la complexité du réel, un processus de rationalisation vise à réduire la part d'incertitude et d'aléa qui s'attache à toute action collective. L'effort de rationalisation se traduit d'abord par une démarche stratégique plus affirmée : il s'agit de définir un ordre de priorités, d'établir une hiérarchie d'objectifs, mais en n'hésitant pas à les infléchir en fonction des obstacles rencontrés et de l'évolution de la conjoncture ; le développement des activités de programmation et de planification, notamment au niveau urbain (G. Marcou), mais aussi le passage des entreprises à un management de type stratégique, montrent que cette démarche s'étend à tous les niveaux de la vie sociale. La rationalisation se traduit aussi par une plus grande rigueur dans l'élaboration des choix : le recours massif aux nouvelles technologies de l'information permet ainsi tout à la fois d'améliorer la connaissance du réel, par le perfectionnement des instruments de collecte et de traitement des données, et de réduire la part de subjectivité du décideur, par l'utilisation d'outils d'aide à la décision (D. Bourcier, intervention) ; parallèlement, le savoir d'"experts" ou de "sages" (M. Bachir, Thèse, Amiens, 1995) est mobilisé de manière toujours plus importante pour éclairer le sens des choix et énoncer des solutions praticables. La rationalisation se traduit enfin par l'analyse systématique des effets des actions engagées : l'impératif d'évaluation se manifeste désormais à tous les niveaux ; il concerne aussi bien les performances des agents (L. Chaty), que la gestion des services ou l'impact des politiques (F. Loiseau).

2° Prenant acte de la diversité du réel, un mouvement de procéduralisation tend à créer un cadre d'échange et de négociation, un dispositif d'"interaction" (P. Lascoumes) entre les pôles de pouvoir multiples qui sont désormais appelés à participer à l'exercice du "gouvernement". Le "renouveau contractuel" (N. Decoopman) qu'on observe au niveau de l'entreprise traduit la nécessité de recourir à des mécanismes de régulation, entre les divers "pôles d'influence", tels les réseaux d'actionnaires, plus souples que le vote ou la contrainte hiérarchique ; mais l'omnipotence du chef d'entreprise est aussi contrebalancée par l'institutionnalisation de "contre-pouvoirs" (D. Cohen, intervention), tels que les institutions représentatives (P. Hassenteufel, intervention), le juge des conflits de travail ou encore les salariés eux-mêmes, à travers le développement du référendum (F. Hénot) ; dans les administrations aussi, le mouvement de fragmentation et de diffusion des responsabilités est encadré par un recours systématique au contrat, comme en témoigne l'expérience des centres de responsabilité, ainsi qu'au juge administratif, dont la fonction de régulation tend à se développer. Plus généralement, la technique contractuelle est devenue le moyen privilégié d'association des divers segments administratifs et partenaires sociaux à la construction des politiques, ainsi que le montre de manière éloquent la politique de la ville (G. Marcou) : l'action publique tend ainsi de plus en plus à se présenter comme un "ensemble d'actions collectives sinueuses, qui s'opérationnalisent dans des programmes plus ou moins transversaux, impliquant des réseaux d'acteurs hétérogènes, et dont le déploiement s'affiche autant par la diffusion de procédures de négociation que par celle d'objectifs substantiels" (P. Lascoumes) ; dans ce contexte de forte hétérogénéité, où des acteurs multiples, porteurs de rationalités différentes, sont appelés à coopérer, la problématique essentielle deviendrait celui du "transcodage" (P. Lascoumes), c'est-à-dire de la capacité à intégrer ces points de vue divergents par la construction d'un référentiel commun. Le jeu politique lui-même est devenu plus complexe, du fait de l'introduction de nouvelles catégories d'acteurs, tels le juge constitutionnel, dont l'intervention doit être désormais intégrée, au prix de fortes réticences (B. Mercuzot) dans les calculs et les stratégies politiques, ou encore les citoyens eux-mêmes, comme en témoigne l'extension récente du champ du référendum (B. Mercuzot). Enfin, et de manière plus générale, des procédures de consultation et de concertation, dont les règles sont fortement codifiées, tendent à associer les groupes d'intérêt à l'élaboration des choix collectifs.

Ce pluralisme et cette ouverture évoquent singulièrement le style d'élaboration des politiques publiques qui s'est imposé au niveau européen (voir Y. Mény, P. Muller, J.L. Quermonne (Ed.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, 1995). De multiples acteurs, économiques, sociaux, politico-administratifs ont en effet accès aux processus décisionnels : déjà, le niveau décisionnel européen est constitué de plusieurs lieux différents de pouvoir, entre lesquels l'équilibre est instable et évolutif ; les groupes d'intérêts pèsent sur les processus, non seulement par l'intermédiaire des "eurogroupes" spécialisés dans le lobbying au niveau européen, mais aussi par les groupes de pression nationaux ; enfin, les Etats (M.R. Diot-Duriatti) et les administrations nationales sont associés à l'élaboration des stratégies communautaires.

On est ainsi en présence d'un "polygone de forces" (D. Sidjanski), qui se déploient autour des centres de décision, formant des constellations qui évoluent autour de foyers différents ; des "réseaux complexes et flexibles" tendent à se structurer en fonction des domaines et des types de décisions. Tout se passe comme si ce style de "gouvernance", marqué par le pluralisme, la négociation, le compromis, tendait à se diffuser progressivement dans les Etats membres, où l'on assiste à l'apprentissage de nouvelles valeurs et de nouveaux comportements. Ces transformations sont indissociables de la recherche de nouveaux modes d'adhésion.

3° Prenant acte des résistances du social, une stratégie de participation cherche à impliquer les intéressés dans l'élaboration des décisions, en les associant à la construction des choix collectifs. Les techniques de consultation ou de référendum se sont ainsi développées aussi bien au niveau des entreprises qu'au niveau local ou au niveau national. Sans doute, leur portée n'est pas identique : ayant pour but la sauvegarde de la collectivité de travail, le référendum dans l'entreprise a un caractère "abdicatif" (il implique la renonciation par les salariés à certains droits) et "semi-décisionnel" (c'est un préalable, non un aboutissement) (F. Hénot) ; les référendums locaux, qui n'ont qu'une portée consultative, sont destinés à assurer une mobilisation des habitants (M. Paoletti, L'Harmattan, 1996), à usage interne ou externe ; enfin, les référendums nationaux ont une portée politique de première importance (B. Mercuzot). Par-delà ces différences, il s'agit cependant toujours d'associer les "gouvernés" à l'exercice du "gouvernement" (de l'entreprise, de la Cité, de l'Etat), ce qui rompt avec la logique représentative et conduit à la reformulation de la problématique classique de la "gouvernabilité". Le référendum n'est, au demeurant, qu'une des voies possibles de participation, comme le montre le développement des procédés d'enquête publique (C. Blatrix), qui s'inspire de la même volonté d'impliquer l'administré de base dans les choix collectifs.

Il convient néanmoins de relativiser l'impact de ces innovations. D'abord, ces procédures, solennelles et coûteuses, sont strictement encadrées et vouées à rester exceptionnelles. Ensuite, la pratique montre que, loin de contredire le jeu représentatif, elle subit l'emprise de sa logique : les structures de médiation habituelles (partis et syndicats) interviennent dans son déroulement pour préciser les enjeux et canaliser le vote ; et, faute de cette intervention, la participation est vouée à rester décevante (C. Blatrix). Enfin, et surtout, la procédure apparaît toujours comme une technique de gouvernement, et donc un instrument de manipulation des gouvernés : les référendums d'entreprise ont pour objectif de faire accepter par les salariés des mesures douloureuses (F. Hénot) ; étroitement contrôlés par les maires, qui disposent d'une totale maîtrise sur le déroulement de la procédure (initiative de la consultation, choix de la question posée et des modalités de réponse, exploitation des résultats), les référendums locaux sont un moyen de conforter leur légitimité, le "réflexe légitimiste" des populations jouant très largement en leur faveur ; enfin, l'extension du domaine référendaire en 1995 a été conçue avant tout comme un moyen d'accroître la capacité d'initiative présidentielle (B. Mercuzot).

Ce constat peut être étendu à l'ensemble des techniques nouvelles de "gouvernance", qui sont tout à la fois une ressource, symbolique et pratique, pour les pouvoirs en place et une technique de contrôle renforcé des comportements. La "prise de risque politique" qu'implique par exemple pour les gouvernants le développement d'activités d'évaluation, qui échappent, au moins partiellement, à leur emprise, n'est acceptable que parce qu'ils espèrent en tirer un "surplus de légitimité" (F. Loiseau) ; de même, le thème de la gouvernance permet aux organisations économiques internationales d'étendre leur champ de compétence et de conforter leur position dans le système international (M. Enguéléguélé). Quant aux réserves manifestées par les intéressés vis-à-vis de certaines techniques de gouvernance — telles les procédures d'évaluation dans la fonction publique (L. Chaty) —, elles montrent clairement que celles-ci sont perçues comme un moyen plus subtil d'assujettissement, par la réduction de certaines garanties et la suppression de certaines protections (Voir, CURAPP, L'évaluation dans l'administration, PUF, 1993). Le "gouvernement à distance" ou l'"auto-contrôle" restent en fin de compte fondamentalement un instrument de renforcement du contrôle social (E. Darras, D. Deharbe).

Il convient donc d'être prudent dans l'appréciation de la portée des transformations en cours : si un problème nouveau de "gouvernabilité" se pose incontestablement dans les sociétés contemporaines, les techniques nouvelles dites de "gouvernance" utilisées pour y remédier entraînent sans doute moins une modification en profondeur des modes d'exercice du pouvoir qu'elles ne sont un moyen de restaurer une légitimité défailante, en redonnant toute leur efficacité aux formes de domination symbolique.

Jacques CHEVALLIER

*Huit séances* ont été organisées dans le cadre du séminaire de formation doctorale qui portait sur "La gouvernabilité" :

**1° Introduction à la question du gouvernement** (18 novembre 1994)

*Présentation* : Claude Gautier, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

*Intervenants* : Claudine Haroche, Directeur de recherche au CNRS (CURAPP)

Yves Poirmeur, Professeur à l'Université de Bordeaux 1

**2° Le gouvernement des entreprises** (27 janvier 1995)

*Présentation* : Nicole Decoopman, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

*Intervenants* : Daniel Cohen, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne (Le gouvernement des sociétés anonymes)

Alain Coeuret, Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise (Le droit pénal de l'entreprise)

Patrick Hassenteufel, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne (Les institutions représentatives du personnel)

François Hénot, Docteur en droit privé (Le référendum dans l'entreprise)

**3° Gouvernement des conduites et normes juridiques** (17 février 1995)

*Présentation* : Danièle Lochak, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre  
Dominique Cochart, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

*Intervenants* : Danièle Bourcier, Chargée de recherche au CNRS (IDL) (Normes techniques, normes juridiques et enjeux de gouvernabilité)

Pierre Lascoumes, Directeur de recherche au CNRS (GAPP) (Régulation juridique d'enjeux transversaux : l'exemple de l'environnement)

**4° L'Allemagne et l'Europe après les élections allemandes** (10 mars 1995)

*Présentation* : Alain Fenet, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne, Directeur du CRUCE

*Intervenants* : Werner Zettelmeier, Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine

Udo Refeldt, Institut de Recherches économiques et sociales

Marie-Renée Diot-Muriatti, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

Patrick Hassenteufel, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

**5° Le gouvernement local** (17 mars 1995)

*Présentation* : François Rangeon, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

*Intervenants* : Anne-Sophie Condette, ATER à l'Université Panthéon-Assas, Paris 2 (Histoire du gouvernement local : le pouvoir de police à Amiens au XVIII<sup>e</sup> siècle)

Frank Bachelet, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne (Contractualisation et gouvernement des villes)

Gérard Marcou, Professeur à l'Université de Lille 2 (Gouverner les villes par le droit ?)

Patrick Le Galès, chargé de recherche au CNRS (CRAP-Rennes) (Gouvernement des villes ou gouvernance urbaine ?)

*6° L'Union monétaire européenne* (21 avril 1995)

*Présentation* : Louis Baslé, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

*Intervenants* : Marc Strauss-Kahn, Banque de France (La coopération internationale et l'Europe monétaire)

Nicolas Moumni, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne (Opérateurs privés et monnaie unique)

*7° Gouvernabilité et démocratie* (2 juin 1995)

*Présentation* : Daniel Gaxie, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1

*Intervenants* : Cécile Blatrix, Allocataire de recherche, Paris 1 (Vers une "démocratie participative ?")

Florent Loiseau, Allocataire-moniteur, Paris 1 (Gouvernabilité et évolution des politiques)

Lionel Chaty, ATER, Université Panthéon-Assas Paris 2 (Les projets de service)

Daniel Gaxie, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1 (Sur quelques transformations structurelles de la démocratie)

Benoît Mercuzot, Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne (Le référendum et la gouvernabilité des démocraties)

*8° Le gouvernement des conduites : violence physique, violence symbolique* (16 juin 1995)

*Présentation* : Dominique Memmi, Chargée de recherche au CNRS (CSU)

*Intervenants* : Isabelle Sommier, Maître de conférences à l'Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1 (La violence dans les manifestations ouvrières)

Patrick Mignon, Chercheur à la BPI (Football et hooliganisme)