

d r o i t   e t   s o c i é t é

Maison des Sciences de l'Homme

# L'État post-moderne

*Jacques Chevallier*

*3<sup>e</sup> édition*

*Série politique*

**35**

**L.G.D.J**

**lextenso** éditions

Retrouvez tous nos titres

**Defrénois - Gualino - Joly**

**LGDJ - Montchrestien**

sur notre site



**www.lgdj.fr**



© 2008 Droit & Société

Série publiée par le *Réseau Européen Droit et Société* à la *Fondation  
Maison des Sciences de l'Homme*,

54, boulevard Raspail, Bureau 106, 75270 Paris Cedex 06.

Directeurs de la publication :

André-Jean ARNAUD et Jacques COMMAILLE.

Diffusion : *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*,

Lextenso éditions, 33, rue du Mail, 75081 Paris Cedex 02

ISBN : 978-2-275-03318-1– ISSN : 0769-3362

## CONCLUSION

La nouvelle configuration de l'État qui se dessine, avec évidemment bien des variantes, des décalages et des distorsions, conduit à s'interroger sur les conditions d'exercice du pouvoir étatique dans les sociétés entrées dans l'âge de la post-modernité : inséré désormais dans des liens complexes d'interdépendance, exposé à la concurrence de pouvoirs multiples avec lesquels il est tenu de composer, traversé lui-même par de nombreuses lignes de fracture, il semble avoir perdu une bonne part de ses moyens d'action et de sa capacité d'emprise sur l'évolution sociale ; face à des citoyens exigeants et revendicatifs, qui ne se satisfont plus du principe de délégation inhérent au système représentatif mais entendent disposer d'un droit de regard sur les choix collectifs, il est tenu de négocier en permanence avec les divers intérêts sociaux. Les sociétés post-modernes sont ainsi confrontées à un problème de « gouvernabilité », qui appelle le recours à des méthodes nouvelles, différentes des techniques classiques de gouvernement.

### De la question de la gouvernabilité...

1° La question de la « gouvernabilité » avait été posée au cours des années 1970, notamment par les experts de la Tricontinentale (M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI, 1975), comme un problème structurel auquel les démocraties occidentales se trouveraient confrontées, du fait du blocage des mécanismes de régulation des demandes sociales ; 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 sera mis, non plus sur l'« in-gouvernabilité » des gouvernés, mais sur les « défaillances du gouvernement » (J. LECA, 1996). La question de la gouvernabilité n'en reste cependant pas moins pertinente, dans la mesure où elle témoigne de l'adoption d'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 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 » 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). Indissociable de la relation de pouvoir, la question de la gouvernabilité, ré-encadrée par M. FOUCAULT dans le problème plus large de la « gouvernementalité », déborde le terrain du politique strictement entendu pour se poser dans toutes les institutions sociales : il s'agit en effet, dans l'ensemble des lieux institutionnels, de savoir comment produire du collectif, en obtenant l'adhésion des assujettis.

2° Un problème nouveau de gouvernabilité ne s'en pose pas moins dans les sociétés contemporaines.

— Au niveau politique, 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), coïncide avec le comportement plus distancié des gouvernés, avant tout soucieux d'épanouissement personnel et dont l'adhésion aux valeurs communes sous-tendant l'existence de la communauté politique ne va plus de soi (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 repli 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 et avec lesquels il est devenu nécessaire de composer : l'État serait devenu un « État creux » (G. PETERS), 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. 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, 1996) tend aussi à fragiliser la position de gouvernants, désormais exposés au regard vigilant et volontiers critique du public.

— Cette crise de la démocratie politique se double d'une 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. 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 transver-

sale, 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 ; accumulation de nouvelles exigences, l'action collective étant placée dans les sociétés post-modernes sous la pression de l'« urgence », qui entraîne une « surcharge du présent » (Z. LAÏDI, 2000). Tout cela illustre un mouvement de dés-objectivation (le pouvoir ne relevant plus de l'évidence et assuré d'un bien-fondé de principe) ou de dés-institutionnalisation.

### ... À la promotion de la gouvernance

1° La crise de gouvernabilité conduit à l'infléchissement des procédés classiques de gouvernement (J. CHEVALLIER, 2003).

— Entendu au sens fonctionnel, le « gouvernement » désigne « l'action ou la manière de diriger ou de régir (quelqu'un ou quelque chose) » ; il repose sur une certaine conception du pouvoir, caractérisée par l'asymétrie, l'inégalité, l'unilatéralité, c'est-à-dire donnant la capacité à celui qui le détient d'imposer sa volonté au destinataire ; il implique l'existence tout à la fois d'un foyer, d'une source (unique) de pouvoir et de ressources de tous ordres (juridique, physiques, symboliques), permettant à son détenteur de faire prévaloir ses vues. À ce titre, le gouvernement apparaît consubstantiel à l'État, dans la mesure où celui-ci est fondé sur le principe de « souveraineté », qui postule que l'État dispose d'une puissance suprême de domination.

Les techniques classiques de gouvernement, caractérisées par l'imposition unilatérale d'une domination, ne coïncident plus avec les nouveaux équilibres des sociétés contemporaines : tandis que le principe de souveraineté étatique tend à s'éroder, les organisations de toute nature sont à la recherche de nouvelles technologies de pouvoir, qu'il est désormais convenu de ranger sous le terme de « gouvernance » (*Revue internationale des sciences sociales*, 1998). En dépit des équivoques que recèle le vocable, il n'en est pas moins susceptible d'éclairer certaines au moins des mutations que connaît actuellement l'État.

— Une prise de distance critique par rapport à la notion de « gouvernance » est à première vue indispensable, dans la mesure celle-ci a été, dès le départ, chargée d'une dimension prescriptive. Trois formules, venues toutes trois d'Outre-Atlantique, en témoignent : la *Corporate Governance* (la gouvernance d'entreprise), visant à la construction d'un nouveau management, reposant sur l'interaction entre les différents pouvoirs existant au sein de l'entreprise ; la *Good Governance* (la bonne gouvernance), prônée par les organisations financières internationales comme moyen de réforme des institutions des pays en développement ; la *Global Governance* (la gouvernance globale), tendant à

l'établissement de nouveaux modes de régulation et d'intégration de la société internationale.

Par-delà la diversité de ces expressions, la gouvernance est sous-tendue par un ensemble de représentations, constitutives d'une véritable idéologie : l'image d'un monde apaisé, réconcilié par la résorption des conflits et l'éradication des antagonismes irréductibles ; l'effacement du pouvoir, les choix collectifs n'étant plus affaire de politique mais de technique ; la banalisation de l'État, qui ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres ; la croyance en la possibilité d'une auto-régulation des groupes sociaux ; la possibilité d'un accord collectif sur certaines règles du jeu etc. Il est facile de démonter les ressorts de cette idéologie, en montrant les limites d'une vision qui occulte la persistance des rapports de force, des luttes de pouvoir et la nécessité corrélative d'une force d'intégration.

— La notion peut cependant être utilisée en tant qu'*analyseur*, pour rendre compte de certaines inflexions des modes d'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Elle comporte deux implications essentielles.

D'une part, elle signifie que des *acteurs divers* vont être associés aux processus décisionnels : l'État n'est plus le seul maître à bord ; il est contraint, sur le plan externe comme sur le plan interne, de tenir compte de l'existence d'autres acteurs, qui sont amenés à participer, d'une manière ou d'une autre, dans un cadre formalisé ou de façon informelle, à la prise des décisions. La gouvernance implique donc un décloisonnement entre public et privé, mais aussi entre les différents niveaux (international, régional, national, local) de l'action collective (*multi-level Governance*).

D'autre part, elle signifie que les *solutions consensuelles*, reposant sur l'accord des différents acteurs, vont être préférées aux formules de type autoritaire : les choix seront le résultat de négociations et de compromis, prenant en compte les points de vue des parties en présence ; renonçant à faire prévaloir ses vues, l'État accepte de discuter sur un pied d'égalité avec ses partenaires, dans le cadre d'un processus d'élaboration collective.

La gouvernance relève ainsi d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective : prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de coordonner leur action et d'obtenir leur coopération. La gouvernance se présente comme « une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle/lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération » ; elle se caractérise par des « formes horizontales d'interaction entre acteurs qui ont des intérêts contradictoires mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui seul, tout en étant suffisamment interdépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée » (P. SCHMITTER, 2000).

2° La notion de gouvernance rend bien compte de l'inflexion des modes d'action d'un État placé à tous les niveaux dans des liens d'interdépendance (G. PETERS, D. SAVOIE, dir., 1995).

— Sur le plan international, la « gouvernance globale » signifie que la société internationale est devenue une société éclatée, hétérogène, dans laquelle les États ne constituent plus qu'une catégorie d'acteurs parmi d'autres (P. MOREAU-DEFARGES, 2001) : l'ordre international résulte dès lors de mécanismes d'interaction qui se déroulent entre une multiplicité d'acteurs, publics et privés (J. ROSENAU, 1992) ; les États sont désormais insérés dans des dispositifs plus larges de coopération, au sein desquels ils peuvent seulement chercher à faire valoir leur point de vue et à défendre leurs intérêts.

— L'Europe apparaît comme l'illustration emblématique du style de « gouvernance » caractérisé par le pluralisme, la négociation, le compromis. De multiples acteurs, économiques, sociaux, politico-administratifs ont en effet accès aux processus décisionnels : on est en présence d'un « polygone de forces » (D. SIDJANSKI), qui se déploie 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 différents types d'enjeux.

— Sur le plan interne, la gouvernance semble être imposée par le nouveau contexte dans lequel se déploie l'action étatique : coïncidant avec l'avènement d'un « État régulateur », qui renonce à imposer un projet de développement et se borne à assurer le maintien d'un équilibre global, elle rend compte des caractéristiques nouvelles d'un droit qui suppose de plus en plus l'association des destinataires au processus d'élaboration des normes (droit négocié) et privilégie les procédés informels d'influence et de persuasion (droit souple) ; le pluralisme s'inscrit par ailleurs dans la logique d'une démocratie participative visant à impliquer les divers intérêts sociaux dans l'élaboration des choix collectifs.

— Au niveau territorial aussi, la montée dans l'ordre de la complexité impose le recours aux procédés de gouvernance : le « gouvernement des villes » tendrait ainsi à devenir le produit d'initiatives prises par des acteurs multiples – autorités locales, mais aussi grandes entreprises publiques et privées, groupes d'ingénierie urbaine, administrations sectorielles, groupes d'intérêt, associations (P. LE GALÈS, 1995) ; et la technique contractuelle est utilisée pour formaliser les engagements pris par les divers partenaires.

3° Si la gouvernance paraît ainsi répondre aux contraintes de l'action publique post-moderne, il convient de dissiper cependant un certain nombre d'équivoques.

— D'abord, la promotion de ce nouveau style d'action publique ne signifie nullement que l'action publique soit devenue à tous les niveaux le simple pro-

duit d'un ajustement spontané ou de compromis négociés entre les acteurs : ce serait ignorer les conflits d'intérêts, l'inégalité des ressources, le poids des rapports de force, dans la vie internationale comme dans l'ordre interne ; l'intervention d'une instance d'arbitrage est plus que jamais indispensable pour permettre de surmonter les oppositions, dépasser les contradictions éventuelles.

— Ensuite, la gouvernance ne saurait être considérée comme un pur et simple substitut aux techniques de gouvernement : non seulement la gouvernance présuppose dans tous les cas la définition d'un cadre d'interaction et l'existence de règles du jeu, qui impliquent un élément d'« extériorité institutionnelle » (J.G. PADIOLEAU, 1999), mais encore les procédés de gouvernance viennent se lover dans les techniques du gouvernement classiques, dont ils épousent les formes et suivent les procédures ; il s'agit donc davantage d'une adaptation de ces techniques au nouveau contexte social que d'une rupture avec elles. Au demeurant, la perte des repères traditionnels et la montée des risques pousse à la recherche d'un « lieu central dans lequel puisse s'exprimer et prendre forme une volonté commune efficace, conjurant le péril d'une gouvernance sans gouvernement » (P. ROSANVALLON, 2004).

— Enfin, les finalités poursuivies à travers cette recherche de la coopération des acteurs sociaux sont elles-mêmes ambiguës. J. G. Padioleau distingue pour sa part deux types de gouvernances. Les « gouvernances instrumentales », viseraient à l'efficacité de l'action publique : prenant acte des limites de son action, l'État accepte de discuter avec d'autres protagonistes ; ce type de gouvernances conduirait à gommer les singularités de l'action publique, en transposant la rationalité du privé. Les « gouvernances procédurales » tendraient, quant à elles, à ouvrir l'action publique aux citoyens, aux groupes, aux communautés : il s'agirait de faire de l'intérêt général le produit d'une « délibération collective », conforme à l'idée de « démocratie procédurale » chère à Habermas. Ces deux finalités sont en fait imbriquées, ce qui donne aux procédés de gouvernance une portée ambivalente : banalisation de l'action publique, mais aussi consolidation de la légitimité de l'action publique, par les vertus de la délibération collective.

L'État post-moderne garde ainsi la forme et les attributs d'un État, même si sa logique de fonctionnement se trouve profondément modifiée. Reste à savoir si cet équilibre complexe d'un État post-moderne qui, s'il présente des caractéristiques nouvelles, n'en reste pas moins imprégné par les valeurs de la modernité est voué à être durable : l'État post-moderne est une forme politique ambiguë, incertaine et par essence même évolutive ; en tant que tel, il constituera sans doute une transition vers une conception différente de l'organisation politique, rompant cette fois avec la rationalité étatique.