Projet de recherche post-doctorale

La « gouvernance » comme alternative à l'idée classique de gouvernement.
Débuts de réponses aux questions:
Quelle « gouvernance », quelle démocratie, quel type d'intégration sociale ?

(0) – Nous vivons désormais, semble-t-il, dans des sociétés où de moins en moins de gens acceptent l'idée que les gouvernements élus se réservent pour eux seuls la responsabilité de gouverner. Des sociétés, plus exactement, où toute initiative gouvernementale qui n'est pas réputée avoir fait l'objet préalable d'un consensus avec les « partenaires sociaux » les plus divers se voit aussitôt décriée sur la scène médiatique par une multitude de groupes de pression qui considèrent tous avoir droit au chapitre lorsqu'il s'agit d'ébaucher telle politique, de mener à bien tel projet, de passer ou de modifier tel(le) loi ou règlement.

Cette « nouvelle » culture politique, qui s'est développée au cours des trois ou quatre dernières décennies en Occident et qui, pour une part au moins, a été ouvertement encouragée par les mécanismes fonctionnels de l'État-providence (je reviens plus bas sur l'idée de « participation administrative » en tant que modalité de fonctionnement courant de l'État occidental à partir des années 1950-1960) – cette nouvelle culture politique s'affirme désormais ouvertement et concurrence les idées classiques de démocratie et de gouvernement représentatifs autour desquelles s'est principalement articulée depuis plus d'un siècle la visée d'une intégration de nos sociétés qui serait « rationnelle ».

Le concept flou de « gouvernance » - le plus souvent associé à celui de « société civile », qui ne l'est pas moins – est le principal référent normatif des nombreuses variantes contemporaines des discours qui en appellent au renouvellement en profondeur de notre façon d'envisager l'action publique. Par delà sa fortune récente, la notion de gouvernance a toutefois une histoire assez longue [1] (aux États-Unis tout particulièrement où elle est utilisée depuis plusieurs décennies à propos de la gestion complexe des affaires publiques ou privées).

Si, dans le contexte qui nous intéresse ici, on limite l'extension du concept aux affaires publiques d'une part, et aux espaces nationaux, d'autre part, la gouvernance se rapporte en un premier sens à une structure pragmatique de gestion-négociation des politiques publiques qui réunit, outre l'État lui-même, une multitude de « corps intermédiaires » de la « société civile » (associations patronales et professionnelles, syndicats ouvriers, groupes communautaires et de pression les plus divers). Il s'agit d'une structure horizontale au sein de laquelle les gouvernements ne sont plus qu'une force parmi d'autres.

Parallèlement à cette première acception, le recours normatif à la notion de gouvernance est également le fait, depuis quelques années, d'une gauche « alter(native) » de sensibilité libertaire qui jouit d'une audience significative dans l'opinion publique et qui dénonce précisément les mécanismes « technocratiques » associables au premier sens d'appropriation du concept.

Le commun dénominateur à ces deux axes de référence à l'idée de gouvernance c'est, d'un point de vue négatif, le rejet des structures verticales de pouvoir de l'État de droit classique en tant que centre décisionnel de l'action publique et, d'un point de vue positif, la revendication de dispositifs horizontaux de régulation sociale qui permettent aux nombreuses forces de la société civile de jouer, d'une façon ou d'une autre, un rôle majeur dans les processus de prise de décision.

---

[1] Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 29-30.

J'ajoute que deux ordres distincts de raisons sont généralement invoqués pour légitimer le recours normatif à l'idée de gouvernance, qui ne recoupent pas exactement les deux axes de référence ci-dessus évoqués.

Le premier ordre de raisons renvoie à l'efficacité pragmatique du domaine de l'action publique. Dans un monde toujours plus complexe, les mécanismes classiques de constitution et d'exercice du pouvoir étatique moderne seraient devenus obsolètes, incapables d'affronter adéquatement les problèmes aux aspects multiples sans cesse générés par la réalité contemporaine de nos sociétés. Seule une structure de gouvernance, elle aussi fort complexe, à acteurs, pôles et paliers de négociations multiples serait potentiellement à même de prendre le relais de l'État centralisé et d'affronter les défis posés par le monde « ouvert » et fonctionnellement différencié dans lequel nous vivons.

Un deuxième ordre de raisons renvoie à la légitimité démocratique de l'action étatique. L'idée centrale de la conception représentative de la démocratie ne va plus de soi, selon laquelle des équipes d'élus, aidées dans leur travail par des fonctions publiques compétentes, étaient seules chargées de gouverner nos sociétés pendant la durée de leur mandat électif. La conception représentative de la démocratie se trouve désormais concurrencée par une autre, beaucoup plus directe ou « radicale » qui tient que le pouvoir citoyen s'exerce au jour le jour et qui cherche, par conséquent, à réduire l'autonomie des élus au minimum. La notion de gouvernance exprime alors l'exigence de mécanismes démocratiques plus directs, et cela à une époque où, je le répète, la légitimité de l'idée de représentation se voit de plus en plus ouvertement contestée.

Dans les paragraphes qui suivent, je veux d'abord (1) présenter un axe de questionnement très général sur l'évolution contemporaine vers une démocratie de la « gouvernance » - cet axe de questionnement explicitant en quelque sorte le point de vue méthodologique adopté ici. Dans un deuxième temps (2), j'exposerai le cas empirique qui me permettra d'aborder une recherche qui, pour se donner une visée descriptive et interrogative (critique) générale, ne peut se contenter d'être cohérente du seul point de vue conceptuel, ou même rhétorique. En d'autres termes, cette recherche doit passer le test de la confrontation de ses hypothèses et orientations normatives initiales avec l'examen sérieux des différents ordres de « données » de la réalité empirique.

(1) Les sociétés occidentales développées sont pour une large part le produit de deux logiques dont les rapports sont pour le moins tendus. D'un côté – disons pour simplifier depuis la Révolution française -, elles cherchent à s'intégrer de façon consciente et réfléchie (« rationnelle »). Pour ce faire, elles ont progressivement développé un système institutionnel complexe de démocratie et de gouvernement « représentatifs » grâce auxquels, en principe, le « peuple souverain », par l'entremise de partis politiques ouverts à tous les citoyens qui désirent s'y impliquer, construit des programmes d'action publique (relatifs aux problèmes qu'une société rencontre ou croit rencontrer à un moment donné), soumet ces programmes à l'approbation de la majorité (par le biais des processus électoraux), puis en confie la réalisation à des équipes élues, lesquelles, aidées en cela par des administrations publiques compétentes, s'efforcent, en remplissant leur mandat, d'imprimer à la société une dynamique qui soit voulue en même temps que contrôlée par différents mécanismes visant à assurer le réalisme de l'action, sa conformité aux normes constitutionnelles, etc. À échéances électorales légalement prévues, les « représentants » du peuple soumettent leur bilan de réalisation à l'ensemble du *demos* qui peut alors décider de modifier en tout ou en partie les grandes orientations, de les conserver mais de mettre provisoirement « au pouvoir » de nouvelles équipes pour tenter de mieux les réaliser, etc.

Parallèlement à cette logique d'intégration qui vise à « ordonner » nos sociétés conformément à des plans d'actions élaborés consciemment par un système (à plusieurs constituantes) de démocratie représentative, la modernité occidentale a produit un autre type de logique intégratrice, beaucoup plus directement centrée sur l'efficacité fonctionnelle de certains champs de l'activité humaine (production économique par exemple). L'une des caractéristiques majeures de ce second type d'intégration est de ne pas chercher, mises à part quelques visées abstraites très générales (la production maximale de richesses sur un territoire donné par exemple), à planifier consciemment les résultats de l'action, mais de les laisser au mécanisme réputé efficace de mise en relation et d'ajustement réciproque des « offres » et des « demandes » d'acteurs stratégiques qui poursuivent chacun leur « intérêt ».

Dans la mesure où ces mécanismes d'ajustement tendent à ordonner l'ensemble de la réalité sociale suivant une seule de ses dimensions (production de la richesse, gestion optimale des ressources disponibles, mise en cohérence juridique d'un espace d'activité donné), dans la mesure où tout le reste ne devient alors que complexité à réduire, qu'« environnement » à maîtriser (c'est-à-dire à rendre compatible avec les impératifs du but unilatéralement poursuivi), c'est peu dire que les différents mécanismes associables à cette logique « systémique » d'intégration fonctionnelle n'ont pas (et n'ont pas eu depuis plus de 150 ans) que des partisans. La difficulté toutefois, c'est que les mécanismes systémiques ne peuvent pas être purement et simplement assimilés à des « problèmes » ; car, mieux que d'autres alternatives envisageables, ils rendent, dans certains secteurs d'activité de la vie sociale, des services auxquels nous ne sommes généralement pas prêts à renoncer et qu'en ce sens, il n'est pas sérieux de prétendre tout simplement vouloir les éliminer.

C'est en raisonnant grosso modo de la sorte que la culture social-démocrate occidentale (entendue au sens large du terme) en est progressivement venue, dans la seconde moitié du XXème siècle, après des décennies de débats mouvementés, et forte des enseignements d'une expérimentation sociale souvent douloureuse, à souhaiter l'accommodement raisonnable avec les mécanismes systémiques d'intégration sociétale (plutôt que leur simple remplacement - peu réaliste et aux « coûts marginaux » considérables). La condition générale de cet accommodement est en principe que, par-delà un certain espace d'autonomie concédé à leur logique respective d'activité fonctionnelle, les mécanismes dont il est question ici restent contrôlés par un système d'action politique animé d'un tout autre type d'ambition : celui que j'ai assimilé plus haut à la visée d'intégration « rationnelle » de nos sociétés. Or, pour qu'elle ait encore une chance de contrôler les différents mécanismes fonctionnels à l'œuvre dans le monde contemporain, il va de soi que l'activité politique ne doit pas elle-même se réduire à des processus de nature systémique. Dans cette perspective, il est intéressant de considérer une évolution enclenchée dans les années 1930 en Occident et qui semble en être arrivée aujourd'hui à stade préoccupant, sinon critique – pour qui, du moins, se place du point de vue des repères normatifs de la démocratie représentative « classique ».

Que ce soit dans sa version européenne (plus social-démocrate) ou américaine (plus libérale), l'État a été amené, partout en Occident à partir du second tiers du XXème siècle, à intervenir de façon beaucoup plus intensive et volontariste qu'il ne l'avait fait auparavant dans les affaires de la société – et ce, principalement parce qu'elle se trouvait affectée de toute sorte de façons par les effets déstructurants d'un système capitaliste par trop laissé à ses logiques endogènes de régulation. À mesure que se complexifiaient ses tâches et qu'il se trouvait contraint (sous la pression, entre autres, des luttes sociales) d'intervenir dans des domaines de la réalité dont il était de prime abord peu ou mal instruit, l'État (devenant progressivement « providence ») a été conduit, afin de maximiser l'efficacité de son action – c'est-à-dire à la fois en réduire les effets pervers et la rendre acceptable au plus grand nombre - à s'enquérir des lumières de ceux qui, sur le terrain, étaient souvent plus à même que les ministres et leurs fonctionnaires de dresser des états des lieux différenciés, de circonscrire

concrètement la nature de certains problèmes, de proposer des pistes originales de solution. Ce faisant – et c'est ici que les choses deviennent intéressantes pour le développement de mon propos -, l'État a été amené à ouvrir une seconde voie d'entrée de la volonté populaire dans les rouages du pouvoir public. À côté du canal classique de la participation démocratique – celui « législatif » de la construction, du choix et de l'effort de réalisation de programmes généraux d'action -, s'est en effet progressivement imposé un second canal, « administratif », de participation, centré sur le traitement au cas par cas des innombrables problèmes de « faisabilité » qui accompagnent comme leur ombre les nouvelles politiques régulatrices de l'État interventionniste.

Non seulement se sont institutionnalisées à travers cette seconde logique toute sorte de procédures « d'écoute » et de consultation touchant autant à la préparation des lois qu'aux modalités de leur éventuelle mise en application, mais, dans le cas de l'Europe germanique et de son « économie sociale de marché » en particulier, on en est également arrivé à normaliser différents mécanismes de « concertation » entre « intérêts » a priori conflictuels de la société de sorte que, en ce qui concerne l'encadrement de l'activité économique par exemple, des équilibres (idéalement) consensuels pussent s'établir entre demandes des uns et besoins des autres et que, d'une façon générale, « dans l'intérêt de la prospérité de tous », une culture de la discussion et de la coopération entre « partenaires sociaux » remplace celle de l'affrontement entre adversaires irréductibles.

Il me semble important, arrivée à ce point, de faire ressortir deux choses. En premier lieu, c'est bien sûr pour l'essentiel cette structure de « participation administrative » qui, dans sa version plus évoluée, a fini par être rebaptisée « gouvernance » (je fais abstraction pour l'instant de la connotation « alter » de l'idée et me concentre sur l'utilisation la plus courante du terme). Ensuite, en raison du fait que ce second champ d'activité politique n'est pas le lieu où le corps social dans son ensemble fait l'effort de considérer simultanément tous les problèmes qu'ils rencontrent à un moment donné, mais plutôt celui où de multiples groupes de pression de la « société civile », généralement centrés autour d'un intérêt particulier, viennent donner leur avis sur les questions sectorielles auxquelles se trouvent confrontés dans l'immédiat les pouvoirs publics, ce canal administratif d'accès de la volonté populaire dans l'État reste en principe subordonné au canal législatif. Selon le schéma normatif de la démocratie représentative en effet, la « volonté souveraine » qui donne sa légitimité au pouvoir de l'État (de même que son impulsion principale à un effort d'intégration rationnelle de la société) n'est pas celle des intérêts corporatifs ni des causes militantes particulières. Cette volonté est en principe la résultante d'un effort conscient de prise de distance par rapport à ses intérêts immédiats (en tant qu'individu privé bien sûr, mais également en tant que membre d'un quelconque groupe de pression) pour réfléchir, en se plaçant dans une perspective interne à une éventuelle action gouvernementale, à des programmes cohérents, réalistes et responsables d'administration de la société dans son ensemble – du moins pour ses dimensions dont on considère qu'elles relèvent de l'action publique.

Dans la mesure où la participation administrative continue d'être disciplinée par une volonté et des orientations plus générales qui tirent leur origine du législatif, il ne fait aucun doute que, dans des sociétés aussi complexes que les nôtres, elle est à même d'apporter une contribution importante – et sans doute désormais essentielle – au bon fonctionnement de l'action étatique. Que la médiation entre la volonté de la société et l'action de l'État ne passe plus exclusivement par l'intermédiaire des partis et des programmes, mais aussi, de façon complémentaire, par la relation qu'entretient l'administration publique avec les « corps intermédiaires » de la société, est aujourd'hui une réalité. Cet état de fait ne semble pas problématique a priori, mais paraît au contraire susceptible de rationaliser en bonne partie l'action de l'État interventionniste, dans un contexte où il lui est impossible de maîtriser à lui seul l'information dont il a besoin, à toute sorte de niveaux, pour agir sur son « environnement » d'une manière un tant soit peu éclairée. La grande question qui se pose actuellement est de savoir si, au cours

des décennies de son développement, l'État interventionniste a conservé, ou non, le contrôle de ce mécanisme de « consultation ». Il est également justifié de se demander si ce mécanisme (en principe subordonné) d'entrée de la demande sociale dans l'État que j'ai appelé « participation administrative » n'a pas graduellement induit une profonde transformation de la culture politique occidentale de telle sorte qu'à propos du droit de gouverne de nos sociétés, l'État se trouve désormais en concurrence directe avec une série (potentiellement illimitée) de groupes d'intérêts qui, se considérant comme des pouvoirs sociaux légitimes, ne se contentent plus d'être « entendus », mais cherchent à se substituer au canal législatif et à exercer eux-mêmes directement la souveraineté du « peuple » - par le biais de ce processus horizontal de négociations et de marchandage des politiques publiques vers lequel semble évoluer la structure originelle d'« écoute-consultation », devenue la « gouvernance ».

Je me garderai bien de préjuger trop vite du degré de réalisation effective de l'évolution esquissée ci-dessus. Mais si tant est que dans le monde occidental contemporain nous assistons effectivement à une reconfiguration de l'équilibre des forces entre les canaux législatif et administratif de participation de la société à la construction et au fonctionnement du pouvoir public, s'il est vrai que la structure de gouvernance tend à s'émanciper de sa subordination initiale au législatif, ravalant par là même les gouvernements au statut de groupes d'intérêts parmi d'autres, alors la capacité des systèmes politiques d'intégrer nos sociétés de façon « rationnelle » semble pour le moins en péril.

Dès lors en effet que l'espace dans lequel les corps intermédiaires de la société expriment leurs avis et doléances n'est plus inséré dans un cadre d'orientations générales plus large (lui-même produit par la société, mais selon une autre logique de travail sur soi), dès lors qu'une cacophonie d'intérêts divers et de revendications ciblées devient le pôle de référence auquel l'État, mal assuré de sa position en surplomb, cherche à s'arrimer pour négocier par « consensus » ses politiques et ses programmes, c'est l'entièreté du système politique qui concourt à dénouer le lien qu'on avait su construire, dans le modèle classique, entre logique démocratique et réflexivité, pour lui substituer une structure beaucoup plus décentrée et beaucoup moins réflexive de chocs frontaux puis d'ajustements réciproques des parties en présence au gré de la capacité (ou de l'absence de capacité) de chacune à créer un rapport de forces qui lui soit favorable.

Sans doute l'État reste-t-il jusqu'à un certain point au centre de ce nouveau système de régulation. C'est lui en effet qui, les yeux rivés sur une série d'indicateurs généraux ayant trait à la stabilité relative de nos sociétés (taux de croissance, contrôle du chômage et de l'endettement, « paix sociale », etc.) et soumis à diverses influences extérieures (« mondialisation », etc.), s'efforce d'initier les politiques visant à réguler ou à faire tenir ensemble les différents secteurs de l'organisation sociale. Mais de tels efforts, encore une fois, doivent désormais recevoir l'aval d'une série de forces sociales vis-à-vis desquelles l'État est de moins en moins en position d'autorité verticale et de plus en plus en relation de simple concurrence horizontale. Dans ce contexte, il a moins « le » pouvoir qu'« un » pouvoir et, de bon gré (conquis par les théories du « nouveau management public ») ou avec le sentiment de n'avoir pas le choix, il accepte de négocier ses politiques avec les nombreux groupes qui prétendent avoir voix légitime au chapitre et contestent le plus souvent la pertinence des grands indicateurs auxquels il se réfère – apparaissant aux uns toujours trop à gauche et interventionniste, jugé par les autres toujours trop à droite et « néo-libéral ».

L'intégration générée tant bien que mal par une semblable logique de pressions multiples sur un convertisseur qui a de moins en moins « le » pouvoir et n'en est tendanciellement plus qu'un parmi d'autres, ne va pas sans présenter de frappantes similitudes avec l'ordre aléatoirement produit, sur le terrain de l'économie de marché, par la rencontre légalement réglée des offres et des demandes de biens et de services. En organisant la concertation permanente entre les « partenaires sociaux », la visée consciente de l'État paraît désormais se limiter à tenter de garder le cap sur certains repères

généraux (croissance, etc.) et, pour le reste, à arbitrer les négociations de telle sorte que le choc des revendications contradictoires de la société civile ne débouche pas sur la mise en péril des grands équilibres sociétaux. Tout le reste, dans ce nouveau contexte de démocratie de la « gouvernance », est ouvert, et laissé à la capacité présumée des processus de concertation de « produire des compromis » - qu'on s'efforcera par la suite de mettre légalement en forme et d'appliquer. La volonté du canal législatif, ses projets généraux et réfléchis d'action, ne semblent plus jouer qu'un rôle mineur, ne plus subsister formellement dans le système que comme les résidus d'une époque en voie d'être révolue.

Il me reste, pour compléter ce point, à mettre rapidement en relation les éléments qui viennent d'être exposés avec le recours parallèle de la culture « Alter-démocrate » à l'idée de gouvernance. Deux courtes observations suffiront dans les circonstances.

D'abord, ce qui dans un premier temps frappe en ce qui concerne les Alters, c'est la difficulté de saisir exactement le sens que recouvre leur appropriation du concept de gouvernance dès lors que l'on considère les tendances fortement anti-institutionnelles de cette mouvance, le fait qu'en général elle décrie sans ménagement les mécanismes de négociation État-société évoqués ci-dessus et qu'elle leur préfère nettement la pression externe de la « rue » sur ce qui est identifié comme étant les grands centres de décision de notre monde. Au delà du niveau normativement valorisé de l'autogestion locale, la démocratie Alter en est, de fait, bien plus une d'injonction brute sur les mécanismes nationaux et supranationaux du « pouvoir » que de quelconque participation au fonctionnement empirique de celui-ci. D'où la difficulté, encore une fois, par delà l'association purement négative de l'idée de gouvernance avec le rejet des structures verticales et centralisées d'autorité, de comprendre précisément l'engouement des militants alter-démocrates pour cette notion - leur mouvement refusant pour l'essentiel de se commettre dans quelque forme que ce soit de gouverne à grande échelle

Dans notre contexte, une pareille donnée n'est cependant peut-être pas si importante. Que d'un point de vue sensé elle relève ou non de la « gouvernance », la forme d'influence exercée depuis quelques années par la pression Alter sur les pouvoirs publics est en effet une réalité avec laquelle il semble qu'il faille continuer de compter dans l'avenir. D'où la pertinence d'interroger de toute façon le type d'intégration sociale virtuellement porté par ce courant politique gauchisant, fortement influencé par les valeurs anarcho-libertaires issues de la culture politique des années 60.

De ce point de vue, et c'est là la teneur de la seconde observation, l'élément qui me paraît ressortir avec le plus d'évidence, c'est que la démocratie d'injonction Alter est bien moins éloignée qu'elle ne le croit du type d'intégration sociale et politique qui a été associé plus haut à la pratique « technocratique » de la gouvernance. Même si d'une façon générale, elle refuse de participer à ses tables de concertation ainsi qu'à ses procédures d'écoute et de négociation en tous genres, la démocratie alter partage en effet avec son parallèle « fonctionnel »[2] l'absence d'intérêt pour les programmes généraux d'action et une culture de la revendication centrée autour du traitement au cas par cas des différents problèmes au gré de leur émergence.

La mouvance Alter se nourrit en fait d'une sorte de mythe qu'elle intègre à une sensibilité politique de type libéral radical, version gauchisante. Le mythe, c'est celui qui assure que la « société civile » (les pratiques économiques en étant exclues), par delà la multiplicité de surface de ses revendications, est au fond porteuse d'une sorte de volonté cohérente; que la pluralité de ses voix et de ses demandes ne renvoie qu'à des aspects complémentaires et compatibles entre eux d'une même volonté populaire qu'il serait possible, comme avec les différentes pièces d'un casse-tête, de reconstituer et à laquelle un pouvoir « vraiment démocratique » serait dès lors en mesure de se conformer. Partant de cette conviction hautement problématique, la philosophie Alter n'a pas, par

[2] Jean-François Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Nota Bene, 1998.

exemple, à faire violence à son attirance pour la diversité des formes et des contenus d'engagement (telle qu'elle se manifeste chaque année depuis l'an 2000 dans les « Forums sociaux mondiaux »); elle n'a pas non plus à vouloir brider la liberté de ses adhérents de surfer sans cesse, au gré de leurs besoins existentiels et/ou de leurs pulsions ludiques, d'un groupe « réseauté » de contestation/revendication à un autre. Tout cela, en bout de ligne, finit par être cohérent et ne fait qu'enrichir l'« autre monde possible » en cours d'avènement.

Ce mythe (de la cohérence souterraine des demandes éclatées de surface) est à son tour combiné, je viens de le dire, à une espèce de philosophie politique libérale souvent laissée à l'état d'implicite et dans laquelle l'État et la société apparaissent comme des entités radicalement extérieures l'une à l'autre. Dans le discours Alter, le pouvoir est de fait conçu comme une sorte de « boîte noire » à l'intérieur de laquelle il ne faut pas chercher à entrer, mais qu'on doit tenter d'influencer de l'extérieur - pour l'amener à prendre des décisions allant dans le sens des revendications dites « citoyennes ». Dans son effort pour influencer les prises de décision de la boîte noire, la nébuleuse hétéroclite d'intérêts unifiée autour du concept de société civile se considère en compétition directe avec les pressions parallèles des forces de l'économie. Pour la « société civile », sur tous les problèmes qui dépassent l'auto-organisation « à la base », il s'agit, en s'appuyant sur la pression de la rue et sa couverture médiatique, d'arriver à faire au moins contrepoids aux pressions du « marché » sur le système politique et, si possible, de finalement peser plus lourd dans les « outputs » produits par ce dernier que les représentations concurrentes de la partie adverse.

Une pareille façon, « autre », de faire de la politique, pour se tenir à l'écart des mécanismes standards de la gouvernance, n'en produit pas moins des effets structurels très voisins. Dès lors en effet que se trouve déconstruit le mythe de la cohérence souterraine des exigences « citoyennes » en tous genres, les pratiques alterdémocrates se révèlent elles aussi participer pleinement d'une culture de la revendication éclatée qui ne se préoccupe plus, en s'aidant de la pression, que de faire avancer telle cause ou de faire triompher telle revendication. Comme je m'en suis expliquée plus haut, la culture Alter n'inaugure pas elle-même cette tendance de nos sociétés à faire évoluer les modalités de la régulation politique vers une sorte de mécanisme systémique proche de celui du marché. Cependant, elle ne fait certainement rien pour atténuer ladite tendance. Bien au contraire, sur un mode plus « sauvage », elle rend encore plus omniprésente dans nos sociétés une culture politique de l'exigence hétéroclite qui désormais ne s'inquiète plus que d'essayer d'imposer son point de vue sur tel ou tel problème particulier et, pour le reste, laisse l'État (et les « incapables » qui s'y activent) tenter tant bien que mal de mettre en équilibre et de faire tenir ensemble les différentes parties du tout.

(2) Si, eu égard aux thèmes annoncés dans le titre du projet et à ce qui a été dit dans le point précédent, j'abandonne le ton affirmatif employé jusqu'ici pour en adopter un plus interrogatif quant à l'évolution actuelle de nos sociétés, les questions suivantes me semblent pouvoir être de bons guides pour entamer ma recherche postdoctorale:

- Ce qu'on appelle aujourd'hui « gouvernance » peut-il être autre chose qu'un mécanisme fonctionnel peu réflexif de « gestion » des politiques publiques, s'épuisant en quelque sorte dans ses procédures de négociation continue entre acteurs multiples et revendications contradictoires et empêchant, du moins à l'intérieur de ce cadre, la formation de tout projet « classique » d'orientation de la société ?
- Si pour l'essentiel on répond non à cette question (ce qui mérite tout de même qu'on ait auparavant considéré la question d'un peu plus près et qu'on ait par exemple examiné sérieusement les motifs de ceux qui voient au contraire dans la gouvernance une façon plus

rationnelle d'affronter la réalité du monde contemporain), nos sociétés, compte tenu par ailleurs de leur complexité de fait ainsi que de la force de plusieurs secteurs de la société civile vis-à-vis du pouvoir d'État, peuvent-elles se gouverner autrement qu'en faisant appel à une certain dose de cette gouvernance fonctionnelle-systémique ?

- Si à cette question, on répond également par la négative, cette dose inévitable de gouvernance laisse-t-elle alors encore de la place pour un mécanisme plus réflexif d'intégration sociale, ou bien nos sociétés sont-elles condamnées à voir leurs mécanismes d'intégration politique se « systémiser » d'une façon semblable à celle de la sphère économique ?
- Et finalement, y a-t-il dans la société et les discours politiques contemporains des forces qui s'intéressent encore sérieusement au canal « classique » de la participation démocratique, ou doit-on considérer que celui-ci est en train de s'effacer de nos références culturelles – au même rythme par exemple que croissent sans cesse les pourcentages de l'abstention aux élections nationales, ou que diminue l'intérêt de « ceux qui s'impliquent » pour le travail à l'intérieur des partis politiques généralistes ?

Une avenue pertinente pour commencer à répondre à toutes ces questions me semble être de quitter temporairement la réflexion abstraite de la théorie sociale et politique et de se pencher de manière beaucoup plus concrète sur certains problèmes qui surgissent dans nos sociétés, sur les façons dont les différents « grands acteurs » en envisagent le traitement, sur les pratiques qui tendent à s'imposer dans la réalité et pourquoi. Dans cette perspective, la référence à l'ensemble des sociétés occidentales développées est trop englobante et il est certainement préférable de centrer l'observation sur un « échantillon représentatif » de ces sociétés – en l'occurrence, sur la société canadienne. Par ailleurs, que le regard se porte sur le palier gouvernemental fédéral du système étatique canadien ou sur l'un des paliers provinciaux, il convient, toujours pour des raisons de précision de la démarche, de se concentrer sur un domaine particulier où gouvernement et « gouvernance », canaux « législatif » et « administratif » de participation à la gouverne publique se rencontrent (et éventuellement, se heurtent) plutôt que d'essayer de recenser et d'analyser tous les champs de la pratique qui relèvent d'une pareille dynamique. Finalement, partant de ce qui précède, l'objet à étudier doit évidemment être un problème de portée suffisamment générale pour mériter d'être thématisé de façon précise par les programmes électoraux classiques; autrement dit: il ne doit pas relever exclusivement du niveau subordonné de la consultation administrative (relative à la « faisabilité » de la politique projetée, aux modalités de sa mise en application, etc.).

C'est d'un tel niveau général de problème que relèvent par exemple les interrogations au sujet des grands paramètres devant conduire à des réformes des programmes d'éducation comme celles qui ont eu lieu récemment au Québec aux niveaux primaire et secondaire. C'est encore à ce palier de questionnement que se situe une problématique aussi fondamentale que celle de l'environnement et du « développement durable ». C'est très certainement aussi de ce même type de problèmes que relèvent les grandes orientations d'une éventuelle réforme des systèmes de santé au Canada – tant en ce qui concerne la loi cadre fédérale (loi canadienne sur la santé) que ses différentes mises en application par les pouvoirs provinciaux.

• Présentation du projet de recherche

La question d'intérêt général dont je voudrais examiner le traitement concret par un système politique relève du domaine socio-sanitaire. L'objet de mon enquête empirique sera la volonté du

gouvernement du Québec de réformer le système public de santé. Cette étude peut faire figure de cas d'école: en tant que processus en cours de définition des politiques publiques dans un domaine qui est au centre des préoccupations de tous les gouvernements, et comme mode spécifique d'élaboration de ces politiques qui repose, au Québec, sur un vaste processus de consultation d'acteurs de la société civile, dont le rapport Ménard, déposé en juillet 2005, offre une synthèse. Point culminant d'un long processus de consultations incluant, en plusieurs étapes successives [3], des citoyens ordinaires, des élus de l'opposition, des leaders nationaux, les présidents des Conférences régionales des élus, des experts, etc., sa visée explicite était de se donner collectivement une « feuille de route » et de rendre le système de santé québécois financièrement viable à long terme.

À partir d'une problématique spécifique : la santé publique, il s'agissait de se pencher sur les conditions de son maintien à un niveau élevé pour tous dans un contexte de croissance exponentielle des coûts (dus au vieillissement accéléré de la population, aux nouvelles technologies, etc.) et en tenant compte de l'état général des finances publiques, lui-même en partie dépendant du processus global de la mondialisation, dont on sait qu'il tend à priver l'ensemble des États contemporains d'importantes sources de rentrées fiscales.

C'est là une problématique qui, à différents degrés, est partagée par toutes les démocraties occidentales, dont bien sûr le Canada. Mais le cas du Québec est particulièrement intéressant à plusieurs égards: il connaît le vieillissement le 3ème plus rapide des pays industrialisés après le Japon et l'Italie. Le secteur socio-sanitaire y représente plus de 43% des dépenses de programmes du gouvernement du Québec, en 2005-2006, comparé à 34,5% il y a 10 ans. Il a accaparé 65% des crédits additionnels octroyés à l'ensemble des programmes gouvernementaux au cours de la période de 2003-2004 à 2005-2006 [4]. Or, pendant que le secteur socio-sanitaire accapare une part de plus en plus importante des ressources financières de l'État, le Québec peine, on le sait, à financer son système d'éducation - pour ne citer qu'un exemple parmi d'autres. C'est cette situation, jugée par de nombreux intervenants alarmante, qui a motivé l'organisation d'un vaste débat public à l'échelle de la province. Le but affiché étant de se donner collectivement des orientations générales pour un développement social pérenne, solidaire et soutenable.

• **Conduite de la recherche**

En utilisant des sources documentaires diverses (les programmes électoraux et d'orientation générale des principaux partis de la scène politique provinciale québécoise, les minutes des Forums de consultation, la façon dont a été élaboré le rapport Ménard, les recommandations qu'il fait, l'utilisation que voudra en faire le gouvernement dans les prochains mois, le type d'opposition qu'il rencontrera, les décisions qui seront finalement prises, etc.), il est une série de questions que je m'efforcerai d'examiner concrètement:

---

[3] En 2003, pendant la première année de son mandat, le gouvernement libéral du Québec a donné suite à l'avis, émis en 2001, du vérificateur général de la province, qui enjoignait au gouvernement d'informer la population de l'évolution de la problématique liée aux deux défis que posent le fléchissement de la courbe démographique et la situation des finances publiques, et à leurs conséquences sur les services qui sont offerts à la population. En mars 2004, le 1er ministre J. Charest a lancé les Forums de consultation en région « Place aux citoyens », qui constituaient l'étape préparatoire en vue de la rencontre des présidents des Conférences Régionales des Élus tenue en septembre de la même année, laquelle a abouti au Forum national des 13 et 14 octobre 2004. Le rapport Ménard, déposé en juillet 2005, est le fruit du Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec. Ses recommandations sont censées servir de base aux décisions du gouvernement en la matière.

[4] Voir le rapport Ménard.Le document peut être consulté en ligne: http://www.solidaritedesgenerations.qc.ca

- Le monde politique classique (celui qui se présente aux élections et cherche à se faire élire au suffrage universel) essaie-t-il encore, à travers les programmes de partis, de se donner, à propos du problème considéré, des visées d'action indépendante, ou bien son seul programme consiste-t-il désormais à « réunir les partenaires du milieu » et à s'en remettre aux procédures de négociations avec et entre les multiples groupes concernés d'une manière ou d'une autre par le problème, espérant ainsi trouver des solutions ?
- Si en regardant de plus près, on observe que les partis, sur une question comme celle-là, cherchent encore effectivement à avoir des programmes, à se donner des visées d'action autonomes par rapport aux groupes d'intérêts du milieu, les gouvernements ont-ils alors encore quelque chance d'imposer ces orientations au dit « milieu » ou le « pouvoir social » semble-t-il désormais en état de faire échec à toute velléité d'autonomie du pouvoir politique classique qui chercherait à éviter la construction de « consensus » préalables avec l'ensemble des « intéressés » ?

• **Objectif**

Les résultats de cette recherche pourraient se présenter sous la forme d'une publication que j'envisage comme un rapport de synthèse sur un exemple concret de rencontre entre mécanismes classiques de gouvernement et « gouvernance ». En espérant que ce rapport permette, sur la base d'une analyse méticuleuse de la situation empirique de mettre en lumière certaines lignes de force de l'évolution contemporaine de notre système d'intégration socio-politique de même que les raisons qui sont avancées pour justifier cette évolution.