
GOUVERNANCE EN MÉDITERRANÉE : INTÉRÊT ET LIMITES D'UN CONCEPT

Jean-Yves MOISSERON *

INTRODUCTION

Le but de ce papier est d'interroger la pertinence de la « gouvernance » appliquée à la région méditerranéenne. La « gouvernance » est le plus souvent décrite comme une notion floue, utilisée dans un sens normatif : la « bonne gouvernance ». Cela conduit beaucoup de chercheurs à rejeter cette notion et à lui dénier tout caractère heuristique ou conceptuel. Pourtant, le terme s'impose dans le langage courant et même ceux qui se refusent à l'utiliser sont confrontés à son utilisation ou à sa récurrence dans la littérature.

En discutant cette notion pour la zone méditerranéenne, on ajoute encore à la difficulté. La Méditerranée est une catégorie inventée par la géographie au cours du XIX^e siècle et qui joue un rôle fondamental dans la définition des politiques publiques de l'Union européenne. Elle est cependant une idée mythique, une « représentation » qui s'explique par l'histoire européenne et par une certaine volonté de ne pas évoquer d'autres référents et, en particulier, le monde arabe ou l'Islam. Nous laissons de côté cette discussion, mais il est entendu que tous les choix référentiels pour désigner une aire géographique sont toujours porteurs de représentations et de présupposés qu'il faut expliciter. D'autres référents alternatifs à la Méditerranée sont possibles et posent aussi problème. Par exemple, les pays dits « arabes » ne sont pas seulement « arabes » mais aussi berbères, etc. Nous conservons ici le terme de « Méditerranée », mais ce à quoi nous faisons référence, c'est au groupe de pays se trouvant sur la rive sud de la Méditerranée, à l'exclusion de la Turquie et d'Israël. Nous entendons nous intéresser ici aux

* Jean-Yves Moisseron est chercheur à l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES), UMR 201 « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD.

pays « arabes » sud-méditerranéens. C'est eux que nous désignerons dans la suite du texte par « pays méditerranéens » ou « pays arabes ».

Notre questionnement est donc le suivant : la gouvernance, appliquée à la région méditerranéenne, est-elle une notion présentant un intérêt dans le champ des sciences sociales pour penser les transformations en cours dans cette zone ? Nous défendrons la thèse selon laquelle une réponse positive peut être apportée à cette question et notre justification permettra d'ouvrir un champ de recherche. Cela suppose de se livrer à un travail de « déconstruction » de la « gouvernance » dans l'espoir d'une « reconstruction » qui serait le point d'achèvement d'un programme de travail. Nous nous concentrerons ici sur la méthode que l'on pourrait utiliser et qui correspond à un programme de travail en cours ¹.

Dans une première partie, nous distinguerons la notion de « gouvernance » par rapport à celle de « politiques publiques » et nous mentionnerons quelques-uns des inconvénients d'une approche de ce type.

Nous montrerons, ensuite, comment la « gouvernance » doit se dégager de son utilisation normative – « la bonne gouvernance » – pour se constituer en concept-outil opératoire, notamment lorsqu'elle s'applique au monde arabe. Nous montrerons également pourquoi la tradition sociologique du monde arabe reste assez réfractaire à la gouvernance. Nous proposerons enfin de redéfinir le champ problématique de la gouvernance en éclatant le concept et en le relayant à un ensemble de questions fondatrices des sciences sociales.

DE L'INTÉRÊT DU CONCEPT DE « GOUVERNANCE » PAR RAPPORT À CELUI DE « POLITIQUES PUBLIQUES »

Toute tentative de s'inscrire dans le champ concurrentiel de la recherche passe par la démonstration des limites des champs antérieurs. Si nous proposons la « gouvernance » comme concept alternatif à celui de « politiques publiques », c'est que ce dernier présente de nombreux désavantages dans la perspective qu'il implique et dont nous voulons nous démarquer.

1) Les analyses en matière de politiques publiques posent la question de la centralité de l'État, même quand elles le critiquent. La littérature portant sur les politiques publiques aborde massivement les insuffisances d'une conception qui ferait de l'État une figure homogène, omnipotente, unifiée et centrale dans l'étude des décisions publiques. On peut même dire que la thématique des « politiques publiques » comme domaine privilégié de la science politique et de la sociologie politique s'est élaborée sur la « déconstruction » de l'État. Qu'elle étudie les processus de décision, révélateurs de l'habitus des hauts fonctionnaires, qu'elle révèle le jeu

1. Celui-ci est mené au sein de l'UMR « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD.

fragmenté des acteurs qu'elle mette en évidence la non-centralité de l'État dans l'arène publique, une grande partie de cette littérature se consacre à ce thème pour montrer sous différents aspects la diversité voire l'éclatement des figures de l'autorité publique.

On peut d'ailleurs dresser le même constat à propos de la notion de « décision publique » dont on a dénoncé le fétichisme. Comment se prend, ou ne se prend pas, une décision ? Quels intérêts et objectifs sert-elle, autres que ceux énoncés. De nombreux travaux questionnent la possibilité ou la réalité d'un processus décisionnel rationnel de la part des autorités publiques.

Devant la masse que constitue ces écrits, on ne peut qu'être frappé par le fait que la seule conclusion logique à cette déconstruction systématique n'est pas tirée. Si l'État est un acteur introuvable, improbable, objet plutôt que sujet, pourquoi s'arc-bouter à la notion de « politiques publiques » ?

2) Penser en termes de « politiques publiques » présuppose l'existence d'un agent-acteur. Par conséquent, les analyses qui prouvent l'absence de cette « autorité publique » doivent finalement « repasser » par le cadre d'un acteur identifié, « l'autorité publique », au besoin en le réinventant. On admet volontiers que « l'expression de "politiques publiques" renvoie non pas à un sujet mais à un champ : le système de décision, d'établissement de compromis, met en jeu de multiples acteurs : acteurs "politiques" dans le sens courant du terme (individus élus, partis, hauts fonctionnaires et également institutions internationales), acteurs "professionnels" (syndicats, unions professionnelles) et "usagers" des services publics, qui sont aussi des citoyens ² ». Mais quel sens peut revêtir le terme « politiques publiques » quand on parle d'acteurs tels que des partis, des ONG ou des individus ou, plus généralement, d'acteurs qui ne relèvent pas de l'autorité publique ?

Peut-on parler de la « politique publique » d'un syndicat, d'un individu, d'une organisation religieuse ? Le terme est ici impropre. La littérature sur les politiques publiques traite des acteurs et de leurs actions mais le plus souvent de leur influence sur la politique publique. On en repasse donc par une autorité publique dépositaire *in fine* de l'action publique.

C'est pourquoi les notions d'« action publique » ou « d'intervention publique » sont moins limitatives et s'imposent pour certains auteurs. Elles ne présupposent pas la nature de l'acteur ni même son existence à l'origine de l'action mais se contentent de désigner le champ d'intervention : l'espace ou l'arène publique.

3) La notion d'autorité publique ou d'État est hautement problématique dans les pays en développement. En transposant la notion de « politiques publiques » dans les pays en développement, on ajoute une difficulté supplémentaire. Qu'est-ce qu'une politique publique en Somalie, en Côte

2. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

d'Ivoire ou dans le contexte du « fonctionnement informel généralisé ³ » ? Même en reprenant la littérature qui dénonce le volontarisme politique et le fétichisme de la décision, on se complique la tâche en traitant des politiques publiques du développement car on ne peut plus faire l'impasse sur une réflexion portant sur l'État.

L'État, comme la nation, comme la citoyenneté, sont des productions conceptuelles de l'Occident. Être citoyen, c'est être dans un rapport d'égalité de droit avec d'autres citoyens et participer par une conception abstraite à l'intérêt général, à l'unité de la nation. C'est une construction idéologique héritée des Lumières et articulée avec la maturation historique du capitalisme. Sa transposition dans les pays en développement est hautement problématique. La revendication en faveur de plus de droits qui prend peut-être la forme d'une quête de citoyenneté en Amérique latine montre combien ceux-ci sont bafoués, mais cette revendication peut-elle s'assimiler à une revendication de citoyenneté ?

4) Penser le changement social en termes de « politiques publiques » se traduit par une attention accordée principalement aux liens verticaux entre autorité publique et société.

Une grande partie de la littérature met en évidence l'importance des liens horizontaux entre acteurs et entre réseaux d'acteurs, que ce soit à l'échelle microscopique ou à l'échelle des relations internationales. Les théories des organisations ont particulièrement insisté sur ce point ⁴. Cette perspective s'impose à nouveau aujourd'hui dans la définition des actions publiques globales en matière d'environnement. La littérature sur les ONG, sur les lobbies, sur le rôle des médias et d'Internet, dans les nouvelles formes de mobilisation, adopte fréquemment cette perspective. Les liens horizontaux entre acteurs multiples sont souvent décisifs dans la définition des normes, dans la construction de « représentations structurantes ». Le prisme des « politiques publiques » a du mal à rendre compte de ces dimensions, car il tente de mettre à la verticale ce qui ressort de l'horizontal.

Par ailleurs, l'idée d'une externalité du politique par rapport à la société est très marquée par la construction de la modernité occidentale. Le sens profond de cette dichotomie est largement questionné dans un ouvrage récent qui se consacre à la question de la gouvernance et de la société civile ⁵. Mais la question n'est pas récente. Les travaux de l'anthropologie politique montrent que les logiques de la « société segmentaire » visent précisément

3. G. Blundo, J. P. O. de Sardan, *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, APAD, 2007.

4. M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977.

5. S. Mappa, *Les Impensées de la gouvernance. La société civile, réponse à la crise ?*, Paris, Karthala, 2009.

à limiter l'influence des hommes de pouvoir dans la société berbère⁶. L'autorité n'est pas en dehors de la société. De même, dans le monde arabe, on ne peut considérer sans nuance ni discussion que l'« autorité publique » ferait face à la « société civile ».

5) Les politiques publiques délimitent un espace de réflexion qui limite la capacité à penser le changement social : une politique publique doit toujours « construire sa cible ».

Les politiques publiques internationales ont mis l'accent depuis plusieurs années sur la définition d'une cible particulière, à savoir la catégorie sociale des « pauvres ». Nous laisserons ici de côté la façon dont cette catégorie est construite, représentée et estimée. Ce qui est frappant, c'est la mobilisation de moyens pour lutter contre la pauvreté. Les objectifs mondiaux du millénaire ont structuré toute une série d'actions et de politiques des niveaux régionaux aux niveaux mondiaux. C'est pourtant un fait : les objectifs poursuivis ne seront pas atteints. Ce qui nous importe ici, ce ne sont pas les fonctions diverses que joue un appel à une telle mobilisation et qui n'ont qu'un très lointain rapport avec une lutte effective contre la pauvreté. Ce qui nous importe, c'est davantage que cette mobilisation entend apporter un remède à une situation sans que les logiques sociales qui sont à la source de cette « pauvreté » ne soient sérieusement abordées. L'analyse des buts et des moyens de l'action prime sur la compréhension des modes de régulation qui « fabriquent la pauvreté ». Le but est de lutter contre la pauvreté et non contre les causes qui la rendent inévitable dans un système donné. Il n'y a pas d'exemple plus parlant portant sur la difficulté de penser le changement social, les mutations de structures à partir de la perspective des politiques publiques. Mais, au fond, n'est-ce pas un résultat plus ou moins attendu de l'effet de focalisation qu'exercent les bailleurs de fonds sur la recherche ?

6) Les politiques publiques tendent davantage à agir dans un cadre donné plutôt qu'à modifier ce cadre. L'actualité récente vient d'en donner un exemple frappant : les mesures de stabilisation ou de sauvetage des banques européennes, suite à la crise financière fin 2008, ne visaient nullement à changer l'organisation du système bancaire international. La distinction entre politiques publiques et réformes de structures était très claire dans la « transitologie » des pays ex-socialistes. Les politiques d'ajustement qui relèvent de la politique économique (fiscale, budgétaire, monétaire) sont distinctes des « réformes structurelles » devant assurer la transition vers une économie de marché : privatisation, libéralisation, etc. Évidemment il faut nuancer ce point. Nombre de politiques publiques visent à modifier les régulations sociales. Mais, fondamentalement, la « politique publique » s'inscrit dans une vision à court terme tandis que le développement s'inscrit dans une vision à plus long terme.

6. E. Gellner, "Saints of the Atlas", *Mediterranean Countrymen: Essays in the Social Anthropology of the Mediterranean*, 1963, p. 145.

Or, penser le développement et même la régulation sociale, c'est nécessairement penser le changement de cadre sur le long terme. Au risque de caricaturer notre pensée, nous dirions que les politiques publiques raisonnent toute chose égale alors que rien dans le développement n'est *ceteris paribus*.

7) Les politiques publiques considèrent davantage les crises comme un problème à résoudre plutôt que comme un processus social à comprendre. La politique publique, conçue comme expression d'une volonté d'action d'un acteur particulier sur un « tissu social », ne s'intéresse à ce tissu que comme partie prenante ou récipiendaire de l'action. Penser ce tissu social relèverait des préoccupations habituelles des sciences sociales. C'est d'abord l'observer comme « donné », comme un système, comme un ensemble de faits sociaux ou d'institutions, selon les approches. Lorsqu'une crise survient, la raison d'être des politiques publiques est de tenter d'y remédier. Il faudra qu'elles identifient les causes de la crise. Mais l'identification de ces causes n'a de pertinence que si elle mène à une résolution du conflit ; sans quoi elle ne servirait que d'élément à une intelligibilité globale des déséquilibres en cause.

Ce n'est donc pas seulement autour des politiques publiques que l'on peut reconstruire un socle théorique pour penser le développement et le changement social et plus généralement redonner un souffle à une pensée sur le développement qui est en crise. Les débats sur les politiques publiques existent depuis cinquante ans et plus. Cela ne signifie pas que les politiques publiques n'aient pas toute leur légitimité (et elles l'ont bien prouvée) dans les études sur le développement, mais à condition de ne pas dépasser ce qu'elles visent : l'expression d'une volonté d'un acteur privilégié sur une « matrice institutionnelle ».

Pour reconstruire un socle théorique, il ne faut pas être prisonnier du point de vue très spécifique proposé par les politiques publiques (en caricaturant beaucoup : mythe de l'État, illusion volontariste, fétichisme de la décision, primat des relations verticales, séparation du politique et de la société, sous-estimation des structures sociales).

Nous voyons notre salut autour d'une autre notion qui reste à élaborer et à construire : « la gouvernance pour le développement » qui complète plutôt qu'elle ne s'oppose à celle de « politiques publiques ».

DE L'INTÉRÊT DU CONCEPT DE « GOUVERNANCE » POUR LE MONDE ARABE

Nous formons l'hypothèse selon laquelle le concept de gouvernance présente un intérêt heuristique pour penser les mutations et les politiques publiques dans le monde arabe. Des redéfinitions théoriques ainsi que l'utilisation du corpus théorique de l'action publique permettraient de sortir d'un certain nombre d'impasses et d'éviter des effets de focalisation. La première impasse est d'abord celle de la « bonne gouvernance » qui tient une place dominante dans la littérature des bailleurs de fonds. Cette domination

tient aussi aux spécificités de la sociologie du monde arabe et à son histoire, tandis qu'au nord les sciences politiques ont eu tendance à se focaliser sur la question de l'État. La gouvernance peut ouvrir un nouveau champ d'étude sur le monde arabe et redonner sens à une science interprétative fondée sur les études de terrain. Cela paraît plus nécessaire que jamais.

L'UTILISATION NORMATIVE DE LA GOUVERNANCE

La « bonne gouvernance » comme concept opératoire et normatif est une invention de la Banque mondiale au tournant des années 1990 qui se fonde sur une première vague d'études théoriques. La « bonne gouvernance » vient, à point nommé, remplir et synthétiser un faisceau de problèmes et de problématiques nouvelles qui se posent à la Banque mondiale : dépasser les politiques d'ajustement structurel dont l'échec est patent, accompagner la vague de décentralisation et de privatisation, contourner les États des pays en développement en favorisant d'autres acteurs, dont les ONG, mettre l'accent sur des notions de transparence, d'*accountability*, d'efficacité, tout en insistant sur la démocratie comme condition du développement.

Ce corpus idéologique s'accompagne d'instruments et d'institutions dont la vocation fut de diffuser les modes de représentation, les concepts, les problématiques au travers d'actions pédagogiques orchestrées par le World Bank Institute et relayées par des organismes de l'ONU ⁷. Cette action se poursuit aujourd'hui ⁸.

Les financements pour des programmes de recherche ou pour organiser des colloques aidant, de nombreux chercheurs de pays en développement dont le secteur de la recherche est particulièrement sinistré ont cédé aux sirènes de ces financements. La « bonne gouvernance » a d'autant plus de chance de s'imposer là où la recherche est la plus pauvre. Comme la motivation des réformes publiques dans un certain nombre de pays s'énonce de façon ingénue, il suffit de laisser parler le gouvernement des pays concernés. Ainsi le gouvernement du Sénégal a mis en place un nouveau programme de réformes publiques : « Le programme dans sa nouvelle configuration a changé d'intitulé. Le programme intégré de réforme du secteur public (PIRSP) qui, bien que ne faisant pas référence explicitement à la gouvernance dans son intitulé, s'inscrivait parfaitement dans cette perspective. Le PIRSP a ainsi évolué vers celui de programme national de bonne gouvernance (PNBG), plus fédérateur et beaucoup plus en phase avec le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), la vision du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et les orientations identifiées dans le X^e plan de développement économique et

7. J. P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

8. Voir par exemple « Relever les défis de la gouvernance pour une économie plus forte, plus saine et plus juste », MENA-OCDE, Forum de la gouvernance, 22 novembre 2009.

sociale (PDES) 2002-2007 ⁹. » On ne peut mieux décrire l'alignement sur les injonctions des bailleurs de fonds, consenti par de nombreux pays en développement.

QU'EN EST-IL DANS LE MONDE ARABE ?

Le monde arabe n'a pas échappé à la tentation de parler le langage de la bonne gouvernance. Le fait est marquant en Tunisie. C'était une façon de se présenter comme un bon élève vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux sans que personne ne soit dupe ¹⁰. De fait, « la notion de gouvernance se trouve de plus en plus employée en Tunisie dans le discours politique, y compris dans les milieux universitaires, le plus souvent sans que son sens n'ait été préalablement défini ¹¹ ». L'absence de définition préalable rend de multiples services tant pour les gouvernements qui peuvent ainsi sembler se conformer aux conditionnalités de l'aide et aux représentations des bailleurs de fonds que pour les militants associatifs ou les opposants politiques qui peuvent critiquer les politiques mises en œuvre par l'État sans directement le nommer.

Par conséquent, un grand nombre de travaux émanant d'initiatives de bailleurs de fonds et de fondations mettent à l'ordre du jour les thématiques de la « bonne gouvernance ». L'agenda de la recherche s'aligne sur l'agenda politique. L'OCDE, le PNUD et l'UNESCO relayés par des fondations comme la Ebert Stiftung jouent un rôle structurant grâce à leurs publications sur la « gouvernance » dans le monde arabe ou en finançant des colloques. Les thèmes d'efficacité de la gouvernance, du genre, de la corruption, de la transparence, de la gouvernance d'entreprises, du rôle des ONG, sont récurrents. Ces travaux mobilisent des chercheurs et des ressources considérables, mais ils débouchent relativement peu fréquemment sur des productions scientifiques validées par la communauté scientifique et se traduisant par des publications dans des revues scientifiques. Il y a de notables exceptions où un financement de colloque par ces bailleurs se traduit par une production originale d'enquêtes débouchant sur un effort d'interprétation et de théorisation ¹². Ce qui en ressort néanmoins est un processus de focalisation des ressources scientifiques sur des thématiques spécifiques.

La question de l'autoritarisme et de la démocratie ou de son impossibilité occupe un pan considérable de la production scientifique sur le monde

9. Programme national de bonne gouvernance, résumé du programme, Sénégal.

10. B. Hibou, *Les Marges de manœuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali*, Fondation nationale des sciences politiques, 1999.

11. H. Laroussi, « Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie », *Mondes en développement*, 2009, pp. 93-108.

12. S. B. Néfissa, *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Karthala, 2004.

arabe¹³. Il est vrai qu'après la disparition progressive des dictatures en Amérique latine et l'effondrement du bloc communiste, le monde arabe faisait figure d'exception : « Face à cette démocratisation posée en programme mondial et à ces images de foules brisant les statues de dictateurs déchus, de Prague à Séoul, de Saõ Paolo à Tirana, le monde arabe paraît être une intrigante, une irritante exception¹⁴ ». L'intérêt porté à l'État autoritaire répond aussi à la position exceptionnelle de la science politique dans le champ d'étude sur le monde arabe.

La science politique s'est aussi engagée sur la question de l'islam, à la faveur de la perception d'un nouveau danger intervenant sur la scène mondiale et dont les attentats du 11 septembre 2001, à la suite de la crise algérienne dans les années 1990, ont semblé révéler toute l'ampleur. Si un travail analytique sur les dynamiques discursives et les logiques sociales de l'apparition du fondamentalisme¹⁵ apparaît nécessaire, il est tout aussi vital de comprendre en finesse l'islam « réellement existant » comme élément de recomposition des sociétés. L'hypothèse de formes de réislamisation peut être avancée mais il faut saisir ces dynamiques dans leurs contextes et dans leur articulation avec l'affirmation de valeurs ou de pratiques multiformes, notamment liées à la mondialisation et à la diffusion des normes marchandes¹⁶.

La production en sciences économiques sur le monde arabe qui est largement diffusée par des *think tank* ou par des organisations financées par la Banque mondiale¹⁷ se consacre rarement à la question de l'état de droit économique ou à celle de la « démocratie économique¹⁸ ». Et quand elle le fait, c'est en s'intéressant surtout à la question de la complexité des démarches administratives, l'absence de transparence dans les règles qui limitent l'essor de l'économie marchande. Rares sont les approches, en termes d'économie politique, fondées sur une exploration fine du terrain, qui se démarquent des explications globalisantes et qui donnent sens aux dispositifs institutionnels qui façonnent les modalités de l'obéissance¹⁹ ou qui montrent la dynamique d'intégration des hommes d'affaires dans les logiques rentières²⁰.

13. Citons entre autres les travaux de référence de B. Badie.

14. G. Salamé, « Sur la causalité d'un manque : pourquoi le monde arabe n'est-il donc pas démocratique ? », *Revue française de science politique*, n° 41, 1991/3, pp. 307-341.

15. G. Kepel, *Jihad : expansion et déclin de l'islamisme. Expansion et déclin de l'islamisme*, Paris, Gallimard, 2000.

16. P. Haenni, *L'Islam de marché : l'autre révolution conservatrice*, Paris, Seuil, 2005.

17. On notera le rôle structurant de l'Economic Research Forum dans la définition d'une pensée économique orthodoxe dans une zone qui était largement inspirée par le marxisme.

18. J. Y. Moisseron, F. Clement, « Changements visibles ou invisibles : la question de l'émergence de l'économie égyptienne ? », *Politique africaine*, n° 108, 2007, pp. 106-125.

19. B. Hibou, *La Force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

20. E. Gobe, *Les Hommes d'affaires égyptiens*, Paris, Karthala, 1999.

Les thèmes du genre et de la place des femmes dans la société sont aussi largement favorisés par les bailleurs de fonds. Sans vouloir réduire en rien l'importance du sujet, il s'opère souvent dans un relâchement des hypothèses scientifiques les plus rigoureuses et « tombe » dans des formes de consensus relevant du sens commun. Nombre d'affirmations indiquent par exemple sans discussion, ni démonstration, ni même conceptualisation des notions utilisées que l'absence d'égalité entre les hommes et les femmes serait un frein au développement dans le monde arabe. Il est intéressant de voir comment les économistes se saisissent de cette question. Dans une étude récente ²¹, il s'agit d'examiner les performances de certains pays musulmans en fonction de différents critères. Cette étude prend comme indicateur d'égalité la proportion de femmes voilées dans la population. L'exemple de la Tunisie est *a priori* favorable de ce point de vue en raison de la quasi-absence de femmes voilées, ce qui est perçu comme un bon indicateur de « liberté ». Mais c'est un fait que le voile est interdit dans les lieux publics en Tunisie ²². Dans le cas précis, l'indicateur choisi est précisément le contraire d'un « indicateur » de liberté. On a beau jeu ensuite de montrer que l'Islam s'oppose au développement. Le risque est de retomber, à partir d'indicateurs contestables, dans des prénotions ou des préjugés culturalistes vides de sens. Très souvent, la dimension prescriptive et passionnée du sujet limite la réflexion. C'est pourtant un fait que l'inégalité entre les genres est loin d'être abolie dans les sociétés développées. C'est précisément le développement et l'entrée des femmes dans le salariat qui expliquent la quête d'une plus grande égalité. Le mouvement féministe a pris de l'ampleur en Europe, dans la foulée de mai 68, précisément après une période exceptionnelle de croissance économique lors des Trente Glorieuses. Le sens de la causalité entre égalité des sexes et développement est loin d'être univoque. Mais pour le monde arabe, on croit souvent avoir trouvé la cause du sous-développement dans les inégalités de genre.

UNE TRADITION SOCIOLOGIQUE PEU OUVERTE À LA GOUVERNANCE

Il nous semble que l'utilisation sérieuse de la notion de « gouvernance » se heurte de front aux traditions sociologiques de cette zone.

Tout d'abord, comme le fait remarquer certains auteurs, le monde arabe semble être un terrain quelque peu délaissé par les sciences sociales en comparaison avec d'autres aires culturelles. Jocelyne Dakhliya met en évidence l'inégalité de la zone arabo-musulmane par rapport à d'autres dans l'utilité scientifique globale ²³. C'est que, si les spécialistes du monde arabe

21. J. P. Jütting, C. Morrison et *al.*, "Measuring Gender (In) equality: Introducing the Gender, Institutions and Development Data Base (GID)", Social Institutions and Dialogue, 2006.

22. Cette « interdiction » qui reposait sur des pressions policières tend à céder devant l'extension du port du voile en Tunisie.

23. J. Dakhliya, « La "culture nébuleuse" ou l'islam à l'épreuve de la comparaison », *Annales*, 2001, pp. 1177-1199.

empruntent largement aux autres leurs schémas explicatifs, ils exportent peu, voire pas du tout, leurs propres cadres d'analyse. Le monde arabe paraît ainsi trop spécifique pour participer pleinement à l'essor d'un savoir universel et généralisable qui permettrait de donner toute sa place à ce savoir dans le champ général des sciences sociales.

On peut s'interroger également à savoir si les sociologues du monde arabe n'auraient pas pu reprendre le flambeau et construire leur objet propre à partir d'enquêtes et de problématiques autonomes ?

Pour répondre à cette question, il est intéressant de faire un détour par l'histoire de la constitution d'une sociologie du monde arabe²⁴. Pendant longtemps, elle est d'abord essentiellement une sociologie du Nord, liée au besoin de connaissances que la colonisation impose. Les œuvres d'Edouard Michaux-Bellaire et de Robert Montagne au Maroc visaient moins à produire une sociologie – ils n'étaient pas sociologues – qu'à identifier et à comprendre la *terra incognita* où devait se déployer la colonisation française. Malgré leurs visées essentiellement opérationnelles, on aimerait retrouver plus souvent aujourd'hui l'acuité du regard et la qualité du travail monographique et théorique exercées par ces précurseurs.

La sociologie du monde arabe est d'abord marquée par le paradigme de la domination qui trouve à s'incarner dans la réalité historique de la colonisation et de la décolonisation. « On peut sans risque d'être démenti, avancer l'idée selon laquelle la sociologie, et plus largement les sciences sociales, font leur entrée dans l'aire qui s'étend de la Turquie au Maroc à la faveur d'un vaste transfert de théories, concepts, méthode, interrogation, qui a véritablement débuté avec la période coloniale et sans sa logique même²⁵ ». Les luttes de libération nationale ont focalisé l'attention des sciences sociales sur la question de l'identité : comment définir ce monde arabe dans la deuxième partie du XX^e siècle qui accède à l'indépendance. Qui est-il ? Comment le caractériser ?

C'est pour cette raison que se met en place un vaste chantier de caractérisations qui passent par des explications holistiques avec une attention particulière portée à des oppositions structurantes : tradition/modernité, arabité/berbérité, islam/laïcité, démocratie/autoritarisme. Les explications à vocation holistique et parfois globalisante fleurissent : *Islam et modernité*²⁶, *Islam et capitalisme*²⁷, *Islam et politique*²⁸. Le marxisme a constitué pendant de longues années une trame théorique et idéologique dominante. Il permet de penser les rapports de domination, la logique de la colonisation et la persistance de son héritage, l'extension des rapports

24. A. Roussillon, « Sociologie et identité en Égypte et au Maroc : le travail de deuil de la colonisation », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 7, 2002/2, pp. 193-221.

25. A. Roussillon, *op. cit.*, 2002.

26. A. Laroui, *Islam et modernité*, Paris, La Découverte, 1987.

27. M. Rodinson, *Islam et capitalisme*, Paris, Seuil, 1966.

28. B. Ghalioun, *Islam et politique : la modernité trahie*, Paris, La Découverte, 1997.

marchands perçue comme l'avènement d'un nouveau mode de production, le rôle de l'État dans ses tentations socialisantes, les oppositions ville/campagne qui revêtent un sens profond pour la sociologie du monde arabe et enfin les dynamiques en place, le rôle des intellectuels engagés dans la libération et *in fine* l'affirmation d'une science laïque et profane.

Ce paradigme des sciences sociales est complété par une anthropologie du monde arabe fortement influencée par le structuralisme. Le monde arabe apparaît comme une exception et un cas atypique avec les structures de la parenté qu'il privilégie, d'où l'intérêt porté au « mariage arabe ». De même, la « maison arabe ²⁹ », après la maison kabyle ³⁰, fournit un thème de réflexion marquée par le structuralisme où les structures de la sociabilité sont lisibles dans l'architecture. D'après Alban Bensa, Bourdieu élabore ses concepts de base et notamment celui d'habitus à partir de travaux anthropologiques, l'habitus étant défini comme structure structurée et structurante ³¹. Enfin, les théories selon lesquelles les sociétés sont segmentaires semblent figer les acteurs au sein de rôles et de places dans des structures d'alliances préexistantes qui conditionnent les comportements.

Les acteurs ne retrouvent une certaine place que lorsqu'ils occupent celle de héros, de chef charismatique et de saint ³². À la détermination impersonnelle de la tribu se substitue la figure charismatique du héros, doté d'une capacité d'action qui est susceptible de transcender les structures. Certains individus échappent à la dictature des logiques sociales et peuvent les transformer. Pour le commun des mortels, l'allégeance personnelle remplace la soumission à la tradition. La relation maître-disciple ³³ devient une explication structurante des régulations sociales et expliquerait la permanence du culte de la personnalité jusqu'à aujourd'hui. La confrérie religieuse apparaît ainsi comme le complément obligé de la tribu comme forme dominante de sociabilité. Une lecture webérienne, plus compréhensive, peut aussi trouver à s'y épanouir. L'action affective explique la confrérie et l'action traditionnelle explique la tribu. La marche vers la modernité peut alors être pensée comme l'affirmation de l'action rationnelle.

Le marxisme et le structuralisme ont peu résisté à l'arabisation des sciences sociales dans le monde arabe et au paradigme néolibéral. En ce

29. C. Zarka, « Maison et société dans le monde arabe », *L'Homme*, n° 15, 1975/2, pp. 87-102.

30. P. Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique: précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Genève, Librairie Droz, 1972.

31. A. Bensa, « L'exclu de la famille. La parenté selon Pierre Bourdieu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 150, 2003/5, pp. 19-26.

32. C. Mayeur-Jaouen, *Saints et héros du Moyen-Orient contemporain*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2002.

33. A. Hammoudi, *Maîtres et disciples: genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes: essai d'anthropologie politique*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001.

qui concerne les études sur le monde arabe, une scission relative s'est ouverte entre : les sciences politiques qui ont continué à interroger le monde arabe, notamment sur les questions de l'État, de la démocratie, du clientélisme et de l'islam radical ; les sciences économiques qui se sont majoritairement converties au *mainstream* de l'économie libérale ; et, enfin, l'anthropologie du monde arabe qui a investi d'autres champs comme celui du droit et de nouveaux sujets comme celui du tourisme.

Mais il semble que le monde arabe ait échappé à la sociologie de l'action publique telle qu'elle s'est développée depuis la fin des années 1970. Toute une série de travaux innovants reposant sur une approche pragmatique de l'action publique tendent à offrir une série de concepts et d'outils opératoires qui rompent avec la tradition française en sciences politiques et en sociologie structurale. Il est vrai qu'une grande partie de cette production scientifique s'est développée dans les pays anglo-saxons. Cette tradition alternative a vu le jour et a été impulsée par une volonté critique de montrer pourquoi de nombreuses politiques publiques ne fonctionnaient pas. Ce point de départ, très pragmatique et très opérationnel a cependant induit une triple rupture qui nous semble très importante pour le monde arabe ³⁴.

La première rupture est celle qui s'opère avec le volontarisme politique. Ce dernier laisse entendre que la volonté des hommes politiques ou de ceux qui occupent des positions de pouvoir peut quelque chose. La sociologie de l'action publique que nous évoquons se base en partie sur le constat de l'inefficience, de l'irrationalité des décisions, voire même sur le souci délibéré de ne pas prendre de décisions ; et ce, même si se mettent en place des stratégies de communication sur le volontarisme ainsi qu'un arsenal législatif. Dans le monde arabe, le volontarisme politique tourne souvent à l'illusion volontariste. Les dirigeants arabes se présentent comme capables de faire, de réformer, de transformer la société. L'exercice du pouvoir est mis en scène, il se fonde sur l'émotion autant que sur la raison et se manifeste dans des formes de théâtralisation cérémonielles. L'incantation récurrente sur la réforme en Égypte ou le changement en Tunisie est pourtant davantage un signe d'impuissance. Dans un autre registre, il y a bien des points communs entre les analyses de Pressman et Wildavsky sur les politiques publiques de lutte contre le sous-développement dans certaines zones urbaines, notamment la difficulté à dépenser les fonds engagés, et les résultats des premières mesures de privatisation en Égypte sous l'égide de l'Union européenne ³⁵. Mener une réflexion sur l'inefficacité, l'inefficience et l'ineffectivité des politiques publiques dans le monde arabe ouvrirait un champ de recherche innovant et riche de significations.

34. P. Lascoumes, P. Le Galès, *op. cit.*, 2007, p. 16.

35. J. L. Pressman, A. Wildavsky, *Implementation: how Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: or, why It's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, California, California University Press, 1984.

La deuxième rupture de ce courant de pensée concerne l'unicité de l'État. « Le mythe de l'État en majesté, homogène et impartial, a fait son temps. Il a été mis à bas par les travaux inspirés par la sociologie des organisations qui ont montré la diversité des groupes et des stratégies au sein de l'État. Les politiques publiques sont influencées par des groupes d'intérêts qui promeuvent leurs intérêts (matériels et/ou symboliques) auprès des bureaucraties (par exemple les grands corps d'État, les syndicats, un bureau de ministère, une agence, etc.)³⁶ » Dans le monde arabe, l'unicité de l'État est encore un mythe bien enraciné. Les pays arabes apparaissent comme des pays au pouvoir autoritaire. Ils sont donc censés être « forts ». Les études qui montrent comment les États arabes sont, eux aussi, soumis à des luttes internes entre groupes de pression sont encore trop rares. Les hommes d'affaires égyptiens s'insèrent dans les structures du PND³⁷. L'armée joue un rôle décisif. Les réformes de 2004 dans ce même pays peuvent s'interpréter comme la prise de pouvoir d'une nouvelle génération d'hommes politiques face à la vieille garde³⁸. Les liens familiaux et les origines territoriales structurent les centres de pouvoir en Tunisie et les études qui montrent le morcellement des États arabes sont encore trop rares.

La dernière rupture signifiante concerne le fétichisme de la décision. La sociologie de l'action publique a montré combien la « décision se dissout dans l'action collective ». La décision est le fruit de processus complexes et contradictoires où interviennent des acteurs apparents mais aussi des acteurs cachés. Les notions mobilisées pour justifier une décision sont souvent des constructions *a posteriori* pour expliquer l'inénarrable. Les objectifs de communication, d'occupation de l'espace public, ne sont pas absents dans d'apparentes décisions qui n'en sont pas. Dans une autre direction, comment un problème devient-il un sujet politique qui doit faire réagir l'autorité publique ?

Là encore, les études qui relèvent de cette thématique pourraient être mobilisées pour comprendre les dynamiques en cours dans le monde arabe. Pourquoi l'environnement est-il devenu un thème d'actualité et l'objet de politiques publiques en Tunisie ? Est-ce pour des motifs liés au tourisme ? Cela se réduit-il à la stratégie du « bon élève » ?

L'INTÉRÊT DE LA GOUVERNANCE POUR UNE COMPRÉHENSION FINE DU MONDE ARABE

Notre argument principal est que la gouvernance est un concept clé de la sociologie de l'action publique et qu'il permet de resituer les études du monde arabe dans des approches empiriques, dégagées de l'emprise de traditions scientifiques qui ont le défaut de focaliser les problématiques

36. P. Lascoumes, P. Le Galès, *op. cit.*, 2007, p. 16.

37. E. Gobe, *op. cit.*, 1999.

38. S. Ben Néfissa, J. Moisseron, « Les élections en Égypte : la possibilité d'une démocratie », *Géopolitique* 92, n° 25, 2006.

sur certaines thématiques. Cela rejoint d'ailleurs les ambitions théoriques d'anthropologues de l'APAD³⁹ qui réfléchissent à la gouvernance au quotidien sur les terrains africains : il s'agit pour eux de « dépasser les apories de la “bonne gouvernance” pour explorer empiriquement le sens que peut revêtir la notion de gouvernance, une fois débarrassée de ses aspects normatifs⁴⁰ ».

LA GOUVERNANCE TRAITE DES RELATIONS HORIZONTALES ENTRE ACTEURS MULTIPLES

La gouvernance permet de penser la multiplicité des acteurs. Nous reviendrons sur ce point. Elle permet aussi de penser les acteurs en dehors du prisme du structuralisme qui tend à en nier la réalité et en dehors aussi du paradigme charismatique qui les polarisent.

Cette multiplicité permet d'introduire plus largement la dimension horizontale des relations entre acteurs, même s'il n'est pas question de nier la hiérarchisation entre ces acteurs ni même la place spécifique accordée à des « autorités publiques » dans le dispositif. Mais c'est un fait que toute politique publique se traduit dans le monde arabe comme ailleurs par l'intervention d'une multiplicité d'acteurs. Pour nous, la dimension horizontale des relations entre acteurs complète les relations verticales qui sont dominantes dans les études sur le monde arabe.

LA GOUVERNANCE RÉINTRODUIT UNE SCIENCE DE LA SIMILARITÉ POUR LE MONDE ARABE

À partir de cette position, il nous semble possible de construire une science de la similarité plutôt que de la différence. Comme nous l'avons indiqué précédemment, certains auteurs dénoncent la tendance au repli scientifique sur les spécificités de la zone culturelle. Jocelyne Dakhliya montre les difficultés des démarches comparatives lorsque s'engagent des batailles linguistiques et philologiques sans fin. On renonce même à vouloir traduire les mots au prétexte qu'ils n'ont pas la même signification en français et en arabe, même quand précisément ils ont la même signification. Ainsi les études arabes sont-elles séparées des autres champs des sciences sociales au nom d'une irréductible spécificité mais elles sont également marginalisées⁴¹. La gouvernance permet de réintroduire cette vérité toute simple, à savoir que les sociétés arabes sont comme les autres sous certains rapports et qu'elles n'ont pas, de ce point de vue, de spécificités. Les schémas explicatifs relevant des sciences sociales peuvent donc s'y appliquer, avec les précautions et

39. Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement.

40. G. Blundo, *La Gouvernance au quotidien en Afrique: les services publics et collectifs et leurs usagers*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2004.

41. Dans le langage de la bibliométrie, on pourrait dire que le facteur d'impact des études sur le monde arabe est plus faible que celui d'autres aires culturelles.

les réserves propres à toutes les aires culturelles et qu'a contrario l'étude du monde arabe peut apporter sa contribution à l'ensemble des sciences sociales. Cela est d'autant plus vrai que la mondialisation opère des formes de normalisation (mais aussi de différenciation) avec le « reste du monde ». Ainsi « il paraît bénéfique de faire porter aussi et d'abord la comparaison sur des objets plus amples, plus complexes, moins emblématiques que les concepts, qui seraient par eux-mêmes plus parlants, plus articulés et sur lesquels il serait moins aisé de projeter rétrospectivement du sens ⁴² ».

Ajoutons que la relative neutralité du concept de gouvernance permet d'éviter un risque que Vincent Geisser a relevé, à savoir celui d'essentialiser toute étude sur le monde arabe autour d'une construction fantasmagorique de l'*homo islamicus* : « les événements du 11 septembre ont contribué à marginaliser encore davantage la pensée savante sur l'islam au profit d'une pensée vulgaire, portée par de nouvelles catégories d'experts dont la trajectoire professionnelle et scientifique est parfois fort éloignée du champ des études islamiques ⁴³ ».

LE CONCEPT DE « GOUVERNANCE » ÉVITE LE POIDS DES REPRÉSENTATIONS PASSÉES

La sociologie du monde arabe est une sociologie qui « traîne avec elle » une histoire conceptuelle, idéologique, particulièrement lourde de significations, dont l'arborescence est particulièrement complexe à saisir. Cette sociologie a dû, à sa façon, revoir en moins d'un demi-siècle des paradigmes aussi lourds que ceux de la colonisation, de la décolonisation, du marxisme, de la construction identitaire, dans des sociétés fragmentées en évolution rapide. Elle a été dominée par des prismes thématiques au premier rang desquels l'État, la religion, la modernité. Elle a été laminée par le souci d'une certaine instrumentalisation et par l'arabisation qui devait retranscrire en arabe tout un matériel conceptuel en cours d'élaboration en français et en anglais.

D'une certaine manière, la gouvernance comme concept s'affranchit de ce poids du passé et ne présuppose pas des grilles d'analyse qui comportent un grand nombre de strates et de présupposés.

Même en langue arabe, les traductions de la notion de « gouvernance » ne sont pas encore véritablement fixées ⁴⁴. Mais, en même temps, les questions posées par la gouvernance sont loin d'être absentes des préoccupations historiques de l'aire culturelle qui nous concerne. Médine est déjà l'archétype idéal d'un modèle de gouvernance. Le Coran et les hadiths constituent des corpus pour penser la gouvernance et notamment la gouvernance islamique. Toute une série de penseurs arabes, à commencer par Ibn Tamiya ou Ibn

42. J. Dakhliya, *op. cit.*, 2001.

43. V. Geisser, *La Nouvelle Islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003.

44. On trouve ainsi *haukuma*, *mahkumiah*...

Khaldoun, interroge la question du pouvoir. Certains même, et non des moindres, proposent une lecture rationnelle de l'État ⁴⁵.

LA GOUVERNANCE PERMET DE CONCILIER LES APPROCHES STRUCTURALISTES AVEC CELLES DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nous avons précédemment noté la césure qui existait entre l'héritage de l'anthropologie du monde arabe et les travaux actuels de la sociologie de l'action publique. Il n'est pas question d'ignorer l'apport considérable d'auteurs comme Bourdieu, Tillon, Gellner, Gertz, etc., sur la compréhension du monde arabe et berbère. D'une certaine manière, ces travaux jouent le même rôle que ceux de la soviétologie historique pour la compréhension de la transition des économies ex-socialistes vers l'économie de marché. Comprendre la Russie aujourd'hui est impossible sans la compréhension de la régulation des économies qui furent centralement planifiées et de leur transition. Inversement, étudier le monde arabe sous l'angle de ses « politiques publiques » ou plus généralement sous l'angle des relations verticales entre l'autorité publique et la société n'est pas suffisant. La notion de gouvernance, par sa capacité à penser les mutations sociales dans ses dimensions horizontale et verticale, nous semble être un concept-outil tout à fait utile. Au risque de lancer une formule, on pourrait dire qu'elle réconcilie le structuralisme avec le volontarisme sous-jacent aux approches des politiques publiques.

LA GOUVERNANCE COMME PRÉCAUTION CONTRE LE CULTURALISME ET LE CONTEXTUALISME

Le dernier avantage de la notion de gouvernance réside dans le fait qu'elle peut permettre d'éviter le double piège du culturalisme et du contextualisme. Nous avons évoqué le second en rappelant les remarques faites par Jocelyne Dakhliya sur le risque de « repli » des études sur le monde arabe : à vouloir contextualiser absolument les résultats de la recherche, on s'empêche d'en tirer des enseignements pour l'ensemble des sciences sociales. Le danger inverse est de faire abstraction du contexte. La science économique du monde arabe tombe facilement dans ce travers et pense trouver des explications, souvent articulées avec des « recommandations » qui tiennent peu compte des modes de régulation spécifiques de ces économies ⁴⁶. Mais le danger est également d'attribuer à la culture, ou éventuellement à la religion, les éléments explicatifs principaux. Une culture et une religion n'existent pas en dehors d'un milieu social qui interprète, traduit à sa manière et retranscrit, dans un

45. La littérature anthropologique consacrée au mahzen s'occupe aussi de questions de gouvernance. Voir A. Laroui, *op. cit.*, 1987, p. 22.

46. La littérature considérable sur les réformes monétaires et financières dans les économies arabes traite rarement de la structure de ces systèmes financiers et ne se réfère quasiment pas à la notion d'économie d'endettement et d'économie de marché des capitaux qui était pourtant importante dans l'analyse des mutations du système financier français dans les années 1980.

système articulé de normes, les représentations portées par la culture ou la religion. L'exemple le plus frappant est l'interdiction du *ribah*, qui apparaît comme une interdiction formelle explicite mais qui a donné lieu, dans le monde musulman, à une véritable ingénierie sociale pour détourner cette règle. « Les idéologues ne gouvernent pas, même en Islam ⁴⁷ ».

REDÉFINIR LA GOUVERNANCE À PARTIR DE QUESTIONS THÉORIQUES

Notre positionnement vis-à-vis de la notion de gouvernance est critique mais en même temps assumé. Ce qui signifie que nous pensons que la notion de gouvernance peut être prise au sérieux, mais à condition d'en faire un cadre d'analyse conceptuel capable de rendre compte du développement dans le monde contemporain ⁴⁸. Nous avons vu que la notion de gouvernance qui peut, à juste titre, être critiquée quand elle se limite à un discours normatif visant à réformer les pays en développement peut tout aussi bien constituer un paradigme permettant d'aborder les questions du développement tant dans la complexité des faits sociaux propres à chaque société que dans les mutations à l'œuvre ces trente dernières années dans le monde contemporain. Ce travail d'élaboration théorique peut s'adosser à l'héritage des différentes sciences sociales, notamment dans le traitement des problèmes du Nord.

Les mutations du monde contemporain qui, de notre point de vue, justifient la prise en compte d'un faisceau de faits structurants pour les questions du développement sont relatives à la fin de l'État-providence, à la mondialisation, à l'émergence d'acteurs multiples. Pour simplifier, nous sommes passés du champ traditionnel des politiques publiques à celui de l'action publique. La première reposait sur un État tout puissant, considéré comme homogène et principal porteur de valeurs et de décisions capables de façonner les règles, de construire des institutions et des normes s'imposant verticalement et hiérarchiquement ⁴⁹. La seconde relève de l'action ou de l'intervention publique impliquant de nombreux acteurs moins hiérarchisés et plus actifs dans la définition des règles ou dans la capacité de s'y soustraire et inclus dans des structures sociales assurant une certaine stabilité d'ensemble.

Ce changement de point de vue est le fruit de changements historiques récents intervenus dans la nature des États ⁵⁰. La perte de pouvoir des États centraux (ou leur recomposition) est liée au démantèlement du consensus « keynésien » mis en place après la Seconde Guerre mondiale. Ces mutations récentes induisent des champs de préoccupations concernant la gouvernance

47. M. Rodinson, *op. cit.*, 1966, p. 62.

48. M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance. Regards et réflexion sur un concept*, Paris, IEUD/Karthala, 2007 ; J.-P. Gaudin, *op. cit.*, 2002.

49. Cela recoupe ce que Géraldine Froger et d'autres appellent la gouvernance d'autorité. Voir G. Froger, *Gouvernance et développement durable*, Bâle/Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

50. P. Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981.

qui relèvent de questionnements différents que l'on peut classer ou désigner sous différentes catégories ⁵¹.

Gouvernance politique : comment des acteurs multiniveaux se coordonnent, négocient et construisent des relations de pouvoir ?

Nos développements précédents sur la notion de « politiques publiques » ont montré que tous problèmes ou enjeux sociaux ne peuvent plus aujourd'hui être résolus par un État tout puissant considéré comme l'incarnation du pouvoir souverain de la nation, arbitrant les conflits de citoyens dans le sens d'un intérêt supérieur et transcendant. Les problèmes ou les enjeux supposent la médiation de nombreux acteurs luttant pour faire prévaloir leurs intérêts propres dans un cadre moins figé et plus ouvert, et des arrangements entre acteurs où l'énonciation de normes ou de règles fait partie des stratégies de pouvoir. Nous désignons ce champ de la gouvernance – à savoir celle qui se concentre sur la façon dont des acteurs plus ou moins hiérarchisés se saisissent du pouvoir et se coordonnent – par le terme de « gouvernance politique ⁵² ». Cela recoupe à la fois les travaux sur la question de la multiplication des acteurs dans les relations internationales ⁵³ que ceux qui s'intéressent à la décision politique dans des États fédéraux ⁵⁴ ou même les questions posées par l'anthropologie politique relative au pouvoir dans des sociétés sans État ⁵⁵.

De nombreux travaux relevant des sciences sociales traitent de cet aspect de la gouvernance, ce qui prouve la richesse et la pertinence de ces études pour la redéfinition que nous proposons.

Cultures de la gouvernance : comment la culture et les représentations conditionnent les modes de gouvernance ?

Penser la gouvernance en dehors du champ des représentations est une erreur. Toute action publique suppose une adhésion et un consentement des groupes cibles et des opérateurs qui la mettent en œuvre. Plus encore, elle est en elle-même le fruit d'un diagnostic sur le monde et une volonté d'agir sur lui. Elle est l'expression d'une représentation construite de la réalité. Agir sur le monde suppose donc toujours une représentation de ce monde : une identification

51. Les tentatives de catégorisation de la notion de gouvernance sont nombreuses. Voir notamment les textes réunis par M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance, Regards et réflexion sur un concept*, Paris, IEUD/Karthala, 2007.

52. La question de savoir comment des groupes sociaux non liés hiérarchiquement organisent le pouvoir est à la fois une question ancienne de l'anthropologie et même de la psychologie sociale mais elle se pose pour les théoriciens de la gouvernance.

53. J. Rosenau, E. Czempiel (dir.), *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

54. J. Kooiman, *Modern Governance*, Londres, New Government-Society Interactions, Sage, 1993.

55. Voir le rôle des saints dans les sociétés segmentées. Voir E. Gellner, *Les Saints de l'Atlas*, Paris, Bouchène, 2003.

des choses à changer, une intelligence des causalités, une identification des blocages qui empêchent un meilleur résultat, une planification des actions à conduire, bref une certaine « connaissance » du monde.

La cohérence de cette représentation avec le monde est une condition d'efficacité car l'action publique, à moins de n'être que pur discours, doit avoir prise sur le réel. Elle doit s'inscrire dans des logiques sociales, des rapports de force, des institutions des groupes humains, qu'elle est censée affecter. Les exemples d'échecs de politiques publiques en raison même d'une négligence sur ce point sont nombreux.

Les acteurs des interventions publiques supposent toujours *a priori* que leurs représentations, leurs solutions, les modalités d'action qu'ils proposent sont les bonnes. Or il se trouve que ces acteurs, la plupart du temps du Nord, opèrent sur des groupes humains, la plupart du temps du Sud. La représentation des acteurs du Nord, la façon même dont ils posent des problèmes, commencent timidement à faire débat. Et si l'une des raisons principales de l'échec des politiques d'aide venait d'une erreur fondamentale liée aux représentations que le Nord se fait du Sud? Lutter contre la corruption et pour la transparence serait par exemple le moyen d'améliorer la bonne gouvernance et finalement le développement. Mais le concept de transparence est-il seulement compréhensible pour le Sud? Que se cache-t-il derrière ce joli mot? Nos sociétés sont-elles d'ailleurs transparentes?

Il est des exemples où ce que nous appelons « corruption » est une donnée fondamentale du fonctionnement d'une société. Elle y est nécessaire et même contribue positivement au développement. Le *bakchich* est, par exemple, un élément du mode de régulation de l'économie égyptienne. Lutter contre le *bakchich*, c'est affecter une pratique sociale qui rend la vie supportable.

Favoriser l'insertion des femmes dans le marché du travail, c'est dans certains pays détruire l'économie domestique, augmenter la dépendance du ménage vis-à-vis de l'économie marchande et, en fin de compte, augmenter la vulnérabilité du ménage.

Une action publique qui fait comme si les sociétés autres étaient conformes aux modèles du Nord et qui ne se penche pas sur la relativité des représentations du réel risque fort de n'obtenir aucun résultat.

Améliorer la gouvernance dans l'action publique pour le développement suppose donc un effort réflexif pour objectiver nos représentations et les placer dans les conditions sociohistoriques qui sont les nôtres. Ce n'est pas faire de la philosophie pour le plaisir, il s'agit ni plus ni moins de redonner sens aux politiques d'aide au développement. Ce ne peut être que la conséquence d'une maïeutique où, nous (le Nord), confrontons nos représentations avec celle de l'autre (le Sud), afin même de dépasser cette dualité et construire une représentation partagée des objectifs du développement.

Gouvernance participative ou gouvernance démocratique : comment se construit la légitimité d'une action publique ?

Dès lors que l'État n'incarne plus ou incarne moins la puissance publique capable de dicter un ordre social mais qu'il est au mieux l'arbitre d'intérêts contradictoires se repose la question de sa légitimité⁵⁶. De même, toute intervention publique qui est le fruit de processus collectif entre des acteurs autonomes suppose l'élaboration de consensus sur les règles du jeu. La légitimité des acteurs, la légitimité des normes, doivent donc être questionnées⁵⁷. La participation des acteurs, selon des modalités diverses, devient une question centrale pour fonder la légitimité des règles⁵⁸. La manière dont les groupes sociaux se saisissent ou non de la parole dans l'espace public et comment cette parole est transformée en catégorie d'action faisant ou non consensus est un thème d'étude en soi. C'est ce que nous désignons par « gouvernance démocratique » ou « gouvernance participative ». La question se pose naturellement pour les ONG qui doivent toujours justifier de leur « représentativité » et de leur légitimité. Mais c'est le cas aussi des collectivités locales, des syndicats et même des structures étatiques.

Gouvernance normative ou comment sont créées les normes ?

Si toute intervention publique est en même temps une confrontation de stratégies d'acteurs où aucun principe transcendant de type « intérêt général » ne prédomine, il va de soi que les représentations et la création de normes deviennent elles-mêmes l'enjeu de négociations. On comprend l'importance qu'il faut accorder aux *think tank*, aux ONG, aux organisations de la société civile, dans l'influence du débat public. Si toutes ces organisations n'ont pas la rationalité ni la force des *think tank* anglo-saxons des années 1970 dans la remise en cause du consensus keynésien, elles sont à la fois des instruments et des acteurs définissant les manières de penser et de faire le développement. Les organisations religieuses et, plus localement, dans la région méditerranéenne, les ONG islamiques, jouent un rôle tant dans l'organisation sociale de certains pays que dans l'énonciation de normes ayant une incidence très marquée, y compris sur l'évolution des systèmes juridiques. Certaines organisations, comme le Hamas à Gaza ou le Hezbollah au Sud-Liban, sont les acteurs clés de l'organisation de populations entières. Ils définissent une « gouvernance islamique » qui, à nos yeux, est une forme de ce que nous avons désigné par le terme de « gouvernance normative ».

56. La question de la légitimité est centrale dans les réflexions du Forum de Delphes sur la gouvernance. Voir aussi S. Bellina et al., *La Gouvernance démocratique*, Paris, Karthala, 2008.

57. La crise de légitimité atteint les institutions de Bretton Woods qui réoriente leur intervention dans deux directions plus légitimes dans les années 1990 : la lutte contre la pauvreté et l'environnement. Voir J.-P. Cling, M. Razafindrakoto, F. Roubaud, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2002.

58. Le concept foucauldien de gouvernementalité peut ainsi être réinterrogé pour des formes d'État qui ne correspondent plus à l'État centralisé. Voir le papier de C. de Miras, dans ce numéro.

Le domaine du développement durable est également le lieu d'une production normative considérable. Les politiques de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ouvrent un champ d'étude sur la production normative, les modes de contrôles et la transcription des droits à émettre dans des instruments marchands.

En Méditerranée, le droit de la famille tend à redéfinir la place des femmes dans la société. Si pour de nombreux bailleurs de fonds, il s'agit là d'un moyen d'améliorer la gouvernance, il faut analyser la logique de la production des règles juridiques et leur transcription en termes de normes sociétales.

Gouvernance managériale: comment la « norme marchande » s'intègre dans les pratiques et les discours ?

Les normes précédemment évoquées se développent par ailleurs dans le cadre de références à l'économie globalisée qui, à des degrés divers, peut être instrumentalisée pour mettre la rentabilité et l'efficacité au centre de préoccupations qui demeuraient absentes dans l'État-providence (par exemple, la santé ou l'éducation). Nous désignons ce type de problématique par le terme de « gouvernance managériale ». L'usage qui est fait de la gouvernance est souvent équivalent à celui de management avec des connotations pragmatiques et conformes à des normes marchandes. C'est probablement l'usage le plus normatif que l'on peut faire de la notion. Il représente d'une certaine manière le triomphe d'un jeu de normes en phase avec la mondialisation. Mais il est si présent dans les analyses que l'on peut le désigner dans une catégorie particulière qui a le mérite, en désignant son objet, d'établir une distance et d'éviter un formatage normatif de la pensée.

Les travaux précurseurs qui traitaient de la gouvernance d'entreprise⁵⁹ se posaient la question de la prise de décision dans une entreprise ou un réseau d'entreprises non hiérarchisé. Ces questions rejoignaient celles des politologues et mettaient en évidence l'importance des conventions⁶⁰ et des institutions dans les arrangements économiques.

59. Voir les travaux des années 1970 sur la *corporate governance* à la suite des travaux précurseurs de Coase. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago University Press, 1937.

60. Tandis que March et Olsen fournissent une critique de la rationalité des choix économiques, North fonde ses réflexions sur les coûts de transaction et Williamson décrit les institutions nécessaires au capitalisme. Les coûts de transactions et les modalités d'arrangements entre les acteurs sont au centre des analyses. J. March, J. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organisations*, Bergen, Universit tforlaget, 1976; North DC, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press, 1985.

Gouvernance institutionnelle : comment les actions publiques s'insèrent ou non dans les structures sociales ?

Les interventions publiques s'opèrent par ailleurs dans des sociétés concrètes qui se caractérisent par des structures sociales formant des ensembles cohérents et organisés. Nous désignons ces structures par le terme général de « configurations institutionnelles ». Cette dimension systémique et régulatoire qui explique la durabilité d'une société dans sa capacité à reproduire son fonctionnement sur une longue période est un élément à prendre en compte dans la définition et la mise en place des interventions publiques. Celles-ci peuvent, en effet, entrer en contradiction avec les configurations institutionnelles existantes. L'existence même de ces « configurations institutionnelles », qui sont le fruit d'arrangements sociaux complexes, s'inscrivant sur le long terme, traduit leur stabilité (au sens mathématique) dans le temps, si bien qu'elles peuvent expliquer l'échec des interventions publiques. Combien de beaux projets de développement ont débouché sur des fiascos en raison de l'espèce d'immunité que généraient les configurations institutionnelles sur des interventions publiques « étrangères ». Perçues comme « antigènes », ces interventions mettent en œuvre un mécanisme de défense qui les rejette⁶¹. Nous désignons les aspects de la gouvernance liés à ce type de problème par le terme de « gouvernance institutionnelle ».

CONCLUSION

Notre ambition n'est donc pas de définir une soi-disant « bonne gouvernance⁶² ». Il ne s'agit pas d'aborder des méta-concepts (la démocratie, la corruption, l'autonomie) définis abstraitement en dehors de toute réalité sociale et de les penser comme bonne ou mauvaise pour le développement. Notre ambition est plus modeste et infiniment plus circonscrite. Il s'agit, par exemple, de saisir la pertinence d'une intervention publique avec les structures sociales dans lesquelles elle veut s'inscrire. Quel lien établir, par exemple, entre telle forme historiquement datée de démocratie (ou de régime autoritaire) et telle forme de clientélisme et de corruption. Par exemple, on peut se demander si la réforme bancaire mise en place dans les PSEM pour sortir de l'économie d'endettement est cohérente avec la structure du capital

61. Nos premiers travaux ont porté sur la stabilité systémique des économies centralement planifiées et la quasi-impossibilité d'introduire plus d'autonomie des entreprises dans le cadre d'économie centralement planifiée du fait non pas du pouvoir du planificateur mais en raison des modes spécifiques de régulation centralisée des entreprises pour faire face aux incertitudes du plan. Cela expliquait l'échec des réformes de la perestroïka mise en place sous Gorbatchev en raison de l'« inreformabilité » des systèmes de planification impérative. Voir J.-Y. Moissoner, *Monnaie et système financier dans la transition post-socialiste*, thèse, université Paris I, 1993.

62. Voir « La "bonne gouvernance" est-elle une bonne stratégie de développement ? », dans N. Meisel, J. Ould Aoudia, *Document de Travail N° 58*, AFD, janvier 2008.

des entreprises dans le même pays⁶³. On peut se demander si la corruption en Égypte est l'expression d'une crise de l'économie de rente qui s'articule avec une privatisation informelle de pans entiers de l'administration. On peut se demander si la mise en place d'un secteur des biotechnologies est possible dans un pays où le secteur privé interne est très limité et où le système de recherche est fragmenté. Le concept d'homologie structurale nous semble intéressant de ce point de vue.

Les différents types de gouvernance que nous venons d'énoncer ne constituent pas des catégories exclusives. La gouvernance participative recoupe la gouvernance instrumentale tout simplement parce que les modes de participation influent sur la définition de normes. La réciproque est vraie. Les normes islamiques tendraient, par exemple, à définir le champ de participation de telle ou telle catégorie d'acteurs⁶⁴. La gouvernance managériale est inséparable de la gouvernance politique.

Les catégories de gouvernance que nous venons d'esquisser permettent de distinguer ce qui est souvent confondu dans les discours sur la gouvernance. Parle-t-on de jeux d'acteurs en situation non hiérarchiques ? Parle-t-on d'alignement d'un mode de gestion sur des règles de rentabilité ? Parle-t-on de résistance d'un système social à une tentative de réforme ?

L'autre intérêt de notre distinction est de rattacher les différents corpus des théories qui ont abordé la gouvernance au nord à des catégories de problèmes différents posés par le développement et les différentes disciplines des sciences sociales. La gouvernance managériale se rattache, par exemple, aux sciences de la gestion et de l'économie institutionnelle. La gouvernance politique ou participative s'inscrit dans une tradition déjà ancienne de sciences politiques. La gouvernance institutionnelle peut puiser dans l'anthropologie ou la sociologie.

Le but est finalement de réinvestir la notion de gouvernance, d'en faire un concept-outil pour revisiter les terrains du monde arabe dans des approches pragmatiques et circonscrites. On espère ainsi apporter notre contribution à un renouveau des études sur le monde arabe en se saisissant de la notion de gouvernance, débarrassée de ses scories normatives, afin de repenser les mutations de cette zone, à partir d'enquêtes de terrain et dans la lignée pragmatique des théories de l'action publique.

63. Nous avons réalisé un travail de ce type pour la Tunisie. Voir J.-Y. Moisseron, E. Oueslati, « Capitalisme tripolaire et système financier en Tunisie », dans J.-Y. Moisseron, M. Boudhiaf (dir.), *Mondialisation, ouverture et société de la connaissance en Méditerranée*, IRD-Horizons, 2004.

64. Ainsi les Frères musulmans se sont prononcés pour que le président de la république d'Égypte soit musulman et soit un homme, ce qui exclut de cette fonction les 10 % de coptes et plus de la moitié de la population.

Moisseron Jean-Yves.

Gouvernance en Méditerranée : intérêt et limites d'un concept.

In : Moisseron Jean-Yves (ed.). Action publique et gouvernance en Méditerranée.

Maghreb-Machrek, 2010, 202, p. 9-32.

ISSN 1762-3162