



La fabrication d'un faux concept : la bonne gouvernance

La fabrication d'un faux concept : la bonne gouvernance. Le modèle de l'entreprise comme référence pour l'action publique. Le citoyen transformé en simple « client » des services publics. Le rôle missionnaire de la Banque mondiale dans la diffusion de la bonne gouvernance. Le rôle des think tanks néo-conservateurs : l'exemple des indicateurs de la Banque mondiale. Le contre-exemple chinois et le remplacement du consensus de Washington par le consensus de Pékin. Les mouvements de résistance en France : étatisme et valorisation de la « politique », pourtant deux secteurs en crise. A partir du vingt et unième siècle, le discours de la Banque mondiale se fait plus discret. Une conception élargie de la gouvernance s'impose.

«L'introduction du mot « gouvernance » se situe donc à un moment très précis de l'histoire, dans un contexte idéologique qu'on appelle habituellement la montée du néolibéralisme, mais dont il faut voir que ça correspondait quand même à des crises réelles, crise des financements publics et d'efficacité de l'Etat, mais ces crises ont été emportées en même temps par le grand mouvement qui a abouti à la chute du mur de Berlin. Il ne faut donc pas sous-estimer les facteurs objectifs qui ont conduit à ce basculement.

Je m'explique. Au cours du XX^{ème} siècle, nous avons assisté à des investissements intellectuels considérables dans la gestion des entreprises. Pensez à tous les MBA (Master Of Business Administration) dans le monde entier, pensez aux énormes énormes cabinets de consultants, pensez aux milliards qui sont dépensés par les entreprises pour s'assurer les services de ces consultants qui font circuler l'expérience d'une entreprise à l'autre, qui créent des modes, pour aider l'Entreprise dans un contexte concurrentiel, avec des entités humaines de plus en plus larges, dans un contexte où il ne s'agit plus seulement de gérer des usines et du travail à la chaîne, mais de mobiliser les intelligences à l'échelle internationale. Cela représente des milliards de dépenses et a donné naissance à d'innombrables ouvrages de management.

Tournons-nous maintenant, pendant la même période, vers ce qui s'est passé dans le champ du management public : vide sidéral, formations qui restent liées à l'administration publique. Cela peut-il s'expliquer par le fait que c'est beaucoup plus compliqué de gérer une grande entreprise que de gérer une grande ville ? Evidemment non, c'est le contraire ! On ne peut pas dire que c'est beaucoup plus complexe de conquérir des parts de marché dans l'automobile ou dans la chaussette que de gérer les compromis complexes entre les groupes sociaux, entre les intérêts, entre les quartiers, entre les zones, que représente la gestion d'une grande ville. Y a-t-il quelque chose de plus complexe que de trouver l'équilibre entre efficacité économique, cohésion sociale, respect de l'environnement dans des villes millionnaires ? La réponse est non : c'est probablement l'un des objets contemporains les plus complexes. Alors comment expliquer que nous ayons investi tant de milliards d'investissements intellectuels dans quelque chose de relativement simple et rien dans quelque chose d'éminemment complexe ?

Dans le cas de la France, la réponse est très largement idéologique. Il faut bien le comprendre. Depuis la Révolution française, l'idée était qu'il ne devait pas y avoir d'écran entre le peuple et ses représentants politiques. C'est une forme d'exaltation du politique. Donc l'administration - je m'exprimerai exprès de manière caricaturale- n'a pas vocation à penser, n'a en tout cas pas vocation à donner du sens à l'action. L'administration doit être aussi transparente que possible par rapport aux instructions du politique. De ce fait, on s'est beaucoup plus intéressé aux normes, à la mise en œuvre de règles, qu'au sens de l'action ou à la

gestion de la complexité. Osons le dire, un retard culturel et intellectuel considérable a été pris par rapport à la complexité des nouveaux objets de l'action publique.

De ce fait, au moment où on a pris conscience que c'était des questions complexes, de nature et d'ampleur nouvelle, nous nous sommes tournés vers les lieux qui avaient investi intellectuellement, le management d'entreprise. En tant que fonctionnaire du Ministère de l'équipement, je me souviens très bien du moment où on nous a fait subir (il n'y a pas d'autres mots) des stages de management. C'était ça la modernisation de l'Etat, c'était copier le management privé, parce que c'était devenu la seule référence intellectuelles.

De fil en aiguille, l'enseignement du management à Harvard devenait la référence suprême, y compris dans l'action publique ! Au moment où l'Etat était en crise, où les appareils publics étaient en crise, au moment où on disait « l'Entreprise gère mieux que le public, il faut s'en remettre à la gestion privée », on disait « pour moderniser l'administration, la seule solution est de copier aussi sur le management privé ». En quelque sorte, cette idée pénétrait par deux portes à la fois. Il ne faudrait pas simplement réduire ce mouvement à « il y a eu un lobby néo-libéral ». Il y a eu une immense brèche qui a été créée par la difficulté concrète à réformer l'action publique et l'absence de références intellectuelles en dehors de l'Entreprise pour le faire.

C'est dans ce contexte que la Banque Mondiale, qui a joué un rôle central dans la diffusion de ces idées, s'empare de l'idée de bonne gouvernance, dont on voit les deux composantes que j'ai évoquées : chaque fois que possible, remplaçons la gestion publique du service par la gestion privée du service ; et quand on ne peut pas le faire, faisons évoluer le service public pour qu'il s'inspire de la gestion privée. Au moins, il y aura une meilleure comptabilité, une meilleure transparence, moins de corruption (en théorie!), au moins, au moins, au moins..., bref, ce sera mieux. Et elle le fait dans un contexte où effectivement, la crise de l'action publique, la crise des budgets publics fait que dans beaucoup de pays, la dépendance à l'égard des financements étrangers devient considérable or ceux ci, faute de capacités suffisantes d'analyse autonome, s'alignent sur les thèses de la Banque Mondiale dont l'influence devient prépondérante.

On voit donc sillonner partout, y compris au sein de l'Union européenne, ce qu'il faut bien appeler des missionnaires de la gouvernance « nouvelle manière ». Quelles ont été les caractéristiques de ces approches ? D'abord, au plan international, ce qu'on a appelé le consensus de Washington disant : ramenons ces Etats, qui, petit à petit, se sont mis à investir tous les secteurs de la vie publique, à des questions stratégiques majeures, pour le reste, reposons-nous sur l'entreprise privée. Réduisons, dégraissons les mammoths... Et dans la foulée, vient cette idée de bonne gouvernance. D'ailleurs, dans la plupart des propos qui sont tenus dans les années 90, on ne parle jamais de gouvernance, on parle uniquement de *bonne* gouvernance.

Que nous apprend ce terme ? L'idée qu'il y a des *recettes universelles* pour la gestion publique. Ce sont les recettes de bonne gouvernance. On définit quelques principes, qui sont d'ailleurs les principes du néolibéralisme : le rôle de l'Etat est de créer les conditions d'efficacité et de sécurité des investissements privés. On réduit la démocratie à la question de la démocratie représentative et des élections. C'est le moment où la France, en tant qu'ancienne puissance coloniale, dit à ses anciennes colonies : la solution à tout c'est des constitutions démocratiques et c'est le multipartisme. Et le moment de l'organisation des élections devient partout le moment essentiel, la cérémonie de la démocratie, sans à aucun moment se demander *en quoi* ça permet au peuple de s'approprier sa destinée et de réellement être en prise sur le destin collectif.

J'ai eu l'occasion d'analyser, il y a une quinzaine d'années, les indicateurs de bonne gouvernance de la Banque Mondiale. L'exercice s'est avéré fascinant, parce que la Banque

Mondiale a une grande qualité, c'est sa transparence. Donc, pour chaque indicateur, on nous expliquait qui l'avait construit. Je me suis aperçu que derrière tous ces indicateurs, il y avait les Think Tanks néoconservateurs américains ! Tout le monde l'a oublié. On a oublié de regarder qui avait fabriqué les indicateurs de bonne gouvernance alors qu'il suffisait d'aller sur le site web ! J'ai vu la Banque Mondiale véhiculer ce discours missionnaire partout dans le monde et les Africains reprendre l'idée des indicateurs de bonne gouvernance sans avoir aucune notion des raisons pour lesquelles ces indicateurs avaient été construits.

Au-delà de ces intentions idéologiques, gardons en tête cette illusion qui coïncide au même moment avec le discours sur la fin de l'histoire : le marché et la démocratie représentative avaient gagné pour toujours ! Elle devient une espèce de vulgate : pour bien gérer un pays, pour bien gérer une ville, il y a quelques recettes et *elles sont universelles, indépendantes du contexte, indépendantes de la culture, indépendantes de l'histoire.*

Tout l'enjeu a été en France de dire que , pour les raisons que j'exposerai, ce concept de gouvernance était fondamental, était effectivement le moyen d'introduire une révolution indispensable de l'action publique, mais en reprenant le terme sans rentrer dans cette idéologie vaseuse des recettes universelles de bonne gouvernance ou, comme on dit dans le vocabulaire des institutions internationales, les *best practices*, les meilleures pratiques : il suffisait de regarder ce qui était fait dans une ville, de copier et on avait la solution. C'est ça qu'il a fallu rompre pour redonner à la gouvernance son sens fondamental et porteur d'avenir.

