

GOUVERNANCE ET GOUVERNEMENTALITÉ

Bastien Sibille

bastien.sibille@gmail.com

Décembre 2006

L'objectif du travail théorique qui suit est de montrer que, réinscrite dans le cadre théorique de la « gouvernamentalité », la littérature sur la « gouvernance » révèle un approfondissement de la modernité politique. Une discussion critique de cette littérature me permet d'évacuer la question d'une supposée diminution de la souveraineté de l'État au profit de la question de la caractérisation du changement des instruments contemporains de régulation. Je réponds à cette question en mobilisant le concept de « gouvernamentalité », qui place les instruments d'observation et de calcul au coeur de la modernité politique, et souligne son parti pris théorique. Cette mise en perspective historique des instruments de régulation à distance me conduit à réinscrire les changements décrits par la « gouvernance » dans l'histoire longue de l'État moderne.

*

GOUVERNANCE

L'analyse des modalités nouvelles de la régulation de la société par l'État est au centre de toute une littérature sur la « gouvernance », qui s'attache à décrire « a change in the meaning of government,

referring to a new process of governing » (Rhodes 1997: 15). Plusieurs typologies des approches de la « gouvernance » ont été esquissées (Dunsire 1999: 371-7; Hermet 2004: 162-167; Hirst 2000: 14-9). Je me concentre dans ce travail sur les approches en termes de « réseaux », qui analysent le rôle des réseaux liant des intérêts gouvernementaux (provenant de paliers différents) et privés ou civils dans les processus politiques. Je considère en effet, à la suite de Rhodes (1997: 11), que « the relationship between structures, networks, and actors is reciprocal. Actors change structures while structures constrain actors. Networks mediate that relationship ».

Le premier problème que soulève cette littérature est lié à la souveraineté de l'État. En effet, selon ces approches de la « gouvernance », l'État ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres dans la définition et l'application de la règle: « the main point here is that political institutions no longer exercise a monopoly of orchestration of governance » (Pierre 2000: 4), ce qui conduit à un mouvement de la ligne de partage entre institutions étatiques, civiles et privées dans la régulation du secteur public (Peters et Pierre 1998: 225-6) au profit des institutions civiles et privées. Un certain nombre d'auteurs en viennent, logiquement, à s'interroger sur une diminution de la souveraineté de l'État et sur les problèmes que cette diminution soulève, notamment en termes de légitimité de la régulation (Hermet 2004: 168; Hirst 2000: 20; Mayntz 2003: 34). Cependant, la question de la perte du monopole de la régulation est relativisée dans le cadre même de la littérature sur la « gouvernance ». D'abord parce que ces théories continuent de décrire l'État comme un acteur central: l'État n'a plus le monopole de la régulation, mais il en reste l'acteur privilégié (Peters et Savoie 2001). Cet argument est confirmé par Mayntz (2003: 32) qui montre que les nouvelles formes de gouvernance ont lieu dans « l'ombre de la hiérarchie »: l'État possède encore les droits de ratification légale, de décision autoritaire quand les acteurs sociaux ne parviennent pas à une conclusion, d'intervention législative ou exécutive. D'autre

part, il semble que, si les nouveaux acteurs qui participent à la régulation ont un rôle central dans les États faibles, ils ne sont pas pour autant parvenus à dominer les États puissants (Thompson 2006: 30-40). Enfin, il faut noter avec force que la participation de réseaux privés n'est pas un élément nouveau de l'analyse politique, comme le relèvent Bevir et Rhodes (2003) et que l'hypothèse du corporatisme est une hypothèse qui aura bientôt un siècle (Schmitter 1974)...¹

Le second problème que pose la littérature sur la « gouvernance » est celui des instruments de la régulation. Dans les théories de la « gouvernance », les instruments privilégiés de la régulation étatique ne semblent plus être les instruments substantifs – qui exercent une régulation « *directe* » et sont supposément très contraignants pour les acteurs, mais plutôt les instruments procéduraux – qui exercent une régulation « *indirecte* » et supposément moins contraignante pour les acteurs: « Governments (...) have turned away from an exclusive reliance on a relatively limited number of traditional, more or less command-and-control oriented, 'substantive' policy tools such as public enterprises, regulatory agencies, subsidies and exhortation that *directly* affect policy outcomes. Instead, they have increasingly come to rely on the use of a different set of 'procedural' tools designed to *indirectly* affect outcomes through the manipulation of policy processes » (Howlett 2000: 413, je souligne). Salamon (2002: 50-1) approfondit la distinction entre instruments de régulation directe et indirecte. Les instruments de la régulation directe, c'est-à-dire les instruments substantifs sont définis comme suit: ils ne mobilisent pas d'acteurs intermédiaires dans la prestation des services publics, dans le sens où ils s'appuient sur des organismes publics qui répondent directement aux « command and

¹ Aussi la nouveauté de la « gouvernance comme fin de la souveraineté de l'Etat » est principalement de l'ordre du discours: ici, la bonne question n'est plus « les acteurs de l'Etat ont ils moins de pouvoir qu'avant » mais plutôt « pourquoi les acteurs de l'Etat font-ils à présent du partage de la souveraineté un élément de légitimation de leur action, et que nous apprend ce changement de discours » ? Cette question, passionnante, ne m'intéresse pas dans le cadre de cette réflexion.

control » de l'État; ils sont coercitifs dans le sens où ils contraignent ou forcent l'action des acteurs plutôt qu'ils ne l'encouragent ou la découragent; ils sont enfin visibles du grand public. Les instruments procéduraux de régulation sont quant à eux marqués par la délégation des services publics, des mécanismes moins coercitifs et une moindre visibilité.

Ils sont utilisés pour mener une régulation indirecte, ou à distance (« *steering at a distance* »), selon le concept que Kickert (1995) décrit avec précision. Ils mettent en jeu deux mécanismes: une *orientation ex-ante* et un *contrôle ex-post* de l'action des acteurs non étatiques. Kickert (1995: 149) définit le premier mécanisme comme la capacité de l'administration à inciter les acteurs à agir de la façon désirée: « steering must be non-coercive and must occur by stimulating the actors to display the collectively desired behaviour of their own free will ». Le second mécanisme est un mécanisme de contrôle et consiste en une mesure de l'activité des acteurs puis en une comparaison avec les résultats escomptés.

Ces deux mécanismes ont été largement repris dans la littérature sur la « gouvernance ». Plusieurs auteurs soulignent l'importance de la capacité *d'orientation*. La « régulation à distance » recourt au pouvoir de forger des coalitions stratégiques avec des acteurs non étatiques pour parvenir à des fins définies en amont par l'État. Dans cette perspective, la « gouvernance » consiste à définir des priorités et des objectifs et parvenir à les imposer aux acteurs concernés (Peters et Pierre 1998: 231; Pierre et Stocker 2002: 42). Héritier (2001: 4), observant les modes de régulation européens qui intègrent des acteurs privés et ne se fondent pas sur des actes législatifs, souligne également l'importance de la persuasion, de l'apprentissage, de la standardisation des savoirs, qui sont autant de mécanismes d'orientation. D'autres instruments d'orientation ont été étudiés. Ainsi, les instruments «assurantiels» permettent à l'État de réguler certaines activités (comme par exemple l'habitat dans des

zones présentant d'importants risques naturels) en déterminant qui est éligible aux assurances, quels sont les risques couverts, comment est mutualisé le risque etc. Ainsi également les instruments « informatifs », qui permettent d'agir sur un phénomène à réguler en informant les acteurs de leur influence sur ce phénomène: il s'agit généralement de campagnes de sensibilisation. On peut également citer les « taxes correctives et les « permis échangeables » qui sont « a class of policy tools that involve using prices and other market mechanisms to create financial incentives for individuals to change their behaviour in ways that reduce social harms or secure benefits for society at large » (Salamon 2002: 256). Kooiman (2003: 121) souligne quant à lui que la délégation par l'État de ses missions de service public à des acteurs privés ou civils s'est accompagnée du développement d'instruments de *contrôle*: « Control instruments are put in place, instead of procuring those services or products itself ». Ces instruments de contrôle peuvent la forme de contrats, d'évaluations, de mesure de performances et divers indicateurs de l'activité des acteurs non-étatiques.

La question intéressante que pose la littérature sur la « gouvernance » est donc selon moi la suivante: les instruments de régulation à distance marquent-ils un tournant dans l'histoire des États modernes (Pierre 2000: 2)?

*

GOUVERNEMENTALITÉ

Dans un article sobrement intitulé « Governmentality », Rose, O'Malley et Valverde (2006) présentent la « gouvernementalité » comme une approche dont la particularité est d'étudier les

« pratiques » gouvernementales, et notamment les pratiques stabilisées dans les instruments de régulation. Il s'agit ici d'une posture qui cherche essentiellement, dans une veine très post-structuraliste², à interroger les catégories du discours à partir de l'étude des pratiques des acteurs:

« What remains salient and challenging about this approach is its insistence that to understand how we are governed in the present, individually and collectively (...) requires us to turn away from grand theory, the state, globalization, reflexive individualization, and the like. Instead, we need to investigate the role of the grey sciences, the minor professions, the accountants and insurers (...). Every practice for the conduct of conduct involves authorities, aspirations, programmatic thinking, the invention or redeployment of techniques and technologies » (Rose *et al.* 2006: 101).

Les auteurs qui depuis 30 ans ont adopté cette posture ont été particulièrement sensibles à l'étude des instruments de régulation, compris comme l'institutionnalisation des pratiques. En effet, au niveau méthodologique, l'approche « gouvernementale » consiste à envisager les instruments de la régulation comme ayant une *valeur heuristique*. L'histoire de ces instruments est féconde parce qu'ils ne sont pas axiologiquement neutres, qu'ils véhiculent des valeurs et une vision de la régulation politique, et qu'ils reflètent un rapport de force. L'étude des instruments de la régulation est donc particulièrement utile

² Le post-structuralisme s'inscrit en réaction face aux approches structurelles, notamment de la culture et du langage, développées à la fin des années 1960 (Lévi-Strauss, Saussure, le premier Foucault...). Afin de remettre en cause le caractère systémique d'une culture envisagée comme structure, certains auteurs (et notamment le second Foucault dans le champ de la sociologie historique) développent un cadre critique, généralement nommé « post-structuralisme ». Ces auteurs réfutent l'idée d'un système culturel cohérent, partagé, uniforme au profit d'une culture comprise comme une activité pratique qui dépend de la volonté des acteurs, de relations de pouvoir, de luttes etc. (Sewell 1999 : 43-7). Dans la mesure où le post-structuralisme inscrit l'intelligibilité des pratiques dans un contexte historique particulier, il a été à juste titre perçu comme une menace pour toutes les approches « scientifiques » qui cherchent à extraire la pratique de son contexte pour l'inscrire dans un cadre théorique capable de s'appliquer dans des contextes différents. Ainsi toutes les approches qui cherchent à déterminer l'influence de variables indépendantes sur des variables dépendantes ont discuté dans des termes très critiques les méthodes post-structurelles. Même les courants de la science politique sensibles à la culture et à l'histoire ont cherché à écarter ces méthodes. Ainsi, les principaux auteurs du courant néo-institutionnel américain ont mené une charge en règle lors d'un symposium tenu en 1995. Cependant, ces critiques paraissent si faibles qu'elles semblent plutôt révéler un manque d'intérêt du courant pour l'approche post-structurelle : réduction des approches critiques de la causalité à « a variety of postmodern or culturally relativistic claims » pour Kholi (Kholi *et al.* 1995 : 1) ; problème d'un « jargon impénétrable » et non solvabilité économique des recherches dans la mesure où leur anti-causalisme ne leur permet d'offrir des théories prédictives à des commanditaires pourtant friands de prédiction pour Evans (Kholi *et al.* 1995 : 1 et 9). Face à ces critiques, la réponse post-structurelle ne manque pas non plus de sévérité, en dénonçant la posture qui consiste à décrier la prétention à l'universalité des approches « comportementales » tout en continuant à produire des catégories macro historiques comme « l'Etat », et des mécanismes explicatifs valables à travers le temps et l'espace (Bevir 2006 : 593-5).

pour observer le changement politique et réinterroger le discours des acteurs de l'État à l'aune de ce qu'ils produisent réellement: « les choix d'instruments sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières. On peut alors les envisager comme des traceurs, des analyseurs des changements. Le type d'instrument retenu, les propriétés de celui-ci et les justifications de ces choix nous semblent souvent plus révélateurs que les exposés des motifs et les rationalisations discursives ultérieures » (Le Galès et Lascoumes 2005: 28).

Les instruments de régulation que décrivent les auteurs de la « gouvernementalité » sont généralement des instruments d'observation et de calcul³. Ceux-ci permettent à l'État de rendre visibles et manipulables les événements et les objets qui sont *distants* des centres administratifs⁴: « This means grasping the mundane and generally ignored realm of practices which enable realities to be inscribed, and spaces of visibility assembled. This is an eminently technical matter, a question of charts, tables, diagrams, reports, forms and other durable traces which allow the world to be inscribed in durable ways. These are more than the 'dull ephemera of bureaucracy'. They are the materials out of which the fields of visibility of government are literally constructed, the technical underpinnings in the composition of problem-objects such as the balance of payments, or unemployment » (Walters 2002:

³ Au premier rang de ceux-ci, la statistique, dont Reynié (1992) trace la généalogie. La « préoccupation statistique » qui naît au XVI^e siècle (en France, l'enregistrement des baptêmes et dates de naissances devient obligatoire en 1539) répond sans aucun doute au désir de connaître les forces de l'État. Mais Reynié montre que ce n'est pas là son ambition principale: la statistique est surtout un instrument visant à « combattre les malheurs imposés par la Providence », fonction centrale de l'État moderne. Il s'agit de déterminer par le calcul les causes physiques et morales des catastrophes afin d'agir sur ces causes: il faut prévenir plutôt que réparer. Dans ce sens, l'État moderne est bien celui qui s'émancipe de l'ordre cosmologique: « Prévenir, prévoir l'avenir, se représenter ce qui peut arriver, ce qui est probable; mieux encore, forme idéale de l'action publique selon Necker, calculer l'avenir, réduire l'inattendu, ramener le fortuit à la portion congrue » (Reynié 1992: 61). Les instruments statistiques sont également étudiés sous l'angle des enjeux politiques qu'ils soulèvent: « la politique des statistiques amène à être attentif aux possibilités d'articulation entre les instruments d'équivalence statistique (codes, critères, moyennes) et les instruments d'équivalence politique (intitulé homogénéisant du groupe, conditions d'adhésion, élus) » (Desrosières et Thévenot 2000: 49). La statistique n'est qu'un des instruments analysés. Ewald (1991) s'attache par exemple à l'étude des instruments de gestion du risque, et notamment les techniques d'assurance. Celles-ci reposent sur des outils de collectivisation mais surtout de prévision du risque (relevés statistiques de l'occurrence de certains événements, et calculs des probabilités que ces événements se reproduisent etc...) (Ewald 1991: 202-3) qui nécessitent des instruments d'observation.

⁴ Cette approche « technique » des savoirs administratifs permet de dépasser le dualisme matière/idée en incarnant les « idées » dans des techniques dont on peut faire une histoire empirique.

91)⁵. Les instruments d'observation servent à représenter de ce qui doit être gouverné. C'est là une assertion fondamentale: on gouverne toujours à travers une représentation de l'objet du gouvernement. Cette représentation ne peut avoir lieu sans instruments d'observation et de manipulation. L'enjeu du déploiement de ces instruments, c'est la capacité de « lisibilité » de l'objet du gouvernement. L'État moderne ne peut agir sur son territoire et sa population s'il n'est pas capable de les « voir ». La construction de cette capacité de lisibilité est l'ambition moderne de l'État, dans la mesure où « the premodern state was, in many crucial respects, partially blind; it knew precious little about its subjects, their wealth, their landholdings and yields, their location, their very identity. It lacked anything like a detailed 'map' of its terrain and its people » (Scott 1998: 2). Cette construction de la lisibilité des territoires et des populations, et c'est là l'apport fondamental du travail de James C. Scott (1998), a un coût: la simplification, parfois dramatique, de leur réalité. Car la lisibilité de vastes territoires et de leurs populations nécessite l'observation et l'enregistrement, c'est-à-dire l'écriture, d'évènements éloignés. Or l'observation et l'enregistrement impliquent nécessairement la simplification. Notamment parce qu'ils requièrent l'homogénéisation du recueil et du traitement de données concernant des populations et des territoires forts divers. Cette homogénéisation a d'ailleurs été l'enjeu d'une lutte politique de la première importance entre les autorités de niveau nationale et les autorités locales lors de la construction des États modernes. Scott (1998: 33-52) montre ainsi la difficulté qu'ils ont eu à imposer des cartes cadastrales harmonisées sur l'ensemble de leur territoire, à faire « entrer » les réalités locales dans une grille nationale. En France, l'histoire de la Révolution française fut, en grande partie, celle de l'unification des territoires dans un système de poids et mesures commun, fondé sur le mètre et le gramme. Perfection de l'action unificatrice entamée par la Monarchie et finie par la

⁵ Je me démarque toutefois des approches qui se concentrent sur l'aspect micro-sociologique des techniques de savoir, sur la façon dont elles conditionnent le « soi » ou façonnent l'identité. Pour ma part, je reste sur une analyse meso-sociologique de ces techniques, comme instruments d'institutions particulières, cherchant à agir sur d'autres institutions particulières, qui est l'approche générale de Walters (2002).

Révolution et la Première République, grande oeuvre des Lumières, cette unification ne put être imposée qu'avec la mort du système féodal (Flichy 1995: 12-3; Scott 1998: 31). Elle permit à l'État français d'achever la construction de sa domination sur les territoires traditionnels. Les problèmes d'harmonisation sont également au cœur du travail de Richardson (2006: 209) quand il analyse le rôle de la création des cartes géographiques comme outils analytiques des bureaucrates bruxellois pour imposer l'existence d'un « espace européen » : « there is a further politics tied up in spatial analysis, particularly where the aim of the analysis is to generate or legitimize common action among powerful interests ». L'homogénéisation rend possible la centralisation des observations dans des centres de calcul. C'est ce que montre avec beaucoup de succès Latour (1987: 223): « how to act at a distance on unfamiliar events, places and people? Answer: by somehow bringing home these events, places and people. How can this be achieved, since they are distant? By inventing means that (a) render them *mobile* so that they can be brought back; (b) keep them stable so that they can be moved back and forth without additional distortion, corruption or decay, and (c) are combinable so that whatever stuff they are made of, they can be cumulated, aggregated, or shuffled like a pack of cards ».

Aussi la maîtrise des réseaux d'inscription et des centres de calcul est un enjeu politique de première importance parce qu'elle permet l'analyse et le calcul, à partir des centres administratifs, qui donnent la légitimité et la capacité d'une « régulation à distance »: « The accumulation of inscriptions in certain locales, by certain persons or groups, makes them powerful in the sense that it confers upon them the capacity to engage in certain calculations and to lay a claim to legitimacy for their plans and strategies because they are, in a real sense, in the know about that which they seek to govern » (Rose et Miller 1992: 186). C'est pourquoi ils doivent être étudiés en détail: « We need to study (...) techniques of notation, computation and calculation; procedures of examination and assessment; the invention of

devices such as surveys and presentational forms such as tables... » (Rose et Miller 1992: 183).

Les théories de la « gouvernance » et celles de la « gouvernementalité » décrivent donc les instruments d'une régulation à distance, mais divergent sur la question du changement. Ces instruments marquent-ils véritablement une rupture dans l'art de gouverner moderne? Les théories de la « gouvernance » considèrent qu'ils révèlent un tournant important dans l'art de gouverner, alors que les auteurs de l'approche par la « gouvernementalité » envisagent ces instruments précisément comme les marqueurs de l'histoire longue de la modernité politique. Cette divergence vient notamment du fait que la « gouvernementalité » mobilise une théorie du pouvoir qui place les instruments d'observation et de calcul au centre de l'Etat moderne.

Car il y a bien, et contrairement à l'assertion de Rose *et al.* (2006: 85) selon laquelle l'approche gouvernementale ne serait qu'une posture méthodologique, un niveau théorique de la « gouvernementalité »⁶. Il est important de souligner cet aspect théorique pour qu'il ne soit pas soustrait à la critique. Le parti pris théorique de la « gouvernementalité » s'appuie sur le travail de Foucault (2004) qui propose une analyse historique des instruments modernes de la régulation étatique. Le cœur de cette posture est que le gouvernement moderne envisage la société comme une réalité naturelle et agit sur cette réalité grâce au *savoir* qu'il en détient. Selon Rose lui même: « Authorities now addressed themselves to knowing and regulating the processes proper to the population, the laws that modulate its wealth, health, and longevity, its capacity to wage war and engage in labor and so forth. To govern, therefore, whether to govern a household, a ship, or a population, it was necessary to know that which

⁶ Ce niveau théorique commun aux auteurs explique qu'ils se concentrent notamment sur les instruments d'observation et de calcul...

was to be governed and to govern in the light of that knowledge » (Rose *et al.* 2006: 87).

En effet, pour Foucault, l'idée que le pouvoir de l'État moderne ne serait qu'une capacité de domination légale est une idée limitative du pouvoir⁷. Il l'enrichit donc en définissant trois mécanismes de pouvoir: le premier est classiquement lié aux « mécanismes légaux », comme les lois ou les règles formelles, et aux procédures mise en œuvre pour punir ceux qui tentent de contrevenir à la loi; le second type est liée aux « mécanismes disciplinaires », comme la surveillance, les contrôles, les regards, les quadrillages etc., ainsi que les instruments de redressement, de moralisation, qui doivent rectifier les comportements indésirables; le troisième mécanisme est constitué des « techniques de sécurité » qui permettent de constituer les savoirs nécessaires à la rationalisation des techniques légales et disciplinaires⁸.

Le terme « sécurité » est certainement malheureux. Ce que Foucault qualifie de « mécanismes de sécurité » sont tous les mécanismes qui permettent d'anticiper les processus sociaux et naturels, de les prévoir, afin d'éviter les catastrophes. Il s'agit donc de mécanismes permettant de sécuriser l'environnement des hommes afin de réduire l'incertitude quant à leur futur. Ces mécanismes doivent donc permettre à l'État de posséder un savoir sur l'état présent de l'objet de son gouvernement (dans la mesure où celui-ci a été objectivé/naturalisé) afin d'anticiper et d'agir (dans la mesure où il peut s'appuyer sur les lois naturelles applicables à l'objet) sur son état futur. Aussi, ce que Foucault nomme « gouvernementalité », c'est l'art du gouvernement qui s'appuie sur le savoir (plutôt que sur la force de

⁷ « D'abord parce que ce serait un pouvoir pauvre dans ses ressources, économe de ses procédés, monotone dans les tactiques qu'il utilise, incapable d'invention et comme condamné à se répéter toujours lui-même. Ensuite parce que c'est un pouvoir qui n'aurait guère que la puissance du « non »: hors d'état de rien produire, apte seulement à poser des limites (...). Enfin parce que c'est un pouvoir dont le modèle serait essentiellement juridique, centré sur le seul énoncé de la loi et le seul fonctionnement de l'interdit » (Foucault 1976: 113).

⁸ Un exemple permet de mieux comprendre ces trois mécanismes. La loi « tu ne tueras point », assortie des procédures de punition du meurtrier, est un « mécanisme légal »; les systèmes de surveillance déployés pour arrêter les meurtriers, ainsi que les procédures de ré-éducation comme la prison, les traitements psychanalytiques etc., appartiennent aux « mécanismes disciplinaires »; le savoir sur les meurtriers, sur les conditions favorables au crime etc., d'un mot tous les savoirs qui permettent de maintenir le crime dans des proportions socialement acceptables, font partie des « mécanismes de sécurité ».

la légalité) comme moyen d'administrer les choses. Pour cette raison, je crois qu'il vaut mieux appeler « mécanismes de savoir »⁹ ce que Foucault appelle « mécanismes de sécurité ».

Foucault distingue deux grandes technologies de pouvoir: la technologie dans laquelle les mécanismes de la légalité sont dominants et qu'il nomme « souveraineté » et la technologie qui s'appuie sur les mécanismes de savoir est quant à elle appelée « gouvernementalité ». Il décrit les premiers usages des techniques gouvernementales dans le courant du XVI^e siècle. Il y a trois grandes différences, très liées les unes aux autres, entre la souveraineté et la gouvernementalité (Foucault 2004: 98-103). Tout d'abord, le gouvernement est « la droite disposition des choses », alors que la souveraineté s'applique exclusivement aux « territoires » et aux hommes qui les habitent. Ces « choses » qui font l'objet du gouvernement, ce sont les populations et leurs milieux. D'autre part, alors que la souveraineté fait de l'obéissance une finalité (parce que la loi est l'expression de la volonté divine), le gouvernement sollicite l'obéissance pour atteindre un but, une finalité spécifique. Dans la gouvernementalité, les lois ne sont plus la finalité – on n'obéit plus « pour obéir » – mais un moyen de parvenir à une fin. Il y a donc une dépréciation de la valeur de loi, qui n'est plus l'instrument majeur du gouvernement. Enfin, alors que la sagesse du souverain était « connaissance des lois humaines et divines », de la justice et de l'équité, la sagesse du gouvernement est « cette connaissance des choses, des objectifs que l'on peut

⁹ Je choisis « mécanismes de savoir » plutôt que « mécanismes de connaissance » pour ne pas masquer les enjeux politiques liés à ces mécanismes, dans la mesure où pouvoir et savoir sont imbriqués chez Foucault. Je reste donc fidèle au vocabulaire foucauldien: « Foucault distingue nettement le 'savoir' de la 'connaissance': alors que la connaissance correspond à la constitution de discours sur des classes d'objets jugés connaissables, c'est-à-dire à la mise en oeuvre d'un processus complexe de rationalisation, d'identification et de classification des objet indépendamment du sujet qui les connaît, le savoir désigne au contraire le processus par lequel le sujet de connaissance, au lieu d'être fixe, subi une modification lors du travail qu'il effectue afin de connaître (...). Le savoir est essentiellement lié à la question du pouvoir, dans la mesure où, à partir de l'âge classique, c'est à travers le discours de la rationalité – c'est-à-dire la séparation entre le scientifique et le non-scientifique, entre le rationnel et le non-rationnel, entre le normal et l'anormal – que va s'effectuer une mise en ordre générale du monde, c'est-à-dire aussi des individus, qui passe à la fois par une forme de gouvernement (l'Etat) et par des procédés disciplinaires. La disciplinarisation du monde à travers la production de savoirs locaux correspond à la disciplinarisation du pouvoir lui-même: en réalité, le pouvoir disciplinaire, 'quand il s'exerce dans ses mécanismes fins, ne peut pas le faire sans la formation, l'organisation et la mise en circulation d'un savoir ou, plutôt d'appareils de savoir [citation de Foucault]', c'est-à-dire d'instruments effectifs de cumul du savoir, de techniques d'archivage, de conservation et d'enregistrement, de méthodes d'investigation et de recherche, d'appareils de vérification etc. » (Revel 2002: 55-6).

atteindre, que l'on doit faire en sorte d'atteindre, la 'disposition' que l'on doit utiliser pour les atteindre ».

Ces différences entre gouvernementalité et souveraineté conduisent Foucault à définir deux grandes périodes historiques. Souveraineté pendant le Moyen-âge; gouvernementalité à partir du XVI^e siècle. A la fin du Moyen-âge, l'art de gouverner était fondé sur un ordre cosmothéologique. Un bon souverain était celui qui ordonnait son royaume selon l'ordre de Dieu. Mais au XVII^e siècle s'opère un déplacement: les hommes politiques revendiquent de conduire le gouvernement selon des finalités propres à la Polis. Ce déplacement, c'est la naissance de la Raison d'État. Déjà, on n'obéit plus à la loi parce qu'elle est la loi mais parce qu'elle a pour finalité l'accroissement du bien de la Polis. Foucault nomme cette gouvernance nouvelle « gouvernementalité politique ». La fin du XVIII^e et le XIX^e siècle marque un tournant dans l'ère de la gouvernementalité: à l'ordre de la Raison d'État succède l'ordre de l'économie. L'économie politique s'impose comme règle du gouvernement. Alors que l'ordre chrétien est fondé sur l'ordre naturel, qui est l'ordre de Dieu, alors que l'ordre de la Polis est fondé sur un ordre artificiel, qui est la Raison d'État, l'ordre économique se fonde sur une naturalité nouvelle: la naturalité de la société. « C'est une naturalité qui n'est plus du tout du même type que la naturalité du cosmos qui encadrait et soutenait la raison gouvernementale du Moyen-âge ou du XVI^e siècle. C'est une naturalité que l'on va opposer justement à l'artificialité de la politique, de la raison d'État, de la police. (...) c'est une naturalité spécifique au rapport des hommes entre eux, à ce qui se passe spontanément lorsqu'ils cohabitent, lorsqu'ils sont ensemble, lorsqu'ils échangent, lorsqu'ils travaillent (...) c'est la naturalité de la société » (Foucault 2004: 357).

L'apparition d'une « naturalité sociale » à travers l'économie politique puis la sociologie, mais également à travers des champs scientifiques comme la médecine sociale, les sciences de l'environnement etc., a trois conséquences de la première importance. Tout d'abord, elle crée un nouvel

objet de gouvernement, « la population ». Ensuite, elle légitime l'utilisation par le gouvernement de savoirs scientifiques sur son nouvel objet. Enfin, ces nouvelles sciences de la naturalité sociale, en découvrant les lois naturelles des « faits de population » ou des « processus économiques », imposent l'idée qu'il va falloir respecter ces processus naturels, jouer avec eux plutôt que d'essayer de les dompter: « C'est-à-dire que, d'une part, l'intervention de la gouvernamentalité étatique devra être limitée, mais cette limite qui sera posée à la gouvernamentalité ne sera pas simplement une sorte de borne négative. A l'intérieur du champ ainsi délimité va apparaître tout un domaine d'interventions possibles, d'interventions nécessaires, mais qui (...) très souvent n'auront pas du tout la forme de l'intervention réglementaire. Il va falloir manipuler, il va falloir faciliter, il va falloir laisser faire, il va falloir, autrement dit, gérer et non plus réglementer. » (Foucault 2004: 360)¹⁰. D'un mot: en objectivant la société, en faisant de la société un fait de nature, l'économie politique transforme la loi politique en une loi naturelle. Il ne s'agit dès lors plus, selon la célèbre formule de Saint-Simon, « de gouverner les hommes, mais d'administrer des choses ».

Cette interprétation est évidemment très proche de celle que fournit Polanyi (1983: 158) sur la naissance du naturalisme dans l'économie politique, et la rupture qu'elle constitue pour la science politique: « Voilà le nouveau point de départ pour la science politique. En abordant la communauté des hommes par le côté animal, Townsend¹¹ court-circuite la question, supposée inévitable, des fondations du gouvernement; ce faisant, il introduit un nouveau concept légal dans les affaires humaines, celui des

¹⁰ Pour compléter d'un exemple ces définitions, je voudrais retracer avec Foucault (2004) l'histoire des techniques de régulation des épidémies. Pendant le Moyen-âge, les autorités politiques affrontaient les épidémies de lèpres en ayant recours à des techniques légales visant à exclure les lépreux. De façon générale, les techniques légales dessinent des lignes abruptes entre ceux qui sont dans la légalité et ceux qui l'ont quitté. Dans le cas des épidémies de lèpres, elles séparaient les sèchement les corps malades des corps sains par les murs épais des léproseries. Puis, au XVI^e et XVII^e siècles, les autorités cherchent à endiguer la peste par des instruments de gestion fine de la ville: il s'agit de réguler les flux, de quadriller les quartiers, d'inspecter les maisons et leurs habitants... Enfin, au XVIII^e siècle, la variole est gérée selon des mécanismes très différents: il ne s'agit plus de discipliner l'espace, mais de *savoir* quelles sont les conditions de propagations de la maladie, combien de personnes sont malades, quelle est leur espérance de vie... .

¹¹ Joseph Townsend (1739-1816) était un économiste classique anglais. Il a notamment publié: *A Dissertation on the Poor Laws* (1786)

lois de la Nature ». Il s'agit donc bien d'une éviction de la règle humaine au profit de la règle naturelle dans la conduite politique: « la nature biologique de l'homme apparaissait comme la fondation donnée d'une société qui n'est pas d'ordre politique. (...) La société économique est née, distincte de l'État politique. » (Polanyi 1983: 160)¹².

Cette administration à distance des choses (la naturalité humaine, c'est-à-dire la population et son milieu) selon les lois naturelles de la société demande le développement d'un savoir sur ces choses. Il faut donc mettre en place un appareil administratif qui ne soit pas uniquement l'agent d'exécution de la loi, mais « qui soit en même temps un appareil de savoir » (Foucault 2004: 280). Autrement dit, un changement fondamental s'opère entre le XVI^e et le XVIII^e siècle dans l'appareil administratif de l'État: sa finalité n'est plus d'imposer l'ordre de Dieu ou celui de la Polis, mais de connaître la nature de la société pour jouer sur les forces qui la composent. De répondre, donc, à « une volonté de savoir » (sous-titre de (Foucault 1976)). C'est ainsi précisément au XVIII^e siècle – siècle où les instruments de savoir l'emportent sur les instruments de la légalité – que les États européens se livrent à un immense effort de compilation de données statistiques. La « statistique » naît avec la gouvernementalité, dont l'étymologie veut dire « science de l'État », ou connaissance des forces et des ressources qui caractérisent l'État à un moment donné.

Il faut à ce stade introduire deux éléments de critique des mécanismes de savoir foucauldien: tout d'abord, ils séparent trop abruptement acteurs étatiques et non-étatiques. Ensuite, ils ne décrivent pas les stratégies des acteurs civils ou privés dans ces mécanismes de savoir. En effet, Foucault (2004) établit une distinction stricte entre l'Etat-qui-observe et la société-objet-de-savoir. Or Etat et société ne

¹² Il insiste notamment sur la rupture que cela constitue avec la conception chrétienne du gouvernement, ce qui conforte la chronologie proposée par Foucault: « L'abîme entre homme et bête est aussi partie constituante de la pensée chrétienne » (Polanyi 1983: 159).

peuvent être si simplement dissociés, et il ne faut pas oublier que la construction des instruments d'observation et de calcul de l'Etat est influencée par des acteurs non-étatiques également engagés dans des stratégies d'influence par le savoir. Je pense ici spécifiquement aux « communautés épistémiques » de Haas (1992) ainsi qu'aux « advocacy coalitions » de Sabatier (1999). L'influence des acteurs non étatiques sur les instruments de savoir de l'Etat peut se faire par des processus d'apprentissage (Heclo 1974; Hall 1993; Jobert 1992). Mais elle se fait également, et c'est la seconde critique, à travers des conflits entre acteurs étatiques et acteurs non-étatiques pour le développement des instruments d'observation et de calcul les plus efficaces et les plus légitimes parce qu'ils sont engagés dans un conflit pour la construction du savoir « le plus vrai ». Ces instruments non-étatiques mis en place par les ONG, universités, entreprises d'expertise, engagés dans un conflit avec les agences étatiques dans la définition de politiques publiques devraient être étudiés avec plus d'attention.

*

Je crois que, dans la perspective de la « gouvernance », l'apport central de la théorie de la « gouvernementalité » est de montrer que l'utilisation accrue des instruments de régulation indirecte au détriment des instruments de régulation directe n'est pas un fait nouveau. Au contraire, l'affaiblissement de la régulation par la loi remonte au XVIII^e siècle, et les instruments de d'observation et de calcul sont centraux dans la régulation étatique depuis que les États sont modernes. La régulation indirecte n'est donc pas un phénomène politique nouveau.

Mais ce n'est pas tout. L'étude approfondie des instruments de « gouvernance » permet de les rapprocher des instruments de « gouvernementalité ». J'ai en effet montré, à la suite des travaux de

Kickert, que les instruments de « gouvernance » se fondent sur des mécanismes *d'orientation* et de *contrôle*. Or dans ces deux mécanismes les instruments d'orientation et de calcul sont centraux. L'orientation met en jeu la capacité de l'État à définir des objectifs et à persuader les acteurs privés de les remplir. La définition des objectifs repose évidemment sur la connaissance de l'objet de ces objectifs. Il faut pouvoir construire un état courant de l'objet de la régulation, puis l'analyser par des instruments de calcul pour anticiper ses évolutions et programmer sa régulation. La persuasion requiert également l'observation et l'analyse dans la mesure où il faut présenter aux parties du contrat des éléments « convaincants », qui ne peuvent se fonder que sur un savoir sûr. Dans une certaine mesure, la persuasion repose sur la capacité à donner l'argument le plus « fort », c'est-à-dire le mieux fondé. Il faut pour cela présenter des faits campés sur le savoir le plus vaste ou le plus certain.

Le pouvoir d'orientation requiert, en amont, le pouvoir d'observation et de calcul. C'est également le cas du pouvoir de contrôle. En effet, contrôler l'activité des organisations privées investies de charges publiques, mesurer leurs résultats, requiert une capacité d'acquisition et de traitement des informations. Il faut établir des comptes, il faut obtenir des synthèses, des comptes-rendus d'activité. Il faut vérifier ces informations, les confronter à d'autres sources. Là encore, le pouvoir de contrôler requiert, en amont, le pouvoir de savoir.

Voici donc, semble-t-il, le lot de l'État moderne: moins de lois, plus de savoir. Moins d'instruments de régulation directe, plus d'instruments d'observation et de calcul. L'État contemporain ne fait pas exception. Sommé par les organisations internationales, infra-nationales, non-gouvernementales, par les marchés, par les idéologues néo-libéraux, de renoncer à son pouvoir légal, il ne l'abdique pas pour autant: il le change en pouvoir de savoir, perpétuant une évolution entamée avec

la modernité politique. *En ce sens, la « gouvernance » n'est qu'un approfondissement de l'art de gouverner moderne*¹³. Cette idée apporte de franches réponses aux questions que pose la littérature sur la « gouvernance »: d'une part, celle-ci n'aurait de « nouveauté » que le nom, dans la mesure où les mécanismes de pouvoir qu'elle décrit sont vieux de plusieurs siècles; d'autre part, elle ne décrirait pas une moindre capacité de l'État à réguler la société, mais un approfondissement de ses techniques modernes.

Cet approfondissement de l'art de gouverner moderne par les instruments de régulation à distance permettrait d'expliquer, par exemple, les expériences anglaise, canadienne et néo-zélandaise. La déconcentration des services publics à des agences très indépendantes menée par les autorités anglaises a en effet été accompagnée du déploiement de toute une série d'instruments de régulation à distance visant à mesurer les résultats de ces agences, à les contrôler: « Contracts, targets, indicators, performance measures, monitoring and evaluation are used to govern their conduct while according them a certain autonomy of decisional power and responsibility for their actions » (Barry *et al.* 1996: 57). Cette formalisation, à travers une contractualisation de la relation entre les organisations privées et civiles et l'État, est également relevée par White (2005: 24-5) au Canada: « What is new is not the participation of the third sector in the planning and production of services, but the mode of coordination. Service contracts or 'contributions' have replaced partnerships ». Les instruments de régulation à distance ont également accru la capacité de contrôle du gouvernement en Nouvelle-Zélande par mise en place de « neo-social techniques » - guides de bonnes pratiques, modèles d'évaluation, monitoring - dans le cadre de partenariat entre l'Etat et des acteurs civils ou privés (Larner et Butler 2005: 96-7).

¹³ Ce qui s'oppose frontalement à la thèse de Gaudin (2002), qui voit dans la nouvelle gouvernance une forme de post-modernité politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Barry, Andrew, Osborne, Thomas, and Rose, Nikolas S. (1996), *Foucault and political reason : liberalism, neo-liberalism and rationalities of government* (London: UCL Press) x, 278 p.
- Bevir, Mark and Rhodes, R. A. W. (2003), *Interpreting British governance* (London ; New York: Routledge) viii, 232 p.
- Bevir, Mark (2006), 'Political Studies as Narrative and Science, 1880–2000 ', *Political studies*, 54 (3), 583-606.
- Crowley, John (2003), 'Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité', *Critique internationale*, (21), 53-61.
- Desrosières, Alain and Thévenot, Laurent (2000), *Les catégories socio-professionnelles* (Paris: La Découverte) 3-121.
- Dunsire, Andrew (1999), 'Then and Now: Public Administration, 1953-1999', *Political Studies*, (XLVII), 360-78.
- Ewald, François (1991), 'Insurance and risk', in Michel Foucault, et al. (eds.), *The Foucault effect : studies in governmentality : with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Chicago: University of Chicago Press), 197-210.
- Foucault, Michel (1976), *Histoire de la sexualité I* (Paris: Gallimard) 3 v.
- (2004), *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France, 1977-1978* (Paris: Gallimard).
- Haas, Peter M. (1992), 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Hall, Peter (1993), 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25 (3), 275-96.
- Hecló, Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden, From Relief to Income Maintenance* (New Haven and London: Yale University Press).
- Héritier, Adrienne (2001), 'New modes of governance in Europe: Policy-making without legislating', (Vienne).
- Hermet, Guy (2004), 'Un régime à pluralisme limité? à propos de la gouvernance démocratique', *Revue française de science politique*, 54 (1), 159-78.
- Hirst, Paul (2000), 'Democracy and Governance', in John Pierre (ed.), *Debating Governance* (Oxford; Toronto: Oxford University Press).
- Howlett, Michael (2000), 'Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance', *Canadian Public Administration*, 43 (4), 412-31.
- Jobert, Bruno (1992), 'Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques', *Revue française de science politique*, 42 (2), 219-34.
- Kickert, Walter (1995), 'Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 8 (1), 135-57.
- Kohli, A. (1995), 'The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium', *World politics*, 48 (1), 1.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as governance* (London ; Thousand Oaks, Calif.: SAGE) xi, 249 p.
- Larner, Wendy and Butler, Maria (2005), 'Governmentalities of local partnerships: the rise of a

- "partnering state" in New-Zealand', *Studies in Political Economy*, 75, 85-108.
- Lascoumes, Pierre and Le Galès, Patrick (2005), *Gouverner par les instruments* (Gouvernances; Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques) 370.
- Latour, Bruno (1987), *Science in action : how to follow scientists and engineers through society* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press) 274 p.
- Mayntz, Renate (1993), 'Governing Failures and the Problem of Governability: some Comments on a Theoretical Paradigm', in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London: SAGE Publications).
- (2003), 'New Challenges to Governance Theory', in Henrik Paul Bang (ed.), *Governance as Social and Political Communication* (Manchester; New York: Manchester University Press: Palgrave), xi, 271 p.
- Peters, B. Guy and Pierre, John (1998), 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, 223-43.
- Peters, B. Guy, Savoie, Donald J., and Centre canadien de gestion. (2001), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique* (Collection sur la gouvernance et la gestion publique; Ottawa: Centre canadien de gestion = Canadian Centre for Management Development) xi, 325.
- Pierre, Jon (2000), *Debating governance* (Oxford ; Toronto: Oxford University Press) xi, 251.
- Pierre, John and Stoker, Gerry (2002), 'Towards Multi-Level Governance', in P.; Gamble Dunleavy, A.; Heffernan R.; Holliday, I. (ed.), *Developments in British Politics 6* (Palgrave).
- Polanyi, Karl (1983), *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps* (Bibliothèque des sciences humaines; Paris: Gallimard) XIX-419.
- Reynié, Dominique (1992), 'Le regard souverain. Statistique sociale et raison d'Etat du XVI^e au XVIII^e siècle', in Christian Lazzeri and Dominique Reynié (eds.), *La raison d'Etat: politique et rationalité* (Presse Universitaire de France), 43-82.
- Rhodes, R.A.W (1996), 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, XLIV, 652-67.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability* (Public policy and management; Buckingham ; Philadelphia: Open University Press) xiii, 235.
- Richardson, Tim (2006), 'The Thin Simplification of European Space: Dangerous Calculations?' *Comparative European Politics*, (4), 203-17.
- Rose, Nikolas and Miller, Peter (1992), 'Political Power beyond the State: Problematics of Government', *The British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-205.
- Rose, Nikolas, O'Malley, Pat, and Valverde, Mariana (2006), 'Governmentality', *Annual Review of Law and Social Science*, 2 (1), 83-104.
- Salamon, Lester M. and Elliott, Odus V. (2002), *The tools of government : a guide to the new governance* (Oxford: Oxford University Press) xii, 669.
- Schmitter, Philippe C. (1974), 'Still the Century of Corporatism', *The Review of Politics*, 36 (1), 85-131.
- Scott, James C. (1998), *Seeing like a state : how certain schemes to improve the human condition have failed* (Yale agrarian studies; New Haven: Yale University Press) xiv, 445 p.
- Sewell, William Hamilton (1999), 'The Concept(s) of Culture', in Victoria E. Bonnell and Lynn Avery Hunt (eds.), *Beyond the cultural turn : new directions in the study of society and culture* (Berkeley, Calif.: University of California Press), xi, 350.
- Thompson, Helen (2006), 'The Modern State and its Adversaries', *Government and Opposition*, 41 (1),

23-42.

Walters, William (2002), 'The Power of Inscription: Beyond Social Construction and Deconstruction in European Integrations Studies', *Journal of International Studies*, 31 (1), 83-108.

White, Deena (2005), 'New Relations of Welfare Governance in Canada: Shifting the Boundaries between State and Civil Society?' *After Neo-liberalism? Consequences for citizenship* (University of Montreal).