

La gouvernance urbaine entre « gouvernance » et « bonne gouvernance »

Vers une réconciliation de deux termes considérés comme incompatibles dans la
gestion publique ?

Giuseppe Pagano, Julien Vandernoot et Antoine Buchet
This version: mars 23, 2017

Introduction

Initialement, le terme « *gouvernance* » était entouré d'un certain flou. Cette situation a rendu possible la diffusion du terme dans divers domaines des sciences sociales, mais n'a pas, pour autant, permis une meilleure compréhension. En effet, si la gouvernance devait, à l'origine, permettre de mieux gérer les organisations humaines, cette notion a profondément changé au cours des dernières années et s'est parée de multiples sens parfois divergents.

En effet, si, dans le domaine de l'action publique, les recherches sur la gouvernance examinent la manière de mieux gérer les services publics face à la complexité en recourant, notamment, à une approche plus participative, la situation semble être différente avec le concept de bonne gouvernance pouvant, toutefois, être inclus dans le même champ. Ainsi, certaines institutions internationales (telles que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International...) ont envisagé ce concept selon une définition différente, bien plus administrative et s'inscrivant, davantage, dans le registre de la « *bonne gestion* ». Outre le mot « *gouvernance* », la « *bonne gouvernance* » est, ainsi, apparue avec une signification différente.

Cependant, il semble opportun de réconcilier ces deux approches. En effet, une bonne gestion publique implique, à la fois, des éléments politiques qu'administratifs.

L'objectif de cet article sera de définir les formes de gouvernance et d'illustrer les divergences entre deux variations particulières de gouvernance : la gouvernance publique et la bonne gouvernance. Pour répondre à l'objectif énoncé, cette redéfinition sera effectuée en quatre temps. Les première et seconde partie tenteront de souligner les principes communs et de faire le lien entre les différentes définitions afin de permettre la compréhension du terme. La troisième partie de cet article aura pour objet, sur la base des éléments présentés dans la partie précédente, de comparer les approches entre la « *gouvernance* » et la « *bonne gouvernance* » et de souligner, surtout, les oppositions de principes. Enfin, la dernière partie se voudra une manière de réconcilier ces deux approches. Pour ce faire, il s'agira d'étudier la vision des bourgmestres et directeurs des communes P.S.T. en matière de gouvernance. En effet, il semble que la confrontation, trop frontale, ne soit pas constructive et que ces deux termes peuvent s'enrichir mutuellement.

1. La gouvernance en théorie

L'objectif de cet article est définir les concepts de gouvernance et bonne gouvernance.

1.1. L'apparition et la diffusion d'un terme

Le concept « *gouvernance* » est un terme qui connaît sa « *troisième vie* »¹ depuis les trente dernières années. Ainsi, comme le montrent Pollitt et Bouckaert, trois manières d'envisager l'action publiques se sont succédé. La gouvernance, au même titre que d'autres éléments comme les réseaux, la transparence et la confiance font partie de cette troisième vague de réformes, décrite par les auteurs comme plus indéfinies (Pollitt & Bouckaert, 2011, 11). Ce concept fait, donc, suite au « *new public management* » qui s'intéressait davantage à la qualité des services publics (Bovaird & Löffler, 2003). Si les questions soulevées par la théorie précédente demeurent importantes, elles sont relativisées par le concept de gouvernance (Pollitt & Bouckaert, 2011). Les nouvelles questions apportées par ce concept sont, quant à elles, liées à différents facteurs dont la nécessité de repenser la gestion dans ses diverses formes afin de tenir compte de la complexification des sociétés humaines.

La diffusion est, toutefois, un élément qui pose question comme nombre d'auteurs l'ont souligné². Ainsi, l'analyse de la base de données PAIS³ par Simoulin montre que si l'intérêt

¹ Selon Gaudin (2002), ce terme connaît, aujourd'hui, « [...] "sa troisième vie" et se [diffuse] dans l'analyse des politiques publiques » (Gaudin, 2002, 27). L'auteur parle, ainsi, d'une réapparition du terme gouvernance, car ce terme gouvernance n'est pas un néologisme et certains anciens usages du mot peuvent être retrouvés. Comme il l'explique, le terme a eu une vie classique et une vie médiévale. Ainsi ces usages donnaient des significations différentes à ce mot. Parler de « *vie* » permet véritablement de souligner l'actuel sens du terme gouvernance. L'objectif de cet article n'étant, cependant, pas de s'appesantir sur ces vies antérieures, nous vous invitons, pour plus d'informations, à consulter l'ouvrage de l'auteur. (Gaudin, 2002).

² Nous pouvons citer Chhotray & Stoker dans : « *Governance Theory and Practice, A cross disciplinary approach* » (Chhotray & Stoker, 2009) ou Le Galès dans « *Le retour des villes européennes* » (Le Galès, 2011) ou, encore, Gaudin dans « *Pourquoi la gouvernance ?* » (Gaudin, 2002).

³ La base de données PAIS (Public Affairs Information Service) est une base de données qui existe depuis 1914 et qui recense, depuis 1972, les ouvrages, revues, rapports gouvernementaux et publications officielles dans le

des théoriciens pour la gouvernance a crû de façon « *exponentielle* » dans la période allant de 1994 à 2001, le terme était déjà, avant cette période, utilisé par différents chercheurs (Simoulin, 2003).

1.2. Un synonyme d'une autre manière de gouverner

Le retour de ce terme a trois origines : les sciences économiques, la littérature anglo-saxonne et la « *pratique politique, ou en tout cas d'entreprises intellectuelles [think thank] placées à son service* » (Paye, 2005, 21). Nous ne retiendrons, cependant, que les deux dernières origines puisque nous avons choisi de soutenir l'hypothèse de Simoulin (2003) selon laquelle différents usages du terme « *gouvernance* » avaient existé dès sa réapparition. « [Dès] *l'origine, les usages du terme ont été pluriels et il n'est de ce fait guère étonnant qu'il soit difficile [...] de le définir de façon rigoureuse* » (Simoulin, 2003, 314).

Si le terme gouvernance était totalement désuet dans la littérature francophone, cette situation n'était pas identique dans la littérature anglophone. La gouvernance y était utilisée pour remplacer le mot gouvernement (Rhodes, 1996, 652). Le terme a, depuis, évolué allant de cette proximité avec le terme « *gouvernement* », jusqu'à signifier un changement dans la manière de gouverner (Stoker, 1998, 17). Dans la littérature, l'introduction d'un terme disposant d'une telle racine souligne un intérêt pour un renouveau dans la manière de piloter la société ainsi que l'interrogation des relations de pouvoir au sein de celle-ci (Baron, 2003, 330). En sciences politiques, la notion de gouvernance est devenue « *a change in the meaning of government, referring to a new process of governing ; or a changed condition of ordered rule ; or the new method by which society is governed* » (Rhodes, 1996, 652-653).

domaine des politiques publiques. Elle est disponible à l'adresse : <http://www.proquest.com/products-services/pais-set-c.html>.

Cette définition n'est cependant pas précise. Apporter davantage de précisions à ce terme n'est pas simple, car de nombreuses définitions coexistent et sont, parfois, mutuellement exclusives. Simoulin qualifie, d'ailleurs, cette gouvernance comme un « *terme indéfinissable qui fait autorité* » (Simoulin, 2003, 314). Cependant, celle de Chhotray et Stoker paraît la plus inclusive. Pour les auteurs, la théorie de la gouvernance a pour objet l'analyse du fonctionnement des décisions collectives. Celle-ci souligne l'existence d'une multitude d'acteurs (Chhotray & Stoker, 2009). Si cette définition peut sembler vague. Stoker et Chhotray (2009) précisent plusieurs éléments :

- (1) Si la gouvernance considère qu'une multitude d'acteurs existe, elle n'évalue pas, pour autant, ces auteurs comme égaux. Le rapport de force entre ces individus dans la prise de décision doit être analysé.
- (2) Même si les acteurs hétérogènes se trouvent insérés dans une chaîne de valeurs où certains seront commandités et d'autres commanditaires, tous les acteurs ne sont pas, pour autant, soumis à un acteur dominant.
- (3) De plus, la gouvernance n'implique pas l'existence d'un système de contrôle dictant les termes de la relation entre les acteurs. Il s'agit d'analyser les règles de fonctionnement de la décision collective plutôt que de tenter de distinguer les règles formelles et informelles.
- (4) Enfin, l'ultime élément précisé est le fait que la gouvernance considère que les différents niveaux de pouvoirs sont relativement égaux et interconnectés. La gouvernance implique donc la coordination de ces niveaux.

1.3. Un terme hautement polysémique

Si la définition précédente permet de mieux comprendre le propos, elle n'en demeure pas moins vague. Ce caractère s'explique, comme nous l'avons souligné, par la multitude

d'auteurs s'étant approprié ce discours. En effet, le terme ne réapparaît pas dans un seul domaine pour ensuite s'étendre à d'autres champs. Dès sa réapparition, il est utilisé par des théoriciens s'intéressant au management d'entreprise (« *corporate governance* »), aux relations internationales (gouvernance multiniveaux), aux pouvoirs locaux (gouvernance municipale, locale, régionale ou urbaine) (Simoulin, 2003, 312).

Par la suite, ce terme va s'étendre dans d'autres domaines comme les études sociojuridiques ou du développement ainsi que les sciences environnementales (Chhotray & Stoker, 2009). Ainsi, il est qualifié de « *container concept* » qui contient énormément d'informations et dont il est difficile de dire où il commence et où il se termine (Hendriks, 2014, 555).

Il convient, dès lors, afin de définir le mot « *gouvernance* » de préciser le domaine dans lequel ce terme doit être analysé. Si la gouvernance d'entreprises et la gouvernance urbaine, par exemple, peuvent avoir comme dénominateur commun la définition précédente, ce rapprochement s'arrête assez rapidement et les deux théories ont développé leurs propres voies⁴.

2. La gouvernance publique et la bonne gouvernance

Notre objectif étant d'analyser le concept de « *gouvernance* » en tant que manière de gérer la chose publique, il semble pertinent de s'intéresser au champ des sciences politiques. Cela s'explique par une difficile distinction entre les termes gouvernance et bonne gouvernance. Les deux termes peuvent, en effet, être définis comme appartenant également au champ de la gestion publique. Cependant, si le premier terme peut davantage être mis en relation avec le concept « global » de gouvernance, le second est, davantage, apparu comme un moyen pour

⁴ Nous pouvons, à titre d'exemple, citer le cas de la théorie des « *urban regimes* ». Cette théorie s'est développée comme un élément important des thèses de la gouvernance urbaine en s'intéressant particulièrement aux types de coalitions d'intérêts pouvant se former au sein des villes ainsi qu'à la manière dont ces villes sont régies. (Stone, 1989).

certaines organisations (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International) de promouvoir certaines valeurs. Il convient donc de spécifier précisément les raisons ayant permis ce développement.

Nous pouvons, par exemple, citer le cas du « *Programme Stratégique Transversal (P.S.T.)* », mis en place en Région wallonne, et décrit, plus amplement, dans l'ouvrage rédigé par Michèle Boverie, Brigitte Somers et Julie Thomas. Les auteurs dépeignent ce programme comme un moyen pour les décideurs locaux d'améliorer leur « *bonne gouvernance locale* » (Boverie, Somers, & Thomas, 2013). L'emploi de ces termes peut, en effet, laisser penser qu'une certaine incompréhension existe dans le chef de ces auteurs sur les différents concepts présentés. Néanmoins, comme nous le verrons dans l'ultime partie de cet article, associer « *gouvernance locale* » et « *bonne gouvernance* » n'est pas, en soi, une vision erronée et peut, même, présenter un certain sens. Il convient, cependant, de bien comprendre les deux termes usités.

2.1. La gouvernance publique

Le terme de gouvernance publique n'est pas aisé à définir. Cela s'explique par le fait que la polysémie du terme « *gouvernance* » ne s'arrête pas au champ des sciences politiques, elle existe aussi à l'intérieur de ce champ. Cela s'explique, comme nous l'avons montré, par une réapparition inscrite dans de multiples perspectives (Le Galès, 2011; Lieberherr-Gardioli & Solinis, 2012).

Cependant, de nombreux auteurs ont commencé à ajouter des adjectifs au terme « *gouvernance* » afin de préciser le degré d'analyse. Si la combinaison du terme gouvernance avec d'autres termes comme « *bonne* » ; « *efficace* » ; « *démocratique* », « *nouvelle* », « *régionale* », « *urbaine* », « *européenne* » a une volonté louable d'apporter certaines précisions au terme, elle aurait pu provoquer un obscurcissement « [...] *de la souche-mère notionnelle* » (Paye, 2005, 31). De fait, des adjectifs comme « *bonne* », « *efficace* », « *démocratique* », etc. jettent un flou sur

le terme gouvernance en lui-même. Toutefois, d'autres adjectifs comme «*régionale*», «*urbaine*», «*européenne*», peuvent permettre de préciser le degré d'analyse. Cette situation polysémique est résumée par Patrick Le Galès. Pour l'auteur, la gouvernance varie «*selon le champ d'application, le niveau d'intervention, les instruments adoptés, la légitimité et la responsabilité des acteurs, ou le degré théorique de l'analyse*» (Le Galès, 2011, 63). Divers exemples peuvent être cités pour illustrer ces degrés théoriques, les «*Policy Networks*»⁵ sont, par exemple, une forme particulière de «*gouvernance politique*».

Face à la situation définie ci-dessus, une question peut émerger : «*Pourquoi un tel intérêt pour un terme aussi polysémique en sciences politiques ?*». Comme le souligne Paye, les multiples usages du terme ne doivent pas freiner leur utilisation en sciences politiques. En effet, «*une part des controverses qui animent les sciences politiques, comme vraisemblablement toute science sociale, porte toujours sur des questions conceptuelles de définition terminologique*» (Paye, 2005, 29).

Il n'en demeure pas moins que le terme fait sens, car il est, à la fois, répandu et utile. En effet, il est employé par différents «*sous-territoires de la science politique*» (Paye, 2005, 27), il permet de rendre «*compte de l'évolution de l'action publique depuis vingt à trente ans*» (Simoulin, 2003, 319) et permet de régir l'action publique dans un espace politique qui a connu «*la création de nombreuses agences autonomes de régulation [...], la mise en place de politiques de décentralisation, un mouvement important de déréglementation et une redéfinition des services publics*» (Simoulin, 2003, 319).

⁵ Nous pouvons, pour définir ce concept, utiliser la définition de Rhodes. Pour l'auteur, «*[...] the term 'policy network' refers to sets of formal and informal institutional linkages between governmental and other actors structured around shared interests in public policymaking and implementation. These institutions are interdependent. Policies emerge from the bargaining between the networks' members (and for a comprehensive review see Rhodes 2006). The other actors commonly include the professions, trade unions and big business*». (Rhodes, 2007, 1244)

Ainsi, de la même manière que pour la définition précédente de la gouvernance, nous avons choisi une définition de la gouvernance publique assez inclusive. Ainsi, si la définition retenue de la gouvernance publique présente des liens avec la définition précisée précédemment, elle montre également certaines différences. Chappoz et Pupion (2013) proposent de considérer cinq principes permettant de définir la gouvernance en sciences politiques. Pour ces auteurs, la gouvernance se veut :

- (1) Un outil pour l'action publique ;
- (2) Employé de manière plus ou moins récurrente ;
- (3) Dont l'action résulte de la coordination d'un ensemble d'acteurs.

Ces trois premiers principes n'entrent pas en contradiction avec la définition de Rhodes où la gouvernance politique renvoie à l'auto-organisation de réseaux inter-organisationnels (Atkinson & Coleman, 1992; Rhodes, 1996). Ce principe, définissant la gouvernance en tant qu'outil pour l'action publique, souligne qu'il faut distinguer les acteurs de la gouvernance des acteurs politiques quotidiens. Cette distinction implique une certaine forme d'autonomie entre le pouvoir politique et les acteurs de la gouvernance qui forment ensemble un réseau d'acteurs.

Chappoz et Pupion (2013, 2-3) ajoutent, à cette définition, que la gouvernance est :

- (4) La résultante d'un « [...] *ensemble d'actions et de projets concrets qui s'appuie sur une vision stratégique faisant sens auprès des différents acteurs* » et que ;
- (5) L'outil s'inscrit « *dans une logique "d'accountability" permettant d'évaluer les politiques publiques en matière d'efficacité c'est-à-dire d'objectifs ou buts à atteindre, mais aussi d'efficience et d'impact* ».

Cette définition est ici plus exclusive que la définition précédente. Toutefois, seuls les deux derniers principes divergent véritablement. De fait, la gouvernance publique comporte des exigences plus importantes en faveur de la responsabilité des différents acteurs et des stratégies de projet. Nous reviendrons ci-dessous sur ces questions. La gouvernance moderne est un réseau dans lequel des acteurs gravitent. Celui-ci n'est ni purement horizontal, ni purement vertical. Il est, en effet, composé d'acteurs qui ne sont pas tous égaux et la relation entre ces acteurs n'est pas informelle, mais n'est pas davantage formelle (Hendriks, 2014, 556).

Il est, encore, important de souligner que si la précédente définition permet de contenter davantage d'auteurs, tous ne s'accordent pas sur la portée du terme. Certains auteurs iront jusqu'à considérer cette gouvernance comme un quatrième pilier du développement durable permettant d'articuler et de doter les trois piliers existants d'un cadre de décision (Figuière & Rocca, 2012, 171). Nous soulignerons, face à cette vision, que si elle n'est pas erronée, elle n'est pas toujours vraie. Elle dépend, *de facto*, de la portée de l'analyse donnée par les auteurs. Nous pouvons, à titre d'exemple, illustrer cela avec la théorie des « *Urban Regimes* ». Cette théorie, inscrite dans le champ particulier de la gouvernance urbaine, s'est intéressée à l'émergence et au maintien de coalitions urbaines ayant certains objectifs. Les premiers écrits ont, surtout, été concernés par des questions de redéploiement économique (Judd & Parkinson, 1990; Orr & Stoker, 1994; Stone, 1989, 1993). Cependant, cette théorie a, rapidement, été utilisée dans d'autres questions comme celle de la comparaison de villes situées dans des contextes différents (Cole & John, 1998) ou celle de la comparaison des leaderships politiques (Judd & Parkinson, 1990). Plus récemment, la question de l'impact de ces régimes sur la géographie urbaine a été posée (Hankins, 2015).

Si la gouvernance peut être définie sur la base des cinq principes précédents, il ne s'agit pas d'une évolution simple de la gestion publique. La gouvernance offre un nouveau cadre dans

cette gestion (Stoker, 1998). En effet, si la vision traditionnelle de l'état et de son administration implique un état puissant responsable, par ses administrations, des services publics, la théorie de la gouvernance peut être vue comme contestant certaines de ces références.

De fait, la gouvernance pose la question de ce rôle. Si la plupart des spécialistes de la gouvernance dans ce domaine s'accordent sur l'affirmation que cette gouvernance a été introduite afin de susciter un changement majeur du cadre de gouverne des états, tous ne sont pas d'accord sur l'ampleur de cette évolution (Chhotray & Stoker, 2009). Certains auteurs (Lascoumes & Le Galès, 2007; Peters & Pierre, 1998; Rhodes, 1996, 2007) plaident pour une gouvernance sans gouvernement par l'intermédiaire de réseaux, car considérant les gouvernements comme « *incapables* » d'agir pour sélectionner les objectifs et les moyens de mener à bien ceux-ci.

Cependant, comme l'explique Rhodes, cette vision témoigne d'une certaine rhétorique politique, mais décrit assez mal le terme gouvernance en lui-même (Rhodes, 1996, 654). La plupart des théoriciens ne vont pas aussi loin et envisagent le gouvernement comme un acteur demeurant central. La gouvernance peut être vue comme : « *une nouvelle définition de l'action publique et de ses rouages qui [s'oppose], ne serait-ce que partiellement, à l'interprétation traditionnelle des devoirs du gouvernement* » (Farinós Dasí, 2009, 90). Désormais, l'état doit tâcher de guider la société plutôt que de se charger de tous les aspects de sa gestion quotidienne (Rhodes, 2007). « *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or uses its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide* » (Stoker, 1998, 24). De cette manière, les administrations publiques n'ont plus le monopole de la production des services publics et certains acteurs privés sont reconnus capables d'en délivrer.

Ainsi, l'un des concepts clés de la gouvernance est le fait que la gouvernance permet de guider l'action à l'inverse d'un gouvernement qui va la diriger. Peters et Pierre (1998, 231) dressent, de cette manière, un parallèle entre les théories de la gouvernance et le new public management. En effet, selon eux, les deux théories partagent ce concept-clé. Cette «*incapacité*» relative à la gestion de l'ensemble des secteurs de la société peut, également, être reliée à l'interrogation portée par certains chercheurs de la gouvernance sur la nature même de l'état. Cette théorie reconnaît le caractère fragmenté de l'état et s'inscrit dans ce champ de recherche ayant interrogé certaines structures politiques (Gagnon & Keating, 2012; Haus, Heinelt, & Stewart, 2005).

Pour les chercheurs, gouverner dans ces circonstances requiert une capacité à travailler à l'aide de réseaux, ceux-ci étant composés d'acteurs situés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'état. De fait, la gouvernance redéfinit l'administration publique qui devient une entité complexe administrativo-politique composée d'une multitude d'acteurs, dont les rapports ne sont pas seulement hiérarchiques, mais également interdépendants, et qui doivent parvenir à travailler ensemble.

2.2. La bonne gouvernance

Si la bonne gouvernance et la gouvernance publique s'intègrent, toutes les deux, dans le champ de la gestion publique, la principale différence est, avant tout la vision plutôt normative du premier terme.

Il est fait, pour la première fois, mention du terme gouvernance dans le rapport de 1989 de la Banque Mondiale intitulé «*Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*». L'organisation mondiale y déclare que les pays d'Afrique connaissaient une crise de la gouvernance à la suite d'une décennie d'échecs dans l'application de divers plans d'ajustements structurels (World Bank, 1989). L'introduction du concept de gouvernance a, ainsi, permis de mettre en place un instrument d'action favorisant une ample interaction

entre la banque et les gouvernements. (Chhotray & Stoker, 2009; Leftwich, 1994). L'utilisation du terme «*bonne gouvernance*» pour conduire les réformes politiques et institutionnelles a marqué un tournant dans le développement international. L'intervention directe dans les pratiques politiques était, auparavant, assez mal vue au nom des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures. La montée en puissance de la bonne gouvernance a servi un but très particulier pour les bailleurs de fonds comme pour la Banque Mondiale. Elle leur a permis de passer d'une focalisation étroite centrée sur le marché, une approche qui a prouvé être désastreuse dans les années 1980, à une focalisation plus large sur l'ensemble de la société.

La position de la Banque Mondiale sur la gouvernance a fait l'objet d'une déclaration définitive dans un rapport intitulé «*Governance and Development*» de 1992. Le terme de bonne gouvernance y est défini pour la première fois (World Bank, 1992). Il y est présenté comme un synonyme de bonne gestion du développement économique. Le rapport de la Banque Mondiale met, en outre, l'accent sur la nécessaire réforme de quatre principaux domaines de l'administration publique :

(1) La responsabilité signifie, globalement, que les fonctionnaires sont responsables de leurs actes sur les plans juridiques et politiques. «*Creating a greater separation between the regulator and the regulated is one option. The establishment of semiautonomous regulatory bodies, or the use of independent commissions to regulate [...] helps depoliticize decisions and creates greater responsibility for self-regulation.* » (World Bank, 1992, 84-85)

(2) Un cadre juridique pour le développement ce qui signifie la mise en place d'une structure de règles et de lois impartiales et équitablement appliquées à tous (aussi bien pour les citoyens que pour les entreprises) et qui constitue la base de la résolution des conflits par l'indépendance du système judiciaire.

(3) L'information entend que les informations sur les conditions économiques, les budgets, les marchés et les intentions du gouvernement sont fiables et accessibles à tous, un élément crucial pour les opérations du secteur privé (World Bank, 1992, 85).

(4) La transparence est essentiellement un appel à un gouvernement ouvert, afin d'améliorer la reddition de comptes, de limiter la corruption et de stimuler les processus consultatifs entre le gouvernement et les intérêts privés.

De fait, les politiques des années 1990 en matière de gouvernance se concentrent toutes sur le rôle central de certaines institutions (Leftwich, 1993). Certains auteurs sont assez critiques vis-à-vis de cette nouvelle forme d'action politique. Pour Rhodes, cette approche permet à la Banque de modeler directement la politique (Rhodes, 1996, 656).

Nombre d'organisations internationales, par exemple, le Fonds Monétaire International, le Bureau Asiatique du Développement et l'Union européenne, ont, à la suite de cette définition, proposé leurs propres définitions de ce concept de bonne gouvernance. Ces définitions ont, tout en ressemblant fortement à cette première définition, mis également l'accent sur certains nouveaux principes. Les définitions de la Banque Mondiale et du FMI se ressemblent fortement en se concentrant sur la qualité du gouvernement à fournir des services efficaces et créer un environnement stable pour le travail du secteur privé (Chhotray & Stoker, 2009). De la même manière, l'Union européenne a, dès 2001, défini dans son livre blanc pour une gouvernance européenne, ce terme. Pour l'Union, la gouvernance est le résultat de l'application de cinq principes : l'ouverture, la responsabilité, l'efficacité, la cohérence et la participation du public (Commission Européenne, 2001). Cette définition est assez proche de la définition employée par la Banque Mondiale, mais s'inscrit, également, dans la logique d'une certaine participation. Cependant, cette logique n'est pas propre à l'Union européenne. En effet, le rapport dans la Banque Mondiale s'inscrit dans une perspective de développement durable. De fait, la participation citoyenne y est promue.

« *Many environmental problems cannot be solved without the active participation of local people. Few governments can afford the costs of enforcing management programs that local people do not accept* » (World Bank, 1992, 93). Cette idée montre, déjà, qu'il est important de bien définir le concept utilisé et que la bonne gouvernance est, fondamentalement, un concept bien plus profond que la description donnée par certains laisse croire. Cette « *bonne gouvernance* » a, par la suite, été transposée dans diverses organisations internationales. L'une des premières organisations fut l'OCDE (OECD, 1980). En outre, certains états occidentaux se sont, également, emparés de ce terme. Chaque association ou état a, ensuite, élaboré sa propre définition de ce concept (Leftwich, 1994).

Le concept de bonne gouvernance ne dispose, toutefois, pas véritablement du même biais que le concept de « *gouvernance* » à savoir sa polysémie. En effet, la bonne gouvernance se veut un modèle administratif et managérial (Leftwich, 1994, 365), et ce même si la participation avait été envisagée par la Banque Mondiale. De fait, la plupart des associations et organisations internationales s'inscrivent dans la même logique que celle de la définition portée par la Banque Mondiale (Chhotray & Stoker, 2009) en optant pour une participation plus ou moins inclusive. Certains pays (États-Unis, Grande-Bretagne, Pays-Bas) ont, cependant, attaché une signification politique à ce terme. Si l'élément principal de cette bonne gouvernance est la volonté déclarée de l'organisation de recréer de la croissance dans ces pays, des facteurs additionnels politiques sont venus s'ajouter (Leftwich, 1994). Ainsi, le principe de bonne gouvernance a été mis en doute car qualifié de principe politique (Lieberherr-Gardiol, 2007).

3. Les différences et tensions entre les termes de gouvernance et de bonne gouvernance

Les définitions des concepts de « *gouvernance* » et de « *bonne gouvernance* » nous permettent de dresser le portrait des divergences entre ces concepts. Ainsi, si le concept de gouvernance,

aussi bien dans ses principes communs que dans sa définition propre à l'analyse de l'action publique, se veut un concept permettant une meilleure gestion de la complexité, le concept de « *bonne gouvernance* » est davantage synonyme de bonne gestion administrative. Cette différence est, véritablement, la grande tension qui oppose les deux visions du terme. D'autres divergences peuvent, également, être citées.

3.1. Des approches opposées

Comme nous l'avons vu, les termes « *gouvernance* » et « *bonne gouvernance* » témoignent de deux réalités différentes. La gouvernance peut être perçue comme une approche bottom-up. Elle implique une démarche dont la construction est due à une multiplicité d'acteurs ayant accepté de travailler ensemble. La difficulté pour cerner et définir cette gouvernance repose sur le fait que cette théorie est, comme nous l'avons montré plus haut, une construction humaine issue de l'interaction entre individus et institutions différentes. À l'inverse, la démarche de « *bonne gouvernance* » est, avant tout, une approche top-down. Elle est basée sur un petit nombre de principes, définis précédemment, dont l'application doit être faite dans l'ensemble de la vie d'un territoire (Pasquier, 2016). Elle n'est donc pas une construction commune, mais l'imposition de certaines valeurs.

3.2. Des concepts de natures différentes

Le fait que la gouvernance et la bonne gouvernance soient deux approches différentes a un impact sur une divergence d'ordre épistémologique. En effet, l'une des dissemblances entre les termes « *gouvernance* » et « *bonne gouvernance* » repose sur une analyse de ce type. Ainsi, comme l'explique Paye, « *assimiler 'gouvernance' et 'bonne gouvernance' donne à penser que la gouvernance est un mot qui en plus de désigner, sur un mode descriptif, un processus de gouvernement [...] en évalue les vertus au plan axiologique en les estimant positives* » (Paye, 2005, 31). Cela est particulièrement problématique, car il est important, en sciences

politiques, selon la vision wébérienne, d'adopter une position neutre, ou tout du moins, de se garder d'imposer ses valeurs.

Le véritable problème du concept de bonne gouvernance repose sur l'adjectif adjoint au terme. Celui-ci laisse, en effet, entendre qu'il existe une « *bonne* » manière de gouverner et que celle-ci s'oppose, ne serait-ce que partiellement, à la conception d'une gouvernance se voulant bien plus ouverte sur le plan participatif.

3.3. Deux façon de gouverner

Les différences soulignées ci-dessus peuvent être reliées à une tension plus profonde relative à la manière d'envisager l'action publique. En effet, l'un des griefs pouvant être reprochés au concept de bonne gouvernance est le fait que les programmes de « *bonne gouvernance* » restent largement identifiés à la valorisation des notions et des principes essentiellement occidentaux (Chhotray & Stoker, 2009).

Le concept de « *bonne gouvernance* » est ainsi fortement associé dans sa conception aux modèles occidentaux du gouvernement et de l'administration. Une telle utilisation, fondée sur des conditionnalités politiques afin de forger une politique démocratique similaire ou identique partout dans le monde, a été largement critiquée. « *[It] is a part of technicist illusion [...] which holds that there is always an administrative or managerial 'fix' in the normally difficult affairs of human societies and organizations, and that is also applies to the field of development* » (Leftwich, 1994, 364). De fait, le problème de la bonne gouvernance est qu'elle propose une solution unique là où différentes difficultés peuvent exister dans chaque pays. Nous retrouvons, dès lors, les différences soulignées ci-dessus. En effet, en envisageant une bonne gouvernance, il est implicite qu'une mauvaise gouvernance peut exister.

Certains états occidentaux⁶, également utilisateurs du terme ont, face à ce biais, considéré la bonne gouvernance comme un élément de la plus large conception d'une gouvernance démocratique. Cependant, cette conception n'évite pas le biais précédemment souligné. En effet, si la solution préconisée apporte une réponse plus complexe, elle n'élude pas un certain « *occidentocentrisme* ». Cette « *gouvernance démocratique* » n'est généralement qu'une vision où le modèle démocratique optimal est celui de l'état occidental en question (Leftwich, 1994, 364).

Ainsi, plusieurs observateurs ont dénoncé ces nouvelles conditionnalités politiques portées par la bonne gouvernance⁷. Pour eux, ces conditions n'avaient rien à voir avec le désir d'un développement de la démocratie davantage porté par la gouvernance.

3.4. Deux manières d'envisager les Etats

L'intérêt pour le concept de gouvernance dans le développement international est généralement associé à un accent participatif accru, mais reposant principalement sur toutes les institutions, et pas seulement sur les institutions de marché (Chhotray & Stoker, 2009).

Cependant, pour Moore, malgré cette apparente tolérance pour une plus ample participation, le message libéral reste très présent dans les rapports de la Banque Mondiale et le marché demeure un acteur-clé (Moore, 1999). Les actions énumérées par la Banque pour tous les états sont d'une part, l'obtention des droits fondamentaux (incluant le droit à la

⁶ Nous pouvons, à titre d'exemple, citer le cas de la Grande-Bretagne ou des Pays-Bas. (Chhotray & Stoker, 2009; Leftwich, 1993, 1994).

⁷ Nous pouvons citer Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice, A cross disciplinary approach*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes*. Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques ou, encore, Lieberherr-Gardiol, F., & Solinis, G. (2012). *Quelles villes pour le 21e siècle ?* Paris: Infolio.

stabilité macro-économique, l'investissement dans les services de base et la protection de l'environnement), et d'autre part, l'occasion de profiter d'opportunités pour les secteurs privé et d'empêcher le secteur public d'être le « *seul fournisseur* » (Chhotray & Stoker, 2009). Pour Moore, l'idée globale est ici que les états ne doivent pas avoir des tâches ne correspondant pas à leurs « *capacités* », ce qui reflète la vision libérale de ces institutions (Moore, 1999). Pour Rhodes, avec le concept de « *bonne gouvernance* », la Banque Mondiale cherche surtout à encourager l'émergence des marchés, privatiser les entreprises publiques, augmenter l'importance de la société civile, introduire une discipline budgétaire, décentraliser les administrations et faire un plus grand usage des organisations non gouvernementales. L'auteur résume cette évolution par le fait que la gouvernance allie les volontés du « *new public management* » et une vision très libérale de la société (Rhodes, 1996).

Ainsi, si la vision de Rhodes est moins négative que celle de Moore, il n'en demeure pas moins que ces deux visions considèrent les politiques de « *bonne gouvernance* » comme plutôt paradoxales. En effet, alors qu'elles peuvent être présentées comme une manière de renforcer les états, l'application des principes de bonne gouvernance peut davantage réduire que renforcer les gouvernements des pays défavorisés dans leurs capacités d'élaboration et de mise en œuvre de politiques (Martinussen, 1998). Ces politiques comprennent, par exemple, la création induite d'institutions autonomes pour une meilleure gestion, institutions qui peuvent miner la capacité d'un gouvernement local en détournant des flux d'aide aux profits des ONG, ce qui peut affaiblir les ministères chargés de la responsabilité dans les zones concernées (Chhotray & Stoker, 2009). D'une certaine manière, comme Leftwich l'explique, le modèle de « *bonne gouvernance* » entre en conflit avec l'idée d'un développement des États, et ce parce que la vision de la Banque Mondiale est projetée en termes dépolitisés, avec peu de reconnaissance pour le fait que la gouvernance est en grande

partie fonction de la forme de l'État ainsi que de la capacité et de la pratique politique (Leftwich, 1994).

La bonne gouvernance diffère donc fortement du concept de gouvernance. Cela s'explique par le fait que ses concepteurs considéraient les États avec une certaine défiance. De fait, si la gouvernance politique n'envisage pas l'État comme incapable d'assurer la bonne marche des affaires publiques, elle opte, plutôt, pour une vision où l'État, tout en demeurant central, considère que son rôle est devenu celui d'un organisateur de la société à la place de celui d'un gestionnaire de celle-ci (Pierre, 2009). La bonne gouvernance, avec sa défiance de l'État, est, à l'inverse, envisagée comme une déconstruction de l'État donnant trop de pouvoir aux acteurs privés et les considérant comme les seuls acteurs capables de bien gérer la société. Ce dernier concept a donc mis en danger le développement politique de nombreux États. La bonne gouvernance fut rapidement contestée par les tenants de la gouvernance et, comme le souligne Le Galès, son utilisation fut considérée comme inscrite « *dans une perspective néo-libérale pour discréditer l'État, le gouvernement, voire le politique et la démocratie* » (Le Galès, 2011).

4. Résoudre le conflit : vers une « *bonne gouvernance publique* » ?

Comme nous l'avons montré ci-dessus, de fortes tensions opposent ces deux manières d'envisager la « *gouvernance* ». Cependant, une troisième voie paraît possible et ces deux approches ne sont pas irréconciliables. En effet, si ces deux gouvernances apparaissent comme vectrices de caractéristiques antinomiques idéologiquement, ces caractéristiques peuvent être complémentaires jusqu'à une certaine limite. Il suffit donc de préciser la manière d'articuler ces deux termes.

Pour étayer cette vision, une recherche a été menée sur les communes participant à l'expérience P.S.T.⁸ et, plus particulièrement, sur l'un des éléments importants de la gouvernance, la participation. Cette recherche permet de mieux comprendre la vision que les villes wallonnes développent en matière de participation et, de facto, de gouvernance.

4.1. La participation et la gouvernance dans le Programme Stratégique Transversale (P.S.T.)

Comme le montre cette recherche deux types d'acteurs peuvent être distingués : les acteurs institutionnels d'une part, à savoir les services communaux et les partenaires dans la terminologie P.S.T., et les acteurs non institutionnels d'autre part, à savoir les citoyens et les forces vives dans cette même terminologie.

En outre, malgré cette division entre acteurs institutionnels et acteurs non institutionnels, la participation des acteurs institutionnels n'est pas unique et elle doit, elle-même, être divisée en deux types : la participation des dirigeants administratifs et celle des services communaux et des partenaires.

Dans le cas du premier type d'acteurs, le processus participatif est appelé « *comité de pilotage* ». Celui-ci fait participer acteurs politiques et acteurs administratifs à la démarche P.S.T. Ce comité ne correspond pas, à l'inverse de ce que son nom peut sembler signifier, à un organe où les décisions sont prises et doit s'entendre comme un organe où les acteurs

⁸ Afin d'analyser cette vision de la participation, une méthodologie en deux temps a été réalisée. Dans un premier temps, des entretiens (14) avec les dirigeants politiques (les bourgmestres) et administratifs (les directeurs généraux) des villes hainuyères participant à l'expérience pilote ont été réalisés. Chaque bourgmestre (à l'exception du bourgmestre de La Louvière) ainsi que chaque directeur général de ces villes ont ainsi été interrogés. Dans un second temps, les directeurs généraux des villes wallonnes participant à l'expérience ont été invités à répondre à un questionnaire en ligne. L'objectif de cette méthode était de tenter de percevoir si les observations hainuyères pouvaient être généralisées à l'ensemble des communes wallonnes participant à l'expérience-pilote. Le nombre de répondants (21) sur le nombre de responsables interrogés (24) permet de dresser un panorama assez fidèle de la vision développée par les communes wallonnes participant à l'expérience et, donc, soucieuses de faire évoluer leurs modes de gestion.

vont se concerter et tenter de se mettre d'accord. L'ultime décision restera dans les mains du conseil communal. La démarche permet, toutefois, un plus ample partenariat entre les autorités politiques de la ville et l'administration. Pour Michèle Boverie⁹, rédactrice du programme stratégique transversal, ce programme permet de « *refonder* » la gestion locale sur ce binôme composé des autorités administratives et politiques. Les différents bourgmestres interrogés estiment que le programme rend légitime une forme de partenariat entre l'administration et le pouvoir politique autour d'objectifs communs. Toutefois, ce partenariat reste, selon les différents directeurs généraux, assez déséquilibré. En effet, même si le P.S.T. est une légère perte d'influence pour les pouvoirs politiques, il n'en demeure pas moins que le gain est assez limité pour les administrations qui ne vont pas imposer leurs vues, mais bien apporter certaines précisions dans l'analyse des pouvoirs politiques. L'administration propose, *de facto*, davantage que par le passé, mais reste bien ancrée dans l'exécution. Dans cette nouvelle relation, l'autorité politique reste, cependant, le stratège. Tandis que l'autorité administrative est l'opérateur. Cet opérateur doit toutefois être capable de donner son avis et d'expliquer la possibilité (ou l'impossibilité) d'une stratégie. Il semble que toutes ces visions arrivent à la même conclusion, à savoir le fait que la gouvernance au sein des villes a évolué de façon assez importante puisqu'elle est passée d'une forme simple et verticale à une forme plus horizontale et bipolaire. S'il s'agit bien d'un renouveau en matière de gestion, il n'en demeure pas moins que le changement n'a, en soi, rien de révolutionnaire. En effet, à la question « *Pensez-vous que la relation entre les pouvoirs politiques et l'administration a évolué depuis la mise en place du P.S.T. ?* », la réponse affirmative est, certes, majoritaire, mais cette majorité est, finalement, assez faible. En effet, avec 13 réponses affirmatives, le résultat ne semble pas indiquer une évolution

⁹ Michèle Boverie, la rédactrice du P.S.T. est, également, la secrétaire générale adjointe de l'union des villes et communes de Wallonie.

majeure. Il semble, cependant, opportun de souligner le fait que certains sondés ayant répondu par la négative à cette question ont souligné le fait que de meilleurs rapports existaient déjà depuis la mise en place d'autres réformes comme celle des grades légaux. De fait, si le P.S.T. est, pour cette minorité, un élément qui n'améliore pas le rapport entre ces deux parties, il n'en demeure pas moins que le P.S.T. est inscrit dans cette évolution globale.

De plus, si le processus participatif avec les services communaux et les autres partenaires de la commune est bien envisagé, cette vision de leur participation reste bien moins poussée que la collaboration entre pouvoirs politiques et dirigeants administratifs. En effet, la participation de ces acteurs se veut une consultation ayant lieu après l'étape de rédaction de l'avant-projet. La définition de ces rapports est dès lors, assez variable, et dépend fortement de l'intervenant. La vision de cette démarche par les auteurs du P.S.T. pourrait, dès lors, être qualifiée selon le principe du « *plus petit dénominateur commun* ». Cependant, une majorité des communes envisage le programme comme un outil permettant une plus ample collaboration entre la ville et les acteurs institutionnels. En effet, la majorité des villes hainuyères considère qu'une plus ample collaboration avec leurs centres publics d'action sociale (C.P.A.S) est possible grâce au P.S.T.. Cette collaboration n'est pas reniée par les auteurs du P.S.T. qui estiment que réaliser une stratégie globale avec les C.P.A.S. est relativement aisé puisqu'il s'agit des bras sociaux des communes. Par contre, selon la rédactrice en chef du projet, dans le cas d'autres partenaires, il faut s'interroger sur le rapport de force entre les institutions. Son propos peut, être résumé par le fait qu'il est plus simple pour une commune d'agir et de développer des objectifs quand celle-ci demeure seule pour les définir clairement. Pour elle, c'est après cette définition qu'il sera possible de développer un plan d'action partagé.

Enfin, le dernier type d'acteurs pouvant participer à la gestion communale est intitulé par les auteurs du programme « *citoyens et forces vives* ». De la même manière que la démarche

invitant les services communaux et les partenaires à la gestion de la cité, la participation de ces acteurs non institutionnels est assez libre puisque le guide méthodologique du P.S.T. ne définit pas clairement de méthode participative. Cette participation des acteurs va, toutefois, un peu plus loin que la participation des acteurs institutionnels puisque, pour les auteurs de la démarche, celle-ci doit se faire par des vecteurs associatifs existants ou devant être créés. Cette participation citoyenne n'est ainsi pas exclue par le programme stratégique transversal et elle pourrait s'envisager en collaboration avec les mouvements associatifs dans le cadre de certaines actions déjà bien spécifiées par le programme stratégique transversal rédigé. Globalement, les villes hainuyères ont considéré une telle participation comme étant assez complexe. Le programme fut, cependant, perçu comme une manière de renforcer la communication entre la ville et le citoyen. Certaines villes, de plus grande taille, ont profité de cet outil pour réfléchir à la manière de sensibiliser les citoyens à la participation. Cependant, de la même façon que pour la participation des acteurs non institutionnels, un manque de temps ou d'ambition n'a pas permis à ces villes d'aller aussi loin qu'elles l'auraient souhaité. En Wallonie, la situation est assez similaire, mais moins négative, que la situation décrite dans le Hainaut. En effet, à la question similaire relative aux acteurs non institutionnels « *Considérez-vous que le P.S.T. permet la gestion de la cité avec des acteurs non-institutionnels ?* », la réponse est plus mitigée. En effet, une faible majorité répondra par la négative (12 sur 21).

Comme l'étude de cas précédente ainsi que les recherches textuelles le montre, le Programme Stratégique Transversal (P.S.T.), actuellement en phase de test en Région wallonne (Boverie et al., 2013), s'inscrit dans cette logique de réconciliation. En effet, si - comme nous l'avions présenté plus haut - ce programme est défini dans une vision de « *bonne gouvernance locale* », il ne s'agit pas d'une incompréhension et ce concept soutient des éléments liés aux deux formes de gouvernance étudiées.

En effet, si la participation étudiée ci-dessus demeure très variable, elle ne s'oppose pas, frontalement, à la participation citoyenne. Ce résultat montre bien qu'il n'existe pas une manière d'évaluer d'envisager la gouvernance, mais une diversité de manière. En outre, ce programme est évalué sur base d'indicateurs définis lors de sa rédaction (Boverie et al., 2013), une idée pouvant être reliée au principe d'*accountability* portée par la bonne gouvernance. Toutefois, les différentes communes wallonnes gardent le contrôle de leur propre gestion car elles restent respectivement les seules institutions pouvant rédiger ce programme. De cette manière, la gestion de la commune ne devient pas déconnectée du tissu de cette commune, mais demeure très attachés à des questions politiques. Le programme stratégique transversal montre, dès lors, qu'une réconciliation est possible puisqu'il se veut un modèle managérial commun, car reposant sur un petit nombre de principes, mais différent car développant des logiques internes propres en matière de participation.

4.2. Vers une « bonne gouvernance publique »

Plus globalement, dans la définition de la « *gouvernance politique* » donnée précédemment, nous avons envisagé cette gouvernance comme la résultante de cinq principes dont le dernier était l'« *accountability* », soit une forme de responsabilité. Tandis que l'un des principes de la « *bonne gouvernance* » était la responsabilité. Nous pouvons retrouver derrière ces deux principes, la même idée selon laquelle toute action implique une certaine responsabilité. D'autres points communs peuvent cependant être trouvés. Dès lors, certains auteurs n'hésitent pas à parler de « *bonne gouvernance urbaine* » (Hendriks, 2014) ou de « *bonne gouvernance locale* » (Boverie et al., 2013). Si, cette construction peut paraître paradoxale, elle ne semble pas impossible. En effet, la plus simple définition de la « *bonne gouvernance* » est celle d'une gouvernance qualifiée de bonne pour certaines raisons (« *governance that qualifies as good for some reason* ») (Hendriks, 2014, 564). Comme l'explique cet auteur, tout dépend des critères définis. « *An instance of urban governance*

could be qualified as good to the extent in which the pertaining working arrangements operate well with regard to essential quality standards » (Hendriks, 2014, 564). À titre d'exemple, nous pouvons citer Hendriks (2014, 565) qui, dans son article de 2014, se demande quels sont les principes pertinents pour une « *bonne gouvernance urbaine* ». Celui-ci envisage cette bonne gouvernance urbaine comme le fait de cinq principes centraux : la réactivité, l'efficacité, la légalité, la résilience, la compensation (Hendriks, 2014, 565).

Cette réconciliation souligne un élément important, parfois évincé dans certains domaines de la gestion publique, les choix politiques demeurent centraux. En effet, comme l'analyse Andrews (2010), pour un mode de gouvernance, comme pour un gouvernement, le fait d'être bien géré signifie des choses différentes dans chaque pays. Selon l'auteur, il n'existe pas une seule manière de gérer et d'arriver à une « *bonne gouvernance* ». Cette bonne gouvernance dépend du contexte politique dans lequel l'action est située.

Conclusion

La gouvernance est un terme récent et son apparition s'inscrit dans le contexte d'un questionnement global des modes de gestion. Ainsi, différentes déclinaisons du mot gouvernance existent et ces déclinaisons n'aident pas à la compréhension. Différents sens peuvent être attachés à ce terme en fonction des disciplines dans lesquelles le terme va être utilisé.

Malgré certaines oppositions entre ces variations, une signification de base semble pouvoir être liée à ces termes. En effet, la « *gouvernance* » implique, aussi bien dans son acception générale que dans son acception propre à la gestion publique, la reconnaissance d'une complexité, plutôt inhérente à notre époque. Elle envisage, également, une cogestion par de multiples acteurs issus dans un même système. En gestion publique, certains éléments seront ajoutés par la discipline. Cette cogestion permet, dès lors, la remise en cause du

monopole des acteurs publics dans la production de services publics. La reconnaissance de la complexité implique, quant à elle, une gestion de l'action publique où plusieurs acteurs sont amenés à travailler ensemble. Certaines notions sous-jacentes à cette idée seront, également, retrouvées dans ce domaine.

Cependant, un nouveau terme, « *la bonne gouvernance* » est venue brouiller l'acception du concept « *gouvernance* » au sein de cette gestion publique. Ce concept implique une bonne gestion administrative de l'action publique. La « *bonne gouvernance* » porte des principes différents de ceux initialement définis par les théoriciens de la gouvernance et de la gouvernance politique. Ainsi lancée par la Banque Mondiale et d'autres institutions du même type, la notion de « *bonne gouvernance* » est devenue considérée comme un instrument nécessaire permettant le lancement d'une nouvelle génération de conditionnalités politiques et économiques. Elle a, toutefois, été parfois dérivée de son sens originel par certains auteurs ou institutions.

Ces deux manières *d'envisager la gouvernance* s'opposent aussi bien sur leurs approches que sur leurs natures. Ces différends ont un impact profond sur les façons que ces deux termes ont de concevoir la gestion politique. En effet, la « *bonne gouvernance* » repose sur un petit nombre de principes phares, la combinaison de ces principes permettant une bonne gestion. À l'inverse, la gouvernance politique repose, avant tout, sur une approche participative plus ou moins définie. Ces deux gouvernances proposent, également, des versions opposées de l'État. De fait, certains auteurs ont souligné que la vision de la « *bonne gouvernance* » était une conception réductrice de cet État, la « *gouvernance politique* » portant plutôt une vision pragmatique de cet État. Elle reconnaît ces limites, mais cherche plutôt à reconstruire la capacité de cet État.

Toutefois, si nombre d'auteurs ont eu cette tendance à opposer les deux formes de gouvernance, une troisième voie a été proposée par certains politistes. En effet, ceux-ci

envisagent le rassemblement des deux termes comme un moyen d'éviter le flou autour de la gouvernance politique. Ainsi, des concepts comme « *bonne gouvernance urbaine* » (Hendriks, 2014) ou « *bonne gouvernance locale* » (Boverie et al., 2013) ont été proposés. Cette manière de procéder, critiquée et critiquable, a le mérite de souligner l'importance du choix politique autour des « *bons critères* » du développement, un champ qui semble avoir été peu exploité. Il semble, dès lors, pertinent d'envisager une plus ample réflexion considérant ces « *bons critères* ».

Bibliographie

- Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7–35. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01465.x>
- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00034.x>
- Baron, C. (2003). La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. *Droit et Société*, 54(2), 329–349. Retrieved from <http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2003-2-page-329.htm>
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313–328. <http://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- Boverie, M., Somers, B., & Thomas, J. (2013). *Le Programme stratégique transversal communal, guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*. Bruxelles: Politeia.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice, A Cross-Disciplinary Approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cole, A., & John, P. (1998). Urban Regimes and local governance in Britain and France, Policy Adaptation and Coordination in Leeds and Lille. *Urban Affairs Review*, 33(3), 382–404. <http://doi.org/10.1177/107808749803300307>
- Commission Européenne. (2001). *Gouvernance européenne - Un livre blanc*. Bruxelles.
- Farinós Dasí, J. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information Géographique*, 73(2), 89–111. <http://doi.org/10.3917/lig.732.0089>
- Figuière, C., & Rocca, M. (2012). Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable. *Innovations*, 39(3), 169. <http://doi.org/10.3917/inno.039.0169>
- Gagnon, A.-G., & Keating, M. (2012). *Political Autonomy and Divided Societies, imagining Democratic Alternatives in Complex Settings (Comparativ)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presse de la fondation nationale des sciences politiques.
- Hankins, K. B. (2015). Regime Politics in Geography. *Urban Affairs Review*, 51(1), 150–160. <http://doi.org/10.1177/1078087414559606>
- Haus, M., Heinelt, H., & Stewart, M. (2005). *Urban Governance and Democracy*. London: Routledge. <http://doi.org/10.4324/9780203340950>
- Hendriks, F. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. *Urban Affairs Review*, 30(4), 553–576. <http://doi.org/10.1177/1078087413511782>
- Judd, D., & Parkinson, M. (1990). *Leadership and Urban Regeneration, cities in North America and Europe*. (D. Judd & M. Parkinson, Eds.). Newbury Park, London, New

Delhi: Sage.

- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy. *Governance*, 20(1), 1–21. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Tird World. *Third World Quaterly*, 14(3), 605–624. <http://doi.org/10.1080/01436599308420345>
- Leftwich, A. (1994). Governance, the State and the Politics of Development. *Development and Change*, 25(2), 363–386. <http://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1994.tb00519.x>
- Lieberherr-Gardiol, F. (2007). Durabilité urbaine et gouvernance, enjeux du xxie siècle. *Revue Internationale Des Sciences Sociales*, 193–194(3), 373. <http://doi.org/10.3917/riss.193.0373>
- Lieberherr-Gardiol, F., & Solinis, G. (2012). *Quelles villes pour le 21e siècle ?* Paris: InFolio.
- Martinussen, J. (1998). The Limitations of the World Bank's Conception of the State and the Implications for Institutional Development Strategies. *IDS Bulletin*, 29(2), 67–74.
- Moore, D. (1999). Sail on, O Ship of State': Neo-Liberalism, Globalisation and the Governance of Africa. *The Journal of Peasant Studies*, 27(1), 61–96. <http://doi.org/10.1080/03066159908438725>
- OECD. (1980). *Development Cooperation in the 1990s*. Paris.
- Orr, M., & Stoker, G. (1994). Urban Regimes and Leadership in Detroit. *Urban Affairs Quaterly*, 30(1), 48–73. <http://doi.org/10.1177/07399863870092005>
- Pasquier, R. (2016). Démocratie locale, décentralisation et gouvernance multiniveaux. In *Décentralisation et réformes de l'Etat*.
- Paye, O. (2005). La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique. *Études Internationales*, 36(1), 13–40. <http://doi.org/10.7202/010730ar>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Gouvernement? Rethinking Public Administration. *Journal Of Policy And Administration*, 8(2), 223–243. Retrieved from <http://jpart.oxfordjournals.org/content/8/2/223.short>
- Pierre, J. (2009). Reinventing governance, reinventing democracy? *Policy & Politics*, 37(4), 591–609. <http://doi.org/10.1332/030557309X477208>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state. *Oxford University Press*, 1 online resource (xvii, 367. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <http://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Simoulin, V. (2003). La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne.

Droit et Société, 2(54), 307–326. Retrieved from <http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2003-2-page-307.htm>

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <http://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>

Stone, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

Stone, C. N. (1993). Urban Regimes And The Capacity To Govern : A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1–28. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>

World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC.

World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington DC.