

ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET RÉGIMES DE GOUVERNANCE

par Bernard Enjolras (*)

La problématique de la gouvernance traduit un déplacement de l'attention, des modes de fonctionnement des organisations publiques vers les réseaux d'acteurs. Cet article s'attache dans un premier temps à montrer la convergence qui s'établit entre nouvelle gouvernance, valorisation du territoire et caractéristiques des organisations d'économie sociale et solidaire. Cette convergence doit cependant être relativisée. En effet, le concept de « régime de gouvernance » développé par l'auteur permet de mettre en évidence une pluralité des modes de relation entre l'Etat et la société civile. Au regard de la typologie des régimes de gouvernance proposée, la « nouvelle gouvernance », qualifiée de régime de gouvernance partenariale, apparaît comme l'un des modes d'intervention de la puissance publique qui n'est pas nécessairement dominant.

(*) Institute for Social Research,
Oslo. Mél. : Bernard.enjolras@
samfunnsforskning.no.

Le développement d'un Etat régulateur ainsi que celui d'un nouveau paysage institutionnel caractérisant l'intervention publique ont contribué à un déplacement de l'attention portée aux modes de fonctionnement des organisations publiques vers une attention accrue portée aux réseaux d'acteurs et aux questions de gouvernance. Comme le souligne Salamon (2002 : 15), même si l'idée de gouvernance souligne la nécessité d'un rôle actif de la puissance publique, elle met l'accent sur le fait que les instruments directs et de contrôle ne sont plus appropriés dans un contexte constitué de réseaux d'acteurs. Dans un tel contexte caractérisé par l'interdépendance des acteurs, aucun acteur, pas même la puissance publique, n'est à même d'imposer sa volonté aux autres. La négociation, la persuasion et l'incitation remplacent la coercition comme mode d'intervention publique. L'idée de gouvernance contribue également à prendre en compte le rôle des acteurs et des réseaux d'acteurs dans les processus d'élaboration, et pas seulement de mise en œuvre, des politiques publiques. Le concept de réseaux de politique publique (Rhodes, 1997) vise à prendre en compte le fait que les politiques publiques sont élaborées dans un contexte institutionnel complexe où une diversité d'acteurs interagit. L'idée de gouvernance souligne donc également la nature interactive des processus d'élaboration des politiques publiques aussi bien que l'importance du cadre institutionnel dans lequel elles s'inscrivent.

La notion de gouvernance se distingue donc de celle de gouvernement ou d'administration en ce qu'elle met l'accent sur les processus par lesquels les

problèmes collectifs sont résolus (Leach et Percy-Smith, 2001). Alors que l'idée de gouvernement renvoie au rôle de l'Etat et des administrations publiques, la gouvernance réfère aux interactions qui s'établissent entre la société civile et la puissance publique. La gouvernance suppose donc la présence d'une pluralité d'acteurs publics et privés, et en particulier celle des acteurs de l'économie sociale et solidaire, dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des interventions collectives. Le rôle de la puissance publique qu'implique l'idée de gouvernance n'est pas celui d'une autorité hiérarchique commandant et contrôlant, mais celui d'un facilitateur qui exerce un leadership et qui collabore comme partenaire au sein d'un réseau d'acteurs.

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire présentent entre autres deux caractéristiques qui en font des acteurs privilégiés des processus de gouvernance, notamment sur le plan local. D'une part, les organisations d'économie sociale et solidaire constituent des « périmètres de solidarité » (Monnier et Thiry, 1997) permettant la mise en œuvre d'actions collectives fondées sur la réciprocité et l'engagement volontaire. D'autre part, les processus de décision au sein de ces organisations sont fondés sur des principes et procédures démocratiques qui en principe garantissent la participation de leurs membres aux prises de décision. Ces caractéristiques font des organisations d'économie sociale et solidaire des acteurs clés de la mobilisation et de la représentation de la société civile, c'est-à-dire de ce segment de la société qui n'est ni sous le contrôle de l'Etat ni soumis à la loi de marché. Cependant, si le discours de la « nouvelle gouvernance » met l'accent sur le caractère partenarial des relations entre la puissance publique et la société civile, il est nécessaire d'identifier une pluralité de régimes et de niveaux de gouvernance qui se superposent et complexifient la question de la gouvernance, et ce d'autant que le paradigme de la « nouvelle gouvernance » n'est pas le seul à informer les modes d'intervention de la puissance publique.

Je vais donc m'attacher à montrer dans un premier temps la convergence qui s'établit entre nouvelle gouvernance, valorisation du territoire et caractéristiques des organisations d'économie sociale et solidaire, pour dans un second temps relativiser mon propos et montrer, en élaborant le concept de régime de gouvernance, que la « nouvelle gouvernance » que je qualifie de régime de gouvernance partenariale constitue l'un des modes d'intervention de la puissance publique.

Gouvernance et territoire : le rôle de l'économie sociale et solidaire

Le territoire prend une importance accrue dans les processus économiques, au point que les économistes ont forgé le concept de « capital territorial » (OECD, 2001) pour prendre en compte les différences en termes de localisation, de dotations en ressources naturelles et humaines, de climat, de traditions, de qualité de vie, etc., qui différencient les territoires entre eux.

Le développement des technologies de l'information, la mondialisation des économies ainsi que le développement des systèmes de production dits de spécialisation flexible ont contribué à transformer le rôle du territoire en un facteur de production et de compétitivité. Dans une économie de plus en plus globalisée, en réseaux, où le temps et l'espace se compressent, les entreprises se localisent dans les territoires qui offrent des avantages en termes d'effets d'agglomération, de minimisation des risques, d'infrastructures, de qualité de vie, etc.

Ces transformations économiques constituent un défi pour les autorités locales et sont autant d'incitations pour le développement de nouvelles formes de gouvernance. Les autorités locales doivent en effet répondre aux attentes de la société civile en termes d'environnement et de qualité de vie. Dans le même temps, elles doivent faire face à la concurrence d'autres territoires, ce qui suppose l'amélioration de la qualité des services publics, des infrastructures matérielles, mais aussi des infrastructures intangibles que sont la solidarité et la cohésion sociale.

Ce facteur économique est redoublé par la prise de conscience accrue des limites du modèle traditionnel d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques (Hill, 1997). Traditionnellement, les interventions publiques ont été conçues sur la base d'un processus « rationnel » consistant en : l'identification d'un problème ; la prise de décision politique d'agir afin d'apporter une solution au problème ; la définition d'un programme d'action identifiant des objectifs, des ressources, des moyens législatifs, ainsi que les acteurs administratifs chargés de la mise en œuvre du programme ; le contrôle de la mise en œuvre du programme et éventuellement son évaluation. Un tel modèle d'intervention présente deux limites. D'une part, les administrations publiques sont fonctionnellement et verticalement organisées autour d'une fonction (par exemple, le travail, le logement, la santé, etc.) et non autour d'un problème (par exemple, l'exclusion sociale). Les liens horizontaux entre ces fonctions et par conséquent l'intégration de ces fonctions sont donc faibles, limitant les capacités d'agir sur des problèmes qui sont transversaux aux fonctions. D'autre part, la réussite des politiques publiques ne dépend pas uniquement de la capacité des acteurs publics, mais aussi de la mobilisation et de la coopération d'une pluralité d'acteurs, qu'ils soient bénéficiaires des programmes, acteurs de la société civile ou du monde de l'entreprise. Là encore, le modèle rationnel d'intervention publique, en l'absence de coopération et de confiance de la part des acteurs de la société civile et de l'entreprise, montre ses limites.

Dans ce contexte économique et politique où la compétitivité territoriale et l'action publique sont de façon accrue liées à la mobilisation de la société civile et à la qualité des réseaux d'acteurs ainsi qu'à leur capacité à coopérer, les organisations de l'économie sociale et solidaire ont un rôle central à jouer dans les processus de gouvernance locale parce qu'elles contribuent à produire et à développer le capital social et parce qu'elles sont susceptibles de favoriser la démocratie participative.

Capital social

Coleman (1988) considère que le concept de capital social recouvre une variété d'entités qui ont en commun d'être liées à différents aspects de la structure sociale et qui facilitent ou contraignent certaines actions sociales. Coleman distingue trois entités qui constituent un capital social pour les acteurs : les obligations et la confiance qui sont associées à une structure sociale ; les canaux d'information associés à une structure sociale ; les normes, dans la mesure où elles facilitent ou contraignent certains types d'action. Lin (1982) conçoit le capital social comme les ressources qui peuvent être mobilisées par un individu par le biais de ses connexions sociales. De ce point de vue, le capital social est un attribut non plus de la structure sociale mais de l'individu, mais le volume du capital social dépend de la structure sociale, c'est-à-dire de la structure des réseaux dont l'individu est un élément. Cette approche, en termes de réseaux sociaux, souligne le caractère objectif de la structure sociale. Une telle approche (Wasserman et Faust, 1994) comporte quatre principes. Les acteurs et leurs actions sont perçus comme des unités interdépendantes, ce sont les relations qui constituent l'unité d'analyse ; les liens relationnels entre acteurs constituent des canaux permettant le transfert de « ressources » matérielles et symboliques ; les réseaux et leur structure contraignent ou offrent des opportunités pour l'action ; il est possible de modéliser les réseaux comme des structures stables de relation entre acteurs. Une telle analyse du capital social se centre sur la structure « objective » des réseaux. Granovetter (1974) suggère par exemple qu'il existe une différence d'efficacité entre les liens forts et les liens faibles. Le capital social d'un individu ne dépend pas uniquement du nombre de personnes qu'il connaît, mais aussi des caractéristiques structurelles (dont il n'est pas nécessairement conscient) de ces relations. L'avantage des liens faibles est qu'ils permettent la connexion à d'autres réseaux et par conséquent accroissent les possibilités de circulation d'information.

L'approche de Putnam (1993, 1995, 2000) d'une certaine façon fait la synthèse des approches de Coleman et de Lin. Pour Putnam, en effet, l'idée centrale est que les réseaux ont une valeur. Mais cette valeur a un aspect individuel ou privé et un aspect collectif ou public. Les individus nouent des relations pour leur propre intérêt, mais les connexions sociales ont un effet collectif parce qu'elles contribuent à générer de la confiance et maintiennent une norme de réciprocité généralisée. Pour Putnam, le capital social est donc une ressource dont l'individu dispose, mais qui génère un effet structurel, une externalité qui bénéficie à l'ensemble de la collectivité. Du point de vue sociologique, l'effet externe du capital social peut se conceptualiser en termes de réciprocité généralisée, tandis qu'en termes économiques, le capital social, du fait de la confiance qu'il contribue à générer, réduit les coûts de transaction en rendant les contrats sûrs. Putnam (1993) a montré que les différences de dotations en capital social constituent un facteur explicatif des différences de développement entre le nord et le sud de l'Italie. De même, la Banque mondiale (Carroll, 2001) a documenté le rôle du capital social dans les processus de développement communautaire

dans les pays en voie de développement. Le capital social de ce point de vue peut se concevoir comme un attribut des groupes (formels ou informels). C'est au sein de structures collectives et autonomes de décision (*self-governing*), fondées sur la confiance et la réciprocité, telles que les associations et autres organisations d'économie sociale et solidaire, que se produit et se développe le capital social. Le capital social constitue de ce point de vue le fondement pour la réalisation d'actions collectives ayant un caractère de bien public. En l'absence de capital social et de la confiance et de la réciprocité qui lui sont associées, la mobilisation collective n'aurait pas lieu, chacun préférant se comporter en passager clandestin.

Carroll (2001) identifie différents types et niveaux de capital social : les réseaux sociaux et la vie associative, qui relient les individus partageant certaines activités d'ordre économique, culturel, social ou politique, constituant des réseaux d'engagement civique ; les liaisons trans-sectorielles constituant des « réseaux de réseaux » reliant des organisations appartenant à différents secteurs de la vie sociale ; le capital sociopolitique lié aux interfaces de médiation entre la société civile et la puissance publique par le jeu d'arrangements informels ; les cadres institutionnels et politiques qui organisent la médiation entre la société civile et la puissance publique de façon formelle ; les normes sociales et les valeurs qui soutiennent les croyances culturelles partagées d'un groupe ou d'une nation et qui soutiennent les autres formes de capital social.

Le passage de l'administration publique à la gouvernance suppose donc à la fois l'existence de « réseaux d'engagement civique », condition nécessaire à l'implication de la société civile, et celle de lieux institutionnels où l'interface entre la puissance publique et la société civile puisse se réaliser. Il est clair que les organisations d'économie sociale et solidaire constituent des « réseaux d'engagement civique » servant de base à l'action collective en vue de la production de biens publics ou à caractère d'intérêt général et constituent de ce fait des partenaires incontournables des processus de gouvernance. De plus, si le capital social est un facteur clef des processus de développement local et territorial, il est de l'intérêt général que la puissance publique soutienne et favorise le développement de « réseaux d'engagements civiques ». Une autre raison pour laquelle les organisations d'économie sociale et solidaire occupent une place centrale dans les processus de développement local et territorial ainsi que dans les processus de gouvernance est que ces organisations constituent des espaces de participation, notamment des bénéficiaires des programmes publics, mais plus largement des citoyens.

Démocratie participative

Dans *Démocratie en Amérique*, Tocqueville écrit : « *Les sentiments et les idées se renouvellent, le cœur ne s'agrandit et l'esprit humain ne se développe que par l'action réciproque des hommes les uns sur les autres. J'ai fait voir que cette action est presque nulle dans les sociétés démocratiques. Il faut donc l'y créer artificiellement. Et c'est ce que les associations seules peuvent faire.* » Il écrit

également : « *Chez tous les peuples où l'association politique est interdite, l'association civile est rare, [...] il existe un rapport naturel et peut-être nécessaire entre ces deux genres d'associations. Des hommes ont un intérêt commun en une certaine affaire, [...] ils se rencontrent et s'unissent; ils se familiarisent peu à peu de cette manière avec l'association. [...] Les associations civiles facilitent donc les associations politiques.* »

Ces citations suggèrent une façon dont les associations et plus largement les organisations d'économie sociale et solidaire sont susceptibles de contribuer au fonctionnement de la démocratie. Elles sont les écoles où les citoyens deviennent familiers avec les affaires publiques, où les individus apprennent à transcender leur intérêt particulier et à penser l'intérêt public. L'engagement social améliore la capacité des citoyens à prendre part au processus politique.

Une autre dimension de la contribution des organisations d'économie sociale et solidaire à la démocratie, laquelle est également centrale aux processus de gouvernance, est liée à l'idée de démocratie délibérative proposée notamment par Habermas (1996). Habermas met l'accent sur la tension qui caractérise la loi moderne entre facticité et validité. Les normes légales requièrent le respect indépendamment des motivations individuelles (facticité), mais en même temps doivent posséder une base rationnelle afin d'être acceptées comme légitimes (validité). Le libéralisme souligne le besoin d'autonomie, tandis que le républicanisme souligne le besoin de légitimité. Habermas considère que les deux faces sont indispensables et ne peuvent pas être réduites l'une à l'autre. Elles constituent le lien entre la source discursive et informelle de la démocratie (fondée sur l'action communicationnelle, la participation) qui assure la validité de l'intervention publique (son ancrage dans la subjectivité, le monde vécu des citoyens) et les institutions formelles de décision politique de la démocratie (fondées sur l'action instrumentale, les procédures démocratiques) qui garantissent la facticité (le caractère impersonnel et universel) des interventions publiques. L'Etat constitutionnel constitue de ce point de vue l'ensemble d'institutions légales permettant la conversion de l'action communicationnelle des citoyens en activité administrative légitime. Cette tension au sein du processus politique implique que les délibérations formelles et institutionnalisées soient perméables aux inputs des sphères publiques informelles. Cela requiert la présence d'une société civile robuste, ainsi que celle de canaux de communication entre sphère publique formelle et sphère publique informelle.

L'idée de démocratie délibérative implique par conséquent non seulement la mise en œuvre de procédures démocratiques (élections, assemblées représentatives, vote majoritaire, etc.), mais aussi l'existence de lieux de délibération rendant possibles l'interface et la médiation entre, d'une part, la société civile et, d'autre part, la sphère politico-administrative. On voit également qu'il existe une convergence entre les processus de gouvernance et les principes définissant la démocratie délibérative, dans la mesure où gouvernance et démocratie délibérative supposent toutes deux cette

articulation entre les acteurs de la société civile et ceux du monde politique et administratif.

Si du point de vue des principes il apparaît clairement que les acteurs de l'économie sociale et solidaire ont un rôle de premier plan à jouer dans les processus de gouvernance, et ce notamment sur le plan local, la réalité du terrain n'est pas toujours en accord avec les principes. Il y a, à tout le moins, deux raisons institutionnelles à la complexité des processus de gouvernance locale : l'existence d'une pluralité des niveaux de gouvernance et la superposition des « régimes de gouvernance ».

Pluralité des niveaux de gouvernance et régimes de gouvernance

Si l'on définit la gouvernance comme l'ensemble des modalités institutionnelles régissant les interactions d'acteurs dont les activités contribuent à la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général, il est possible d'identifier des régimes de gouvernance, c'est-à-dire des régimes institutionnels visant à la réalisation de l'intérêt général.

Un régime de gouvernance peut dès lors se définir à partir de trois éléments constitutifs :

- Les acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général, ainsi que leurs caractéristiques (objectifs, valeurs, formes institutionnelles, ressources, type d'incitations les motivant, légitimité).
- Les instruments de politique publique mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs d'intérêt général. Il est possible de ce point de vue de distinguer trois types d'instruments : régulateurs, qui ont pour objet de contraindre les acteurs à agir d'une manière déterminée ; incitatifs, qui ont pour objet de motiver les acteurs à agir dans une direction donnée ; informatifs, qui ont pour objet de convaincre les acteurs d'agir d'une certaine façon.
- Les modalités institutionnelles d'interaction au sein d'un réseau de politique publique. Les instruments de politique publique ne se mettent pas en œuvre d'eux-mêmes, mais supposent l'existence de modalités institutionnelles de coordination qui incluent la façon dont la mise en œuvre et la conception des politiques publiques sont reliées.

Les types des acteurs sont donnés par la nature de leur forme institutionnelle, privée lucrative, publique et non lucrative. Chaque forme institutionnelle peut être caractérisée par une forme spécifique de structure de gouvernance⁽¹⁾. Chaque forme institutionnelle, lucrative, publique et d'économie sociale et solidaire, peut être caractérisée par une structure spécifique de gouvernance combinant plusieurs conventions. Cinq dimensions ou conventions, qui définissent une structure de gouvernance, peuvent être identifiées : la distribution des droits de propriété et en particulier des droits sur les revenus résiduels ; le mode de dévolution du pouvoir de décision ; le mécanisme de coordination dominant caractérisant la forme institutionnelle ; les principes d'imputabilité (*accountability*) ; le type d'incitations motivant les membres du CA.

(1) Le terme de gouvernance est ici employé dans le sens qui lui est commun dans la littérature portant sur la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*), qui diffère de celui qui lui est commun dans la littérature relative au management public. Pour être précis, il est nécessaire de distinguer trois acceptions du terme, correspondant à trois dimensions de la gouvernance : la gouvernance organisationnelle, la gouvernance institutionnelle et les régimes de gouvernance. De ce point de vue, la gouvernance organisationnelle s'intéresse aux modalités de coordination et d'interaction des acteurs au sein de l'organisation ; la gouvernance institutionnelle s'intéresse aux modalités de coordination et d'interaction entre, d'une part, une organisation et, d'autre part, les acteurs constitutifs de son environnement ; les régimes de gouvernance, quant à eux, sont concernés par les modalités de coordination et d'interaction des acteurs au niveau d'un secteur (méso) ou d'une collectivité (macro).

Dans la littérature sur les droits de propriété, il est usuel de classer les formes institutionnelles selon le type d'arrangement contractuel qui gouverne les droits sur le revenu résiduel (*residual claim*), c'est-à-dire les sommes restantes quand tous les contrats à rémunération fixe ont été payés (Eggertsson, 1990). Alors que dans l'entreprise lucrative (si l'on fait abstraction de la relation principal-agent qui peut caractériser les rapports entre actionnaires et manager salarié) les dirigeants supportent les conséquences en termes de richesse de leurs décisions, les deux autres formes institutionnelles (entreprise publique et association) sont caractérisées par le fait que les dirigeants ne supportent pas les conséquences financières de leurs décisions. C'est cette caractéristique qui est souvent utilisée pour démontrer le caractère inefficace des formes publique et associative relativement à la forme lucrative. Il est important de noter que cette ligne d'argumentation va de pair avec l'idée selon laquelle les acteurs agissent égoïstement et sont uniquement motivés par leur intérêt matériel.

Les structures de gouvernance caractérisant les différentes formes institutionnelles se différencient également d'après les principes présidant à la dévolution et à la distribution du pouvoir, c'est-à-dire les principes de nomination des membres dirigeants du CA et de pondération de leurs pouvoirs. Alors que dans l'entreprise lucrative le pouvoir est proportionnel à la part détenue dans le capital, le pouvoir des membres du CA résulte d'une délégation par les autorités politiques dans les entreprises publiques et d'une élection par les membres dans les associations. Il est à noter que, si les membres du CA ne supportent pas les conséquences financières de leurs décisions dans les entreprises publiques et les associations, d'autres mécanismes d'ordre politique engagent leur responsabilité.

A côté du marché et de la hiérarchie, il est possible d'identifier un modèle institutionnel ou une convention réciproitaire (Enjolras, 2000). Tandis que sur le marché et au sein des systèmes hiérarchiques la coordination est réalisée par le jeu, respectivement, du mécanisme des prix et de la coercition, la coordination réalisée par l'obligation caractérise le modèle institutionnel réciproitaire. Les transactions prenant place au sein de la famille ou des réseaux de relations personnelles, supposant la présence de liens personnels, ne sont pas coordonnées par des considérations de prix, mais par des obligations sociales et morales. Chaque forme institutionnelle est caractérisée par un mécanisme dominant de coordination, même si certaines formes institutionnelles incorporent des compromis entre différents mécanismes. L'entreprise lucrative est caractérisée par le mécanisme marchand, tandis que les mécanismes hiérarchique et réciproitaire caractérisent respectivement l'entreprise publique et l'association.

Les structures de gouvernance sont aussi définies par les modalités par lesquelles les dirigeants rendent des comptes, c'est-à-dire les conventions d'imputabilité. Dans l'entreprise lucrative, les dirigeants sont responsables devant les propriétaires-actionnaires (imputabilité capitaliste), alors que dans les entreprises publiques, les dirigeants qui reçoivent une délégation des autorités politiques sont soumis indirectement à une forme de contrôle

démocratique et sont de ce point de vue politiquement responsables. Dans les associations, les dirigeants sont responsables devant et rendent des comptes à l'assemblée générale des membres suivant les principes démocratiques.

Les structures de gouvernance sont enfin définies par la nature des incitations qu'elles incorporent et auxquelles les dirigeants répondent. Alors que les entreprises lucratives sont caractérisées par des systèmes d'incitations monétaires (intéressement au résultat, stock-options, etc.), les dirigeants des associations sont essentiellement motivés par des incitations axiologiques et non monétaires, même si dans certains cas des « incitations sélectives » (Olson, 1965) à la fois matérielles et symboliques existent. Les entreprises publiques sont caractérisées, quant à elles, par l'existence à la fois d'incitations monétaires et d'incitations axiologiques : il ne faut pas sous-estimer le rôle de l'adhésion à des valeurs comme celles du service public ou de l'intérêt général comme facteurs motivants des dirigeants publics.

Prises ensemble, les dimensions ou conventions qui caractérisent les structures de gouvernance des trois formes institutionnelles considérées ici dessinent des modes de gouvernance contrastés mettant en œuvre différentes conventions.

Le mode de gouvernance démocratique au sein d'organisations publiques ou non lucratives met en œuvre des principes de délibération, de coordination, de décision et de contrôle qui sont adaptés aux activités axiologiques. La définition des fins, l'allocation des moyens et l'évaluation des résultats résultent d'un processus de décision collectif où l'atteinte d'un accord sur la définition du bien commun résulte soit d'un mécanisme procédural (la définition du bien commun résulte de la mise en œuvre d'une règle de prise permettant la prise de décision collective, règle majoritaire), soit délibératif (le consensus sur la définition du bien commun est atteint au travers de la discussion). La distribution des droits de propriété, les principes de dévolution des pouvoirs, les mécanismes de coordination, les principes d'« imputabilité », les systèmes d'incitation qui caractérisent les formes publique et non lucrative permettent la mise en œuvre d'activités à finalité axiologique dans la mesure où les modes de gouvernance qui en résultent ne visent pas en premier lieu à assurer la réalisation d'un gain maximal, mais l'adéquation des activités et des moyens aux objectifs axiologiques qui sont la raison d'être de ces organisations.

Dans le cas des entreprises publiques, la propriété publique permet que les représentants de l'Etat au sein du CA garantissent la prise en compte des valeurs non monétaires (les représentants de l'Etat agissent en vertu d'un principe démocratique-politique) à côté des impératifs d'efficacité (valeurs monétaires).

Les types d'instruments d'intervention peuvent se définir le long de trois dimensions :

- coercitifs *versus* incitatifs ;
- directs *versus* indirects ;
- régulation concurrentielle *versus* régulation non concurrentielle.

Tableau 1
Structures de gouvernance et formes institutionnelles (idéal-types)

Conventions	Entreprise lucrative	Entreprise publique	Economie sociale et solidaire
Droits de propriété Droit sur les revenus (<i>residual claim</i>)	Actionnaires	Etat	Pas de porteurs des droits (association) résiduels ou découplage entre droits de propriété et décision
Décision	Pouvoir de décision en proportion de la part du capital détenue	Membres du conseil d'administration désignés par les autorités politiques	Membres du conseil d'administration élus par les membres
Mécanisme de coordination dominant	Marchande	Hiérarchique	Réciprotaire
Principes d'« imputabilité »	Capitaliste	Démocratique	Démocratique
Incitations	Monétaires	Monétaires et axiologiques	Monétaires et axiologiques

Il est en effet possible de caractériser les instruments d'intervention (Salamon, 2002) à partir de: (1) leur degré de directivité (direct ou indirect), c'est-à-dire la proportion dans laquelle la puissance publique est directement impliquée dans la mise en œuvre d'une activité d'intérêt général; (2) leur degré de coercition, c'est-à-dire le fait que les instruments restreignent ou contraignent le comportement des acteurs ou au contraire tendent à encourager ou à décourager certains comportements (incitations). A ces deux dimensions, il faut ajouter une troisième, celle des modalités de régulation, concurrentielle ou non concurrentielle. Les instruments d'intervention ont dans tous les cas pour effet de corriger les échecs du marché, mais ils peuvent le faire en reposant sur des mécanismes concurrentiels – et, dans ce cas, ils corrigent les dysfonctionnements du marché ou créent les conditions nécessaires à ce qu'une forme de marché existe – ou en mettant en œuvre des mécanismes institutionnels non concurrentiels (régulation non concurrentielle).

Croisant ces trois dimensions, on obtient la typologie suivante d'instruments d'intervention.

Tableau 2
Types d'instruments d'intervention (idéal-types)

		Concurrentiel	Non concurrentiel
Direct	Coercitif	Régulation des entrées, prix; produits; qualité	Administration publique; assurance publique
	Incitatif	Quasi-marché; contrats	Propriété publique
Indirect	Coercitif	Chèques-service	Régulation tutélaire
	Incitatif	Régulation incitative; incitations fiscales	Système de paiement par une tierce partie

Les types de coordination institutionnelle en matière d'élaboration des politiques publiques peuvent s'ordonner le long de deux dimensions :

- moniste *versus* pluraliste ;
- informel *versus* formel.

Les arrangements institutionnels pluralistes impliquent qu'une pluralité d'acteurs soit partie prenante des processus d'élaboration des politiques publiques, alors que les arrangements institutionnels de type moniste privilégient un acteur.

Les processus d'élaboration des politiques publiques qui sont de nature informelle et qui privilégient un type d'acteur peuvent être qualifiés de technocratiques. C'est le cas, par exemple, lorsque les fonctionnaires d'un ministère définissent les objectifs et modalités d'action publique dans un champ d'activité en se reposant sur les analyses et informations fournies par les décideurs d'une firme ou d'une administration publique.

Les arrangements institutionnels de type corporatiste (Streek et Schmitter, 1991) caractérisent les liens établis entre l'Etat et la société par le biais de la participation privilégiée de certains intérêts organisés ainsi que par le jeu de collaborations exclusives et d'intérêts mutuels alliant une organisation représentative et la puissance publique.

Les arrangements institutionnels de type pluraliste, au contraire, ne donnent pas de monopole à une organisation représentative et supposent que plusieurs organisations représentatives de différents intérêts soient en concurrence. Les réseaux de politique publique (Rhodes, 2001) qui sont informels et autorégulés par les acteurs illustrent cette forme institutionnelle d'élaboration des politiques publiques.

Le partenariat institutionnalisé suppose, quant à lui, la présence d'un cadre formel et une forme de régulation par la puissance publique. Ce type d'arrangement institutionnel associe les acteurs pertinents dans un champ de politique publique au processus d'élaboration des interventions publiques.

Tableau 3
Types de coordination institutionnelle (idéal-types)

	Moniste	Pluraliste
Informel	Technocratie	Réseaux de politique publique
Formel	Corporatisme	Partenariat institutionnalisé

Prises ensemble, ces trois dimensions, type d'acteur, type d'instrument d'intervention et type de coordination institutionnelle, définissent un régime de gouvernance. Il est possible de distinguer quatre idéaux-types de ces régimes de gouvernance (*tableau 4*).

La gouvernance publique n'implique que des acteurs publics, se fonde sur l'administration directe et la propriété publique et recourt à la technocratie pour l'élaboration des interventions publiques. Le meilleur exemple de ce type de gouvernance est celle qui a caractérisé traditionnellement

Tableau 4
Types de régimes de gouvernance (idéa-types)

	Gouvernance publique	Gouvernance corporative	Gouvernance concurrentielle	Gouvernance partenariale
Forme institutionnelle des acteurs	Publique	Publique Economie sociale et solidaire	Publique Publique Lucrative Economie sociale et solidaire	Lucrative Economie sociale et solidaire
Mise en œuvre des politiques	Administration publique; propriété publique	Régulation tutélaire; tierce partie	Contrats; régulation incitative	Régulation des prix; produits; qualité
Elaboration des politiques	Technocratie	Corporatisme	Réseaux de politique publique	Partenariat institutionnalisé

le secteur dit des services publics en France. La gouvernance corporative suppose que la puissance publique donne un monopole de représentation et de mise en œuvre à une organisation parapluie représentative des intérêts organisés. Les interventions sont mises en œuvre par le recours à des instruments coercitifs, à des financements publics et à des formes de régulation non concurrentielle. Une telle gouvernance est exemplifiée par les arrangements institutionnels qui caractérisent la fourniture de services sociaux et de santé en Allemagne. Avec la gouvernance compétitive, les autorités publiques interviennent afin de créer ou de réguler par le jeu d'instruments incitatifs un marché. Tandis que la gouvernance concurrentielle repose sur des mécanismes de marché, la gouvernance partenariale met en œuvre des mécanismes de régulation de type politique (négociation, délibération) et utilise des instruments directs et coercitifs d'intervention. Il est clair que ces régimes de gouvernance sont des idéaux-types et que les arrangements institutionnels dans un champ d'intervention donné mixent à des degrés variables, généralement du fait d'une sédimentation historique des interventions, plusieurs de ces régimes. Cette typologie rend cependant possible, en identifiant les formes hybrides, de caractériser de façon empirique des régimes sectoriels, territoriaux ou nationaux.

C'est le régime de gouvernance partenariale qui correspond à ce que les auteurs qui se font les avocats de la « nouvelle gouvernance » ont en tête lorsqu'ils affirment que le rôle de la puissance publique qu'implique l'idée de gouvernance n'est pas celui d'une autorité hiérarchique commandant et contrôlant, mais celui d'un facilitateur qui exerce un leadership et qui collabore comme partenaire au sein d'un réseau d'acteurs. L'intérêt de distinguer différents régimes de gouvernance est de souligner que, si la gouvernance partenariale constitue une modalité de l'action de la puissance publique, il existe aussi d'autres modalités telles que la gouvernance compétitive, qui sont fondées sur d'autres principes et sur une autre vision de la relation entre société civile et puissance publique. Bien souvent, dans un secteur d'activité donné, plusieurs régimes de gouvernance, fruits d'une

sédimentation des politiques publiques, se superposent et régulent l'activité des acteurs. La pluralité des régimes de gouvernance conduit à ce que, si pour certains aspects de l'intervention publique dans un domaine considéré les acteurs de la société civile sont partenaires de la puissance publique, ils deviennent sous-traitants, fournisseurs et sont en concurrence avec d'autres opérateurs pour d'autres aspects de l'intervention publique. A cette complexité « horizontale » des modes d'intervention publique s'ajoute une complexité « verticale ». En effet, à la pluralité des régimes de gouvernance locale s'ajoute la pluralité des régimes de gouvernance caractérisant l'intervention des autorités publiques à chaque échelon de l'organisation territoriale : départemental, régional, national, européen. La mise en œuvre d'une gouvernance partenariale conduit à substituer au traditionnel face-à-face entre l'administration centrale et l'administration locale un système de relation complexe entre les différents acteurs et les différents niveaux de gouvernance. Cette complexité accrue nécessite l'amélioration de la coordination entre les administrations et les acteurs opérant à un niveau donné, national, régional, local, mais aussi la mise en place d'une coordination entre les niveaux de gouvernance. La gouvernance partenariale locale est avant tout une coordination horizontale entre les acteurs publics, lucratifs et ceux de l'économie sociale et solidaire. Cependant, la mise en œuvre d'une gouvernance partenariale suppose aussi la coordination verticale, qui risque de se produire au détriment de la coordination horizontale.

Conclusion

Le discours de la « nouvelle gouvernance » traduit une transformation des modes d'intervention des politiques publiques en direction d'un partenariat entre puissance publique et réseaux d'acteurs, notamment ceux de la société civile. Le rôle des autorités publiques est conçu non pas en termes d'exercice d'un pouvoir coercitif, mais en termes de coordination et d'incitation supposant l'établissement d'une interface et de multiples partenariats entre la société civile et la puissance publique. Le local apparaît comme le lieu privilégié de la mise en œuvre d'une telle gouvernance, à la fois parce qu'il constitue l'espace des coordinations horizontales entre acteurs et parce que le territoire est devenu un facteur de production et de compétitivité. La « nouvelle gouvernance » comme la valorisation du « capital territorial » supposent l'existence et la valorisation d'un capital social ainsi que le développement de lieux institutionnels où la démocratie participative puisse s'exercer. De ce point de vue, parce qu'elles constituent des espaces d'engagement civique et de participation citoyenne, les organisations de l'économie sociale et solidaire jouent un rôle central dans la mise en œuvre des processus de gouvernance et de valorisation du territoire. Cependant, le discours et les pratiques de la gouvernance partenariale ne constituent ni les seuls paradigmes ni les seules pratiques de gouvernance. L'analyse en

termes de régimes de gouvernance a permis de montrer, d'une part, la complexité des problèmes de coordination, mais aussi l'existence d'un paradigme qui tend à devenir hégémonique, celui de la gouvernance concurrentielle. Si le paradigme de la gouvernance partenariale rencontre les valeurs de l'économie sociale et solidaire, cela ne doit pas masquer le fait que la majeure partie de la « modernisation » des modes d'intervention publique s'effectue par le jeu de l'extension des mécanismes de régulation marchands. ●

Bibliographie

- Carroll, T. F.** (2001), *Social capital, local capacity building and poverty reduction*, Social Development Papers, n° 3, Asian Development Bank.
- Coleman J. S.** (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of sociology*, 94.
- Eggertsson, T.** (1990), *Economic behavior and institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Enjolras, B.**, 2000, "Coordination failure, property rights and nonprofit organisations", *Annals of public and cooperative economics*, 71-3: 347-374.
- Granovetter, M.** (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of sociology*, 78: 1360-1380.
- Granovetter, M.** (1974), *Getting a job*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Habermas, J.** (1996), *Between facts and norms*, Cambridge, MIT Press.
- Hill, M.** (1997), *The policy process in the modern state*, Harlow, Prentice Hall.
- Leach, R. et Percy-Smith, J.** (2001), *Local governance in Britain*, London, Palgrave.
- Lin, N.** (1982), *Social capital*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Monnier, L. et Thiry, B. (eds)** (1997), *Mutations structurelles et intérêt général*, Paris, De Boeck.
- OECD** (2001), *Territorial outlook*, Paris, OECD.
- Olson, M.**, 1965, *The logic of collective action*, Cambridge M. A., Harvard University Press.
- Putnam, R. D.** (1993), *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R. D.** (1995 a), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of democracy*, 6 : 1, 65-79.
- Putnam, R. D.** (1995 b), "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America", *Political Science et Politics*, 4, 664-683.
- Putnam, R. D.** (2000), *Bowling alone*, New York, Touchstone.
- Rhodes, R. A. W.** (1997 ; 2001), *Understanding governance*, Buckingham, Open University Press.
- Salamon, L. M. (ed.)** (2002), *The tools of government*, Oxford, Oxford University Press.
- Streeck, W. et Schmitter, P. C.** (1991), "Community, market state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order", in Thompson G. J. et al. (eds), *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*, London, Sage.
- Wasserman, S. et Faust, K.** (1994), *Social network analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.