

Petit pays et gouvernance

Par **Joseph-Yvon Thériault**, professeur de sociologie, Université d'Ottawa • jtheriau@uottawa.ca

Le présent numéro s'intéresse aux nouvelles formes de gouvernance qui se sont déployées, particulièrement au cours des vingt dernières années, dans six « petits pays » européens : la Belgique, l'Irlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Suisse. Ainsi, deux thèmes regroupent les interrogations inhérentes au présent numéro, ceux de la « gouvernance » et de « petits pays ». Nous nous arrêterons quelque peu sur chacun des deux termes avant de présenter quelques grands constats qui ressortent des analyses proposées.

■ DE GOUVERNEMENT À GOUVERNANCE

Le concept de gouvernance peut être rapidement présenté. Au contraire de la notion de « petits pays » ou encore de « petites sociétés », sur laquelle nous reviendrons, c'est un concept largement utilisé aujourd'hui dans les sciences sociales. Comme le rappellent Sundström et Jacobsson dans leur description du processus d'encastrement étatique (*embedded State*) ayant eu cours en Suède au cours des dernières années, « l'idée d'un passage de gouvernement à gouvernance est une constante des recherches contemporaines sur l'État depuis un bon moment déjà ». Les six contributions du présent volume utilisent d'ailleurs la notion de gouvernance d'une manière assez similaire.

Au total, trois dynamiques peuvent résumer l'utilisation faite dans les pages qui précèdent du procès de gouvernance, dynamiques qui recourent largement le sens qu'a pris dans la littérature contemporaine un tel concept.

Complexité

Tout d'abord, la « complexité » : la gouvernance vise à adapter la gestion des sociétés à une réalité de plus en plus complexe. Comme le rappelle Ulrich Beck dans *La société du risque*, il n'est plus possible aujourd'hui d'envisager un problème à partir d'une rationalité ou d'un centre unique¹. Quel que soit le sujet – développement économique, technologie, environnement, voire identité –, chacune de ces questions transcende la possibilité de saisir sa complexité du point de vue de sa rationalité inhérente. Toute analyse doit dès lors tenir compte de son intégration plurielle à un univers complexe. Cela s'avère particulièrement vrai en regard du postulat de souveraineté au cœur du développement de l'État moderne depuis cinq siècles. Une conception stato-centrique des politiques publiques ne rendrait plus bien compte de la complexité des acteurs qui participent à sa définition. La mondialisation, en dénationalisant les risques sous l'effet du développement de la science et de la mobilité des capitaux, deux processus dont l'universalisation s'est récemment radicalisée, a exacerbé cette complexité et par le fait ébranlé les prétentions de l'État-nation à la souveraineté.

Horizontalité

Cette complexité appelle un passage de la verticalité à l'« horizontalité » dans la gouvernance des sociétés. Il s'agit de la deuxième caractéristique associée à la gouvernance. L'expression de « gouvernement à gouvernance » prend ici tout son sens. Le gouvernement fait appel à une gestion centralisée, en silo, se rapportant à un centre. La gouvernance renvoie à un fonctionnement horizontal, en réseau, où chaque problème s'autonomise, se particularise, tout en

¹ Ulrich Beck (2003). *La société du risque*, Paris, Aubier.

s'étendant par ailleurs, de manière à pouvoir contenir la multiplicité des facteurs qui lui sont inhérents. L'horizontalité, c'est ce que Geneviève Nootens a récemment appelé « le multiscalaire² », une sorte de « gouvernementalité » à géométrie variable mais dont la constante demeure la capacité des réseaux à s'affranchir des silos.

Ce processus d'horizontalité n'est pas uniquement mondialisé – propre à des réseaux qui s'internationalisent par rapport aux catégories de gestion de l'État national –, il est aussi un processus interne à l'État contemporain qui se manifeste par l'intégration d'enjeux et d'acteurs habituellement exclus des processus décisionnels propres aux silos étatiques. C'est ce qui distinguerait d'ailleurs la décentralisation hiérarchique, propre à la gestion hiérarchique, qui ne serait qu'une décentralisation d'une ligne de pouvoir, à la gouvernance locale où des pouvoirs publics s'autonomisent tout en s'ouvrant – notamment par des partenariats – à de multiples acteurs sociaux.

Partenariat

Le « partenariat », troisième notion inhérente à la gouvernance, est présente partout dans les expériences analysées ici. La claire distinction privé/public, comme celle d'État/société civile s'estompent dans l'idée de gouvernance. La complexité et l'horizontalité signifient justement que le gouvernement ne peut se réduire à la chose publique ou à l'État, mais doit s'intégrer au privé et à la société civile. Il ne s'agit pas ici d'une privatisation comme l'annonçait la vague libérale des années 1980, mais justement d'un nouveau lieu de gouvernance où l'ensemble des acteurs « gouverne » en partenariat, c'est-à-dire en brouillant les distinctions classiques du privé et du public, de l'État et de la société civile. La gouvernance ne serait pas un anti-étatisme, mais un État autre, un État partenaire.

■ « PETITS PAYS »

Si la gouvernance est un concept aujourd'hui relativement bien circonscrit, il n'en est pas de même, comme nous l'avons déjà rappelé, pour celui de

« petit pays ». C'est évidemment « petit » qui pose problème dans une telle expression. Certes, dans un premier temps, il faut le comprendre dans son sens littéral, un peu comme la Banque mondiale a développé des programmes particulièrement adaptés aux petits États dont les besoins et les ressources seraient différents des grands. Il s'agit ici d'une mesure essentiellement démographique : un petit pays est, comparativement à d'autres, un pays qui possède une faible population. La Belgique, l'Irlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Suisse – les petits pays faisant l'objet d'un texte dans ce numéro – ont chacun une population ne dépassant pas les dix millions d'habitants, ce qui est « petit » en regard des grandes puissances européennes comme l'Allemagne, l'Angleterre, la France, l'Italie, l'Espagne.

Mais cette première définition est purement factuelle, elle ne fait pas de l'idée de « petit pays » un concept ayant une valeur heuristique. D'ailleurs, les petits pays dont nous faisons mention ici ne démontrent pas un manque de ressources. Au contraire, ce sont des pays qui, tant à l'échelle européenne que mondiale, ont relativement bien réussi leur adaptation à la « nouvelle économie ». Dans le cas du « miracle » irlandais notamment, on a même assisté à l'inversion du sous-développement chronique qui caractérisait cette société depuis des siècles. Cela ne veut pas dire pour autant que les petits pays soient mieux outillés pour affronter les nouveaux enjeux de l'économie globalisée. Pour ne rester que dans le paysage européen, les petits pays de l'Europe centrale (Serbie, Bulgarie, Macédoine, Slovaquie), tout comme la Grèce d'ailleurs, restent largement à l'échelle européenne des pays à faible développement.

Il y a toutefois une autre manière, plus analytique, d'appréhender l'idée de « petit pays ». Pour en expliquer le sens, on fera un détour qui, à première vue, peut paraître étrange dans une revue vouée aux sciences de l'administration publique. Ce détour est celui de l'analyse littéraire. On se référera tout particulièrement au concept de « littérature mineure » que Deleuze et Guattari ont développé, en référence à la notion de « petites nations » évoquée par Kafka, au début du XX^e siècle, pour parler tant de son expérience

² Geneviève Nootens (2004). *Désenclaver la démocratie*, Montréal, Québec-Amérique.

d'écrivain de langue allemande à Prague que de l'expérience de la littérature juive de l'Europe de l'Est³. Pour Kafka, ces écrivains faisaient un usage « mineur » de la langue. Il ne s'agissait toutefois pas d'une littérature mineure dans le sens littéral de petit, mais d'une attitude particulière en regard de l'usage de la langue, d'« étranges usages mineurs » précisait-il. C'est en raison de leur appartenance à une littérature dont les créneaux étaient largement fixés à l'extérieur de leur univers sociétal que ces écrivains étaient ainsi contraints d'effectuer ces « étranges usages mineurs ».

Parce que la langue qu'il utilise est « déterritorialisée » (ses références principales étant largement définies à l'extérieur de sa petite nation), l'écrivain des « petites nations » doit toujours expliquer son positionnement par rapport au lieu d'où il parle. Tout devient ainsi immédiatement politique. Impossible dans ces conditions de tenir un discours individuel. Dans les petites nations, l'écriture acquiert *de facto* la valeur d'une énonciation collective. Ici, l'adjectif « petit » prend moins le sens descriptif d'une réalité empirique que celui d'une attitude particulière en rapport à sa société et à son extérieur: « Kafka dit précisément qu'une littérature mineure est beaucoup plus apte à travailler la matière » (p. 33).

Milan Kundera a récemment utilisé dans un sens politico-identitaire cette notion de « petites nations » issue de l'univers littéraire. Comme pour Kafka, Kundera définira même la *Mittel Europa*, comme le terreau par excellence des « petites nations », nations vouées à une interminable inquiétude en raison de leur enclassement entre les grandes puissances européennes⁴. Les petites nations sont des univers culturels fragiles en raison du caractère non hégémonique de leur culture. Elles peuvent mourir et elles le savent. Elles ont une conscience de la fragilité de leur destin historique. Pour reprendre les mots de Kafka, elles doivent travailler plus fortement la matière de leur identité... en faire un usage mineur.

Être d'un petit pays, c'est donc vivre continuellement l'expérience de la précarité, dans des sociétés non hégémoniques, c'est-à-dire des sociétés dont les institutions, qu'elles soient politiques, culturelles ou économiques, ne définissent pas l'ordre du monde. Sociétés non hégémoniques également dans l'ordre du savoir car les connaissances qu'elles produisent n'acquièrent pas une reconnaissance universelle immédiate, ne sont pas spontanément acceptées comme un patrimoine de l'humanité. Ce qui veut dire en outre que la « petite société » doit toujours non seulement justifier ses choix et ses projets, mais aussi son existence même. Ce qui est normal dans la « grande société », ce qui va sans dire, ce que nul n'a besoin de rendre explicite – des formes de politesse au modèle de gouvernance en passant par la langue –, doit au contraire se normaliser, se dire, s'expliciter, se travailler⁵ dans la petite société.

« Petits pays », « petites sociétés », « petites nations », « petites cultures », « littérature mineure », ce qui nous intéresse ici, c'est moins la magnitude du phénomène que la position épistémologique, paradigmatique, que la « petitesse » impose. Regarder le monde à partir du « petit », c'est voir la réalité à partir de l'autre bout de la lorgnette, ce qui grossit la réalité, rendant lisible des rapports sociaux difficiles à voir à partir des sociétés hégémoniques. Les « petits pays » sont ainsi de formidables révélateurs de processus sociaux. Et cela à double titre : participant d'une part d'un univers dont ils ne sont pas les principaux définisseurs de sens, ils doivent travailler plus à fond leur société pour rendre intelligibles et adaptables des modèles sociaux souvent « importés » ; parce que, d'autre part, ils voient le monde à partir d'une expérience non hégémonique, ils rendent mieux visibles certains processus de globalisation.

³ Gilles Deleuze et Félix Guattari (1975). *Kafka, pour une littérature mineure*, Éditions de minuit, p. 29 et ss.

⁴ De Milan Kundera, voir : « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », 1983 ; *Les testaments trahis*, 1993. Alain Finkielkraut reprend cette analyse pour l'Europe centrale et le Québec dans *L'ingratitude. Conversations sur notre temps*, 1999.

⁵ Voir pour un développement plus long de l'idée de petites sociétés : Jacques Boucher et Joseph-Yvon Thériault (dir.) (2005). *Petites sociétés et minorités nationales*, Québec, PUQ.

■ PETITS PAYS ET GOUVERNANCE

La gouvernance, avons-nous rappelé, est devenue une expression largement utilisée pour rendre compte des modalités neuves de gouvernement des sociétés humaines dans un univers mondialisé, définies principalement par la complexité, l'horizontalité et le partenariat. C'est une forme nouvelle de «gouvernementalité» qui brouille les divisions classiques de l'intérieur et de l'extérieur (national/international), mais aussi du privé/public, de l'État et de la société civile. Le présent numéro veut rendre compte de cette expérience à partir de la perspective de «petit pays», c'est-à-dire comprendre la gouvernance, non à partir des lieux où elle est habituellement pensée – le monde, les grandes sociétés –, mais dans des espaces non hégémoniques qui en font un usage mineur.

Qu'en est-il exactement? Les textes du présent numéro ne dégagent pas un modèle de gouvernance inhérent aux petits pays, ils décrivent plutôt des expériences diversifiées au sein de six petits pays. La valeur des analyses est avant tout heuristique. Ces expériences permettent de rendre plus visible l'effet des processus de globalisation au sein des États-nations et le travail intérieur de réorganisation des acteurs sociopolitiques que ces processus impliquent – c'est du moins le pari de la notion de petits pays. Elles permettent aussi de mieux dégager les impasses ou, si l'on veut, les défis du passage de gouvernement à gouvernance.

Dans les analyses qui précèdent, trois facteurs apparaissent particulièrement saillants. Ce sont, insistons encore une fois, des enjeux que nous croyons inhérents à toute forme de gouvernance mais qui sont plus visibles, plus travaillés, en raison de la «petitesse» des sociétés qui doivent mieux travailler la matière pour s'y adapter.

Permanence de la culture politique nationale

Le premier a trait à la permanence d'une culture politique nationale. Certes, la gouvernance interpelle la centralité de l'État nation comme lieu par excellence de la souveraineté et du gouvernement, centralité particulièrement probante dans la régulation providentialiste, mais inhérente à la politique moderne depuis les traités de Westphalie au XVII^e siècle. Partout, cependant, cette réorganisation, qui ne recoupe plus

toujours les frontières étatiques, s'appuie sur de vieilles catégories sociopolitiques, précédant même l'État-providence et caractéristiques de l'histoire particulière de chacun de ces petits pays. Ainsi, si la gouvernance interpelle la souveraineté nationale, elle ne met pas pour autant fin à l'existence de cultures politiques nationales. Ce sont encore ces dernières qui structurent de manière différenciée les modèles de gouvernance.

Ainsi, la gouvernance suisse s'est appuyée sur son ancienne tradition décentralisatrice en utilisant les communes urbaines et les cantons pour assurer son passage de gouvernement à gouvernance. La Belgique a restructuré son État autour de régions et de communautés linguistiques au cœur de l'histoire de la Belgique et cela même avant sa structuration en État. L'Irlande, de tradition moins décentralisatrice, a reconstitué au sein des partis politiques de nouvelles alliances conservant par le fait même dans son modèle de gouvernance un rôle plus central au Parlement. La Suède, la Norvège et le Danemark ont, finalement, donné plus de pouvoir aux organismes qui étaient déjà au centre du modèle providentialiste nordique, tout en souhaitant rapprocher ces administrations, devenues plus autonomes, des citoyens et des usagers. Voilà autant de modèles différenciés d'une gouvernance qui épousent les contours d'une culture politique nationale!

Un néo-corporatisme

Le second trait généralement révélé par l'expérience de gouvernance de ces petits pays est le déploiement d'un néo-corporatisme. J'emploie ici néo-corporatisme dans le sens d'un pouvoir politique exercé par des corps intermédiaires par différenciation d'une représentation politique s'appuyant sur des individus citoyens. Le néo-corporatisme «nouveau genre» se distingue de l'ancien, particulièrement celui présent dans les agencements propres à l'État-providence, par le caractère flou des agents que chaque catégorie représente. Il ne s'agit plus de corps intermédiaires représentant des catégories sociologiques bien définies (la classe ouvrière, le patronat, etc.), mais de catégories complexes, multifonctionnelles, en mode partenarial, structurées horizontalement.

Ainsi, la volonté de mieux arrimer la décision politique à la société civile et à l'individu citoyen s'accompagne d'un brouillage des catégories dorénavant responsables de la gouvernance. L'inscription plus directe de l'individu dans la gestion publique se paie d'une perte de lisibilité politique. Même si, dans le cas de la Norvège, Enjolras récuse l'expression néo-corporatiste, en préférant parler du passage vers une « gouvernance compétitive et partenariale », nul doute que ce qu'il décrit participe d'une incorporation de la participation citoyenne, de cet éclatement des lieux de décisions politiques dans des organismes en continuel mouvement, rendant ainsi plus difficile la lecture d'ensemble du processus. D'ailleurs, précise-t-il, « la pluralité des niveaux et des organes de décision conduit quant à elle à une perte de vision d'ensemble et de cohérence des décisions de politique publique. »

Un déficit démocratique

Le troisième trait que l'on retrouvera en filigrane de ce dossier touche la question de la démocratie. Cette question est omniprésente, quoique pas toujours de manière explicite. La gouvernance s'intéresse aux nouvelles formes de gestion publique, mais cet intérêt porte plus sur la « gouvernementalité » – l'administration des choses –, que sur la démocratie, prise ici dans le sens de l'organisation de la vie politique. Certes l'administration de la chose publique est aussi affaire de démocratie. D'ailleurs, la gouvernance est partout associée avec l'idée d'une démocratie plus participative, plus directe. Il s'agit littéralement de multiplier les lieux de gouvernement de façon à y faire participer un plus grand nombre d'acteurs de la société civile. Tel est l'objectif de la localisation horizontale du pouvoir ou encore des multiples partenariats.

Si la démocratie participative apparaît sortir vivifiée du passage de gouvernement à gouvernance, il n'en est pas de même pour la démocratie politique. J'entends par démocratie politique l'organisation de la vie politique autour du débat d'idées ou du combat politique. La démocratie politique a été structurée jusqu'à présent autour de l'organisation d'un espace public représentatif (les Parlements, la presse, les grands partis politiques, etc.) qui visait à créer les conditions du débat politique. L'intérêt

pour la gouvernance déplace le questionnement de la démocratie représentative à la démocratie participative. La gouvernance en réseau accentue cette perte d'intérêt pour la démocratie politique en misant sur une participation citoyenne en deçà ou au-delà des frontières politiques de l'État-nation. Les études de ce numéro confirment cette tendance, car elles s'attachent plus à la gouvernance de la société qu'à sa politisation. Elles révèlent un déficit de démocratie politique.

Comme le suggère Ove K. Pedersen dans son article sur le Danemark, il est possible que la négociation généralisée qu'impliquent les nouvelles formes de gouvernance soit généralisatrice d'une croissance de la réflexivité discursive – *an institutional learning*. On a souligné par ailleurs – dans le cas de l'Irlande – que la gouvernance peut s'arc-bouter à la vie parlementaire, donc à la démocratie représentative. Mais, de façon générale, les auteurs sont assez unanimes pour souligner comment les nouvelles formes de gouvernance s'accompagnent d'un déficit démocratique.

Les nouveaux lieux de puissances politiques, fragmentés, complexes, à déploiement horizontal, trans-étatiques, brouillant les frontières entre le public et le privé, entre l'État et la société civile, sont encore en quête de légitimité politique.