



**HAL**  
open science

## De la gouvernance

Yvon Pesqueux

► **To cite this version:**

| Yvon Pesqueux. De la gouvernance. 2015. halshs-01247797

**HAL Id: halshs-01247797**

**<https://shs.hal.science/halshs-01247797>**

Preprint submitted on 2 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Yvon PESQUEUX**

**CNAM**

**Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »**

**292 rue Saint Martin**

**75 141 Paris Cédex 03**

**Tél 01 40 27 21 63**

**FAX 01 40 27 21 55**

**E-mail [yvon.pesqueux@lecnam.net](mailto:yvon.pesqueux@lecnam.net)**

**site web [lirsa.cnam.fr](http://lirsa.cnam.fr)**

# De la gouvernance

## Introduction<sup>1</sup>

Ce chapitre va proposer les contours d'une renouvellement de la conception de l'action organisée, conception qui s'est développée à partir des années 90 où, comme dans les conceptions qui précède, le marché est considéré comme « cité juste », conception qui fonde les contours de la gouvernance aujourd'hui, aussi bien dans les institutions publiques que dans les organisations privées et c'est aussi ce qui fonde la référence à la privatisation. Ce débat est pour partie achevé (du moins pour ce qui concerne la *Corporate Governance*). Par contre, la notion connaît depuis un usage extensif dont il sera aussi question dans ce texte. Difficile de parler de gouvernance sans évoquer ses liens étroits avec la notion de régulation, la gouvernance étant l'expression d'un régime de gouvernance.

## Focus : Propriété et propriétéarisme

Avec la gouvernance, la question de la propriété est essentielle et c'est Marx et ses commentateurs qui ont initié la réflexion à ce sujet. Rappelons que sans référence à la propriété, il serait difficile d'entreprendre (au sens de « prendre entre »).

Si l'on en revient aux prémisses du droit de propriété au sens moderne du terme, ce sont les révolutions (anglaise de 1688, américaine de 1776 et française de 1789) qui fondent la référence. Les commentaires du régime des enclosures effectués par K.Marx sur la situation anglaise sont majeurs, ce régime concernant les autres pays d'Europe Occidentale compte tenu des spécificités institutionnelles qui sont les leurs (cf. les articles de K. Marx de 1842 – 1843 dans la *Rheinische Zeitung* à propos des débats sur la loi relative au vol de bois).

---

<sup>1</sup> Les éléments de ce texte se réfèrent à Y. Pesqueux, *Gouvernance et privatisation*, PUF, collection « politique éclatée », Paris, 2007

Le débat a été marqué en France, durant la Révolution, par la position de Robespierre (discours du 10 mai 1793) sur une « économie politique populaire » quant à la primauté d'un droit à l'existence (droit naturel universel où la liberté se définit comme la propriété de soi-même) construit sur le droit de propriété (droit universel et droit positif en même temps, la propriété étant donc de source politique). Ce droit à l'existence est rendu possible par l'exploitation de « biens communs » (qui s'explique par le cadre de l'agriculture vivrière de l'époque). C'est bien en cela que la propriété privée fonde la lutte des classes entre ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas, la propriété privée venant joindre usus, fructus et abusus. Le droit de propriété est ainsi considéré comme supérieur au droit coutumier, reflet de la propriété communaliste centré sur l'usus et le fructus. Il permet de faire de l'Etat une somme de rapports contractuels, le contractualisme apparaissant en dualité du propriétaire. La propriété est ramenée à la possession et fonde son caractère « insocial » de même que le droit à la force pour la défendre. Le droit de propriété se décline sur trois registres : le droit de propriété *stricto sensu*, le volet droit de la possession et celui du droit d'usage. Avec cette réduction de la propriété à la possession, on passe de la perspective de la loi commune à celle du droit privé, à la césure « public – privé » et donc aussi à la césure « société politique – société civile ». C'est donc au regard du droit à l'existence que la propriété se trouve être source de la souveraineté et fondatrice de la puissance publique. Comme l'indique Marx, « *l'intérêt privé se considère comme le but ultime du monde. Si le droit ne parvient pas à réaliser ce but ultime, il est donc un droit contraire à son but. Un droit préjudiciable à l'intérêt privé est alors un droit aux conséquences préjudiciables. Les bons motifs vaudraient-ils mieux que les conséquences préjudiciables ? L'intérêt ne pense pas, il calcule. Les motifs sont ses chiffres. Le motif est un mobile pour la suppression des fondements du droit, et qui pourrait douter que l'intérêt privé n'avance dans le but de multiples mobiles. La valeur du motif réside dans la souplesse opportune avec laquelle il parvient à soustraire le fait objectif et à se bercer, lui est les autres, de l'illusion que ce n'est pas la bonne cause qu'il convient de méditer, mais que la bonne idée suffit dans une mauvaise cause* »<sup>2</sup>.

La grande organisation hérite de cela, la gouvernance résultant du choix partial d'un droit positif (privilegiant usus, fructus et abusus) par rapport au droit naturel (usus et fructus). C'est en cela que la conception disciplinaire de la gouvernance fonde la supériorité du fructus et abusus, droit des actionnaires, sur l'usus, activité des managers, ce propriétaire possessif de l'actionnaire étant considéré comme une propriété « impersonnelle », la gouvernance fondant l'argument de la supériorité de la société civile sur la société politique. La société civile est, rappelons-le, le lieu de l'expression des intérêts privés, l'intérêt dont il est question ici étant celui de l'actionnaire, c'est-à-dire une des figures de la société civile.

Une conséquence majeure provient de la tension entre propriété privée (dont la propriété personnelle n'est qu'un archétype, même s'il est important, en concevant l'essence de la propriété comme extension de la personne) et propriété sociale (celle issue de la Sécurité Sociale au sens générique du terme). Au nom de « ma » propriété, j'exprime une double demande : celle de sa sanctuarisation (donc sa composante juridique) et celle d'une demande d'usus, de fructus et d'abusus. Par exemple, comme je possède un véhicule et que j'ai du temps, je suis prêt à me placer comme offreur sur une place de marché (techniquement organisable aujourd'hui) face à des demandeurs de

---

<sup>2</sup> K. Marx, *Rheinische Zeitung* du 1<sup>o</sup> novembre 1842  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

transport. J'étends par là-même, la surface de ma propriété en la projetant à la fois dans une société propriétaire et une société entrepreneuriale par nature.

Au terme de ce débat, il est important de souligner que la propriété individuelle ne peut être confondue avec la propriété privée et aussi que l'individualisation de la propriété diffère de la privatisation.

## I. Gouvernance et gouvernementalité

Le recouvrement d'un libéralisme politique par un libéralisme économique conduit aujourd'hui à la construction d'un véritable dogme qui tire sa force du projet d'une utopie de la profusion, d'une confusion des valeurs morales et politiques (celles qui sont associées au « bien » et au « juste ») avec les valeurs économiques (qui sont elles liées au couple « utilité – rareté ») et de la séduction qui opère au travers de l'incantation accordée à la richesse. **M. Foucault**<sup>3</sup> interprète cette trilogie à partir de la « **véridiction des marchés** », la « **limitation par le calcul de l'utilité gouvernementale** » et la « **position de l'Europe comme région à développement économique illimité par rapport à un marché mondial** ».

Mais il prend soin<sup>4</sup> de bien tracer les contours de ce dont il s'agit quand on parle de « gouverner », d'abord à partir des significations qui lui ont été données entre le XIV<sup>e</sup> et le XVII<sup>e</sup> siècle : au sens matériel de faire avancer les choses ou d'avancer soi-même, au sens d'entretenir de donner sa subsistance, au sens moral de conduire quelqu'un compte tenu de la conception d'un Etat où l'on gouverne les gens mêmes s'ils sont gouvernés indirectement au moyen des choses. Mais il rappelle aussi une origine de la notion dans un Orient pré-chrétien avec la double dimension de l'organisation d'un pouvoir et de la direction des âmes au regard de la figure du berger dont le pouvoir s'exerce dans le mouvement du troupeau, pouvoir qui est fondamentalement bienfaisant, ce pouvoir étant un pouvoir de soin. Le pouvoir du pasteur se manifeste alors dans un devoir et une tâche d'entretien. Ce pouvoir est individualisant dans la mesure où pas une brebis ne doit lui échapper (*Omnes et singulatim* – avoir l'œil sur tout et avoir l'œil sur chacun, paradoxe du pouvoir du berger).

Parler de gouvernance, c'est aussi nécessairement se référer à une conception du sujet dans l'organisation, conception qui rende « pensable » à la fois la socialité et le gouvernement. Pour préciser ce dont il s'agit, quand on parle de gouvernance, rappelons, avec M. Foucault, le terme de « gouvernementalité » en mentionnant ce qu'il voulait souligner quand il cotait l'apparition de la gouvernementalité au XVI<sup>e</sup> siècle. En effet, pour se confronter aux problèmes de pouvoir, à la différence de Machiavel, il met en avant, non pas une problématique de l'ordre mais une problématique du conditionnement. « *Par ce mot de « gouvernementalité », je veux dire trois choses. Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la*

---

<sup>3</sup> M. Foucault, « Leçon du 24 janvier 1979 », *Naissance de la biopolitique*, Gallimard – Seuil, collection « Hautes Etudes », Paris, 2004, p. 62

<sup>4</sup> M. Foucault, *Sécurité, territoire et population – Cours au Collège de France 1977-1978*, Gallimard & Seuil, collection « hautes études », Paris, 2004

population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. Par « gouvernementalité », j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le « gouvernement » sur tous les autres : souveraineté, discipline ; ce qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs. Enfin, par gouvernementalité, je crois qu'il faudrait entendre le processus ou, plutôt, le résultat du processus par lequel l'Etat de justice du Moyen Age, devenu au XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles Etat administratif, s'est trouvé petit à petit « gouvernementalisé »<sup>5</sup>. L'Etat de justice est celui du développement de la loi, l'Etat administratif celui du développement des règles et des disciplines et M. Foucault ajoute, pour le monde moderne, le développement d'un Etat de gouvernement qui est défini par les rapports qui s'établissent entre une masse et un territoire. La gouvernementalité apparaît quand il s'agit de constater l'existence de pratiques politiques calculées et réfléchies. Il signale ceci autour de l'apparition et le développement de l'idée de paix perpétuelle<sup>6</sup>. A la suite des travaux de M. Foucault<sup>7</sup>, **M. de Certeau**<sup>8</sup>, reprend la différence entre « appareil » et « dispositif ». La dénomination d'« appareil » désigne des « institutions localisables, expansionnistes, répressives et légales » et celle de « dispositif » tout ce qui vit des institutions et qui permet que se « réorganise en sous-main le fonctionnement du pouvoir : des procédures techniques minuscules jouant sur et avec des détails ». Les appareils rendent compte d'un « système général de domination » et les « dispositifs » des formes de relations de pouvoir qui agissent, non pas directement sur les destinataires mais sur les actions qu'ils entreprendraient de toutes façons. A ce titre, la gouvernance serait l'appareil et l'organisation le dispositif.

Une autre entrée possible dans la question nous est fournie par **J. Rancière**<sup>9</sup> pour qui « le politique est la rencontre de deux processus hétérogènes. Le premier est celui du gouvernement. Il consiste à organiser le rassemblement des hommes en communauté et leur consentement et repose sur la distribution hiérarchique des places et des fonctions. Je donnerai à ce processus le nom de police. Le second est celui de l'égalité. Il consiste dans le jeu des pratiques guidées par la présupposition de l'égalité de n'importe qui avec n'importe qui et par le souci de la vérifier. Le nom le plus propre à désigner ce jeu est celui d'émancipation ».

La référence à la gouvernance acte une manière de parler de « nouvelles configurations politiques ». **P. Moreau Defarges**<sup>10</sup> mentionne l'existence de quatre facteurs : **la quasi universalisation d'une idéologie occidentale après la disparition du socialisme** (par référence à la liberté et l'initiative individuelles, à l'efficacité du marché), **la primauté accordée à une idéologie propriétaire, la référence à un système démocratique de gestion** (un pacte fondateur, une égalité associée à des parties prenantes venant fonder leur participation) et **l'idée de gestion d'un idéal d'abondance**. On pourrait qualifier le

<sup>5</sup> M. Foucault, *Dits et Ecrits*, Gallimard, collection « nrf », Paris, 1988, Tome III, p. 655

<sup>6</sup> E. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, Hatier poche, collection « philosophie », Paris 2007 (Ed. originale : 1795)

<sup>7</sup> M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, collection « nrf », Paris, 1975

<sup>8</sup> M. de Certeau, *L'invention du quotidien*, Arts de faire (tome I), Gallimard, Paris, 1990

<sup>9</sup> J. Rancière, *Aux bords du politique*, folio, collection « essais », Paris, 1998

<sup>10</sup> P. Moreau Defarges, *La gouvernance*, PUF, collection « Que sais-je ? », 4<sup>e</sup> édition, Paris, 2011

gouvernement dont il est question aujourd'hui comme une tension entre des règles & procédures et un sentiment de justice.

## II. La notion de gouvernance

Il est nécessaire de distinguer entre *deux conceptions de la gouvernance* :

- **La restreinte qui confine la question de la gouvernance à la représentativité et au pouvoir du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des actionnaires et à ses modalités de fonctionnement** (l'exercice d'un contrôle « effectif » des dirigeants salariés). On parlera alors de *Corporate Governance*, conception qui restreint la notion à un territoire institutionnel limité : la société anonyme cotée. Ce régime de gouvernance se focalise sur la relation « actionnaires – dirigeants » dans la perspective de « gouverner les dirigeants ». Par contre, dans la *Corporate Governance*, il n'est pas discuté, par exemple, de ce qui conduit à choisir entre centralisation et décentralisation des structures organisationnelles puisqu'il s'agit de réguler les relations entre agents et groupes d'agents organisationnels, ou encore, autrement dit, d'organiser la vie organisationnelle. Ce sont les réflexions de ce type qui vont conduire à la référence à une **gouvernance organisationnelle** dont l'objet est le « gouvernement de l'organisation » et qui marque l'extensivité de la notion.
- **L'étendue qui, au travers de la gouvernance, pose la question de la substance politique de l'activité d'entreprise et l'extension de ses catégories aux organisations et aux institutions**, dépasse la conception précédente pour instituer une *Global Governance*. La gouvernance au sens large allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime) sorties de leur cantonnement privé. La conception large de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente : des règles de nature institutionnelle et politique et des règles managériales.

La notion de gouvernance contient l'idée que cette sorte de système juridique construit sur de *lahard law* et de *lasoft law* serait susceptible de modeler la « réalité » sociale et politique, le marché compris. Elle justifie d'autant l'argument qui consiste à défendre qu'il ne faut donc pas réglementer *a priori*.

**R. Tricker**<sup>11</sup> évoque l'existence de 3 époques de la *Corporate Governance*, le XIX<sup>e</sup> siècle avec une gouvernance entrepreneuriale, le XX<sup>e</sup> siècle avec une gouvernance managériale et le XXI<sup>e</sup> siècle avec une conception élargie de la gouvernance (compte tenu de la prise en compte des impacts sociétaux et environnementaux). La *Corporate Governance* explore le jeu de la propriété et du contrôle.

Il est donc question de changement de focale avec les jalons suivants :

- **A. A. Berle & G. Means**<sup>12</sup> qui, corrélativement à la critique sociale adressée au *big business*, étudient le passage d'une gouvernance entrepreneuriale à une gouvernance managériale du fait de la dispersion de la propriété actionnariale liée à la modification de la taille des sociétés anonymes cotées.

---

<sup>11</sup> R. Tricker, *Corporate Governance : Principles, Politics and Practices*, Oxford University Press, 2012

<sup>12</sup> A. A. Berle & G. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, Brunswick, 1932

- **M. C. Jensen & W. H. Meckling**<sup>13</sup> et la focalisation sur la relation « principal – agent » à comprendre comme la tension « actionnaires – dirigeants ».
- Le développement des corpus de gouvernance (du *Rapport Cadbury* au corpus de la *Banque Mondiale*, de l'*OCDE*, de l'*Union Européenne*, par exemple).
- **M. M. Blair & L. Stout**<sup>14</sup> avec le développement de la reformulation du corpus de la *Team Production Theory* du fait de la prise en compte de la dimension collaborative liée à la prise en compte des enjeux sociétaux et environnementaux quant aux buts de la grande organisation qui comprend les enjeux juridiques en considérant l'organisation comme un lieu d'action collective reposant sur un complexe de relations entre des parties prenantes où aucun résultat ne peut être attribué à telle ou telle partie (une réinterprétation d'une organisation considéré comme un nœud de contrats (**H. Demsetz**<sup>15</sup>, **A.A. Alchian & H. Demsetz**<sup>16</sup>)).

Les logiques qui traversent la question de la gouvernance aujourd'hui sont essentiellement de l'ordre de la *compliance* (la conformité et le « rendre compte ») et de la régulation (où l'on retrouve une dimension juridique).

La validation empirique de la question de la *Corporate Governance* principalement été effectuée sur la base d'études explicatives de type déterministe où variables explicatives et variables expliquées, en nombre réduit, sont restées à un niveau très général.

Les traits idéologiques dominants en sont la croyance au bien fondé de la propriété privée, du « marché libre » et des droits des actionnaires dans un contexte de financiarisation croissante du fonctionnement des sociétés et des crises financières afférentes. Il n'y est que rarement question de corruption.

Il est aussi question de gouvernance dans l'économie de la gouvernance d'**O. E. Williamson**<sup>17</sup> qui la vise directement dans ses écrits, à partir d'une conception économique de l'agent organisationnel. Il mobilise l'économie, le droit et la sociologie des organisations pour analyser ce qui détermine la notion qui sera au centre de sa démonstration, celle de coûts de transaction comme génératrice des structures de gouvernance. La structure de gouvernance recoupe à la fois la notion d'organisation de l'autorité tout au long de la chaîne hiérarchique, mais aussi la mise en place de « mécanismes » particuliers de régulation des échanges (dispositifs d'arbitrage, de sanctions et de récompenses par exemple). Le choix entre différents types d'organisations est déterminé sur un critère simple : l'organisation réduisant les coûts de transaction est préférable à la transaction. Pour lui, « *les coûts de transaction constituent l'équivalent économique des frictions dans les systèmes physiques* ». Ils se décomposent en coûts de transaction *ex ante* : coûts d'établissement du contrat (rédaction, négociation et garantie d'un accord) et *ex post*, coûts d'administration des

<sup>13</sup> M. C. Jensen & W. H. Meckling, « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976

<sup>14</sup> M. M. Blair & L. Stout, « A Team Production Theory of Corporate Law », *Virginia Law Review*, vol. 85, 1999 & « Director Accountability and the Mediating Role of Corporate Board », *Washington University Law Quarterly*, vol. 79, n° 403, 2001

<sup>15</sup> H. Demsetz, « Toward a Theory of Property Rights », *The American Economic Review*, vol. 57, n° 2, 1967, pp. 347-359

<sup>16</sup> A. A. Alchian & H. Demsetz, « Production, Information Costs and Economic Organisation », *The American Economic Review*, Vol. 62, n° 5, décembre 1972

<sup>17</sup> O. E. Williamson, *Les institutions de l'économie*, InterEditions, Paris, 1994, p. 38

contrats (coûts générés par l'application de clauses inadaptées qui éloignent le contrat de son but initial, coûts de marchandages occasionnés lors de corrections des divergences, coûts de fonctionnement des structures de gouvernance prévues pour résoudre les conflits et coûts d'établissement d'engagements sûrs). **La nature et le montant des coûts de transaction dépendent de trois grands types de caractéristiques : les caractéristiques comportementales, celles de l'environnement et celles des transactions.** La rationalité limitée reprise d'H. A. Simon est une caractéristique comportementale de l'agent. Dans ce contexte, un agent ne choisira pas la solution « optimale », mais la solution « préférable ». Il ne vise pas non plus à maximiser forcément ses gains monétaires, mais pourra intégrer des éléments qualitatifs tels que la reconnaissance de ses pairs ou la recherche d'indépendance.

L'opportunisme (qui s'ajoute à la rationalité limitée) se définit comme la recherche de l'intérêt personnel par la ruse. Il recouvre les comportements « stratégiques » qui « *visent une divulgation incomplète ou biaisée des informations afin de « fourvoyer, dénaturer, déguiser, déconcerter ou semer la confusion* ». « *Par opportunisme, j'entends une recherche d'intérêt personnel qui comporte la notion de tromperie* ». Ce concept est à rapprocher de **deux autres notions classiques des théories des contrats : la sélection adverse**, qui recouvre toutes les situations dans lesquelles un individu informé traite avec un autre qui ne l'est pas, et **le risque moral**, qui apparaît dès qu'un agent n'est pas incité à tenir ses promesses parce que son comportement n'est pas observable par son partenaire. Pour un agent, l'opportunisme, c'est cacher, dénaturer ou déguiser des informations ou transgresser les règles qui ne lui sont pas favorables. O. E. Williamson distingue l'opportunisme *ex ante*, qui traduit une volonté délibérée de tromper son partenaire et l'opportunisme *ex post*, qui se limite à profiter des espaces de flou laissés par le contrat pour adopter une attitude honnête, mais non équitable (appropriation d'une plus grande partie du profit, au détriment du cocontractant). Une des principales préoccupations des contractants sera de se prémunir contre ces différentes formes d'opportunisme par l'organisation d'une gouvernance.

A défaut de contrats complets ou de présentations complètes de la transaction, les individus recourent au contrat néoclassique car il admet l'existence de vides dans la planification et la présence d'un ensemble de procédures et de techniques utilisées par les contractants pour créer de la flexibilité en lieu et place de ces vides laissés ou d'une volonté de planification rigide. Ce contrat contient une « zone de tolérance » à l'intérieur de laquelle les agents s'ajustent autour de variables clés tels que les prix et la qualité. L'incertitude conduit donc à rédiger des contrats ne prévoyant pas tous les cas de figures, ce qui ouvre des espaces pour l'opportunisme.

**La fréquence et la spécificité** sont des caractéristiques de **la transaction**. Un actif est spécifique s'il ne peut pas participer à plus d'une transaction. Il est impossible d'allouer cette ressource à une autre transaction sans augmenter considérablement les coûts. Plus la spécificité des actifs d'une transaction est forte, plus les partenaires seront dépendants les uns des autres. Le risque d'opportunisme devient d'autant plus préjudiciable. La fréquence peut justifier la mise en place de processus particuliers (des arrangements privés sortant du cadre légal général) qui seront rentabilisés sur le nombre des transactions. De plus, (théorie des jeux répétés) des transactions fréquentes limitent l'opportunisme, puisque l'abus d'un des partenaires a de plus grandes chances d'être démasqué, entraînant ainsi la rupture des transactions.

La combinaison des quatre facteurs (rationalité limitée, incertitude, fréquence et spécificité) détermine des situations types qui, selon O. E. Williamson, induisent des modes d'organisation appropriés à une limitation des coûts de transaction. Il parle de « structures de gouvernance » qui sont « le cadre contractuel explicite ou implicite dans lequel se situe une transaction ». Pour lui, le marché est un système de prix adressé à des entrepreneurs rationnels, le contrat est une forme hybride entre marché et hiérarchie, venant en quelque sorte donner vie à la hiérarchie et qui, en cas d'échec de son fonctionnement, se termine devant les tribunaux (l'Etat). C'est là que se situent donc, pour cet auteur, les modalités instituant de l'institution, la firme étant une forme institutionnelle supérieure à toute autre forme en termes d'efficience, mis à part le marché.

Les économies de marché s'appuient en conséquence sur trois familles de références qui établissent un tressage entre fonctionnement et dysfonctionnement, le dysfonctionnement étant imputable, quel que soit le référent (marché, firme, Etat) à l'opportunisme des individus et à la nécessité d'une démocratie technique dont l'objet de l'exercice du pouvoir est la réduction des divergences et des oppositions d'intérêts :

- Les marchés marqués par la décentralisation des décisions et une coordination par les transactions. C'est le dysfonctionnement économique du marché qui suscite la firme.
- Les firmes qui sont des organisations aux frontières identifiables dont les formes et les actions conditionnent en quelque sorte le marché par la construction d'un « marché interne » caractérisé par la centralisation des décisions et une coordination par la hiérarchie (coordination « interne » donc).
- L'Etat qui est en quelque sorte « impensé » sauf dans les termes du marché et dans ceux de la firme et où c'est le dysfonctionnement de la firme et du marché qui suscitent l'appareil d'Etat.

C'est le tressage entre ces trois référents qui conduit (ou non) les sociétés à l'équilibre, les tensions qui opèrent dans ce tressage se référant à deux modalités : la transaction et le contrôle.

O. E. Williamson offre ainsi la perspective la plus « économique » de la gouvernance, gouvernance inscrite dans le cadre d'une « économie des organisations ». La gouvernance y est considérée comme le moyen de construire un ordre au regard du hasard moral qui fonde le comportement des agents organisationnels. Il faut pourtant souligner l'absence d'une théorie du hasard moral réduit à un *ethos* puisant ses racines dans des versions « noires » de l'intérêt (être paresseux et / ou incapable). Cet ordre est considéré comme pouvant apporter des gains mutuels à partir de la référence majeure faite à la transaction. L'économie de la gouvernance est contractualiste et se focalise sur la micro-analyse des transactions à l'œuvre au sein des organisations au regard de modes alternatifs de gouvernance tels que le marché, les formes « hybrides » du marché et de l'organisation, l'organisation, les agences, etc. Ce contractualisme offre les conditions de possibilité d'une sophistication infinie dans la mesure où les contrats qui existent sont considérés comme étant des contrats incomplets au regard du postulat de la rationalité limitée des agents et la réduction du désordre inhérent à cette incomplétude. Mais l'accumulation des contrats individuels ne vaut pourtant pas comme cela contrat social ! Ce contractualisme relève plutôt d'une idéologie voulant faire du contrat un « fait social total » et recouvrant, en même temps, un propriétaireisme dont l'objectif est de faire aussi du droit de propriété un « fait social total ».

L'intégration verticale, c'est-à-dire le choix de faire plutôt que d'acheter tient lieu de question centrale et toutes les autres formes de contractualisation sont considérées comme des variations sur ce thème. L'économie de la gouvernance considère l'organisation comme une structure de gouvernance focalisée sur la gestion des coûts de transaction dans un objectif de maximisation de l'efficacité et dans une forme de nostalgie du marché.

Pour effectuer une forme de synthèse permettant d'entrer dans les figures organisationnelles de la gouvernance à partir d'un « esprit de la gouvernance », on pourrait, à l'instar de **F. Palpacuer**<sup>18</sup>, mentionner l'existence de trois grands types de modèles organisationnels de la gouvernance, correspondant eux-mêmes à trois développements actuels de la théorie des organisations :

- **Le modèle financier** qui, au regard d'une micro-analyse des transactions, poursuit l'objectif de l'action efficace en se focalisant sur des traits tels que faire soi-même ou acheter, assurer la liquidité du capital par arbitrage continu entre les capitaux propres et les emprunts de différentes natures, le contrôle des dirigeants par les actionnaires, etc.
- **Le modèle du consensus** venant légitimer la perspective du volontarisme managérial sur la base de la référence à des « parties prenantes ».
- **Le modèle de la gestion des contradictions** qui acte l'irréductibilité des contradictions à l'œuvre dans les organisations, faisant de ces contradictions et de leur gestion un véritable « moteur » de l'agir organisationnel. Il en va, par exemple, de tensions telles que l'innovation (ou le changement) et la stabilité, la créativité et les routines organisationnelles, etc. sur la base de la référence à des conventions.

### **III. La gouvernance comme signe de l'émergence de la figure de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes »**

L'émergence de la figure de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes » consiste, face à la position des uns pour qui l'entreprise serait le lieu privilégié de « l'horreur économique » d'où la négation de la notion même d'entreprise citoyenne de défendre que, face à la morale et à la politique en crise à travers des institutions traditionnelles, on pourrait constater la présence d'entreprises capables de créer de nouvelles valeurs ou d'en retrouver d'anciennes injustement oubliées. L'entreprise pourrait ainsi montrer à la communauté ce qu'elle fait « réellement » en participant à la définition du « Bien Commun » confondu ici avec l'« intérêt commun ». Rappelons que le contrat social vise Bien Commun et comprend le respect de la personne (sa souveraineté), la notion d'« intérêt commun » reposant sur une logique sentimentaliste ou encore communaliste. Poser le problème en ces termes conduit à réintroduire les catégories de la philosophie politique dans un domaine, l'organisation, dont elles étaient absentes. Il s'agit alors de savoir si, en termes de gouvernance, l'éthique des affaires comme éthique appliquée s'impose comme une moralisation du fonctionnement des organisations en tant que mise en œuvre de règles hypothétiques qui dictent les modalités de la gestion des hommes et des biens. La représentation de l'organisation comme collectif risqué mais sur la base de risques observables et gérables « déborde » du cadre comptable et

---

<sup>18</sup> F. Palpacuer, Globalization and Corporate Governance: Issues for Management Researchers, *Society and Business Review*, vol. 1, n°1, 2006

juridique qui constituait jusqu'ici la représentation sociale qui était la sienne. L'entreprise comme archétype de toute organisation sociale est alors considérée comme un collectif ayant des obligations énonçables dont le respect est observable dans les relations qu'elle tresse avec de multiples agents sociaux. C'est ce qui en constitue la souveraineté et donc qui donne corps à sa citoyenneté.

Régulation, coordination et adaptation dans le marché opèrent sur la base d'une référence à la division du travail (spécialisation de chaque individu en fonction de ses intérêts et de ses compétences) et génèrent la socialité de façon « objective », la division du travail induisant l'échange. Elles légitiment également la référence à une « économie de la gouvernance ». L'Etat comme mode de gouvernement des citoyens est alors considéré comme un Etat « efficace » aux dimensions les plus réduites possibles. C'est le cas pour l'Etat-Gendarme dans le cadre d'une conception « négative » d'un Etat libéral qui se limite à l'exercice de fonctions régaliennes et, éventuellement, l'adjonction d'une activité d'enseignement comme mode de construction et de diffusion des savoirs s'il s'agit d'une conception « positive ». Or le marché, tout comme les tenants de la démocratie libérale, se réfèrent, en termes de justice, à un idéal, celui de la concurrence en termes économiques pour le marché et celui de transparence en termes politiques. C'est au nom de la mise en œuvre des conditions propres à assurer l'équité par la transparence que le libéralisme vient contester la règle *a priori* comme mode de gouvernement en intervenant ainsi sur la question de la Raison d'Etat.

La « nouveauté » de la fin du XX<sup>e</sup> siècle se caractérise par une « économisation » croissante de la pensée politique. En outre, les technologies de l'information et de la communication sont venues offrir un support matériel à la gouvernance des marchés et des organisations au nom de la fluidité et de la transparence de l'information. L'usage des TIC conduirait alors non seulement à un changement de forme dans l'exercice du politique au concret (fondant alors la référence à la gouvernance) mais aussi à un changement de nature de l'Etat administratif au regard du critère d'efficacité. Le marché théorique se trouve confronté à la possibilité d'une réalisation pratique de ses conditions. Les marchés qui ont servi de référence sont les marchés financiers avant qu'Internet ne conduise à proposer le même idéal sur les autres marchés, ceux des biens et des services, services publics compris. C'est la référence à l'activisme actionnarial qui sert de matrice à la démocratie. La valeur financière (avec le cours des actions comme référence centrale) constitue le signal d'information de référence en termes de gouvernance par rapport au marché considéré comme juste et dont les conditions matérielles sont celles de la concurrence, conditions considérées comme étant garantes de l'équité de la situation.

Par rapport aux trois modes de la gouvernance (régulation, coordination, adaptation), la régulation « juste » du marché est la première à être mise en exergue, la coordination sans recours aux règles, donc fluide et transparente, en est la seconde. La troisième, l'efficacité en termes d'adaptation apparaît alors. Sur les marchés financiers, la valeur financière est à la fois information ponctuelle et potentielle. Elle tiendrait compte des anticipations ce qu'aucun autre mode de gouvernance ne permettait. Les fonds de placement sont considérés, par exemple, comme jouant un rôle d'arbitrage entre les intérêts des générations « mieux » (du moins en termes de marché) qu'aucune solidarité familiale ou d'Etat n'avait pu le faire jusqu'ici puisqu'il s'agit d'une justice « indépendante » et d'un principe général de justice pouvant être considéré comme

universel. Ces modes de gouvernance justifient leur bien fondé en référence à une « vie bonne » qu'aucun autre mode de gouvernance ne serait en théorie susceptible d'apporter.

#### **IV. De la privatisation**

La privatisation est ce qui constitue la marque profonde du « moment libéral ». C'est un processus qui intervient au regard du « Bien Commun ». La prolifération des droits inhérente au « moment libéral » et la représentation du fonctionnement de l'Etat-administratif dans les catégories de l'efficacité conduit à son fractionnement en « biens publics », ces biens devant d'être gérés comme des « biens privés », sans nécessairement aboutir à leur appropriation. En termes de gouvernement, il s'agit d'un transfert de capacité de gouvernement de l'Etat vers les organisations et de se référer à des normes. Il s'agit, au nom de leur légitimité, de rendre publiques des normes privées en se dispensant de la preuve de leur représentativité.

Le « bien privé » est fondé au regard de la référence à la propriété. Ses caractères en sont l'exclusivité et la rivalité (tout le monde ne peut en profiter en même temps). Le « bien privé » peut donc aisément faire l'objet d'un échange de sa propriété et / ou de son usage. Avec le « bien privé », la propriété se trouve transférée à un acquéreur alors que ce transfert n'existe pas pour les « biens publics ». Les références inhérentes au « bien privé » sont l'individualisme construit autour de l'affirmation d'une propriété (le propriétéarisme), la propriété étant conçue comme l'extension de la personne aux choses, cette extension étant un des aspects constitutifs de la société et, en même temps, fondatrice de la liberté individuelle. C'est pourquoi la propriété possède à la fois une dimension politique, économique, symbolique et juridique (un « fait social total » alors ?). L'externalité est fondatrice de la distinction entre « bien public » et « bien privé », le « bien privé » se constituant autour de sa propriété comme étant « externe » aux autres « biens » (« privés » et « publics »), d'où la question des externalités quant aux processus qui conduisent à la production des biens privés. Les « biens privés » sont en principe produits sans se soucier des externalités qui, par définition, se situent dans l'univers des relations hors marché et dont la gestion se situe dans le cadre du politique sauf à partir du moment où elles prennent une dimension politique telle qu'elles sont susceptibles de nuire à la réputation. Par contraste, les externalités sont souvent consubstantielles à la production des « biens publics ». Ils sont en effet conçus pour générer des externalités positives (réelles ou potentielles) ou, en sens contraire, pour corriger des externalités négatives (réelles ou potentielles).

Il est également important de dissocier les « biens publics » des « biens communs », terme issu de la gestion des ressources naturelles. La notion de bien commun (*common pool resources*) ne s'applique en principe qu'aux ressources utilisées par un groupe humain donné (une prairie communale, un étang) dans la tradition du régime de propriété communaliste donc à l'exclusion d'autres utilisateurs en provenance d'autres communautés. Cette acception donnée au « bien commun » est proche de la notion de « bien club », c'est-à-dire de biens réservés aux membres qui font partie du dit « club » (associations sportives, artistiques, culturelles, etc.). Mais il existe aussi des proximités entre « biens publics » et « biens communs » dans leur inscription territoriale avec des perspectives locales (la lutte contre le bruit près d'un aéroport, par exemple), régionales (la qualité de l'eau d'un bassin versant, par exemple), nationale (contrôle de déchets

toxiques, par exemple), plurinationale (lutte contre les pluies acides, par exemple) ou mondiale (maîtrise des changements climatiques, par exemple). La dimension de l'aire géographique modifie la référence aux acteurs sociaux concernés, les modalités de leurs interdépendances et le niveau politique de traitement du problème concerné. Par exemple, les gaz à effet de serre se trouvent concernés par les trois aspects (« Bien Commun », « biens communs », « biens publics »).

### **Focus : La tragédie des communs et la tragédie des « anti communs »**

La question de la gouvernance trouve ses fondements économiques des deux références en miroir : la « tragédie des biens communs » et la « tragédie des anti-communs ».

La tragédie des biens communs (*tragedy of the commons*) est une métaphore utilisée pour fonder les conséquences néfastes du mélange de la recherche de profit par l'utilisation de ressources communes gratuites. L'expression provient d'un article de **Garett Hardin**<sup>19</sup> qui propose l'exemple des terres communales que les paysans se partagent pour faire paître leurs vaches. Chaque nouvelle vache que possède un paysan lui rapporte plus qu'elle ne lui en coûte en nourriture puisque celle-ci est à disposition de tous les utilisateurs de la propriété communaliste. Il a ainsi intérêt à maximiser son nombre de vaches. En fait, si tous les paysans font le même raisonnement, la propriété communaliste sera surexploitée au point que l'herbe ne suffira plus à nourrir une seule vache. Malgré cette prise de conscience, il y aurait individuellement toujours intérêt à ajouter une vache supplémentaire, même si son arrivée détériore la capacité de toutes les vaches à se nourrir. **Elinor Ostrom**<sup>20</sup> propose de trouver des solutions à la gestion des biens communs en refusant à la fois une gestion centralisée par l'État (qui va instaurer des règles d'accès trop éloignées des conditions locales et devoir mettre en place un système de contrôle qui comporte un coût) et le recours à la régulation par le marché (au regard d'un prix), régulation ne permettant pas de protéger tant l'usage que la ressource. Elle met en avant l'importance des arrangements institutionnels de petite taille qui permettent aux personnes concernées par l'usage de la ressource de la gérer entre eux pour assurer à la fois leur bien-être et la pérennité de la ressource. En effet, du point de vue de l'équité, si le prix limite l'accès, il tend en même temps à favoriser les plus puissants et, in fine, ne garantit en rien la protection de la ressource.

La question de la gouvernance est profondément ancrée sur celle de la propriété et de ses catégories (*usus, fructus, abusus*) et du contexte juridico-politique de leurs jeux respectifs.

R. Petrella<sup>21</sup> souligne la polysémie de la notion de « bien commun ». « *Les biens communs sont ce qui concerne les conditions de vie – ressources matérielles et immatérielles essentielles et insubstituables pour le vivre ensemble (par exemple pas le pétrole mais l'eau, pas le livre mais la connaissance, etc.)* ». « **Essentiel** » et « **insubstituable** » en sont les conditions fondamentales. Le « bien commun » est à ses

---

<sup>19</sup> G. Hardin, « The Tragedy of the Commons », *Science*, n° 162, 1968, pp. 1243-1248

<sup>20</sup> E. Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990

<sup>21</sup> R. Petrella, *Le Bien commun, éloge de la solidarité*, édition Labor, collection Quartier Libre, Paris, 1996

yeux constitutif et constitutionnel du « vivre ensemble » car c'est une notion liée au droit à la vie et au droit au vivre ensemble donc indépendant de la volonté des individus. Il souligne la faiblesse de la pensée d'E. Ostrom<sup>22</sup> du fait de la subjectivité qu'elle attache à l'existence du « bien commun ».

Pour ce qui concerne la gouvernance, et donc la gouvernance des biens communs, elle a proposé les contours d'une gouvernance distribuée qui s'inscrit dans le cadre théorique du public choice où agit l'individu dont la rationalité est limitée par une information imparfaite dans le cadre d'un système complexe où l'opportunisme est bridé par le jeu d'institutions qui encadrent la décision de l'individu. L'étude d'institutions qui fonctionnent lui a permis de mettre en évidence huit « principes de conception » d'une gouvernance des biens communs : l'existence de limites clairement définies sur les individus ayant accès à la ressource et sur les limites de la ressource elle-même, l'adaptation aux conditions locales, l'existence de dispositifs de choix collectifs incluant la majorité des individus concernés, l'existence de modalités de surveillance du comportement des individus ayant accès à la ressource, l'existence de sanctions graduelles en direction des individus qui transgressent les règles, l'existence de mécanismes de résolution des conflits rapides et bon marché, la reconnaissance du droit à l'auto-organisation et l'imbrication des institutions locales dans des institutions de plus grande échelle. C'est ce qui permet de répondre au « dilemme de premier ordre » (les modalités dans lesquelles les individus sont collectivement conduits à se comporter de façon à gérer efficacement le bien commun). Il reste le « dilemme de second ordre », qui concerne ce qui peut inciter des individus à mettre en place un tel système qui se résout par la construction séquentielle et incrémentale des institutions (par exemple, la collaboration sur la demande d'expertise possède un avantage individuel immédiat du fait de la division des coûts et au niveau collectif du fait de l'information obtenue. Il s'agit donc d'un processus.

Mais pour R. Petrella, les « biens communs » sont non territorialisables (ils sont donc universels) même si leur disponibilité est territorialisée. Les biens universels relèvent de choix universels. En effet, la subjectivité n'est pas liée à la notion de droit mais à celle de besoin (relatif au sujet). C'est leur dimension universelle qui justifie la nécessité de penser une gestion des « biens communs » différente de celle d'aujourd'hui. Les « biens communs » sont indivisibles – ce qui permet de se passer de la notion d'utilité (il n'y a pas de rareté du point de vue du droit, le « bien commun » peut manquer... - exemple : l'eau). L'économie est la règle de la « maison » dont l'objet est l'administration de ces « biens communs » – et non envisage comme la gestion d'une ressource (exemple : la ressource humaine est rentable donc employable, sinon...) d'où les raisonnements en optimisation, et la gestion de l'eau, du sol urbain en *full cost recovery* (qui attribue une importance factice au prix pour évaluer le retour sur investissement sur des marchés mondiaux) et une logique de gestion qualifiée gouvernance mais venue de la *Corporate Governance* au regard d'une rentabilité financière (*return on equity*). Les critères de la gestion privée se trouvent appliqués au public tout en devant rappeler que le « public » est soumis à une distorsion sémantique du fait de sa double nature étatique et non étatique. Aujourd'hui, l'idéologie dominante considère que le public étatique doit devenir non étatique (la *new frontier*) d'où le transfert de la gouvernance des « biens communs » au public non étatique lui-même soumis aux critères de la gestion privée et

---

<sup>22</sup> E. Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990

l'affirmation de la seule universalité possible, celles de marché mondiaux qui garantissent l'accès aux ressources... C'est ce qui conduit à la généralisation actuelle de la prédation de la vie par vol du futur.

Cette prédation prend un aspect systématique :

- Précarisation de la vie (qui a commencé par le travail) donc de la capacité de penser son devenir (à titre individuel comme à celui d'une ville). Or la précarisation de la vie n'est pas l'existence... Certitude, garantie, « changement digne » sont nécessaires. Cette précarisation de la vie est le résultat d'une double dynamique prédatrice : privatisation de la vie et marchandisation.
- Monétarisation et financiarisation de la vie (Johannesburg 2002). Pour relancer la croissance, il faut valoriser toutes les ressources de la planète d'où la monétisation généralisée (des microbes, de l'eau, par exemple). Pour monétariser l'eau, il faut donc la vendre, la mettre sur le marché mondial, la mettre en Bourse... Or la financiarisation de la vie pose un problème de démocratie.
- La technologisation de la vie : face à la destruction (du sol fertile par exemple), on recourt à la rhétorique de la technologie.

Pour R. Petrella, la politique de l'économie des « biens communs » mériterait d'être concentrée sur l'objectif de l'intégrité de la vie et de la sécurité collective (des humains mais aussi des espèces) d'où :

- L'universalité du droit à la vie (qui n'est ni monnaie, ni marché). La vie est réciprocité avec une importance à accorder à la notion de gratuité et conduit à ne pas raisonner en termes de pouvoir d'achat... La richesse est dans et par les relations humaines avec l'autre. Elle ne s'accumule pas, elle se partage.
- Faire sortir les « biens communs » du marché (donc les démonétiser). Démonétiser la connaissance par exemple, et la vie en est le lieu privilégié permettant de faire sortir la vie du marché et de la finance spéculative (non de la finance classique – qui est relation). La forêt a de la valeur en tant que telle. La vie a de la valeur car elle est vie. Mais gratuité n'est pas absence de coût...
- Mettre hors la loi les facteurs de richesse inégale et prédatrice (piège de la richesse et de l'argument du ruissellement de la richesse qui n'apporte rien de nouveau au regard des arguments de la querelle du luxe du XVIII<sup>e</sup>, une *wealth traps* supposée éviter une trappe de la pauvreté - cf. **I Sachs**<sup>23</sup>). D'où l'importance du courage de demander l'accountability des « bangsters » : cf. LIBOR et l'assassinat corrélatif du droit à la vie de nombreuses personnes... par criminalisation de cela, la réinvention d'une épargne à partir des vies et des communautés locales (principe de solidarité et de subsidiarité des communautés) et la réinvention de la sacralité de la vie à partir des communautés.

La « tragédie des anti-communs » formulée par **Michael A. Heller**<sup>24</sup> se structure aussi autour de l'appropriation d'une ressource et part de la perspective duale. Des agents économiques, bien que disposant d'une exclusivité sur une ressource, vont la sous-utiliser. Ce débat vise par exemple les acteurs les plus importants du secteur pharmaceutique où la multiplication des brevets conduit au fait que trop de propriétaires peuvent se bloquer les uns les autres, entravant ainsi la cumulativité de la recherche.

---

<sup>23</sup> I. Sachs, *Pour une économie politique du développement*, Flammarion, Paris, 1992

<sup>24</sup> M. A. Heller, « The Tragedy of the Anticommons : Property in Transition from Marx to Markets », *Harvard Law Review*, vol. 111, n° 3, 1998, pp. 621-688

La question des *commons* repose sur l'articulation des trois registres de la propriété que sont l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*, la références à des « biens communs globaux » (eau, air, biodiversité, etc.) venant ouvrir la question d'une gouvernance mondiale.

On distingue les biens publics « purs » (les deux conditions d'accès sont vérifiées) des biens publics « impurs » (quand une seule des deux conditions – de non rivalité ou de non exclusion - est vérifiée). C'est le cas, par exemple, quand un service est saturé (une route, par exemple) ou quand un droit d'accès est demandé (un péage, par exemple). La privatisation peut ainsi être comprise comme un processus de transformation de biens publics « purs » en biens publics « impurs » ou encore comme l'organisation de leur « impureté ». Une autre distinction conduit à classer les biens publics entre « biens publics productifs » (qui créent directement des produits ou des services, comme l'électricité), « biens publics régulateurs » (qui déterminent les conditions dans lesquelles les biens et les services sont produits) et « biens publics redistributifs » (qui visent la redistribution de la richesse créée). L'Etat joue un rôle important dans la production des biens publics, mais les biens publics, mêmes « purs », peuvent être considérés comme co-construits avec le citoyen car c'est une relation de service. C'est par exemple le cas de la qualité de l'air où c'est bien l'Etat qui fixe les règles et les modalités des contrôles alors que ce sont les agents sociaux qui la « produisent ». Autrement dit, le caractère « public » d'un bien tient à la nature des bénéfices qu'il induit et à leur caractère de non-rivalité et de non-exclusivité plus qu'à la substance du bien lui-même. C'est donc son institutionnalisation qui lui confère son caractère « public », d'où toutes les interrogations quant à ce caractère dans la mesure où, dans le « moment libéral », on est conduit à institutionnaliser le marché et donc désinstitutionnaliser l'Etat (et les biens publics qui lui sont inhérents). La frontière « public – privé » n'est donc pas seulement un problème de nature économique mais aussi un problème de nature profondément politique dont la substance dépend de la représentation donnée au « Bien Commun » en termes concrets (énergie, armement, etc.). Et c'est cette représentation qui fonde l'institutionnalisation de tel bien public comme devant être public et, par là même, « institutionnalisation – désinstitutionnalisation » est ce qui établit la frontière « public - privé ».

La complexité de la question des « biens publics » du « moment libéral » se trouve accrue par la globalisation qui pose une nouvelle question, celle des frontières entre des biens publics « globaux » et des biens publics « locaux ». La globalisation tend, comme son nom l'indique, à « globaliser » des biens publics (santé, environnement, etc.). Un « bien public global » est un bien public dont les bienfaits dépassent les frontières, qu'il s'agisse des frontières géographiques mais aussi des frontières entre les générations (cf. l'institutionnalisation des droits des générations futures), de catégories sociales ou de catégories « primordiales » (sexe, âge, religion, etc.). N'oublions pas, en effet, que « global » signifie, en anglais, à la fois « mondial » et « général ». C'est d'ailleurs en cela que la globalisation participe à la prolifération des droits. Les « biens publics globaux » possèdent deux traits distinctifs : leur « externalité de stock » et l'interdépendance qui leur est inhérente. L'« externalité de stock » se caractérise par le fait que les impacts ou les dommages en jeu dépendent d'un stock de capital (physique, de connaissances, etc.), ce stock étant constitué par accumulation dans le temps. C'est, par exemple, le cas de la pollution qui apparaît comme « bien public global » quand le stock de capital physique accumulé produit une pollution telle qu'il devient nécessaire de construire une connaissance sur elle, etc. Leur interdépendance est de nature

politique, économique et cognitive et touche des acteurs sociaux ayant des préoccupations différentes. Toujours dans le cas de la pollution, la représentation des populations n'est pas la même que celle du groupe des entreprises, les deux étant interdépendantes dans la mesure où l'activité des populations dans les entreprises est représentative des emplois et des revenus. Il en va de même entre des zones géographiques comme la Chine et le reste du monde, du fait de l'activité économique chinoise qui est en croissance rapide et dont les effets induits en termes de pollution touchent le reste du monde de façon croissante. Or, les institutions politiques supranationales (*ONU, OMC, BIT, UE*, etc.) ont été conçues dans les termes de l'« international », c'est-à-dire comme des instances de coordination des Etats-nations alors que l'institutionnalisation du marché construit des « biens publics globaux ». De plus, ces instances supranationales visent plutôt à négocier des questions telles que la stabilité politique internationale avec des aspects comme la sécurité internationale et la paix, les pandémies institutionnalisées (comme le SIDA), la sécurité alimentaire des pays à déficit de production agricole, la protection sociale des personnes et leurs droits fondamentaux (droit à la santé, au logement, etc.). Ces questions débouchent donc sur des interrogations quant à la production de « biens publics globaux ».

La privatisation contient aussi l'idée d'une forme de recouvrement entre « externalité » et « externalisation ». L'externalisation de la production des « biens publics » conduit à reconsidérer à la fois l'appareil d'Etat, représenté alors comme un appareil de production « classique », c'est-à-dire assimilable à un appareil de production de « biens privés » et dont l'objet sera de produire des externalités positives sans pour autant les priver des bénéfices de l'externalisation au nom de l'efficacité. C'est alors ce qui autorise la privatisation. Cela rend, par exemple, la notion de « prison privée » concevable dans les termes d'une prestation hôtelière de type particulier, y compris avec la présence de fonctionnaires publics (les gardiens de prison) dans des territoires privés (la prison) à condition d'en concevoir l'articulation en termes de gouvernance. C'est ainsi que se développent les logiques de partenariat « public – privé ». Le « privé » déborde alors dans le « public » dans le cadre d'une gouvernance dérivée de la gouvernance « privée » sous l'argument stratégique de l'efficacité.

C'est pourquoi l'idéologie du « moment libéral » conduit à instituer le marché et ses catégories comme le lieu d'institutionnalisation de la régulation des « biens publics globaux » qui tendent ainsi à être gérés comme des « biens privés » (droits à polluer, par exemple), donc un univers où la régulation doit prendre le pas sur la réglementation. Le marché comme institution est en effet considéré comme le lieu idéal de la coopération alors que l'épaisseur politique des instances étatiques est représentée comme un frein et comme étant à la source d'une irréductible inefficacité. C'est alors par extension de commodité (n'oublions pas que l'idéologie est d'abord simplification) que les mêmes logiques sont adressées à la gestion des « biens publics locaux » et que s'institue la privatisation. La privatisation expose les modalités de la production des biens publics aux catégories de l'efficacité et renforce ainsi le passage d'une représentation de la production orientée sur les processus vers une représentation financière, participant ainsi à l'idéologie de la financiarisation des sociétés du « moment libéral ».

C'est à ce titre que l'on peut parler de privatisation« s », dans la mesure où, *in concreto*, les formes de la privatisation sont plurielles, c'est-à-dire :

De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

- celle de l'expression de la souveraineté des supra- et des infra-territoires,
- celle de l'expression de la souveraineté du territoire des grandes entreprises et de celui des marchés financiers,
- celle de l'expression des communautés et des groupements divers et variés (ONG, etc.) qui substituent « intérêt » à « volonté générale »,
- celle de la substitution des « désirs » à la « volonté générale », d'ordre libertaire,
- et finalement, de façon quelque peu résiduelle, celle de la transformation d'entreprises et de services publics en entreprises privées cotées par vente d'actions sur les marchés boursiers (la privatisation avec appropriation).

La privatisation est avant tout un processus et peut être considérée comme une professionnalisation de l'exercice de la gestion de la propriété, qu'elle soit « communaliste » ou propriétaire. Ce n'est donc pas seulement un acte de dévolution propriétaire, c'est-à-dire l'attribution de ressources publiques sans les faire payer (ou en les faisant très faiblement payer), même si cette modalité est une des manifestations visibles de la privatisation, sans doute parce qu'elle est particulièrement symbolique. Cette professionnalisation est marquée par la référence à l'expert mais rappelons combien cette figure est plus fragile, politiquement, que celle du fonctionnaire. La privatisation comme processus est fondée par référence à l'efficacité économique. C'est ce qui légitime la référence aux logiques organisationnelles de l'entreprise. Par ailleurs, compte tenu de l'expérience acquise dans la consommation de services privés, expérience marquée par l'individualisation de la relation, le citoyen glisse de la position d'usager à celle de consommateur et de client. C'est ainsi que s'établit le continuum « biens publics – biens communs – biens privés », le lieu de la production du « bien privé », l'entreprise, servant de référence à la production des « biens publics » et des « biens communs ». Et finalement, c'est alors bien dans les catégories juridiques de la propriété que les « biens publics » sont considérés comme pouvant être le mieux gérés. Et c'est alors que privatisation et propriété se trouvent entrer en symbiose. En tant que processus, la privatisation pose la question des conditions entropiques de son épuisement.

La privatisation, c'est donc le processus par lequel les normes privées sont rendues publiques indépendamment de leur représentativité. La privatisation se dispense, au nom de la légitimité la mise à l'épreuve de la démocratie représentative. Elle procède par un double empiètement, celui de la sphère privée sur la sphère publique (une supra-privatisation en quelque sorte), processus qui se matérialise par la légitimité accordée à l'efficacité dans la sphère publique, et celui de la sphère privée sur la vie intime (une infra-privatisation en quelque sorte), processus qui se matérialise par l'intrusion des catégories économiques sur la vie privée.

La privatisation est le processus de calcul de la frontière « public – privé », frontière instituante de la société civile au regard de la société politique. Au citoyen de la société politique correspond, en dualité, l'« agent » de la société civile. A l'homogénéité et à la certitude instituées par la société politique (qui se réfère à un gouvernement et à une administration), correspondent l'hétérogénéité et l'incertitude de la société civile, qu'elle soit de type « privé – économique » avec l'entreprise ou bien civile et non économique avec la liberté d'association où l'opinion comme manifestation de la liberté d'expression va prévaloir. Rappelons qu'il faut bien « obéir » aux actes d'un gouvernement que l'on n'a pas élu ! La gouvernance apparaît comme mode de

résolution des tensions qui valent entre ces différentes sphères, celle de la société politique, celle de la société privée économique et celle de la société civile non économique. La responsabilité sociale de l'entreprise peut ainsi être considérée comme l'expression de la sphère privée économique à destination de la société civile non économique et plus accessoirement à la société politique. En tant que modalité de la privatisation, il s'agit bien d'une désinstitutionnalisation de l'institution (de la société politique) et d'une institutionnalisation de la société privée économique (mais qui ne peut valoir comme institution). C'est cette gouvernance issue de la société privée économique qui vaut par légitimité et par son extensivité sur les catégories de la gouvernance publique. C'est aussi en cela qu'il est question d'idéologie managérialiste dans la mesure où la réforme institutionnelle se trouve conduite comme du changement organisationnel, les attendus du managérialisme conduisant alors au chaos. Dans la mesure où la régulation qui fixe les modes de fonctionnement des entités de la société civile n'est pas nécessairement efficace, cette idéologie gagne autant en légitimité.

## V. La Corporate Governance

La question de la gouvernance présente la caractéristique de pouvoir être abordée aussi bien sous un angle philosophique (essentiellement de l'ordre de la philosophie politique et morale) que sous un angle sociologique, économique et juridique. Elle devient un objet de réflexion central dans les pays « anglo-américains » dans le courant des décennies 70 et 80 dans la perspective de construire une sorte de « démocratie morale » ayant conduit à un consensus autour de « principes » liés à l'efficacité (et non pas à une doctrine politique) : légitimité, efficacité, justice, *accountability* mais avec l'absence d'une position sur la souveraineté. Elle relie un principe d'action et un discours « libéral ».

C'est une notion d'origine américaine dont on peut fixer le point de départ conceptuel à **R. Coase**<sup>25</sup>. Comme le souligne **R. Rhodes**<sup>26</sup>, la notion est chargée de différents contextes de significations : Etat minimal, gouvernance d'entreprise, nouvelle gestion publique, « bonne gouvernance », systèmes socio-cybernétiques, réseaux auto-organisés, etc. Le managérialisme de la gouvernance se trouverait concrétisé par une « gouvernance sans gouvernement », c'est-à-dire un système politique où l'on se passe d'un appareil de gouvernement sans avoir de preuve à donner en termes de représentativité ni à l'omniscience reconnue jusque-là aux Pouvoirs Publics, omniscience ayant été légitimée par le développement de l'Etat-providence au regard d'une « Raison d'Etat » fondée politiquement. D'un point de vue idéologique, elle se caractérise par son « collaborationnisme ». D'un point de vue méthodologique, on entre dans le calcul (et le risque associé) d'un gouvernement qui ne sait jamais s'il gouverne assez ou s'il gouverne trop, en quelque sorte l'économie politique telle que J.-J. Rousseau la définit dans son article de l'Encyclopédie de Diderot & D'Alembert. **A. Supiot** qualifie cette perspective contemporaine de « gouvernance par les nombres »<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, *Economica*, vol. 16, 1937, pp. 331-351

<sup>26</sup> R Rhodes, *Understanding Governance : Policy Networks, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997

<sup>27</sup> A. Supiot, *La gouvernance par les nombres – Cours au Collège de France 2014 – 2015*, Fayard, collection « poids et mesure du monde », Paris, 2015

La notion de « **bonne gouvernance** » est particulièrement importante aujourd'hui dans la mesure où l'épithète « bonne » change de signification selon les domaines : la « bonne gouvernance » du secteur privé est la *corporate*, celle du secteur public le *public management*, celle des réseaux met l'accent sur les multiples niveaux avec la référence à des règles explicites et des règles implicites. D'un point de vue idéologique (mais sans doute uniquement sous cet aspect), elle bénéficie de l'acception aristotélicienne de « bonne politique ».

Dans la mesure où la gouvernance publique est considérée comme étant redevable de la gouvernance privée, il est important de poser la question de la finalité de la gouvernance : est-ce l'actionnaire, le consommateur, l'individu ou le citoyen ? La gouvernance tend aujourd'hui à recouvrir l'idée d'un *continuum* entre le gouvernement des affaires publiques (Etat) et privées (marché) d'où son association avec l'idée de ne pas trop gouverner au sens politique du terme et donc une autolimitation de la Raison d'Etat et sa vocation idéologique à faire du marché « la » forme ultime de l'organisation politique et sociale. La gouvernance, dans sa vocation à fonder la légitimité d'une *soft law*, aussi bien du point de vue du droit des affaires que de celui du droit constitutionnel vient construire le volet juridique de l'institutionnalisation de l'organisation. C'est ainsi que **P. Moreau Defarges**<sup>28</sup> construit la thèse d'une sorte de confusion entre gouvernance et démocratie à partir de trois registres communs : la référence à un pacte fondateur de type contractualiste, un projet de justice égalitariste et une injonction à la participation.

Les perspectives du « moment libéral » qui tendent à faire de l'organisation l'institution centrale de nos sociétés tendent également à faire de la gouvernance une notion applicable à tout. Soulignons à ce titre que sa forme « élargie » ou « dégradée » se trouverait alors dans les institutions publiques, leur privatisation équivalant à une forme de purification tout comme les enclosures avaient purifié la propriété communaliste pour un propriétaire possessif. La gouvernance, enracinée d'abord dans les logiques de la *Corporate Governance*, pourrait être considérée comme venant fonder une solidarité de classe, celle de la bourgeoisie, qui ne se trouve plus obligée de décliner son identité ni de représenter ses contours de ses intérêts, qui avancent alors masqués. Calée sur la légitimité du marché, la *Corporate Governance* va construire une *soft law* qui lui permette de faire prévaloir ses intérêts dans le cadre d'une *hard law*, celle de la société anonyme, au nom d'une professionnalisation des catégories de l'exercice de la propriété. C'est en quelque sorte une théorie constitutionnelle de l'organisation. On peut même, à l'instar de **R. A. Monks**<sup>29</sup>, parler à cet égard de *Corpocracy* conduisant à fonder l'idéologie de la supériorité de l'incitation sur la coercition. Au regard des rapports de force entre Etats, société civile et marché, **C. Chavagneux**<sup>30</sup> est allé jusqu'à parler du grand bazar de la gouvernance mondiale.

La privatisation inhérente à l'extension des catégories de la gouvernance privée à l'ensemble de la société se caractérise ainsi par l'organisation du passage des « biens publics » (produits au regard des lois de l'Etat-administratif moderne) aux « biens communs » faisant l'objet du développement de « droits positifs » puis aux « biens

---

<sup>28</sup> P. Moreau Defarges, *L'ordre mondial*, PUF, Paris, 2003

<sup>29</sup> R. A. Monks, *Corpocracy*, Wiley, Londres, 2008

<sup>30</sup> C. Chavagneux, « Le grand bazar de la gouvernance mondiale », *Alternatives Economiques Hors-série*, n° 059, janvier 2004

privés », objets du développement des droits de propriété et de l'idéologie propriétaire qui lui est inhérente dans le cadre d'un Etat-organisateur (et non plus d'un Etat-administratif). Soulignons à nouveau que la propriété autorise son accaparement. La propriété est, depuis la Révolution française, un « droit fondamental », ce qui avait d'ailleurs conduit Karl Marx à la qualifier de « révolution bourgeoise ». La privatisation est, depuis la révolution industrielle, la dimension politique du capitalisme. Mais remarquons que la privatisation est un processus qui ne débouche pas fatalement sur l'accaparement.

C'est en partie la thèse que défendent **P.-Y. Gomez & H. Korine**<sup>31</sup> en prenant soin de substituer la figure de l'entrepreneur à celle de l'actionnaire, cette substitution leur permettant de construire une dialectique « entreprise – Etat » les conduisant à valider une chronologie où ce serait aujourd'hui l'organisation qui viendrait constituer l'institution centrale de nos sociétés dans une logique de démocratisation tendancielle du gouvernement des organisations. La dialectique repose sur la tension qui opèrerait entre l'organisation comme lieu d'orientation des énergies privées et autonomes dans un projet économique et l'Etat qui remettrait continuellement en cause le pouvoir entrepreneurial pour faire respecter le principe de liberté individuelle face au marché, qui met les organisations en rivalité et la démocratie qui fractionne le pouvoir pour en éviter une concentration susceptible de remettre en cause les conditions de possibilité d'expression de la liberté. La dialectique en question aboutirait finalement à une absorption croissante des fonctions de l'Etat par les organisations.

Ce qui nous intéresse ici est de souligner le passage de la gouvernance comme ontologie de l'entreprise à la gouvernance comme ontologie de l'organisation puis comme ontologie de la société et de l'Etat, par extension des domaines d'application de la notion. C'est comme si l'on assistait à la confrontation entre une raison d'Etat et une raison de marché dans une perspective de nivellement de la première par la seconde du fait de la réorganisation entrepreneuriale supportée par la raison de marché. La raison de marché dont il est question est d'ailleurs particulièrement ambiguë entre une perspective généralisée de défiance (qui marque les rapports « actionnaires – dirigeants » dans la *Corporate Governance*), une perspective de méfiance vis-à-vis des agents organisationnels (qui marque la gouvernance organisationnelle) et la confiance qui constitue une des garanties essentielles de la conception politique de la gouvernance. La question posée par l'extension des domaines de la gouvernance est bien celle de la privatisation de la société, cette privatisation étant un des vecteurs de l'institutionnalisation de l'entreprise et de l'organisation.

Ceci pose la question de la plus ou moins grande extension du contenu apporté à la notion, en particulier celle de son confinement ou non à des instruments formels. Elle vise alors aussi les « principes ».

Il est donc nécessaire de distinguer entre deux conceptions possibles de la gouvernance :

- La restreinte qui confine la question de la gouvernance à la représentativité du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des actionnaires et à ses modalités de fonctionnement (l'exercice d'un contrôle « effectif » des dirigeants salariés). Elle se

---

<sup>31</sup> P.-Y. Gomez & H. Korine, *Entrepreneur and Democracy: A Political Theory of Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2008  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

situé en cohérence avec une interprétation contemporaine donnée à la pensée de Machiavel qui invite à considérer l'entreprise comme une personne selon le droit et comme lieu de « gouvernement privé » (*Governance*) où les décisions doivent être prises en fonction de ce qui est et non de ce qui doit être dans un univers où doit régner l'efficacité dans un contexte amoral. On parlera alors de *Corporate Governance*, conception qui confine au départ la notion à un territoire institutionnel limité : la société anonyme cotée. La gouvernance prend alors pour objet la rationalisation de l'exercice du pouvoir du Conseil d'Administration sur la base de deux arguments : l'efficacité de la gestion dans sa capacité à générer de la valeur financière et la sécurité des actionnaires. On peut d'ailleurs parler de cycles de réformes à son sujet, principalement à partir de la crise financière de 2008 au travers de réglementations concernant l'activité bancaire mais ayant des conséquences importantes en matière de *Corporate Governance* (cf. la *Volker Rule* de 2013).

- L'étendue qui, au travers de la gouvernance, pose la question de la substance politique de l'activité d'entreprise et l'extension de ses catégories aux autres « organisations », cette conception large de la gouvernance dépassant la conception géographique des territoires pour une dé-territorialisation y compris institutionnelle (*Global Governance*). On peut même ajouter l'idée du développement d'une « gouvernance informelle » associée aux modalités de mise en oeuvre des attendus d'une « gouvernance formelle ». C'est pour en préparer les développements qu'il est important d'avoir une représentation plus précise de ce qu'est la *Corporate Governance* ainsi que la gouvernance organisationnelle.

Les deux conceptions partagent des attendus idéologiques du *public choice* et de la suspicion adressée à la légitimité de l'action publique (au despotisme des managers de la conception restreinte correspondrait celle des fonctionnaires publics). Elles se structurent aussi autour de quatre éléments clés (cf. P. Moreau Defarges) : les flux et les réseaux d'information (ce qui vient mettre en avant la référence à la transparence et au *reporting*), la participation d'agents multiples de nature hétérogène (les « parties prenantes »), l'édition de normes et la référence à des gardiens ou des arbitres. La structuration s'effectue alors autour d'une multiplicité de relations contractuelles. C'est en cela que la référence à la gouvernance remet en cause l'omniscience des institutions au nom d'une diversité des vérités conduisant à la nécessité de déboucher sur un consensus ou encore de substituer au « Bien Commun » une référence à des intérêts généraux. La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale. Selon l'*IT Governance Institute*, la gouvernance a « pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable ». Elle apparaît comme étant un cadre normatif propre à encadrer les activités économiques

La Banque Mondiale en donne la définition suivante : « Par gouvernance, nous faisons référence aux traditions et institutions dans le cadre desquelles le pouvoir est exercé dans l'intérêt général dans un pays donné. Cela comprend : i) le processus par lequel les détenteurs du pouvoir sont sélectionnés, contrôlés et remplacés; ii) la capacité du gouvernement à gérer ses ressources et mettre en œuvre des politiques adéquates; iii) le respect des citoyens et de l'État à l'égard des institutions qui régissent les relations

*économiques et sociales entre eux*»<sup>32</sup>. Elle vise la capacité de l'Etat à fournir des institutions soutenant les marchés. La « bonne gouvernance », notion apparue dans les travaux de la *Banque Mondiale* à partir de 1992, fut d'abord un produit des *think tanks* néo-conservateurs américains actant l'idéologie de l'efficacité supérieure du management privé. La *Banque Mondiale* a aujourd'hui pris de la distance par rapport à la version d'origine en en faisant un fondement du développement. Elle comprend la création, la protection et le respect des droits de propriétés, une réglementation qui encourage la concurrence, des politiques macroéconomiques saines et l'absence de corruption. Le lien « gouvernance - efficacité de l'Etat » est le point focal des définitions institutionnelles avec l'accent mis sur la gestion. La notion est devenue un élément clé des politiques de développement. Selon le *Programme des Nations Unies pour le Développement* (PNUD), la gouvernance désigne « *l'ensemble des valeurs, politiques et institutions par lesquelles une société gère ses affaires économiques, politiques et sociales dans le cadre des relations entre l'État, la société civile et le secteur privé et au sein de ces derniers. Il s'agit de la manière dont une société s'organise pour prendre et appliquer des décisions, de façon à parvenir ainsi à une entente, un accord et une action commune. Cela englobe les mécanismes et les processus qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer leurs intérêts, de concilier leurs différences et d'exercer les droits et de s'acquitter des obligations que la loi leur confère. Cela comprend les règles, institutions et pratiques qui fixent des limites aux individus, organisations et entreprises et leur donnent des incitations. La gouvernance, y compris dans ses dimensions sociales, politiques et économiques, s'effectue à tous les niveaux de l'activité humaine, qu'il s'agisse des ménages, des villages, des municipalités, des nations, des régions ou de la planète* »<sup>33</sup>. Il ajoute : « *La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends* ». Selon la *Commission européenne* : « *La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens [...]. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, dont les ressources publiques sont gérées et dont les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à traiter dans ce contexte. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un concept pratique et constructif qui touche les aspects de base du fonctionnement de toute société et de tout système politique et social. On peut la décrire comme une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société* »<sup>34</sup>. Selon la *Coopération pour l'Aide au Développement* (CAD) et l'*Organisation de Coopération pour le Développement Economique* (OCDE) la gouvernance est « *l'exercice du pouvoir politique ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins de développement économique et social* »<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Institut de la Banque Mondiale (2004)

<sup>33</sup> PNUD et Commission européenne, *Governance Indicators: A User's Guide*, New York et Luxembourg, 2004

<sup>34</sup> Communication sur la gouvernance et le développement, octobre 2003.

<sup>35</sup> DAC-OECD Orientation du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, Paris, 1993

D'un point de vue étymologique, la notion vient de l'anglais *governance*, « gouvernement », venant du latin *gubernare*, diriger un navire.

Rappelons aussi les corrélats (à moins que ce ne soit la gouvernance qui soit le corrélat : le gouvernement, la gouverne (mise en œuvre), le gouvernail (champ lexical de la navigation) et la gouvernementalité (cf. M. Foucault). De façon générique, on pourrait dire que la gouvernance tend à instituer les réponses à trois questions : qui gouverne ? comment gouverner ? et que gouverner ?

Remarquons d'abord, avec A.-C. Martinet<sup>36</sup>, combien le champ du management stratégique, qui fait pourtant de la relation « stratégie – organisation » un enjeu clé de ses développements ne s'est pas confronté à la question de la *Corporate Governance*, sans doute du fait de sa dimension politique.

## VI. La *Corporate Governance* comme conception « restreinte » de la gouvernance

Avec la *Corporate Governance*, il est question de volonté de « pro-activité » des conseils d'administrations après les scandales de la décennie 90 mais aussi de marginalisation de l'éthique, un autre des « thèmes de gestion » de la décennie 90. Ce qui est au centre de la gouvernance comprise au sens restreint du terme, c'est le pouvoir respectif des actionnaires et des dirigeants, donc le contrôle des dirigeants au regard du pouvoir de contrôle théorique et réel des actionnaires et donc, par conséquent, les modes internes de gouvernance. Pour **A. Schleifer & R. W. Vishny**<sup>37</sup>, la *Corporate Governance* est ce qui concerne la manière dont les apporteurs de capitaux peuvent contrôler leur retour sur investissement. Il s'agit d'assurer la protection légale des investisseurs et de contrôler la concentration de la propriété dans les sociétés cotées. La référence en est la théorie de l'agence dans sa version économique et dans celle de l'efficacité économique du droit. Il est nécessaire de rappeler la thèse défendue par **J. Pfeffer & G. R. Salancik**<sup>38</sup> quand ils ont mis en avant la dimension incontournable du contrôle externe issu de l'environnement dont la légitimité organisationnelle implique une forme d'approbation par la société afin de lui donner la possibilité d'obtenir les ressources dont elle a besoin pour survivre (cf. **J. Dowling & J. Pfeffer**<sup>39</sup> et les **trois stratégies de légitimation : la cooptation par intégration d'hommes politiques et de chercheurs universitaires dans les conseils d'administration, la présentation d'objectifs en adéquation avec les attentes de l'environnement et l'identification des produits et des systèmes de production par rapport à ceux d'organisations déjà reconnues**).

---

<sup>36</sup> A.-C. Martinet, « Parties prenantes, management stratégique et politique », in M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes*, Editions La Découverte, Paris, 2006

<sup>37</sup> A. Schleifer & R. W. Vishny, « A Survey of Corporate Governance », *The Journal of Finance*, vol. LII, n° 2, Juin 1997, pp. 737-783

<sup>38</sup> J. Pfeffer & G. R. Salancik, *The External Control of Organizations*, Harper & Row, New-York, 1978

<sup>39</sup> J. Dowling & J. Pfeffer, « Organizational Legitimacy : Social Values and Organizational Behaviour », *Pacific Sociological Review*, vol. 18, n° 1, 1975, pp. 122-136

La *Corporate Governance* vise l'origine et la répartition de la valeur créée par l'organisation, réduite à sa dimension financière. Il y est donc question de conflits d'intérêts entre les actionnaires et les dirigeants et d'influence des uns par rapport aux autres. C'est donc une réflexion sur la position relative des propriétaires et des dirigeants dans une double dimension : une dimension tutélaire (de la mise en tutelle des dirigeants par le conseil d'administration) et une dimension cognitive (de suspicion des « connaisseurs » - les dirigeants – par les propriétaires). Les modes de gouvernance préconisés pour ce qui concerne les rapports à établir entre actionnaires, conseil d'administration et dirigeants vont alors déborder sur tous les modes de gestion. Comme le souligne **E. Ebondo Wa Mandzila**<sup>40</sup>, « la littérature sur la gouvernance d'entreprise s'intéresse principalement à l'organisation des pouvoirs au sein des entreprises ». L'OCDE<sup>41</sup> définit la Corporate Governance comme l'ensemble des « règles et pratiques auxquelles les organisations économiques répondent aux problèmes d'information et d'incitation inhérents à la séparation de la propriété et du contrôle dans les grandes entreprises ». E. Ebondo Wa Mandzila souligne que la gouvernance d'entreprise peut être aussi appréhendée à partir de la structure du capital avec le modèle de type *outsider* (contrôle dit externe) où les besoins financiers des entreprises sont couverts par des marchés très développés) et le modèle de type *insider* (contrôle dit interne) où les besoins de financement sont couverts par de « gros » actionnaires qui verrouillent ainsi la structure du capital. Ceci recouvre la dualité « endogénéité – exogénéité » des mécanismes de gouvernance. L'endogénéité de la genèse des mécanismes de gouvernance trouverait son fondement par référence à la théorie de l'agence, les mécanismes de gouvernance constituant une réponse endogène aux multiples problèmes de gouvernance issus de la gestion de l'entreprise (avec un rôle privilégié accordé à la quête de performance). L'exogénéité de la genèse des mécanismes de gouvernance trouverait son fondement dans la dilution de la propriété du capital, ces mécanismes venant contrebalancer le soi-disant opportunisme des dirigeants dont l'expression serait d'autant plus jouable que la propriété du capital est diluée. **P. Wirtz**<sup>42</sup> distingue « système » et « structure » de gouvernement d'entreprise, le « système » (l'appareil normatif de *la soft law*) venant déterminer la « structure » (la gouvernance au quotidien). **R. Pérez**<sup>43</sup> distingue les sujets de la gouvernance (les dirigeants), l'objet de la gouvernance (le management du management) et les constituants des systèmes de gouvernance (des structures, des procédures et des comportements), le tout fonctionnant au regard de normes.

**G. Charreaux**<sup>44</sup> propose un croisement entre des mécanismes de gouvernance spécifiques ou non et des modes intentionnels ou spontanés de construction d'un système de gouvernance :

| Mode          | Mécanismes de gouvernance              |                                      |
|---------------|--|--------------------------------------|
|               | Spécifiques                            | Non spécifiques                      |
| Intentionnels | Contrôle direct des actionnaires en AG | Environnement légal et réglementaire |

<sup>40</sup> E. Ebondo Wa Manzilla, *La gouvernance de l'entreprise*, L'Harmattan, Paris, 2006

<sup>41</sup> OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE – La France en 1997*, 1997

<sup>42</sup> P. Wirtz, « Gouvernement des entreprises et politique de financement des entreprises en France et en Allemagne : cadre conceptuel et études de cas », *Thèse de doctorat en sciences de gestion*, Université de Bourgogne, 2000

<sup>43</sup> R. Pérez, *Le gouvernement de l'entreprise*, La Découverte, collection « Repères », n° 358, Paris, 2003

<sup>44</sup> G. Charreaux, *Le gouvernement des entreprises*, Economica, Paris, 1997

|           |  |  |
|-----------|--|--|
|           | Conseil d'administration<br>Systèmes de rémunération<br>Structure formelle de<br>gouvernance<br>Audit interne, comité<br>d'entreprise, syndicat<br>« maison »      | Syndicats, auditeurs,<br>associations de consommateurs   |
| Spontanés | Réseaux de confiance<br>Surveillance mutuelle des<br>des dirigeants<br>Culture organisationnelle<br>Réputation auprès des<br>salariés (respect des<br>engagements) | Marchés (des biens et services,<br>financiers, du travail)<br>Intermédiaires financiers<br>Environnement politique, sociétal,<br>des médias<br>Capital social, climat des affaires<br>Système de formation |

Il complète cette perspective en 2006 en effectuant une synthèse destinée à fonder les éléments d'une théorie micro-économique de la gouvernance<sup>45</sup> :

|   | Gouvernance<br>actionnariale  | Gouvernance<br>partenariale   | Gouvernance<br>cognitive   | Gouvernance<br>synthétique  |
|---|---|---|--|---|
| Théorie de la firme                                     | théories<br>positives et<br>normative de<br>l'agence  | théories<br>positives et<br>normative de<br>l'agence<br>étendue à des<br>parties<br>prenantes   | théories<br>comporte-<br>-mentales<br>théories<br>évolutionnistes<br>théories de<br>la ressource et<br>des compétences | synthèse entre<br>théories positives,<br>normative et<br>cognitives |
| Aspects<br>privilegiés<br>dans la création<br>de valeur | Discipline et<br>équité dans la<br>répartition.<br>Réduire les<br>pertes d'effi-<br>-cience liées<br>aux conflits<br>d'intérêts<br>entre diri-<br>-geants et<br>investisseurs.<br>Seuls les<br>actionnaires<br>sont créan-<br>-ciers<br>résiduels | Discipline et<br>équité dans la<br>répartition<br>Réduire les<br>pertes d'effi-<br>-cience liées<br>aux conflits<br>d'intérêts<br>entre les<br>différentes<br>parties prenantes<br>notamment les<br>salariés. Plusieurs<br>catégories de<br>créanciers<br>résiduels | Percevoir et<br>créer de<br>nouvelles<br>opportunités  | Dimensions<br>disciplinaires et<br>cognitives                       |

<sup>45</sup> G. Charreaux, « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux » in G. Charreaux & P. Wirtz, *Gouvernance des entreprises – nouvelles perspectives*, Economica, Paris, 2006

|                      |  |   |   |  |
|----------------------|--|---|---|--|
| Type d'efficience    | efficience statique contrainte<br>Vision action-<br>-nariale de<br>l'efficience et<br>de la<br>propriété | efficience statique contrainte<br>Vision parte-<br>-nariale de<br>l'efficience et<br>de la<br>propriété     | efficience dynamique contrainte<br>Dimension<br>productive<br>cognitive   | efficience dynamique contrainte<br>Dimensions<br>productives<br>cognitives et<br>disciplinaires  |
| Critère d'efficience | Valeur actionnariale   | Valeur partenariale   | Capacité à créer une rente organisationnelle de façon durable par l'innovation notamment                                      | Capacité à créer une rente organisationnelle de façon durable par l'innovation et la résolution des conflits                                       |
| Définition du        | Ensemble des mécanismes permettant de sécuriser l'investissement financier                               | Ensemble des mécanismes permettant de pérenniser le nœud de contrats et d'optimiser la latitude managériale | Ensemble des mécanismes permettant de d'avoir le meilleur potentiel de création de valeur par l'apprentissage et l'innovation | Ensemble des mécanismes agissant simultanément sur les dimensions disciplinaires et cognitives du processus de création / répartition de la valeur |

Signalons aussi l'existence de toute une littérature sur les systèmes nationaux de gouvernance compte tenu d'une hypothèse de rapprochement (ou non) de ces systèmes.

La *Corporate Governance*, c'est en quelque sorte mettre face-à-face actionnaires et dirigeants (donc « sans » les autres). Elle ouvre la figure d'un modèle relationnel très particulier de l'organisation reprenant le vieux débat qui la concernait et qui avait été constitutif de la différence entre « libéraux » et « conservateurs sociaux » au XIX<sup>e</sup> siècle. Pour les « conservateurs sociaux », c'est F. Le Play<sup>46</sup> qui sert de référence avec la notion de patronage qu'il définit comme « *l'ensemble des idées, des mœurs et des institutions qui tiennent plusieurs familles groupées, à leur satisfaction complète, sous l'autorité d'un chef nommé patron* ». R. de la Tour du Pin<sup>47</sup> est un des représentants archétypiques du conservatisme social quand il défend son opposition farouche à la société anonyme du fait de la gouvernance libérale qu'elle induit. « *Le régime corporatif est difficile à établir sur le terrain industriel. Pourquoi ? Parce que les sociétés anonymes ont envahi le régime industriel et remplacé les patrons qui avaient*

<sup>46</sup> F. Le Play, *La méthode sociale*, réédition Méridiens Klincksieck, Paris, 1989, pp. 467-468

<sup>47</sup> R. de la Tour du Pin, *De l'organisation des classes agricoles*, L'Association catholique, 15/4/1888

*personnellement l'initiative, la charge et les responsabilités des entreprises. Or la société anonyme a les plus graves inconvénients, d'abord pour les industriels qu'elle fait disparaître. (...) La société anonyme est incapable de remplir toutes les obligations que doit remplir le patronage complet. Et l'ouvrier pourra-t-il garder sa liberté et revendiquer ses droits légitimes vis-à-vis d'une force occulte comme celle de la société anonyme ? Difficile sinon impossible. La société également doit éprouver les inconvénients de la disparition des patrons. En effet, le capital, propriétaire des instruments de travail, prélève la part la plus grande du produit (...) Enfin, l'industrie est immobilisée, le système anonyme ayant intérêt à percevoir un revenu considérable du travail sans y coopérer ».*

La gouvernance libérale concerne l'exercice du pouvoir dans la SA à partir du principe « une action - une voix » à la fois égalitaire et inégalitaire. Egalitaire car, sauf exception, toutes les actions ont le même poids. Inégalitaire, car posséder un pourcentage suffisant du capital sous forme d'actions garantit de pouvoir voter pour soi-même mais en équité au regard du principe de propriété. Il s'agit donc d'examiner le pouvoir des « actionnaires – propriétaires » sur les dirigeants, compte tenu de spécificités telles que l'émergence d'une technostructure (des dirigeants distincts des propriétaires qui ont alors tendance, au nom de leur expertise, à accaparer le pouvoir en se forgeant des niches), ou encore du fait de la confusion possible, du statut de propriétaire et de celui de dirigeant, la figure du propriétaire devant prendre le pas sur celle du dirigeant. La *Corporate Governance* construit en quelque sorte la *soft law* de l'abus de biens sociaux.

Ce thème de la gouvernance apparaît à un moment où les agents types du capitalisme ont évolué : au capitalisme familial centré sur le pouvoir des propriétaires, conforté par l'appui des investisseurs institutionnels de type « traditionnel » et l'absence de contrôle du capitalisme populaire (les actionnaires individuels) se substitue un capitalisme où, aux trois agents mentionnés, s'ajoute un quatrième, un capitalisme des fonds de placement (et, parmi ceux-ci, les fonds de pension) dont l'apparition modifie les règles du jeu social qui s'étaient structurées jusqu'ici dans un univers où le poids des placements est devenu considérablement plus important qu'auparavant. Les sources de divergences « actionnaires – dirigeants » sont devenues plus importantes du fait des divergences relatives d'intérêts entre ces quatre catégories. C'est donc l'examen de tout cela qui vient constituer le champ de la gouvernance.

Les modalités d'exercice de la « démocratie de la propriété » des SA (la *hard law*) sont apparemment simples : l'assemblée générale des actionnaires élit le conseil d'administration qui élit son Président qui nomme les directeurs généraux. Ainsi se trouve fondée la dissociation entre les propriétaires du capital et les dirigeants, les premiers pouvant théoriquement révoquer les seconds sans limites. La SA constitue le cadre de l'exercice d'un véritable gouvernement dont l'objet est de faire fonctionner l'entreprise institutionnalisée par la loi. Or, G. Charreaux<sup>48</sup> définit la gouvernance comme « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ».

---

<sup>48</sup> G. Charreaux (Ed.), *Le gouvernement des entreprises*, Economica, Paris 1997  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

Si les règles du droit des sociétés semblaient avoir fixé le cadre des relations entre actionnaires et dirigeants, c'était en effet sans compter sur quatre éléments :

- La confusion possible entre le statut d'actionnaire, d'administrateur, de Président du conseil d'administration et de dirigeant, confusion qui se réfère à un capitalisme familial où les actionnaires propriétaires désirent gérer leur entreprise. Ceci pose le problème de conflits d'intérêts possibles entre le patrimoine des propriétaires et la pérennité de l'entreprise quand ceux-ci, trop éparpillés, ne peuvent diriger. C'est l'« autonomisation » du management qui a conduit à dissocier les différents personnages conceptuels que sont les actionnaires et les dirigeants qui étaient confondus dans le capitalisme familial.

- L'absentéisme des petits actionnaires aux assemblées générales vient « dévoyer » le principe « une action - une voix » puisqu'ils ne votent pas ou, dans le meilleur des cas, font parvenir un pouvoir en blanc au Président du conseil d'administration ou à l'intermédiaire qui conserve leurs titres.

- La « financiarisation » d'un actionnariat dont les représentants ne cherchent pas véritablement à exercer de contrôle mais à réaliser des placements sur la base de politiques qui leur sont propres (obtention d'un rendement, conservation de la valeur, respect de « principes », etc.). Le capitalisme des fonds de placement entre ainsi en résonance, mais avec un pouvoir d'influence effectif, avec les attentes en termes de performance financière « minimale » des actionnaires individuels. Les deux catégories (celle des fonds de placement constituant en quelque sorte une socialisation de l'actionnariat individuel) possèdent en quelque sorte les « mêmes » attentes en termes de rendement et de fonctionnement.

- La construction d'un réseau d'« administrateurs – présidents » et du jeu social qui avait obéré leur contrôle puisqu'ils appartiennent au même clan.

Les principes apparemment clairs du droit des sociétés ont conduit à poser des problèmes du fait des rapports qui se sont établis entre actionnaires et dirigeants, ces derniers étant en même temps des salariés. La *Corporate Governance* vient questionner les conflits d'intérêts qui existent entre la position d'actionnaire et la position de « dirigeant – salarié ». Elle se pose au travers des modes de rémunérations des dirigeants dans la mesure où ceux-ci fixent en grande partie leurs rémunérations et les attributs qui lui sont associés et, qu'à défaut de contrôle, on peut penser pouvoir les accuser de vouloir optimiser leurs rémunérations avec le moins d'entraves et de contreparties possibles, quitte à sacrifier les intérêts des actionnaires. Une parade se situe dans l'indexation d'une importante part variable de leur rémunération par le biais de stock options, c'est-à-dire par le fait d'intéresser le dirigeant à la valorisation des actions représentatives de la société qu'il gère. Mais la vocation du champ des rémunérations est plus large puisqu'il va concerner aussi les relations qui s'établissent entre dirigeants et salariés, donc interférer avec les politiques de gestion des ressources humaines. C'est à partir de cela que les logiques de la *Corporate Governance* ont modifié les logiques de rémunérations devant, dans les acceptions plus larges de la gouvernance, être idéalement construites sur la base de logiques d'évaluation dont la racine financière tendrait à prendre une dimension majeure.

La gouvernance ne peut non plus être abordée indépendamment d'un regard sur la personnalité des dirigeants et, parallèlement à la montée en puissance du thème, on a vu le développement d'un nombre considérable d'études sur le *leadership* (les *leadership studies*) qui ont d'abord revisité la question avant de développer des études sur

les *leaders* à épithète : *leaders* charismatiques, *leaders* médiatiques, *leaders* toxiques, etc. La figure du dirigeant va se trouver en quelque sorte « psychologisée » puisque ces dirigeants seront évalués aussi en termes de confiance vis-à-vis des agents des marchés financiers. Mais il est fondamental de souligner la totale confusion de sens qui existe entre « gouvernance » et « style de direction ». Un « style de direction » autoritaire, par exemple, n'est en rien de la gouvernance.

Par le biais de l'information des actionnaires, c'est aussi tout le problème de la publicité des comptes qui va être posé, en particulier dans ses relations avec les agents des marchés financiers, des banques, les salariés et leurs représentants. La gestion de cette information sera vue comme un des objets de l'acte de direction et de contrôle. Autour de la publicité des comptes, il s'agit de questionner les principes du jeu social qui s'établit entre dirigeants, membres des conseils d'administration et profession des comptables et, plus largement, les professions du chiffre (des contrôleurs internes aux analystes financiers).

C'est dans ce contexte que la question de l'information des actionnaires et de leurs représentants au conseil d'administration prend une importance nouvelle. En liaison avec la maximisation de la valeur financière puis au regard de demandes « éthiques », la publicité des comptes conduit à questionner les auditeurs sur la fiabilité de leurs audits. Il s'agit en effet de garantir la véritable représentativité des chiffres comptables et autres informations, à défaut de quoi la légitimité des placements disparaît. Il s'agit aussi de garantir que les conditions de maintien du potentiel de l'organisation dont ils certifient les comptes existe. Ceci ne peut se faire qu'en relation avec la fiabilité des dispositifs de contrôle interne, c'est-à-dire des procédures de gestion proprement dites. Il y a, en quelque sorte, mise en place d'une course éperdue vers la représentativité des chiffres comptables, course qui sera à la fois organisée, courue et arbitrée par les cabinets d'audit. Les auditeurs ont donc acquis un regard sur le fonctionnement organisationnel. Il en va de même avec les perspectives d'ordre politique - on dirait « stratégique » dans le discours du management - pour lesquelles les auditeurs sont aussi en droit de demander des précisions pour valider leurs audits. Au nom de la gouvernance, les pratiques des auditeurs interfèrent à présent avec l'organisation.

Ces pratiques deviennent d'autant plus cruciales que les opérations de « fusion – acquisition » se sont multipliées, soit de façon volontaire, soit par coup de force et aussi du fait de scandales aux dimensions financières majeures, venant jeter la suspicion sur la fiabilité des certifications des professions du chiffre et des professions assimilées (notamment celles du contrôle de gestion, des directions financières et de l'informatique financière). De nombreux établissements financiers de taille internationale et situés dans différents pays (Caisses d'épargne américaines, *Crédit Lyonnais* en France, *Barings* en Grande-Bretagne, grandes banques au Japon, etc.), des entreprises multinationales (*Enron*, *Worldcom*, *Vivendi*, *Parmalat*, etc.) connaissent des défaillances alors que les rapports d'audits avaient été signés ainsi que les performances à venir garanties.

Les conseils d'administration se trouvent aujourd'hui, comme le souligne le document *Corporate Governance* : une synthèse de la littérature<sup>49</sup> confrontés aux problèmes suivants :

- la difficulté de contrôler la performance des dirigeants,
- l'ambiguïté du rôle des administrateurs qui, par référence à leur jeu social, hésitent entre la défense des intérêts de l'entreprise, ceux des dirigeants et ceux des actionnaires,
- les stratégies d'enracinement des administrateurs qui ont pour conséquence de neutraliser leur contrôle pour leur intérêt propre,
- la compétence et l'indépendance des administrateurs qui sont loin d'être acquises du fait de représentants « potiches » nommés là pour leur notoriété,
- la faible implication des administrateurs dans leur tâche de contrôle.

Avec la *Corporate Governance*, il s'agit de dépasser les modalités juridiques de structuration de la SA, en flanquant le conseil d'administration de comités de surveillance ad hoc et des procédures qui leur correspondent. Les analystes financiers, nouvelle profession du chiffre qui se développe au sein et autour des fonds de placement, et qui ont pour objectif de donner une évaluation du potentiel des entreprises de même que les cabinets spécialisés dans la notation, notes servant à définir les coefficients de risque qui viendront alourdir les taux d'intérêts applicables aux emprunts et à leurs garanties en viennent à détenir un pouvoir d'influence sur la notoriété alors que leur situation « extérieure » les amène à raisonner sur des critères culturellement connotés et sur les formes à défaut de pouvoir raisonner sur le fond. Il s'agit de rendre homogène les formes de gouvernance, voire de les appliquer aux institutions publiques et aux Etats puisque les services publics deviennent aussi objets d'audits.

Or les pays anglo-américains et principalement les Etats-Unis se caractérisent historiquement par la place plus importante des marchés financiers dans les modes de financement et de contrôle. Pas étonnant alors que ceci vienne militer en faveur des modes de la *Corporate Governance* qu'ils proposent. A. Smith<sup>50</sup> notait déjà la nécessité de réglementer le pouvoir de et dans les sociétés de capitaux alors qu'historiquement les modes de résolution des crises financières en Europe Continentale (de Law à la faillite de l'*Union Générale* en France en passant par l'hyperinflation et la collusion entre *Konzerns* et nazis en Allemagne) a toujours passé par une suspicion envers les agents des marchés financiers.

Et pourtant, les spécificités culturelles du monde américain sont telles que leurs formes politiques et leurs modes de fonctionnement peuvent apparaître comme spécifiques aux yeux des citoyens d'autres pays, et donc aux organisations qui s'y trouvent, même si les filiales des multinationales américaines jouent un rôle important dans la diffusion des modes de gouvernance de leur pays d'origine.

C'est le cas, par exemple, des codes d'éthique. La possession d'un tel code entre dans les aspects positifs des notations des agences (*Standard & Poors*, par exemple). De façon le plus souvent mimétique, les entreprises européennes ont donc adopté de tels codes. La déconvenue a été importante dans les filiales des entreprises d'origine

---

<sup>49</sup> *Corporate Governance* : une synthèse de la littérature, V. N'Guyen et al., Cahier de Recherche du Groupe HEC, CR n°606/97

<sup>50</sup> A. Smith, *La richesse des nations*, Garnier Flammarion, Paris, n° 598-626 (Ed. originale : 1776)

américaine installées en Europe quand elles ont traduit et surtout quand elles ont voulu animer les procédures liées aux codes dans lesquels ce que Français et Allemands appellent la délation (*whistleblowing*) a été mis en avant. Il en va de même pour les développements sur le racisme et le harcèlement sexuel qui ne font pas l'objet des mêmes perceptions et des mêmes traitements aux Etats-Unis qu'en Europe. De telles modalités vont révéler les tensions qui opèrent entre homogénéisation d'une conception du fonctionnement de la grande entreprise et les divergences culturelles de leur appréciation.

## **VII. Les raisons du développement de la *Corporate Governance***

Le développement de l'idéologie dominante des pratiques associées au poids croissant des marchés financiers joue un rôle crucial : préférence accordée aux régimes de capitalisation sur les régimes de répartition en matière de retraite, par exemple. Notons la mutation que cela implique en termes de *Corporate Governance* : d'un contrôle étatique héritier de l'Etat-providence organisant, en France par exemple, une cogestion « appareil patronal - appareil syndical - appareil d'Etat », on passe à un pouvoir dévolu entre les mains de l'appareil financier.

L'idéologie dominante d'un modèle où l'organisation est principalement considérée comme génératrice de profits ouvre une nouvelle « fenêtre » en ce qui concerne une manière légitime de gouverner. C'est ainsi que la *Commission Cadbury* de 1991, en Grande-Bretagne, a proposé l'instauration d'un « code de bonne conduite » dans le cadre duquel les auditeurs des comptes se voient attribuer un rôle de référence quant à la transparence et la représentativité des comptes qui sont les supports de la mesure de la valeur financière. On comprend que le jeu social de la certification des comptes change alors : il est de toute première nécessité d'avoir des comptes qui représentent quelque chose pour permettre l'exercice d'un véritable contrôle des représentants des fonds de placement et des membres du conseil d'administration.

Ces principes de gouvernance conduisent, non seulement à la mise en avant de la profession comptable dans un rôle d'expert légitime et donc à la mise en avant des règles, principes et conventions qui sont les siens au lieu et place de la loi mais aussi à une mise sous tutelle du contrôle interne, du contrôle de gestion et plus globalement du contrôle et du mode de management à ces principes. C'est donc cette substitution relative de la norme à la loi qui permet d'établir le continuum entre des programmes de réduction massive des coûts, un management par la valeur apportée aux clients et qui puisse se mesurer, une éthique des affaires qui repose sur des procédures qui soient mises en oeuvre et une valeur financière qui doit être maximisée.

La référence conceptuelle est une théorie des anticipations que l'on peut qualifier de « propres », la théorie des anticipations rationnelles. Cela signifie que les choses doivent se passer comme elles sont prévues et que l'information donnée, même sur les prévisions, est fiable pour que les agents sociaux puissent agir en conséquence. Il faudra attendre la crise asiatique de la fin de la décennie 90 pour, officiellement, mettre en perspective l'existence d'une théorie des anticipations que l'on peut qualifier de « sale », celle des anticipations « irrationnelles » et d'accepter que les agents des marchés (et en particulier des marchés financiers) puissent se comporter aussi comme

des foules par référence à l'imitation (l'individu fait comme les autres), à la panique ou à la peur. Cette théorie « sale » nous éloigne de la psychologie d'un agent économique rationnel qui est pensé comme devant mobiliser toute sa conduite pour maximiser sa satisfaction (ou son profit), psychologie qui est celle de l'homo economicus de la théorie économique dite néoclassique.

Dans ce contexte, il est proposé aux actionnaires la norme d'une position activiste du fait de l'évidence d'un jeu politique mondialisé dans le cadre de la radicalisation d'une conception politique de l'individualisme possessif<sup>51</sup>. La citoyenneté de marché acquiert une valeur supérieure à celle de la citoyenneté « classique ». Cette position est rendue accessible par les « technologies de l'information et de la communication » qui fournissent le support aux anticipations rationnelles. Les actionnaires sont supposés acquérir, conserver et revendre leurs actions par référence aux performances financières réelles et attendues et compte tenu de l'image « politiquement correcte » des organisations concernées. La première référence est principale, l'ensemble des deux conduisant à une régulation équitable des valeurs des actions sur les marchés financiers. La justice, dont on souligne la vocation à se structurer indépendamment des Etats, doit amplifier cet activisme par l'interprétation de règles du jeu contingentes à chaque situation et non par référence à des règles dans le contexte de substitution de la *soft law* à la *hard law*.

Le passage de la *hard law* à la *soft law* pose la question du changement de références : aux textes législatifs de la *hard law* se substituent les pratiques (cf. les *best practices* comme normes privées rendues publiques mais de façon plus contextuelle que dans le cas des textes législatifs ou encore des normes) avec des modalités juridiques nouvelles comme le développement d'*advertising laws*, support juridique du principe de transparence parmi lesquelles les *financial disclosures laws* tiennent une place importante. **M. Delmas-Marty**<sup>52</sup> distingue l'univers du droit flou (*fuzzy law*) de celui du droit souple (*soft law*). Mais nous devons signaler combien le domaine de la gouvernance est le lieu de rencontre entre ces deux types de « droit ».

## VII. 1. Les modifications des enjeux des cabinets d'audit

Les auditeurs vérifient l'application des règles de fonctionnement à partir de normes comptables. Ce contrôle, apparemment formel, devient aujourd'hui institutionnel dans la mesure où le champ d'action des auditeurs s'étend aux procédures de contrôle interne non seulement dans l'entreprise mais aussi dans les organisations publiques du fait de la place qui leur est faite dans le champ de la gouvernance. Elles rendent possible non seulement les conditions du contrôle des dirigeants au nom des actionnaires du fait de la publicité qui est faite aux comptes mais aussi celle du contrôle de tous les dirigeants autres que ceux des entreprises cotées (entreprises publiques, services publics, etc.).

Le jeu de la norme comptable et de la construction de ces normes devient alors essentiel. Dans la mesure où il s'agit de normes dont la spécificité est tout à fait originale par rapport au jeu classique de la loi (les normes comptables se situent en

---

<sup>51</sup> C. B. Macpherson, *La théorie politique de l'individualisme possessif*, Collection « folio essais », Paris, 2004

<sup>52</sup> M. Delmas-Marty, *Critique de l'intégration normative*, PUF, Paris, 2004

quelque sorte au-delà de la loi) on est en présence de l'émergence d'une logique politique en dehors de la sphère qui lui est traditionnellement dévolue, celle de l'agora mais aussi également en dehors de tout contrôle démocratique.

Historiquement, les cabinets d'audit américains ont accompagné les entreprises américaines dans la multinationalisation de leurs activités dans le courant de la décennie 50. Ces entreprises devant publier leurs comptes selon les critères du marché boursier américain, seuls ces cabinets étaient en mesure d'assurer ce rôle. Le poids croissant des multinationales et la diversification de leurs origines a augmenté le rôle de ces cabinets. Ils sont venus certifier les comptes de toutes les entreprises multinationales, un des signes de la multinationalisation étant d'ailleurs leur cotation sur plusieurs marchés financiers et donc souvent sur le marché américain, le plus important d'entre eux. Ceci a conduit à une homogénéisation des normes comptables internationales sur la base du respect de normes plutôt américaines. Ces normes ont été codifiées pour faciliter le contrôle fédéral sur les activités boursières par la *SEC (Security Exchange Commission)* par le *FASB (Federal Accounting Standard Board)* et qualifiées de *GAAP (General Accounting Accepted Principles)*. Il faut comprendre qu'elles doivent être observées, leur évolution dépendant du jeu social qui s'instaure entre cabinets d'audit, autorités boursières et directions des grandes entreprises. On est ici en présence d'une source normative indépendante de la loi et de tout contrôle démocratique. C'est ce jeu social qui est venu fonder la montée en puissance des cabinets d'audit d'origine américaine (*Ernst Young, etc.*) malgré l'apparition d'une source normative alternative sur la base des directives européennes édictées aujourd'hui par l'Union Européenne. Un lieu de confrontation (*IASB - International Accounting Standard Board*) existe pourtant, sous l'égide de l'ONU, mais il se caractérise par le fait qu'il entérine le plus souvent les normes américaines, les travaux spécialisés de ce comité étant souvent confiés aux cabinets d'audit américains sous le motif de leur compétence.

On assiste donc à deux évolutions :

- L'apparition d'un « bazar » des normes au sein duquel les cabinets d'audit font la loi, le plus souvent en arbitrant en faveur des normes comptables américaines.
- La référence croissante aux cabinets d'audit comme « gardiens du temple » de la fiabilité des chiffres, des procédures comptables et, plus généralement, de l'ensemble des procédures de contrôle dans l'entreprise, référence à défaut de laquelle le champ de la *Corporate Governance* ne peut être fondé.

## **VII. 2. De la *Corporate Governance stricto sensu* à la gouvernance organisationnelle**

Ce qui est en question dans la *Corporate Governance* c'est le pouvoir respectif des actionnaires et des dirigeants, donc le contrôle des dirigeants au regard du pouvoir de contrôle théorique et réel des actionnaires. *A contrario*, la gouvernance *stricto sensu* n'est pas, par exemple, ce qui conduit à choisir entre centralisation et décentralisation des structures organisationnelles puisqu'il s'agit là d'organiser les relations entre agents et groupes d'agents organisationnels. On peut alors assimiler la gouvernance à un mode de coordination voire à un élément de genèse d'une conception substantialiste de l'organisation. Le couple « pertinence – cohérence » prévaut alors<sup>53</sup>, les deux aspects

---

<sup>53</sup> R. Boyer & M. Freyssenet, *Les modèles productifs*, Editions La Découverte, collection « repères », n° 298, pp. 107-108

étant garants de sa pérennité. La pertinence est ici vue comme la formulation d'une stratégie de création de valeur et la cohérence comme un « compromis de gouvernement » entre différents agents, qu'ils soient « internes » ou « externes » à l'organisation. Ce sont les réflexions de ce type qui vont conduire à la référence à une gouvernance organisationnelle. De la même manière que R. Perez a défini la *Corporate Governance* comme le management du management, on pourrait définir rapidement la gouvernance organisationnelle comme l'organisation de l'organisation c'est-à-dire tout ce qui concerne les modalités d'exercice du pouvoir et celles de la conduite et du pilotage des *process* au regard d'une trilogie : la structure de la propriété (reliquat de la *Corporate Governance*), la gouvernance *stricto sensu* (c'est-à-dire les principes qui fondent son fonctionnement) et les modalités techno-organisationnelles mises en oeuvre. La référence à la gouvernance organisationnelle marque le glissement vers un contenu technostucturel de la notion. Elle acte l'existence d'une dimension micro-politique du fonctionnement organisationnel mais aussi de la nécessité de rendre compte des multiples relations qui valent entre l'organisation et son environnement. C'est en cela qu'elle vaut au travers des dimensions organisationnelles mises en évidence par **R. Perez**<sup>54</sup> (solidité de la gestion, identité, configuration de l'exercice interne du pouvoir, logiques internes de régulation, importance des dimensions partenariales, importance de la prise en compte des dimensions sociétales et environnementales).

La gouvernance organisationnelle comprend des aspects tels que :

- la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations,
- les modes de coordination qui sous-tendent ses diverses activités et qui en assurent la cohérence,
- les modalités de la réduction des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une faible performance,
- l'établissement de points de référence,
- la création et la mise en œuvre d'outils de gestion,
- le partage de connaissance, etc.

Poser la question de la gouvernance organisationnelle, c'est examiner la manière dont fonctionne l'organisation et cet examen passe par l'explicitation des modèles implicites qui sont ceux au travers desquels nous en concevons le fonctionnement.

**Le premier** des deux grands modèles est qualifiable de **modèle ingénieurique de l'organisation**. Il consiste à en fonder la gouvernance à partir d'une représentation qui conçoit l'organisation comme une entité qui transforme des *inputs* en *outputs* moyennant ajout de valeur. La perspective en est ingénieurique (logique de l'ingénieur) et à « long terme ». Une organisation est considérée comme la matérialisation d'un processus fait pour durer et destiné à produire des biens et des services. Un tel modèle suppose un objectif d'efficacité qui correspond à l'optimisation des coûts liés à chaque élément du processus compte tenu d'un « état de l'art » défini sur la base d'une gouvernance « ingénieurique ».

**Le second modèle** considère l'organisation comme étant **une entité qui génère de la valeur financière**. Tout comme dans le cas précédent, il s'agit d'une « manière de

---

<sup>54</sup> R. Pérez, *La gouvernance de l'entreprise*, Editions La Découverte, Paris, 2003  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

voir ». L'organisation « réelle » relève des deux perspectives. Les raisonnements associés à ce second modèle visant la mesure de la rentabilité dans une perspective managériale plutôt à « court terme ». L'efficacité est ici considérée comme la capacité à réaliser un profit avec économie des moyens.

La gouvernance organisationnelle est aussi la perspective d'*H. Mintzberg*<sup>55</sup>, chacun des termes employés recouvrant une typologie du pouvoir et de la gouvernance lue dans le sens de « savoir qui doit contrôler », l'analyse qu'il mène étant liée au jeu des éléments de ses « configurations » sous contingence politique :

- **La nationalisation** est vue comme le « *transfert à la collectivité publique de la propriété de certains moyens de production appartenant à des particuliers, en vue soit de mieux servir l'intérêt public, soit de réaliser des bénéfices privés dans certaines activités, soit de sanctionner les propriétaires pour leurs agissements passés* ». C'est alors le gouvernement qui est le principal élément de la coalition externe afin d'imposer des objectifs sociaux à l'organisation. C'est l'Etat qui détient la réalité du pouvoir.

- Pour **la démocratisation**, il s'agit d'offrir la possibilité d'attribuer des « droits à gouverner » aux groupes concernés, dans des modalités semblables à celles dont jouissent les citoyens.

- Dans le cas de **la réglementation**, le gouvernement public possède un rôle actif en oeuvrant comme un contre-pouvoir. Il impose davantage de contraintes officielles.

- Dans le cas de **la pression**, des campagnes sont dirigées par des groupements d'intérêts particuliers, référence plus « active ».

- Dans le cas de **la confiance**, le management est considéré comme ayant une obligation morale d'agir de manière responsable dans la recherche un équilibre entre des objectifs économiques et des objectifs sociaux. C'est la position du *statu quo* dans le système du pouvoir. Les dirigeants conservent le contrôle car ils l'exercent de manière « responsable ». La confiance est « *la confiance accordée aux dirigeants de l'entreprise et à leur volonté* ».

- Avec **l'indifférence**, les dirigeants considèrent qu'il n'existe aucune contradiction au conflit entre des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Le pouvoir est de la seule responsabilité du dirigeant.

- Dans le cas de **l'incitation**, il existe un conflit entre les buts sociaux et les buts économiques et les dirigeants agissent en faveur des seconds. Ici les buts de l'organisation ont basculé en faveur des propriétaires.

- Avec **la restauration**, on est face à un rejet de tout objectif social au profit des objectifs économiques, l'organisation étant un instrument au service de ses propriétaires.

Sous l'angle politique, nationalisation et démocratisation (la définition de la structure de pouvoir s'effectue sur la base de nouvelles règles) relèvent de ce que l'auteur qualifie (au sens américain, c'est-à-dire « de gauche ») d'univers radical, réglementation, pression et confiance (comprendre la croyance en l'alliance de la croissance et du progrès) relevant d'un univers libéral, l'indifférence (le présent est considéré comme ce qui a été et comme ce qui sera) d'un univers sceptique, l'incitation (le futur est à l'image du présent) d'un univers conservateur et la restauration d'un univers réactionnaire. Nationalisation, démocratisation, réglementation et pression se réfèrent à des buts sociaux tandis qu'indifférence, incitation et restauration à des buts économiques. Dans le cas de restauration, nationalisation et démocratisation, c'est le

---

<sup>55</sup> H. Mintzberg, *Pouvoir et gouvernement d'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris, 2004 (Ed. originale : *Power In And Around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983)

conseil d'administration qui est le lieu important, pour la réglementation, c'est la loi et sa genèse, pour la pression, c'est l'image et la communication, pour la confiance et l'indifférence, ce sont les critères sociaux et pour l'incitation, ce sont les forces économiques. Sous l'angle du contrôle, c'est le gouvernement public dans le cadre de la nationalisation, les salariés et / ou des groupes d'intérêts externes, le gouvernement public et la direction générale dans le cas de la réglementation, des groupes d'intérêts particuliers et la direction dans le cas de la pression, la direction dans les cas de confiance, indifférence et incitation et les actionnaires dans le cas de la restauration. L'organisation est donc considérée comme un système de gouvernement mettant en jeu divers principes politiques pour légitimer différents types de règles, l'action politique étant vue comme tentative de conciliation d'intérêts divergents pour la consultation et la négociation. H. Mintzberg défend l'existence de **trois visions du pouvoir associées à la gouvernance** : **une vision pluraliste** (équilibre et coordination des intérêts des membres de l'organisation), **une vision unitaire** (les intérêts de l'individu sont confondus avec les intérêts de la société) et **une vision radicale** (les intérêts de classes en conflit donnent lieu à des clivages sociaux profonds).

**H. Bouquin**<sup>56</sup> va mettre en perspective le contrôle de gestion comme un dispositif de gouvernance au regard de la trilogie « contrôlabilité – *accountability* – responsabilité » qui sert de fondement à la responsabilité du manager (« supérieur » comme « intermédiaire »). Il s'agirait d'un véritable instrument de « socialisation organisationnelle » des managers, puisant ses ressources aussi bien dans l'*organizing* (un processus) que dans l'*organization* (un état) en tant que dispositif clé du contrôle interne. « *Processus de gouvernement, il fournit aussi aux managers intermédiaires une lecture des buts de l'organisation et d'interprétation de leur rôle dans la structure ; aux managers de terrain, il donne des outils d'analyse et d'aide à l'organisation des processus opérationnels, et, à ce titre, tend à devenir un support à l'action d'opérateurs autonomes* »<sup>57</sup>.

La gouvernance organisationnelle peut encore être vue comme **l'articulation de communautés hétérogènes**<sup>58</sup> avec :

- **Les communautés hiérarchiques** constituées des groupes fonctionnels et des équipes pluridisciplinaires,
- **Les communautés autonomes** avec, en particulier, les « communautés épistémiques » (groupes d'agents qui partagent un objectif commun et une base commune de compréhension partagée).

L'interaction entre les deux types de communautés conduit à la construction d'« architectures cognitives » et les catégories organisationnelles vont dépendre du dosage relatif des deux. C'est d'ailleurs au regard de ces constellations de communautés que P. Cohendet & M. Diani<sup>59</sup> posent la question de la gouvernance entre marché, hiérarchie et communautés, la coordination par les communautés venant construire un

<sup>56</sup> H. Bouquin, *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF, collection « Que sais-je ? », 3<sup>e</sup> édition, n° 2892, Paris, 2005

<sup>57</sup> H. Bouquin, *op. cit.*, p. 117

<sup>58</sup> P. Cohendet & F. Créplet & O. Dupouët, « Organizational Innovation, Communities of Practice and Epistemic Communities : the Case of Linux », in A. Kirman & J.-B. Zimmermann (Eds.), *Economics with Heterogeneous Interacting Agents*, Springer, 2001, pp. 303-326

<sup>59</sup> P. Cohendet & M. Diani, *L'organisation comme une communauté de communautés : croyances collectives et culture d'entreprise*, Cahier de recherche, Laboratoire Beta UMR-CNRS 7522, Université de Strasbourg 1

ordre « négocié », *ex post*, par différence avec le mode de coordination *ex ante* par *leadership* imposé du fait du partage des représentations ainsi qu'avec le mode « spontané » de coordination par le marché. Ils vont construire une typologie de la gouvernance organisationnelle en distinguant, là où il y a faible intensité de communication (codes et langages communs pauvres) et faible intensité de la répétitivité des interactions entre communautés, les gouvernances à culture faible et où les « mécanismes » d'incitation classique sont efficaces par différence avec gouvernances à culture forte quand les communications et interactions sont fortes et où ce sont les interactions entre communautés qui importent alors. Si c'est l'intensité de la répétitivité des interactions qui est forte, ils proposent un type de gouvernance qualifié de culture « tacite » forte, le *leadership* pouvant faciliter la coordination des croyances. Si c'est la communication entre les communautés qui est forte, ils parlent de culture « codifiée » forte et indiquent que les initiatives des communautés seront ainsi laissées à leur dynamique de développement. Ils nous invitent à « cultiver » les communautés. L'analogie de la « culture » indique ici qu'une plante pousse toute seule, que la graine soit plantée avec le soin du jardinier ou apportée par le hasard du vent, et que si on ne peut tirer sur la tige, les feuilles ou les pétales pour accélérer la croissance, on peut contribuer à une saine croissance en travaillant le sol, etc. Dans les organisations, les communautés « poussent » toutes seules, mais nécessitent des attentions (valoriser l'apprentissage réalisé, dégager du temps et des ressources, inciter à participer, supprimer des barrières, légitimer leur influence).

Pour sa part, G. Charreaux<sup>60</sup> met l'accent sur l'existence d'un **modèle cognitif de la gouvernance** qui repose, non sur les perspectives contractualistes mais sur des éléments du corpus de la théorie des organisations tels que l'apprentissage organisationnel, les compétences, etc. L'importance du poids des représentations des dirigeants mais aussi celles qui sont partagées par les salariés jouent un rôle important. Ces représentations ne peuvent d'ailleurs être distinguées comme cela des influences culturelles des lieux géographiques d'exercice, du secteur et des métiers dominants (culture professionnelle), etc. Des systèmes plus consensuels que ceux postulés par la théorie contractualiste de la gouvernance existent donc. Cette vision de la gouvernance défend en fait l'idée de « contrôle complexe » du fait de la multiplicité des entrées concomitantes de contrôle.

### **Focus : Contrôle interne et COSO Report**

C'est ainsi que la gouvernance organisationnelle met l'accent sur la référence au contrôle interne. La norme de référence est celle du *COSO Report (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)*<sup>61</sup>. Il définit le contrôle interne comme le processus mis en œuvre pour fournir une assurance raisonnable quant à **l'atteinte des trois objectifs que sont la réalisation et l'optimisation des opérations, la fiabilité de l'information financière et la conformité aux lois et règlements**. Au début des années 2000, *PriceWaterhouse*, déjà co-auteur du *COSO Report* a développé, à sa demande, un référentiel méthodologique de la gestion des risques dénommé *Coso*

---

<sup>60</sup> G. Charreaux, « Le gouvernement d'entreprise », in J. Allouche (Ed.), *Encyclopédie des Ressources Humaines*, Vuibert, Paris, 2003, pp. 628-640

<sup>61</sup> Coso Report, *Internal Control Integrated Framework*, traduction, *La pratique du contrôle interne*, Editions d'Organisation, Paris, 1994

*II*<sup>62</sup>. Ce référentiel est marqué par des aspects tels que la prise en compte systématique des risques dans l'étude des options et des scénarios stratégiques sur la base de concepts tels que l'appétence aux risques (niveau de risque accepté choisi par les dirigeants et validé par le conseil d'administration), la tolérance aux risques (écarts acceptés par rapport aux objectifs compte tenu d'une batterie d'indicateurs), une démarche d'anticipation par identification des événements susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs (positivement sous la forme d'opportunités et négativement sous la forme de risques) et la prise en compte et la maîtrise des risques dans la définition des objectifs afin de faciliter l'intégration de la gestion des risques dans le fonctionnement courant. Il est important de souligner que les logiques du *COSO* relèvent de l'institutionnalisation de l'organisation car elles introduisent une technique porteuse d'hétéronomie sur la gouvernance, faisant des conclusions positives du contrôle interne, une sorte de contribution *aulicence to operate*.

Les catégories de la gouvernance organisationnelle tendent également à se développer corrélativement à des thèmes organisationnels<sup>63</sup>, contribuant ainsi à la fois la substance organisationnelle de la gouvernance et à la coloration de cette dimension organisationnelle de la gouvernance en fonction du thème. En liaison avec *COSO II*, on a pu parler, en raccourci, de gouvernance des risques (même si on devrait à ce propos parler de gouvernance organisationnelle des risques).

A titre de conclusion sur la gouvernance organisationnelle, on pourrait, à l'instar de F. Palpacuer<sup>64</sup>, signaler l'existence de trois conceptions de la *Corporate Governance* :

- **Une vision « contractuelle » (actionnariale)** où les autres « contrats » sont vus comme une extension du lien contractuel avec les actionnaires et caractérisée par l'obsession du contrôle des comportements opportunistes (en particulier des travailleurs).
- **Une vision « morale » avec les *stakeholders***, vision fondatrice d'un égoïsme « éclairé » de la direction. C'est une vision où l'organisation est considérée comme le lieu de dynamiques collectives et où les agents entrent en « interaction – tensions » avec des institutions sociales (les syndicats, par exemple).
- **Une vision « dialectique » qui acte la position critique des mouvements altermondialistes** à partir d'une conception de l'organisation comme lieu de dynamiques collectives venant canaliser les énergies créatives débouchant sur des innovations. Ce sont ces innovations qui produisent des tensions quant à la création et à la répartition de la richesse et qui justifient la référence à des lois afin d'en établir les modalités d'une répartition équitable. Cette vision accepte la diversité des situations politiques et donc la possibilité de concevoir des modalités différentes en termes de législation suivant les pays.

E. O'Higgins<sup>65</sup> va jusqu'à parler de coûteuse *irrelevancy* des conseils d'administration au regard de la futilité de la référence au principe d'indépendance et des habitudes professionnelles du consensus des élites managériales, inadéquation manifestée par la distance qui existe entre leur rôle supposé de contrôle et leur comportement. Il faut en

---

<sup>62</sup> PriceWaterhouse, *Enterprise Risk Management*, 2004

<sup>63</sup> Y. Pesqueux, *Organisations : modèles et représentations*, PUF, Paris, 2002

<sup>64</sup> F. Palpacuer, « Globalization and Corporate Governance », *Papier de travail*, CNAM, 2005

<sup>65</sup> E. O'Higgins, « Boards of Directors: a Costly Irrelevancy? », *Transatlantic Business Ethics Conference*, Philadelphie, 7-8 octobre 2006

effet remarquer le faible nombre et la faible intensité des dénonciations au nom du regard des pairs et/ou d'une véritable sanction. Les références conceptuelles le plus souvent mobilisées vont d'ailleurs en ce sens. Il en va ainsi de **la théorie du *stewardship*** de J. H. Davis & F. D. Schoorman & L. Donaldson<sup>66</sup> qui met en avant la supériorité d'un processus collaboratif de décision dans les relations qui s'établissent entre le conseil d'administration et les dirigeants. Par ailleurs, le comité stratégique est-il le meilleur lieu d'évaluation possible de la stratégie ? Qu'en va-t-il aussi du rôle du conseil d'administration dans sa vocation à fixer les contextes des normes éthiques de l'organisation ? Les trois rôles de contrôle, de service aux actionnaires et d'action dans l'intérêt de l'organisation méritent d'être largement discutés tout comme l'institutionnalisation du rôle du conseil d'administration à laquelle la thématique de la *Corporate Governance* contribue tant.

C'est la question d'une théorie de la gouvernance qui est ouverte avec finalement une conception dominante d'ordre descriptif, celle d'une gouvernance par niveau pour laquelle R. Pérez<sup>67</sup> propose d'analyser la gouvernance à partir de cinq niveaux : niveau 1 (management des organisations par leurs dirigeants), niveau 2 (gouvernance ou « management du management » par les instances propres à chaque organisation - cf. les statuts quant au fonctionnement du Conseil d'Administration, de l'Assemblée Générale des actionnaires), niveau 3 (régulation ou « management de la gouvernance » par des dispositifs spécifiques – organisations professionnelles comme par exemple les ordres professionnels, autorités administratives dédiées, instances juridictionnelles), niveau 4 (harmonisation des dispositifs de régulation ou « gouvernance de la gouvernance » par la voie politique – cf. lois et règlements – et par la voie juridictionnelle – cf. instances d'appel), niveau 5 (« méta-gouvernance » c'est-à-dire les principes fondamentaux concernant l'organisation de la vie collective au niveau des Etats – cf. les Constitutions – et au niveau international – cf. les traités internationaux).

Pour sa part, G. Stoker<sup>68</sup> présente cinq propositions pour une théorie de la gouvernance :

- la gouvernance se réfère à un ensemble d'institutions et d'acteurs au-delà d'un gouvernement ce qui renvoie à la complexité de la prise de décision entre les acteurs privés, publics, locaux, etc. ;
- la gouvernance identifie le flou des frontières et des responsabilités pour aborder les questions sur le plan social et économique ;
- la gouvernance identifie l'interdépendance des acteurs impliqués dans l'action collective ;
- la gouvernance repose sur des réseaux autonomes d'acteurs ;
- la gouvernance identifie la capacité d'obtenir des choses sans reposer sur la puissance et l'autorité du gouvernement.

## **VIII. De la conception restreinte à la conception large de la gouvernance**

---

<sup>66</sup> J. H. Davis & F. D. Schoorman & L. Donaldson, « Toward a Stewardship Theory of Management », *Academy of Management Review*, vol. 22, n° 1, 1997, pp. 20-47

<sup>67</sup> R. Pérez, *Le gouvernement de l'entreprise*, La Découverte, collection « Repères », n° 358, Paris, 2003

<sup>68</sup> G. Stoker, « Governance as Theory », *International Science Journal*, vol. 50, n° 155, pp. 17-28

C'est ce qui conduit à des définitions particulièrement vagues de la gouvernance, telle celle de J. Kooiman<sup>69</sup> qui la définit comme « *le modèle ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier (...) Qui dit gouvernance dit guider / orienter. Il s'agit d'un processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner* ». Pour sa part, la Commission Brandt sur la Gouvernance Globale<sup>70</sup> la définit comme « *la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leurs intérêts* ». C'est ce qui vient donner à la conception large de la gouvernance une acception procédurale qui consiste, non pas à décider à la place des autres mais de fonder, avec les groupes sociaux concernés, des retours réflexifs sur les situations. La gouvernance est alors entendue comme régulation du pouvoir politique et elle repose sur l'analyse des relations et des systèmes de règles pour prendre en compte la multiplicité des points de vue dans les processus de décision. Elle invite à porter attention à la diversité des interactions à l'œuvre au sein de la société civile au regard des préoccupations des acteurs organisés.

La gouvernance au sens large allie les **deux notions** « **anglo-américaines** » de **compliance** (se conformer à la procédure) et d'**explanation** (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime). Elle met en avant l'agonisme et le travail par consensus. Comme le souligne J. Theys<sup>71</sup>, « *essentiellement pragmatique, le concept de « gouvernance » renvoie ainsi finalement à une « boîte à outils » de recettes managériales ou d'instruments supposés apporter des réponses à la crise des politiques démocratiques traditionnelles* ».

La gouvernance ainsi comprise tend plutôt à recouvrir un certain nombre de formes d'action<sup>72</sup> : des processus collectifs de formalisation des enjeux et de construction des problèmes, des formes d'arbitrage interactionnistes par ajustements réciproques, (des dispositifs de délibération de type a-centrique pour les agents impliqués aient l'impression que leurs positions ont été prises en compte afin de se plier ensuite aux objectifs qu'ils ont contribué à élaborer), des modes de coordination basés sur la réciprocité plutôt que sur la hiérarchie.

Il s'agit alors, pour les dirigeants de toutes natures, de devoir intégrer la question du « Bien Commun » comme « thème stratégique » et de devoir rendre compte de sa mise en œuvre effective auprès des conseils d'administration qu'ils soient ou non constitués d'actionnaires. La question de la gouvernance peut aussi s'exprimer au travers de l'articulation qui va s'établir avec les parties prenantes « diffuses » du fait des accidents

---

<sup>69</sup> J. Kooiman, « Findings, Speculations and Recommendations » in J. Kooiman (Ed.) *Modern Governance*, Sage, London, 1993

<sup>70</sup> *Environmental Governance*, Introduction paper, EEC, Future Studies Unit, 1996

<sup>71</sup> J. Theys, « La gouvernance, concept utile ou futile ? », *Economie & Humanisme*, n° 360, mars 2002

<sup>72</sup> G. Pinson, « Développement durable, gouvernance et démocratie », P. Matagne (Ed.), *Les effets du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 11-28

ou d'une société dont les corps sociaux sont compris dans les catégories du lobby. C'est ce qui autorise d'autant, en retour, les dirigeants d'entreprise, de façon coordonnée (par exemple sur la base de critères tels que le secteur d'activité, etc.) ou en tant que tels (on est alors face à la manifestation d'une classe bourgeoise qui ne dit pas son nom) de proposer des normes applicables au « Bien Commun ». Avec cette gouvernance-là, il s'agit d'un projet de gouverner par référence à des normes, de gouverner par l'éthique.

C'est alors la question de la substance politique de l'organisation qui se trouve posée, en particulier celle de l'entreprise multinationale. La gouvernance conduit à relire le contrôle de l'activité économique au regard des perspectives politiques en termes de régulation en fonction de normes (c'est-à-dire pas en termes réglementation qui se conçoit au regard de lois), deux aspects qu'il sera important de mettre en parallèle même si les modalités d'application ne sont pas forcément plus simples pour ce qui est de la régulation comparativement à la réglementation. La gouvernance se trouve alors ancrée dans le thème plus général de la mondialisation dont elle vient constituer un des éléments de débat et conduit ainsi à devoir se poser la question de la Global Governance.

Rappelons brièvement la polysémie du mot « global » qui, en anglais, signifie à la fois « général » et « mondial », la référence dont il est fait usage ici se fondant sur les deux aspects. Dans la seconde acception, il s'agit, comme le signale M. Guillaume<sup>73</sup>, d'un régime qui appréhenderait d'abord la société comme une totalité et lui proposerait un destin, au moins un avenir et non pas seulement un simple futur de survie. Au sens foucauldien du terme, la gouvernance peut alors être considérée comme une technologie sociale dont l'objectif n'est pas d'établir les conditions d'un consensus rationnel mais de désamorcer le potentiel d'antagonisme qui existe dans les rapports sociaux (cf. C. Mouffe<sup>74</sup>) pour obtenir un consensus raisonnable voire une forme de concorde. Elle manifeste le passage de l'antagonisme (la reconnaissance des ennemis) à l'agonisme (la reconnaissance de l'adversaire et la recherche d'un consensus). C'est donc une autre représentation donnée à la rivalité. La gouvernance comme technologie marquerait le passage d'une conception de l'exercice du pouvoir centrée sur l'inspection à une conception centrée sur le contrôle.

A ce titre, la gouvernance globale va recouvrir trois « niveaux » de gouvernance :

- un niveau « général » qui se réfère à des normes de type ISO 26 000, normes comptables, *Global Compact*, *Global Reporting Initiative* et qui vise le contenu des productions de documents au regard de la notion de « performance globale »,
- le niveau des ressources internes qui se réfère à des normes ISO « spécifiques » et à celle du *BIT* par exemple et qui vise le management de l'environnement, de l'hygiène et de la sécurité,
- le niveau des relations avec les « parties prenantes externes ».

J. Richard & C. Collette<sup>75</sup> proposent une autre perspective permettant de lier l'acception géographique et l'acception organisationnelle quand ils distinguent une gouvernance

---

<sup>73</sup> M. Guillaume, « La politique de l'impossible », *Le Monde*, 28/12/2004

<sup>74</sup> C. Mouffe, *Le politique et ses enjeux – pour une démocratie plurielle*, La Découverte / MAUSS, Paris, 1994

<sup>75</sup> J. Richard & C. Colette, *Système comptable français et normes IFRS*, Dunod (7<sup>e</sup> édition), collection « Gestion Sup – Finance & Comptabilité », Paris, 2005, pp.10-28

entrepreneuriale mise en œuvre par les propriétaires eux-mêmes, une *Corporate Governance stricto sensu*, (gouvernance actionnariale) applicable aux sociétés de capitaux, ces deux modalités relevant d'une perspective politique libérale qui conçoit l'entreprise comme un nœud de contrats, le rôle de l'Etat étant de faire respecter le principe contractuel et de réguler les cas extrêmes (faillites). La *Corporate Governance* est, à leurs yeux, loin d'être la version canonique de la gouvernance. Et d'ailleurs, ils signalent l'existence de deux autres modalités de gouvernance au nom d'une perspective social-démocrate cette fois, celle de la cogestion et celle de la régulation étatique. L'Etat « dirigiste » irait de pair avec une gouvernance dirigiste. Le capitalisme peut en effet présenter des visages très différents ! Ils rappellent enfin l'existence de la gouvernance soviétique et autogestionnaire.

Le thème de la gouvernance prend une dimension véritablement idéologique à partir du moment où l'on en examine la vocation à s'appliquer aux organisations. Une telle perspective est loin d'être neutre puisqu'elle remet en cause les principes du contrôle démocratique au nom du principe de transparence (les cabinets d'audit ont ainsi vocation à se substituer, pour partie, à ce contrôle démocratique), à modifier la nature de l'activité des fonctionnaires et à élargir le champ des privatisations. Mais un examen plus approfondi de cette situation peut aussi conduire au constat que les entreprises seraient paradoxalement aujourd'hui, du fait même de ces privatisations, en situation d'institutionnalisation, en particulier dans leur vocation à discuter du « Bien Commun » et à faire comme si son modèle d'organisation avait vocation à l'universalité, la gouvernance publique étant alors conçue par extension des catégories de la gouvernance privée au nom d'une contingence marquée par la quête de l'efficience.

## **X. La conception « large » de la gouvernance**

On pourrait, à ce titre, qualifier la gouvernance d'entreprise comme étant une des conséquences de la mondialisation. En réponse à la crise de la souveraineté de l'Etat-nation, la gouvernance serait devenue le lieu conceptuel d'exercice de la souveraineté. Rappelons qu'avec l'Etat-nation, territoire géographique et souveraineté sont confondus. Cette crise de la souveraineté de l'Etat-nation est une des caractéristiques du « moment libéral » dont la dé-territorialisation suscite, en réponse, quatre acceptions de la gouvernance, outre celle qui subsiste pour l'Etat-nation, dont deux économiques, une politique et une à la fois politique et territoriale au sens géographique du terme. La *Corporate Governance* constitue la réponse codifiée dans le cadre d'un territoire économique, celui de la grande entreprise, la « gouvernance des marchés » constitue la réponse non codifiée et donc plus « émergente » dans le cadre d'un autre territoire économique, celui des marchés financiers, la gouvernance prise au sens « large » constitue la réponse dans le cadre d'un territoire politique « nouveau », celui de la supra-nationalité, c'est-à-dire celui d'institutions politiques telles que l'*Union Européenne*, la *Banque Mondiale*, l'*OCDE* qui bénéficient d'une délégation de souveraineté « non contrôlée » démocratiquement de la part des Etats mais aussi celle de l'infra-nationalité avec des « régions » qui ne correspondent d'ailleurs pas forcément à des régions administratives (le pays de l'Adour, par exemple, ou encore les bassins d'emplois, etc.). A une souveraineté des grandes entreprises correspond une souveraineté des marchés et une souveraineté des territoires politiques supra ou infra nationaux, puisqu'ils bénéficient également d'une délégation de souveraineté. Ces

quatre « nouveaux » niveaux de souveraineté se situent en tension les uns par rapport aux autres mais aussi en tension avec la souveraineté résiduelle de l'Etat-nation. Il faut d'ailleurs souligner la différence qui existe à ce titre entre l'Etat-nation européen et l'Etat-nation américain dont la nature diffère des précédents. Du fait de sa taille et de sa puissance politique, l'Etat-nation américain ne se confronte ni à la crise de l'Etat-nation ni à la supra nationalité de la même manière qu'en Europe. On peut d'ailleurs penser qu'il en ira de même de puissances continentales émergentes telles que l'Inde ou la Chine. Les implications de la supra nationalité y sont moindres et la souveraineté de l'Etat-nation de dimension continentale peut également « récupérer » une partie des souverainetés déléguées aux territoires économiques. C'est sans doute de là que vient l'impression qu'avec la mondialisation, il s'agirait d'une forme d'extension de l'américanisation.

La crise de l'Etat-nation européen est en effet spécifique dans la mesure où opère une forme de renouvellement de la critique d'H. Arendt<sup>76</sup> qui note le vice congénital des Etats-nation européens créés après la Première Guerre mondiale du fait de l'existence de minorités nationales importantes dans certains d'entre eux (les Hongrois en Roumanie, par exemple), situation retrouvée lors de la décolonisation et de l'effondrement du « bloc Est ». C'est en effet avec cela que l'acception politique, sociale et in fine ethnique de l'Etat-nation a été remise en cause, compte tenu aussi de l'existence de groupes de population immigrée dans les Etats-nation d'Europe de l'Ouest. Cette crise-là s'ajoute donc à celle dont il était question plus haut avec la tension qui opère aujourd'hui entre ce pôle de souveraineté-là et les « nouveaux ».

L'ensemble de ces tensions conduit d'une souveraineté de l'indépendance à une souveraineté de l'interdépendance voire de la dépendance applicable à chacune des souverainetés dont il a été question plus haut. Cette souveraineté de la dépendance peut « rapidement » se définir comme la capacité à ne pouvoir émettre quelque chose que compte tenu des autres pôles. On pourrait encore la qualifier de souveraineté de la négociation, c'est-à-dire d'une situation où la légitimité du pôle n'est pas questionnée alors que le contenu de souveraineté qu'il émet se trouve entrer en interaction avec les autres contenus émis par les autres pôles. La souveraineté dont il est question peut alors être présentée comme une machinerie de négociation d'où l'importance accordée aujourd'hui à la délibération.

La remise en question du territoire de la souveraineté de l'Etat-nation a des conséquences importantes sur la substance de la souveraineté des « nouveaux » territoires, principalement sur la nature de la communauté qui en découle. Rappelons que la communauté constituée autour de l'Etat-nation se caractérise par deux aspects : un versant lié à l'identification (la nation est le lieu majeur de l'identification citoyenne) et un second versant lié à la solidarité (qui s'est caractérisée par le développement de l'Etat-providence ou encore de ce que R. Castel<sup>77</sup> qualifie de « propriété sociale », « pendant » de la propriété privée pour le peuple qui en est dépourvu). Les « nouveaux » territoires proposent un autre contenu à ces deux aspects. Pour ce qui concerne l'identification (sauf pour l'« infra » territoire géographique ou communautaire qui deviennent les lieux rétrécis de l'identification « positive »), les « nouveaux » territoires conduisent à une vision « affaissée » de l'identification, comme

---

<sup>76</sup> H. Arendt, *Le système totalitaire*, Seuil, collection « Points politique », Paris, 1972

<sup>77</sup> R. Castel, *L'insécurité sociale*, Seuil, collection « La république des idées », Paris, 2003

si le lieu d'identification positive qu'était l'Etat-nation n'était plus nécessaire. La référence à la mondialisation en est très révélatrice avec, par exemple, la figure d'un « client du monde » qui se substitue au cosmopolitisme de celle du « citoyen du monde », celle de l'entreprise multinationale nulle part « étrangère », etc. Pour ce qui concerne la solidarité, l'« utopie assurancielles », d'ordre mercantile, est considérée comme pouvant remplacer les aspects politiques de la solidarité. Par étonnant alors que fleurisse l'identification communautariste sur la base de primordialismes (race, genre, âge, religion, mœurs).

Si l'on s'intéresse plus précisément au territoire institutionnel qu'est l'entreprise, la question de sa souveraineté principalement d'inspiration juridique (la *Corporate Governance*) s'est trouvée « dépassée » par les logiques de l'externalisation conduisant à la gouvernance organisationnelle qui acte la dissociation entre son périmètre juridique, son périmètre économique, son périmètre social et son périmètre environnemental. En effet, l'externalisation conduit à des conséquences organisationnelles en termes de stratégie (qui vaut alors pour le périmètre économique de l'entreprise et non plus seulement pour son périmètre juridique) et en termes de technosstructure (une partie de la technosstructure se trouve aussi externalisée avec le recours à des consultants et experts multiples, etc.). On parle ainsi d'« entreprise étendue ». Il est facile d'illustrer cela en rappelant combien le périmètre économique d'une entreprise comme Nike se trouve être différent de son périmètre juridique dans la mesure où les sous-traitants sont « de » l'entreprise donneuse d'ouvrage et combien aussi, dans toutes les entreprises aujourd'hui, on assiste au recours massif à des consultants externes. Cette perspective constitue un des aspects de la globalisation dans le sens d'une inscription organisationnelle de l'ordre du général. Mais il faut également souligner l'inscription géographique de l'externalisation. On parle alors de mondialisation *stricto sensu* puisqu'il s'agit de reconnaître que l'activité d'entreprise s'exprime dans le cadre d'un espace géographique des marchés qui diffère de l'espace géographique des nations.

J. Lesourne<sup>78</sup> aborde la question de la naissance de la gouvernance à partir du passage d'un Etat « strict » (d'hier) à un Etat « souple » (d'aujourd'hui). Par Etat « strict », il met en exergue un Etat souverain qui définit et fait appliquer ses lois à l'intérieur de ses frontières. Des zones politiques nouvelles se sont développées depuis (zones de coopération internationale, zones communautaires et zones de transfert de souveraineté) corrélativement à l'apparition d'acteurs transnationaux (entreprises multinationales, institutions financières, centres de recherche, médias, trafiquants et terroristes, groupes de pression) mettant en œuvre des sous systèmes tels que le système d'information, les marchés et des actes tels que les migrations (permanentes ou temporaires, des lieux de rencontre réels ou virtuels, des conflits militaires multilatéralisés). La gouvernance est, à ses yeux, la contrepartie du passage de l'Etat « strict » à l'Etat « souple ». « *D'un côté, se multiplient les problèmes mondiaux suscités par les acteurs transnationaux, de l'environnement au terrorisme, de la bioéthique aux flux de capitaux. De l'autre, l'Etat reste la base juridique des accords internationaux, qu'ils soient planétaires ou régionaux (Europe par exemple) tandis qu'à l'intérieur l'Etat contrôle une fraction qui n'a jamais été aussi élevée du revenu national* »<sup>79</sup>. C'est ce qui le conduit à mentionner l'existence de six défis posés à une gouvernance mondiale : la régulation macro-

---

<sup>78</sup> J. Lesourne, *Démocratie, marché, gouvernance – quels avenir ?*, Odile Jacob, Paris, 2004

<sup>79</sup> J. Lesourne, *op. cit.*, p. 70

économique, la régulation micro-économique, la redistribution, la sécurité, l'environnement, les problèmes liés aux recherches et aux applications des sciences du vivant. Il va alors proposer un tressage entre une logique du réalisme où les Etats gardent l'initiative mais se concertent en acceptant d'introduire des perspectives extérieures dans le cadre de l'exercice de leur souveraineté et une logique de communauté internationale mais où l'importance des Etats-Unis et d'une divergence ou non avec l'Europe est posée. La gouvernance a donc tout de même bien quelque chose à voir avec la politique et la politique avec des Etats et des intérêts localisés géographiquement. C'est ainsi que les logiques européennes influencées par les pensées politiques allemande et française tendent mettre en avant une gouvernance par les procédures alors que l'influence américaine se trouve ancrée sur une conception principielle. Mais il serait aussi possible d'ajouter que la gouvernance, au sens large du terme, sert de palliatif aux tendances désintégratrices qui affaiblissent aujourd'hui les modèles de coopération interétatiques en reflétant la contradiction entre le caractère transnational de l'expansion du capitalisme et la fragmentation des systèmes de coopération internationaux. C'est sans doute en cela que la gouvernance supra-nationale vient aujourd'hui constituer un opérateur essentiel au fonctionnement du système politique mondial. Le système politique mondial est ainsi « pensé » dans les termes d'une conformité à des critères de gouvernance partiellement contradictoires. J. Lesourne en relève d'ailleurs sept : la liberté, la participation, l'efficacité, l'égalité (des chances, des conditions, par rapport à l'effort, etc.), la sécurité, la durabilité et l'adaptabilité (version politique de la flexibilité). C'est la manière dont ces critères sont remplis qui permettent alors de fonder un jugement de valeur sur tel ou tel pays. La conception large de la gouvernance tend à en faire le fondement de la civilisation.

De façon plus concrète, il mentionne les trois piliers actuels du système de gouvernance globale que sont actuellement :

- Le commerce au regard des catégories du libre-échange telles qu'elles sont définies par l'OMC (*Organisation Mondiale du Commerce*).
- La finance avec le sacro-saint principe de la libre circulation des capitaux sous arbitrage du FMI (*Fonds Monétaire International*), de la Banque Mondiale et de l'OCDE (*Organisation pour la Coopération et le Développement Economique*).
- Les systèmes de production des normes internationales (avec entre autres l'ISO – *International Standard Organization*) pour les thèmes de la qualité, de la sécurité et de l'environnement.

Comme on l'a déjà signalé, U. Beck<sup>80</sup>, montre que la mise en œuvre d'un contre-pouvoir mondial s'effectue dans une opposition entre institutions et organisation. Avec la gouvernance, s'il est question d'institutionnalisation des organisations, il n'est donc pas question d'institutions mais de multiplication d'organisations aux modalités de fonctionnement identiques même si leurs intérêts divergent, une telle perspective étant mieux à même de fonder l'agonisme et donc d'occulter le conflit. Des organisations fonctionnant par référence à des critères communs de gouvernance sont en effet de même « substance » et leur fonctionnement peut donc se référer à la même rationalité dans l'exercice du pouvoir.

La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente : des règles de nature institutionnelle et

---

<sup>80</sup> U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier-Flammarion, Paris, 2003  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

politique et des règles managériales. C'est d'ailleurs ce qui conduit aujourd'hui à parler de gouvernance au lieu de démocratie. Avec la gouvernance, il s'agit en quelque sorte d'acter la primauté de la société civile (fondée sur des groupes porteurs d'intérêts aujourd'hui qualifiés de « parties prenantes ») sur la « société politique » concrétisée par les modes de fonctionnement de la démocratie, la gouvernance étant vue comme l'ensemble des modalités d'articulation « individu – société civile – représentation politique » dans les termes d'une organisation de la délibération entre les groupes d'intérêts, la délibération constituant la « façade démocratique » du système politique ainsi construit. Ceci étant, il est important de remarquer la conception « faible » de la notion de société civile telle qu'elle est employée dans ce contexte. Il s'agit en quelque sorte d'une conception « à défaut » dans la mesure où la société civile tendrait à recouvrir tout ce qui ne serait ni l'Etat ni l'entreprise.

Mais la gouvernance globale désigne aussi un autre référent : le monde. Or, comme le signale E. Berns<sup>81</sup>, « *la gouvernance ne totalise pas ; elle joint ou connecte des éléments, mais sans que ceux-ci s'intègrent dans une totalité. En ce sens, la gouvernance est foncièrement globale, car n'instaurant pas une totalité, elle tend à effacer les frontières* ». Il évoque la thèse d'une conflictualité avec la « suffisance » qui caractérise la souveraineté politique en forçant en quelque sorte la souveraineté politique à composer, en particulier face à une dissolution de la dissociation « politique – économique ». C'est en cela que la notion de gouvernance s'oppose à celle de gouvernement, encore imprégnée de souveraineté, souveraineté qui ne peut exister qu'avec une multitude d'Etats. Elle se situe donc entre la souveraineté de l'Etat et l'international, c'est-à-dire le lieu de coexistence (ou de confrontation) des souverainetés. Elle se concrétise aujourd'hui dans toute une série d'organisations qui existent en dehors des Etats, mais au sein desquelles une partie de la souveraineté desdits Etats se déploie (Union Européenne, Organisation Mondiale du Commerce, etc.). Sans forme étatique, la gouvernance est fondamentalement instable, nous dit-il, dans la mesure où elle fonde des compromis et non des résolutions. C'est pourquoi la quête de stabilité qui lui est inhérente va se fonder sur des principes, dans un cosmopolitisme qui va s'épuiser sans pour autant atteindre un universel (mais simplement un « général »).

## **XI. Les conséquences politiques d'une conception « large » de la gouvernance**

Parler de gouvernance, c'est penser à la fois la socialité et le gouvernement. La gouvernance se caractérise alors, moins par différence avec les catégories de la *Corporate Governance* que par le statut accordé à des pratiques (les best practices par exemple) et à la manière dont elles acquièrent force normative. Par exemple, les best practices des *safety cases* quant à la sécurité sur les plateformes *offshores* de la Mer du Nord reposent sur une collecte, une analyse et une reddition venant construire le corpus de référence au lieu et place de celui issu du travail des fonctionnaires. C'est ainsi que la connaissance organisationnelle se substitue aux connaissances issues de l'Etat-savant, la dévalorisation ayant pour pendant un jeu social qui fait des organisations un lieu

---

<sup>81</sup> E. Berns, « Gouvernance et souveraineté à l'époque de la globalisation », in M. Bonnafous-Boucher & Y. Pesqueux (Eds.), *Décider avec les parties prenantes*, Editions La Découverte, Paris, 2006  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

privilegié de la genèse de la norme et du contrôle de la conformité de son application par des tiers auditeurs dont l'« indépendance » supposée se substitue à cette l'omniscience des fonctionnaires publics.

La gouvernance ainsi relue conduit à se référer à des « principes » et des « valeurs ». Prenons pour exemple générique celles d'*Alcan*, un des géants du cartel de l'aluminium avec la transparence, le travail d'équipe, la responsabilité et l'intégrité, le respect de la sécurité, de la santé et de l'environnement. Notons ainsi, en première analyse, qu'il ne manquerait plus qu'il en soit autrement et évoquons ainsi une forme de surprise à l'énoncé de ces « valeurs ». Mais notons aussi combien elles contribuent à rendre confus le contenu même de la notion de gouvernance, ouvrant son champ lexical à l'univers de la responsabilité et du risque et rendant d'autant plus aisément légitime la délibération sans fin sur son contenu du fait de la généralité des valeurs proposées. Notons enfin la confusion qui s'opère entre des « valeurs » et des « principes », comme c'est le cas pour la transparence. Rappelons, avec **P. Wirtz**<sup>82</sup> que les codes et normes qui ont la priorité en matière de gouvernance des entreprises sont les suivants : code de bonnes pratiques pour la transparence budgétaire, meilleures pratiques pour la transparence du budget, directives pour la gestion de la dette publique, principes de gouvernance des entreprises, définition et application de normes comptables internationales et de normes internationales pour la vérification, principes fondamentaux pour la supervision efficace des opérations bancaires.

La *Corporate Governance* précède ainsi la *Global Governance* où les organisations ne jouent que l'un des rôles (le principal du fait de leur puissance ?), mais où elles contribuent largement au déclasserment des catégories de l'« Etat savant ». C'est un des arguments d'ordre politique qui fonde la privatisation de l'action des Pouvoirs Publics. Au regard d'une gouvernance devenue *Global Governance*, notons l'absence de la validation démocratique bien qu'il s'agisse de valeurs et de règles, ce qui conduit à se référer à des principes de délibération afin de les légitimer. Il en va explicitement, dans l'exemple d'*Alcan*, du principe de transparence dont le contenu se trouve être à la fois normatif et résultat d'une délibération auditée. Mais il en va aussi implicitement du respect de l'environnement qui conduit au principe de précaution qui nourrit à la fois le débat politique (n'en est-il pas question dans les chartes d'entités telles que les Nations Unies, l'Union Européenne voire d'Etats comme la France, par exemple) et les perspectives de la gestion du risque par les entreprises.

## **XI.1. De la bonne gouvernance**

C'est dans cette perspective qu'il est question de « bonne gouvernance », dont les principes mis en œuvre par les Etats des pays en développement et appliqués aux entreprises, en particulier les entreprises publiques, débloquent les freins au développement. La *Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique*<sup>83</sup> propose la litanie des composantes suivantes : **obligation de rendre compte, efficacité et efficacité, intégrité et équité, responsabilité, transparence.**

---

<sup>82</sup> P. Wirtz, « « Meilleures pratiques » de gouvernance, théorie de la firme et modèles de création de valeur : une appréciation critique des codes de bonne conduite », *Cahier du FARGO*, n° 1040401, 2004

<sup>83</sup> Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, *Principes directeurs relatifs au renforcement de la gouvernance économique des entreprises en Afrique*, New York, 2002

La bonne gouvernance des entreprises publique relève alors de réformes permettant de rendre effectives ces composantes, telles que :

- la mise en place d'un cadre juridique efficace définissant clairement les droits et les obligations d'une société, sa direction, ses actionnaires et ses autres partenaires compte tenu des règles relatives à la divulgation de l'information,
- le déploiement d'efforts visant à asseoir une « culture » de bonne gouvernance des entreprises, la mise en place d'un environnement favorable à une gouvernance des entreprises efficace (cf. l'idéologie de l'efficacité économique du droit),
- la mise en place de mécanismes de supervision appropriés et efficaces qui encouragent l'adoption de ces pratiques de gouvernance des entreprises
- le renforcement des capacités de gouvernance des entreprises à travers des programmes de formation adressés à tous les niveaux.

Les stigmates d'une conception disciplinaire sont présentes avec la mention à des moyens extérieurs de discipline et des incitations internes dans le but de conduire à une plus grande efficacité et une meilleure compétence des conseils d'administration des sociétés en matière de supervision et de contrôle de la gestion, par exemple. L'adoption des codes et normes de bonne gouvernance économique et d'entreprise est considérée comme une nécessité.

Les principes l'OCDE de gouvernance publiés en 1999 ont été révisés en 2004 pour tenir compte des préoccupations des pays en développement, principes considérés comme « *un instrument en devenir définissant des normes et des bonnes politiques n'ayant pas de caractère contraignant, ainsi que des orientations pour la mise en oeuvre de ces normes et pratiques qui peuvent être adaptés au gré des circonstances propres à chaque pays ou région* ». Ils reconnaissent qu'un système de bonne gouvernance des entreprises est essentiel pour une utilisation efficace du capital. « *La bonne gouvernance des entreprises permet également de s'assurer que les entreprises tiennent compte des intérêts d'un vaste éventail de collectivités ainsi que des communautés au sein desquelles elles travaillent et que leurs conseils d'administration sont responsables devant la compagnie et les actionnaires. Cette disposition permet aussi de s'assurer que les entreprises opèrent dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Elle contribue à garder la confiance des investisseurs aussi bien locaux qu'étrangers et à attirer davantage de capitaux à long terme* ».

Ces principes (repris de la *Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique*) portent sur les cinq domaines suivants :les droits des actionnaires,le traitement équitable des actionnaires,le rôle des parties intéressées,la communication de l'information et la transparence,la responsabilité du conseil d'administration.

Il en va de même du *Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)* avec des éléments tels que la participation, le respect de la légalité, la transparence et une information libre et accessible, la capacité de s'adapter, l'équité et l'efficacité et l'efficience, la responsabilité des politiques à rendre compte et l'existence d'une vision stratégique.Des principes relatifs à la bonne gouvernance des entreprises dans le Commonwealth ont été publiés par l'*Association du Commonwealth pour la Gouvernance des Entreprises (CACG)* en 1999 afin de permettre de meilleures pratiques commerciales et un bon comportement de la part du secteur privé et des entreprises d'Etat.Il est aussi question de gouvernance dans le cadre du *New*

*Partnership for Africa's Development (NEPAD - www.nepad.org)* programme de l'Union Africaine adopté à Lusaka en Zambie, en 2001 afin de mener à bien de nouvelles approches et priorités dont les attendus sont : le renforcement de la capacité des Etats membres à assurer une bonne gouvernance des entreprises et la gestion des programmes de développement, l'aide à l'amélioration des aspects techniques des processus de passation de marchés, le renforcement de la capacité à superviser et contrôler les programmes et projets, l'accompagnement des efforts de renforcement des capacités des entreprises à mettre en œuvre les programmes et projets phares, la promotion d'un environnement favorable aux affaires et d'un cadre de régulation efficace pour les activités économiques, l'amélioration de l'obligation des entreprises à rendre compte, le fait de donner à la Diaspora les moyens de créer les conditions leur permettant de jouer un rôle actif dans le développement, la démocratie, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflit, la promotion des politiques macro-économiques capables d'accompagner le développement durable, l'appui à la mise en œuvre des politiques publiques viables, transparentes et prévisibles, l'encouragement à une gestion saine des finances publiques. A partir de ces attendus, le *Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)* s'intéresse à quatre domaines précis : démocratie et gouvernance politique pour veiller à ce que les Constitutions des Etats membres reflètent les valeurs démocratiques, garantissent l'obligation de rendre compte et, promeuvent la représentation politique permettant à tous les citoyens de participer au processus politique dans un environnement libre et équitable, gouvernance économique et gestion dans le cadre de la « bonne gouvernance » économique qui comprend la transparence dans la gestion financière et qui est un prérequis essentiel à la promotion de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, gouvernance des entreprises qui traite de la promotion des principes éthiques, des valeurs et pratiques conformes aux objectifs sociaux et économiques pour le bénéfice de tous les citoyens. Il s'attelle à la promotion d'un cadre solide pour une bonne gouvernance des entreprises, développement socio-économique. Il fonctionne sur la base d'une procédure d'auto-évaluation puis d'une évaluation par les pairs (tous des experts issus des pays africains. Avec la « bonne gouvernance », il est question donc de qualité du développement et de la croissance.

C'est ce qui conduit à devoir analyser deux conséquences politiques qui apparaissent au travers d'une conception « large » de la gouvernance avec la substitution d'une démocratie délibérative à la démocratie représentative, l'organisation de la délibération constituant alors l'essence de la gouvernance et la multiplication des « sommets » comme jalons provisoires de la délibération. Pour ce qui concerne la seconde, il n'est qu'à rappeler les moments d'étalonnage de la délibération (Davos, Porto Allegre, mais aussi Rio, Kyoto, Johannesburg, etc, les *COP – Conferenece of the Parties* pour ce qui concerne les *Nations Unies* pour la question de l'environnement et les différents sommets européens pour ce qui concerne l'*Union Européenne*).

La « bonne gouvernance » s'accompagne d'une logique d'évaluation sur la base d'indicateurs dont les inspirations sont : l'indice de transition élaboré par la *BERD* qui s'appliquait pour apprécier l'état d'avancement dans les réformes des pays de l'Europe de l'Est, l'indice de liberté économique défini par des *think tanks* néo-libéraux américains (*Freedom House* ou *Heritage Foundation*), l'indice de Gini de mesure des inégalités, l'indice IDE (investissements directs étrangers), l'indicateur de développement humain qui a été conçu par le *PNUD* à partir de quatre

critères (l'espérance de vie, l'alphabétisation des adultes, le taux de scolarisation, le produit intérieur brut par habitant), l'indicateur de gouvernance à l'initiative de la *Banque Mondiale* (à partir d'*items* tels que voix et responsabilité, stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, règle de droit, lutte contre la corruption), l'indice de risque pays, l'indice du climat des affaires. Les principales méthodes d'évaluation reposent sur l'évaluation sans groupe témoin (la méthode « avec ou sans » - réforme, la méthode « avant – après » - réforme et la méthode « résultats – objectifs ») et l'évaluation avec groupe témoin (équivalent ou non).

## **XI.2. De la gouvernance verte<sup>84</sup>**

La gouvernance verte vise à la construction d'une relation d'efficience entre les activités de production et de consommation, la dégradation des écosystèmes et le niveau d'exploitation des ressources naturelles. Son enjeu concerne les mécanismes (politiques et procédures) d'une gouvernance à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale face aux impératifs de protection de l'environnement, d'une utilisation rationnelle des ressources des écosystèmes, du changement climatique. Il y est donc question d'un impératif écologique (d'ordre normatif). Elle s'inscrit dans une perspective de promotion d'intérêts économiques respectueux de l'environnement. Elle mêle logique de développement durable, principes de « bonne gouvernance » et gestion participative et implique les pouvoirs publics, les organisations, les populations locales c'est-à-dire toutes les personnes individuelles ou morales susceptibles de manière directe ou indirecte de subir ou d'engendrer des effets sur l'environnement. Elle repose sur des normes applicables à différents secteurs (la forêt, la pêche, l'agriculture durable, etc.). Comme mode de coordination, elle repose sur un principe de base : la formation de la population dont le renforcement des capacités et l'accès à l'information sont des gages de succès de politiques environnementales sous-tendant les politiques économiques et sociales auxquelles elles sont liées.

L'efficacité de la gouvernance verte repose sur :

- une volonté politique dans le cadre d'une décentralisation de la gestion accompagnée de politiques de soutien, d'aspects législatifs et réglementaires, et d'une distribution des droits de propriété ;
- la participation des populations locales, des organisations collectives dans les prises de décision concernant la gestion des ressources naturelles dont elles dépendent ;
- la prise en compte des réalités et des pouvoirs traditionnels dans le sens d'une stratégie ascendante compte tenu des dimensions culturelles et identitaires ;
- des arrangements institutionnels ;
- des conditions d'exécution des stratégies de gestion ;
- du contrôle et de l'évaluation de l'exécution des décisions ;
- des effets attendus sur le niveau de vie des populations et la durabilité des ressources ;
- de la recherche et une innovation technologique.

Ces logiques s'intègrent dans une démarche prospective au regard des enjeux actuels et futurs des écosystèmes, de l'environnement et des ressources naturelles et en reprenant l'engagement politique et des différents acteurs concernés dans un cadre d'échanges pour une efficience économique, sociale et environnementale, d'une démarche

---

<sup>84</sup> B. Dieng, *Contribution à l'étude de la notion de gouvernance verte – Le cas de la pêche au Sénégal*, Thèse Université Gaston Berger, Saint Louis du Sénégal, 2016  
De la gouvernance / Yvon PESQUEUX

stratégique (adoption et pilotage des politiques dans le cadre d'une subsidiarité) et d'une démarche participative fondée sur l'hypothèse que les populations locales, les organisations collectives sont plus à même d'assurer la gestion – exploitation, respect des procédures et des politiques, contrôle et surveillance - que l'Etat et le marché.