

GOVERNANCE ET FABRIQUE DE L'ORDRE POLITIQUE : LA RÉINVENTION DE LA LÉGITIMITÉ ET LE RETOUR DES CLASSES MOYENNES

Longtemps réduite à une perspective purement managériale, la gouvernance a fini par révéler ce qu'elle a toujours été : un processus social. En attirant l'attention sur les acteurs sociaux, elle a notamment permis de redécouvrir le rôle des classes moyennes dans l'élaboration de l'ordre politique légitime.

|| DOMINIQUE DARBON



Dominique Darbon est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de l'université de Bordeaux et chercheur au Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN). Il dirige l'école doctorale de science politique de l'université de Bordeaux.

“*Our world is words*”¹, écrivait Peter Vale, dans un travail dédié à la politique étrangère de l’Afrique du Sud, pour montrer comment la mise en mots de la réalité sociale contribue à en construire les formes et les perceptions. Certes, les mots ne parviennent qu’imparfaitement à capturer le monde qui nous entoure, mais par les idées et les images qu’ils véhiculent, ils viennent structurer les représentations de la réalité sociale et politique au point de poser comme une évidence constante ce qui n’est que du sens commun, et de présenter comme immuable une notion dont l’expression verbale sera stable (relativement), mais dont le contenu commun ou savant ne cessera de se transformer. Le terme « gouvernance » n’échappe pas à cette analyse, bien au contraire. Loin de le déconsidérer, ses mutations révèlent certains enjeux clés pour comprendre la fabrication de l’ordre politique, qu’il s’agisse de la perception du pouvoir légitime ou de l’identification des groupes sociaux qui en assurent la stabilité : la gouvernance suppose le partage, par l’essentiel des groupes sociaux, de croyances sur ce qui est juste et des manières de faire société.

¹ « Notre monde est mots. »

LA RÉINVENTION DE LA LÉGITIMITÉ DE L'ORDRE POLITIQUE

Au fil des quinze à vingt dernières années, le terme de gouvernance n'a cessé de se transformer au gré des enjeux idéologiques, mais aussi de la capacité des *think tanks* à imposer leurs analyses et solutions comme réponse aux problèmes de la gestion de l'ordre politique. La vacuité du terme ou, au contraire, sa polysémie fondamentale ont été maintes fois soulignées par les auteurs tant du Nord que du Sud. Comme si la complexité n'était pas suffisante, le terme devient, comme la démocratie post-transition², un terme « à adjectifs », nécessitant l'appui de qualificatifs pour former la « bonne gouvernance », la « gouvernance démocratique » ou la « gouvernance réactive », voire la « gouvernance participative » ou encore la « gouvernance légitime ». La multiplication de ces associations, au risque du pléonasme ou de l'oxymore, achève de démontrer la complexité du phénomène social et politique que recouvre ce mot d'apparence anodine. Dans le même temps, ces adjonctions soulignent l'importance majeure de certains aspects de la gouvernance, occultés dans les années 1990, lorsqu'elle se réduisait à des techniques de gestion et à une perspective purement managériale. Désormais, les travaux les plus récents des grandes agences internationales ou nationales de développement sur le renforcement de l'État (*state building*) ou la formation de l'État (*state making*) associent aux approches managériales, encore dominantes et toujours en quête des « meilleures pratiques », de recettes sociales et politiques à répliquer et à imposer, des éléments de philosophie politique, de sociologie et d'anthropologie juridique. Certes, la tentation économiciste de fonder la production de modèles de gestion opérationnels à validité et répliation universelles sur la base d'une démarche scientifique de modélisation – qui ne peut en aucun cas légitimer ce transfert – demeure, en dépit de son ineptie théorique et méthodologique. Trop d'intérêts dépendent de cette croyance dans la « scientificité » des programmes de développement pour y renoncer, et trop de difficultés conceptuelles entravent la capacité à penser la gouvernance dans sa complexité intégrale. Pour autant, aujourd'hui, l'analyse de la gouvernance ne se réduit plus à une « simple » question de techniques de gestion, de méthodes et de recettes. La gouvernance devient elle-même un processus social.

Cela suppose bien entendu de conserver l'apport managérial essentiel dans tout effort de gestion de l'ordre politique. Mais cela nécessite aussi de prendre en compte la valeur que les acteurs accordent aux types de règles et de régulations qui leur sont imposés et qui fondent leurs actions et compréhensions. Cela oblige, enfin, à s'intéresser à la manière

2 | On parle de « démocratie de façade », de « démocratie électorale », par exemple, pour qualifier des régimes qui ne sont pas démocratiques, mais possèdent certaines caractéristiques des régimes démocratiques.

dont ces acteurs ne cessent *dans et par* leurs interactions d'entretenir, de reproduire et de modifier ces régulations et ce pouvoir, au point de s'imposer comme les coproducteurs de ces derniers.

Parler de gouvernance – y compris dans les pays fragiles – suppose de s'appesantir désormais sur le caractère très spécifique de la liaison, du « contrat social » ou de l'ordre politique (*political settlement*) qui attache verticalement l'appareil revendiquant la direction administrative de la société à des individus. Ceux-ci, en l'acceptant et même plus en revendiquant cet appareil comme leur, se muent en sujets actifs (voire en citoyens dans certains cas) tandis que se structure horizontalement la communauté politique qui consacre ce lien et en valide l'efficacité gestionnaire. Cette « valeur ajoutée », pour parler comme Hannah Arendt, qui transmute au plein sens du terme la défiance en obéissance, la violence en force, l'oppression en acceptation de la domination et qui crée dans le même mouvement l'État, le citoyen et la société – trois entités associées mais largement autonomes –, est résumée sous les noms de « légitimité » ou d'« autorité ». La légitimité se définit alors simplement comme l'acceptation du caractère morale-ment juste et nécessaire des institutions constitutives du pouvoir.

En faisant de la légitimité l'une de ses préoccupations principales, l'approche en termes de « gouvernance démocratique » met au cœur de sa problématique les interactions entre l'État et les groupes sociaux, les processus autour desquels ils ne cessent de se construire réciproquement par association et par opposition. Les questions de la prééminence de l'État ou de la société civile, de la dangerosité ou de la perversité de l'un ou de l'autre (sous les formes bien connues de l'État comme obstacle à l'émancipation sociale ou de la société comme source de perversion de l'État) ne se posent plus. L'enjeu est focalisé sur ces lieux, ces forums et ces arènes dans lesquels se produisent par la confrontation des intérêts non seulement des règles communes et acceptées, mais aussi, en reflet, le sentiment de communauté politique qui fonde *in fine* l'engagement à respecter ces règles. Le résultat de ces confrontations en termes de compromis instables et difficiles, de politiques incomplètes ou négociées, de métissages normatifs et légaux, compte finalement moins que la densité des échanges et des liens qui se tissent entre acteurs aux positions et statuts sociaux différents. L'aristocrate et le roturier se trouvent un destin commun, le « casté » et le noble identifient une communauté d'intérêts, le musulman et le polythéiste inventent leur patrie commune. Le *state building* repose moins sur des dispositifs institutionnels particuliers que sur la diffusion de processus d'interactions et d'échange social généralisés. Ceux-ci conduisent les différents intérêts du moment à se confronter et à se concerter, et

ce faisant non pas à construire l'État (de manière préméditée et avec un plan précis), mais à le faire au coup par coup, en lien avec l'historicité de chaque société.

Le *political settlement* devient synonyme d'efficacité gestionnaire parce que, en faisant du soumis ou du dominé ignoré un sujet actif fier de son statut, ou un citoyen, il réduit considérablement les coûts de transaction en les faisant absorber par ceux qui acceptent la domination. Le dominé anticipe les demandes du pouvoir, valorise l'obéissance comme une discipline de soi et incorpore ses exigences au point de consentir à la domination, de la désirer et même de se percevoir comme une de ses expressions autorisées ou l'un de ses garants. Le dominé devient agent de la domination, s'affirme comme citoyen facilitant considérablement le contrôle de l'espace social et territorial, contribuant volontairement par son industrie et ses prestations fiscales au bien-être commun. Le *political settlement* est alors entretenu par des procédures et des prestations qui confortent le principe du caractère moralement juste et nécessaire de la domination appropriée par des citoyens qui en acceptent d'autant plus facilement les coûts et les orientations.

À LA RECHERCHE DES FORMATIONS SOCIALES DE SOUTIEN À L'ORDRE POLITIQUE LÉGITIME : LES CATÉGORIES SOCIALES « MOYENNES »

Ce discours sur la légitimité, sur ces croyances, sur ce qui constitue un pouvoir moralement juste et nécessaire, et sur ces pratiques sociales de coproduction de l'ordre politique par les dominants et les dominés, les règles et les jeux d'acteurs, impose de s'interroger sur son fondement sociologique. Il s'agit de passer d'une analyse de philosophie politique à une perspective se polarisant sur les formations et les groupes sociaux qui confirment, par leurs pratiques et leurs allégeances, la pertinence de la communauté politique constituée, de l'accord politique établi et donc plus largement d'un ordre politique. Quels sont les catégories, classes ou groupes sociaux qui participent, au moins par leur acceptation tacite de ses règles, à (ou de) la constitution de ce *political settlement*, qui s'y identifient et en assurent l'entretien et la stabilité, quitte à l'adapter en permanence « à la marge » ? Toute la société y participe-t-elle de la même manière ou certains groupes jouent-ils un rôle particulièrement significatif dans la construction de cet ordre politique et économique ? Quelles forces sociales assurent la pertinence dans le temps du *political settlement* et de la communauté politique (*policy community*) qui se constitue

entre elles ? Quelles formations sociales sont en position de stabiliser le *political settlement* comme un référent de routine et d'en faire un enjeu majeur de croyances ? Quelles classes sociales sont en position de conforter par leur industrie ces référents et de les consacrer dans le domaine social, politique et économique ? Ces questions fondamentales sont au cœur des interrogations posées par la gouvernance démocratique. Quels groupes participent aux forums multi-acteurs ? Quels sont leurs leviers d'action ? Dans quelle mesure peuvent-ils agir comme des ressources significatives pour l'État en fabrication ?

Ces interrogations viennent reposer la question – classique dans la littérature des années 1970 en Europe, des années 1980 en Amérique latine, puis des années 1990 en Asie émergente, et toujours aussi énigmatique en Afrique sauf rares exceptions (Afrique du Sud) – des classes ou catégories dites « moyennes ». Cette catégorie est très difficilement identifiable statistiquement. Pour autant, le flou quantitatif est compensé par des indicateurs comportementaux témoignant de leurs relations à l'ordre politique. Les membres de cette catégorie « moyenne » se caractérisent par les investissements politiques, sociaux et économiques à long terme qu'ils effectuent dans un projet de régulation institué qu'ils perçoivent comme protecteur et émancipateur sur deux ou trois générations et qui, à ce titre, mérite d'être soutenu. Les comportements vestimentaires, l'investissement dans les lieux de sociabilité reconnus, l'accumulation de capital culturel et social, la réalisation de placements financiers, économiques, immobiliers ou éducatifs, l'adoption de codes et de règles de bienséances véhiculés par l'ordre politique instauré sont autant d'indices d'identification de ces catégories. Dans le même temps, ils sont l'indice de l'appropriation individuelle de la fabrication de cet ordre politique. L'enjeu de l'étude de ces catégories est donc fondamental comme le montre la littérature sur les pays du Nord mais aussi asiatiques et latino-américains. En Afrique, il est tout aussi essentiel parce qu'il permet de déplacer l'intérêt de la recherche vers ces populations qui ne forment ni les « en haut du haut » ni les souffrants plongés dans la grande pauvreté. Il permet aussi de mesurer la construction réflexive de l'institution et du sujet parmi ces groupes sociaux qui sont à la fois très vulnérables à toute crise et les plus à même d'offrir à un projet de domination administrative un centre de gravité politique.

Construire un *political settlement* suppose la capacité de groupes dominants à faire valoir leurs intérêts directement, mais aussi à attirer les soutiens d'autres catégories sociales. Bien que très différentes des premiers, ces dernières sont en effet susceptibles de renforcer le projet de domination et de s'assimiler non pas physiquement à eux,

mais à leurs représentations, codes de conduites et modes d'action. Ces catégories « appelées » aux bénéfiques subalternes de la domination (fonctionnaires moyens, patrons de petites PME associent leurs intérêts au maintien de l'accord politique et retiennent les figures de la domination et des dominants comme modèles tout en étant radicalement séparées. Elles font de la domination imposée leur mode de vie et leur aspiration. Elles « s'apparentent » à cette domination ou à cet État qu'elles investissent à la fois financièrement par leur industrie et leurs placements, socialement par leurs tactiques de promotion et d'ascension et politiquement par leurs allégeances au moins par inertie face à l'ordre établi. Ces classes ou groupes sociaux dits « moyens » jouent ainsi un rôle fondamental dans la fabrication de l'État et le développement économique. Ils se caractérisent non pas par une servitude volontaire, mais par une servitude de consentement. Ils placent leurs intérêts dans un ordre politique et économique qu'ils subissent, mais auquel ils s'apparentent et qu'ils influencent par leurs propres contributions à cet ordre. Ces catégories, classes ou groupes dits « moyens » parviennent à compenser la faiblesse individuelle de leur position par leur poids collectif :

- > numériquement, ils parviennent à devenir déterminants dans toute situation de contestation politique, pacifique ou non, et dans toute économie dont ils influencent de manière forte la consommation, la production et l'impôt, l'épargne et l'investissement ;

- > fonctionnellement, ils occupent des emplois subalternes moyens qui en font les rouages fondamentaux du fonctionnement au quotidien de la société : petits et moyens fonctionnaires qui incarnent cet État et ce régulateur dont ils dépendent pour leur quotidien et pour la réalisation de leurs rêves de promotion, emplois intermédiaires du privé, commerçants et petits patrons fondent ce tissu social structurant qui fixe la communauté ;

- > enfin, intellectuellement, ces groupes ne cessent de promouvoir le *political settlement* en revendiquant les valeurs et les principes dont ils s'investissent, sans pour autant que ceux-ci soient initialement les leurs, mais dont ils défendront d'autant plus la stabilité qu'ils se le sont approprié et le perçoivent comme la garantie de leurs investissements.

Ces groupes moyens, dès lors qu'ils trouvent dans le *political settlement* des motifs de satisfactions matérielles et morales, constituent les troupes du *state making* et jouent comme force d'inertie venant stabiliser aussi bien l'ordre politique que la communauté politique. La gouvernance retrouve un objet perdu. ■

