

GOUVERNANCE :

Concept, modèle, notion,
cadre de référence ou
idéologie?



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada



La nature de la gouvernance

- ✦ Origine remonte au XVI^e siècle.
- ✦ « Governance » d'appellation anglaise signifierait : piloter un bateau.
- ✦ Nécessité de faire la distinction entre les notions de gouvernement et celle de gouvernance :
 - ✦ La gouvernance désigne les modes où la manière de gouverner alors que gouvernement désigne les institutions et les agences chargées de gouverner.

La nature de la gouvernance

- ★ Une définition : la gouvernance fait référence à l'ensemble des institutions, des réseaux, des directives, des processus, des règles, des normes, des usages politiques et sociaux, des relations qui déterminent les différents rapports issus des acteurs émanant des milieux socio-économiques d'une collectivité dans le choix d'orientations et d'actions de développement.

La problématique de la gouvernance

- ✦ L'origine de la problématique concerne les défaillances de l'État :
 - ✦ Incapacité à mettre en vigueur la réglementation;
 - ✦ Échec de gouvernabilité;
 - ✦ État de plus en plus déconnecté de la société civile;
 - ✦ État incapable de faire face aux demandes sociales;
 - ✦ Opinion publique désillusionnée;
 - ✦ Actions publiques inefficaces, inefficientes et inéquitables.

Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance

Gerry Stoker

Revue internationale des sciences
sociales

Mars 1998

Une définition

- ✦ « La gouvernance se rapporte à l'élaboration de styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre les secteurs public et privé et à l'intérieur de chacun de ses secteurs tendent à s'estomper. » (Stoker. 1998 : 19)

Une définition

- ✦ « Le concept de gouvernance se réfère à la création d'une structure ou d'un ordre qui ne peut pas être imposé de l'extérieur, mais résulte de l'interaction d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement (Kooiman et Van Vliet, 1993, p. 64) ». (Stoker. 1998 : 19-20)

Une définition

- ✦ L'apport théorique de la gouvernance n'est pas au degré de l'analyse causale et de débouche pas sur une nouvelle théorie normative. En somme, pour l'auteur, la valeur de la gouvernance réside « en ce qu'elle peut fournir un cadre conceptuel qui aide à comprendre l'évolution des processus de gouvernement ». (Stoker. 1998 : 20)

1 – La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement

- ✦ La gouvernance prône une participation accrue des autres acteurs issus des secteurs socio-économiques
- ✦ Elle affirme par le fait même que les responsabilités qui incombaient uniquement à l'État sont maintenant partagées par d'autres partenaires.

Dilemme 1

- ✱ Pour Stoker : « le pouvoir doit être légitime ». (Stoker. 1998 : 67)
- ✱ L'absence de légitimité affaiblit l'appui du public nécessaire à tout projet ou réforme.
- ✱ Cette absence affecte nécessairement l'attribution de ressources nécessaires à la réalisation de projets dans la collectivité.

2 - En situation de gouvernance, les frontières sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique

- ✱ La gouvernance implique un déplacement des responsabilités de l'État vers d'autres secteurs d'activités.
- ✱ Elle implique une modification dans l'équilibre État – société civile.
- ✱ La gouvernance doit reconnaître les contributions citoyennes tout comme celles des organismes du secteur associatif.
- ✱ En Europe, les nouvelles entreprises qui contrôlent l'eau dans certains pays doivent maintenant assumer des responsabilités sociales.

Dilemme 2

- ✦ « L'effacement des responsabilités » soulève une question posée par Patrick Le Galès (2003), à savoir qui gouverne?
- ✦ Ceux qui contrôlent le débat public peuvent rejeter l'odieux des échecs sur d'autres.
- ✦ Pas nouveau de désigner des boucs émissaires mais les structures de la gouvernance favorisent ces comportements.

3 - La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective

- ✦ En situation de gouvernance, aucun organisme ne peut prétendre avoir le dessus sur un autre.
- ✦ Dans ce contexte, il est absurde de plaider pour une autonomie locale.
- ✦ Tous les acteurs doivent travailler en partenariats pour traiter des problèmes socio-économiques de la collectivité.

Dilemme 3

- ✱ Pour Stoker, il faut admettre que les résultats ne correspondent pas toujours aux intentions.
- ✱ Les relations de pouvoirs entre mandants et mandataires ne sont pas toujours bien définies.
- ✱ Les négociations peuvent comporter leur lot d'ambiguïté car les partenaires peuvent les interpréter selon leurs intérêts.
- ✱ Est-ce que les dirigeants peuvent s'accommoder de l'incertitude et de l'indétermination?

4- La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes

- ✱ La particularité des réseaux de gouvernance est qu'ils « cherchent non seulement à influencer le gouvernement mais aussi à se substituer à lui ».
(Stoker. 1998 : 26)
- ✱ L'exemple choisi par l'auteur concerne la constitution de « régime » dans la politique municipale.

4- La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes

★ Un régime :

- ★ Un groupe informel relativement stable;
- ★ Qui dispose de ressources substantielles qui lui permettent de participer activement dans l'élaboration de grandes décisions;
- ★ Les membres ont une base institutionnelle;
- ★ Ils détiennent l'autorité dans un domaine donné;
- ★ C'est un centre de coordination informel sans hiérarchie globale.

4- La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes

★ Un régime :

- Mette en commun leurs ressources;
- Mette en commun leurs savoirs-faire;
- S'ils réussissent, ils peuvent prendre la direction de la communauté locale et s'arroger le quasi-monopole des décisions dans les domaines cruciaux de développement.

4- La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes

- ✦ Pour Gerry Stoker,
« L'établissement d'un régime viable est la plus haute expression du pouvoir dans le nouveau système de gouvernance ». (Stoker. 1998 : 26)

Dilemme 4

- ✱ L'existence d'un régime soulève l'importante question de la « responsabilité ».
- ✱ La gouvernance « exige la mise en commun des ressources et des objectifs d'institutions différents, la relative irresponsabilité des réseaux peut poser problème aussi bien aux individus qui en font partie qu'à ceux qui en sont exclus ». (Stoker. 1998 : 27)
- ✱ La solution : retour de l'État sous une autre forme.
- ✱ Sans pour autant agir souverainement, l'État pourrait orienter l'action indirectement et incomplètement.

5 – La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir et à l'autorité de l'État

✦ Dans un contexte de gouvernance, l'État devrait :

- ✦ Décomposer et coordonner ;
- ✦ Influencer et orienter ;
- ✦ Intégrer et réglementer.

5 – La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir et à l'autorité de l'État

- ✱ Pour l'auteur, il n'est pas certain que les gouvernants soient capables ou même désireux de se conformer à pareil style de gouvernement.
- ✱ La complexité et l'autonomie des systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux pousseraient les dirigeants politiques à émettre des directives pour imposer l'ordre.
- ✱ En somme, les institutions devraient fonctionner avec de nouvelles règles en remettant en cause la conception hiérarchique du gouvernement.

Dilemme 5

- ✦ « Le paradoxe de la gouvernance, c'est qu'elle peut échouer même quand le gouvernement élabore des règles de fonctionnement appropriées ». (Stoker. 1998 : 27)

Dilemme 5

- ✦ Elle peut échouer en raison de :
 - ✦ Tensions et difficultés dans les rapports entre les institutions et la société civile;
 - ✦ Insuffisances des organisations qui doivent faire le lien entre les différents secteurs;
 - ✦ Défaillance des instances dirigeantes;
 - ✦ Défaillance des calendriers de réalisation;
 - ✦ Défaillance dans les horizons de réalisation;
 - ✦ Défaillance entre les échelles de la gouvernance;
 - ✦ Défaillance dans les temporalités de la gouvernance;
 - ✦ Présence de conflits sociaux (ou autres) profonds.

Dilemme 5

- ✱ Ces principes soulèvent toute la question de l'évolution des institutions publiques (innovation institutionnelle)
- ✱ Pour Stoker, ce n'est pas évident car « dans toutes institutions, les comportements humains sont généralement déterminés par des motivations égoïstes et par des motivations altruistes ». (Stoker. 1998 : 28)
- ✱ Il faut alors supposer que la gouvernance accepte l'incertitude et qu'en élaborant ses institutions, elle tienne compte des possibilités et des limites de l'entendement humain.

Conclusions

- ✱ La gouvernance fournit un cadre de référence et des principes organisationnels sur les pratiques de l'administration publique au sens large;
- ✱ Elle met en évidence des problèmes et des dilemmes;
- ✱ La problématique de la gouvernance à laquelle se heurte les recherches est que l'objet se modifie constamment;
- ✱ Son analyse apporte une contribution en fournissant une série d'hypothèses et en posant de nouvelles questions de recherche;
- ✱ Son analyse n'explique pas les relations complexes et nombreuses en son sein;
- ✱ Les questions qu'elle pose sont aussi importantes que les réponses qu'elle propose;
- ✱ Le gouvernement ne fonctionne plus comme avant et cette mutation mérite d'être étudiée.

Une nouvelle gestion territoriale équilibrée locale

L'approche collective
« citoyenne » et l'approche
institutionnelle
« utilitariste »

NOUVELLE GESTION TERRITORIALE ÉQUILBRÉE LOCALE

Approche collective (B. Jean)

Résident : citoyen
Municipalité représente la population
Citoyens : Responsabilités collectives
Organisation démocratique
Performance : vitalité sociale
Bonne éducation des citoyens
Insuffler à la communauté ses capacités de gestion
Améliorer l'efficacité externe
Appui solide des citoyens envers ses représentants légitimes
Processus démocratique et transparent
Acteurs soient redevables et responsables de leurs actions (acteurs légitimes)

Approche institutionnelle

Procurer bons services à la population
Produire de bonnes politiques publiques
Démontrer de bonnes connaissances
Améliorer l'efficacité interne de la gestion locale
Augmenter la satisfaction des citoyens
Performance : la mesurer aussi en terme de vitalité économique

NGTÉL

Induit :

« Innovation

institutionnelle

collective

permanente » (Jessop)

DÉVELOPPEMENT

RENONCIATION D'AUTONOMIE –
PARTAGE DES POUVOIRS



ÉQUILIBRE = COMPROMIS

La nouvelle gestion territoriale équilibrée locale

LES NOUVELLES QUESTIONS DE RECHERCHE

Étude comparative entre une
collectivité dynamique et une
collectivité en déclin

Imprécision des mécanismes, procédures, règles de conduite, processus de pilotage, échelles, temporalités, etc.

- ✱ Modalités de coopérations (informelles – formelles);
- ✱ La gestion des conflits;
- ✱ La configuration des réseaux d'acteurs autonomes;
- ✱ Les processus d'apprentissage du dialogue entre les membres des réseaux d'acteurs;
- ✱ L'appréhension des problématiques socio-économiques du milieu;
- ✱ Les mécanismes d'inclusion et d'exclusion d'acteurs;
- ✱ Raisons pour lesquelles se forment des partenariats (économiques, sociales, etc.);
- ✱ Le temps que les acteurs consacrent à la gestion territoriale dans leur milieu respectif.

Responsabilité et légitimité du pouvoir de décision

- ✦ Établissement d'une base normative pour :
 - Savoir dans quel cadre de référence cette nouvelle gestion territoriale s'exerce pour acquérir une légitimité auprès des citoyens;
 - Comment elle a acquis cette légitimité;
 - Permettrait de trouver l'équilibre des responsabilités entre les membres;
 - Comment sont définies les relations de pouvoirs entre mandants et mandataires;
 - Comment les acteurs s'accommodent de l'incertitude et de l'indétermination dans les différents réseaux.

A State Within A State

- ✦ Le fait que cette nouvelle gestion territoriale fasse intervenir des réseaux d'acteurs autonomes soulève la problématique de la présence de régime dans la communauté.

A State Within A State

- ✦ Un régime :
 - Groupe informel disposant de ressources considérables;
 - Participant activement aux grandes décisions dans leur milieu;
 - Ayant pas de centre de coordination formelle;
 - Mettant leur ressources et leurs savoirs-faire en commun;
 - S'arrogant le quasi-monopole des décisions cruciales de la collectivité.

Exemple de régime

- ☀ Exemple : l'Église Catholique au Québec entre 1850 et 1970;
- ☀ Les grandes entreprises dans les domaines du bois, de la pêche, de l'aluminerie, des mines;
- ☀ Exemple : la direction d'une compagnie forestière dans la municipalité de Taschereau qui a placé « son » maire et ses conseillers (3) en position de pouvoir au conseil municipal (4/7);
- ☀ Exemple : la Noranda qui déterminait son niveau de taxation dans la ville de R-N.

A State Within A State

- ☀ Deux approches pour mesurer l'influence de ces gens dans la gestion territoriale :
 - Un : comment ces acteurs qui font partie de ces régimes influencent les acteurs en position de pouvoir;
 - Deux : comment les pouvoirs légitimes subissent l'influence de ces réseaux d'acteurs autonomes;
 - Option deux : méthodologiquement la meilleure option en milieu rural en raison de sa faisabilité technique.

A State Within A State

- ✦ Pertinence scientifique et pertinence sociale :
- ✦ Touche à la fois les aspects de :
 - Légitimité (acquise par?);
 - Responsabilité;
 - Partage des pouvoirs;
 - Influence des pouvoirs économiques;
 - Influence des pouvoirs sociaux.
 - Leur présence affecte nécessairement la dynamique locale, qui elle, est reliée à l'action ou l'inaction des membres de la collectivité, donc au développement.

A State Within A State

- ✦ Pour Stoker :
- ✦ La constitution de réseaux d'acteurs autonomes est « la plus haute expression du pouvoir dans le nouveau système de gouvernance » (Stoker. 1998 : 26)



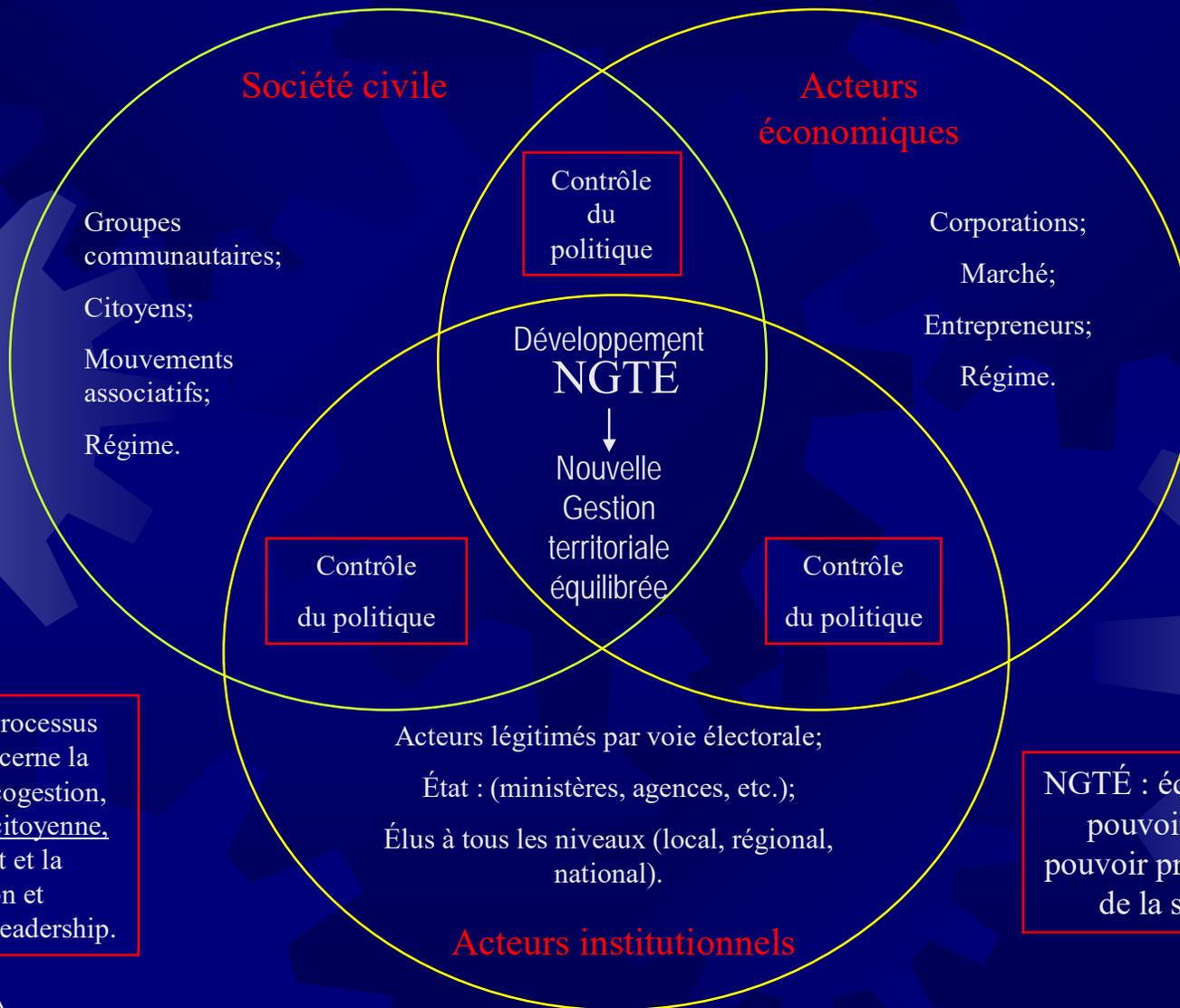
Lien entre la participation citoyenne, la présence de régime et le dynamisme en milieu rural

- Importance de la participation citoyenne qui fait partie intégrante de la notion (Cas : Projet Rabaska à Bromont);
- Présent dans les municipalités recensées pour mon mémoire de maîtrise;
- Présent dans la ville-centre de la MRC à l'étude dans mon mémoire de maîtrise;
- L'effet peut être positif et il peut être négatif pour le bien-être de la collectivité.

La nouvelle gestion territoriale équilibrée

Sa dimension politique

NOUVELLE GESTION TERRITORIALE ÉQUILIBRÉE – PARTAGE DU POUVOIR



* NGTÉ : les processus inédits qui concerne la coopération, la cogestion, la participation citoyenne, le partenariat et la concertation et l'affirmation du leadership.

NGTÉ : équilibre entre : le pouvoir politique, le pouvoir privé et le pouvoir de la société civile

L'importance du politique

- ✦ Pour l'auteur Bob Jessop :
- ✦ « L'État se réserve le droit d'ouvrir et de fermer la gouvernance, de jongler avec elle et de la recomposer, non seulement par rapport à des fonctions particulières, mais encore du point de vue de l'avantage politique partisan et global. »

L'importance du politique

- ✦ Des observations réalisées par un groupe de chercheurs au Royaume-Uni indiquent que les expériences de gouvernance réussies « démontre le besoin de coordination stratégique dans toutes les sphères de gouvernement ». (Carrier. Jean. 2000)
- ✦ De ce point de vue, ces auteurs insistent sur le fait qu'il est essentiel que l'État s'assure de la stratégie dominante qui relie les acteurs de l'ensemble des sphères d'activités, des niveaux d'actions et de responsabilités.

L'importance du politique

- ✦ Pour Patrick Le Galès, « la gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement. Bref, l'articulation entre les réseaux n'est pas seulement une question de coordination au moindre coût [...] Cela soulève des questions de choix collectifs, de valeurs, de débat contradictoire, d'affrontement entre les intérêts divers, d'intérêt général (même situé), de légitimité, *bref de politique* ». (Le Galès. 2003 : 34)

La Dimension Politique

- ☀ Centrale pour son bon fonctionnement;
- ☀ Représentée par tous les élus, mais également ceux qui détiennent du pouvoir réel qui leur est attribué pour de multiples raisons;
- ☀ Le politique détermine les relations de pouvoir entre les individus et les différents secteurs socio-économiques du territoire (Légitimité);
- ☀ Le politique mesure et gère la participation citoyenne pour éviter les abus de pouvoir dans l'exercice de ce nouveau mode de gestion (ex : répondants dans la recherche pour mon mémoire de maîtrise – encadrement de ces derniers) (Régime)

La dimension politique

- ✦ Rejoint : Jean Bruno : « l'État doit intervenir trop ou trop peu, il faut que l'État intervienne mieux ». (Jean. 2000 : 242)
- ✦ Dans le contexte de la ruralité québécoise, l'auteur nous indique que « leur poids démographique et économique est devenu tellement léger que seule la force du politique peut, d'une part, redonner aux économies rurales les moyens de survivre dans la profonde restructuration en cours, et d'autre part, soutenir leur capacité à mettre en œuvre un développement rural durable ». (Jean. 2000 : 242)

The background is a dark blue field filled with various shades of blue gears of different sizes, some overlapping. On the left side, there is a vertical strip with a colorful, abstract, and somewhat pixelated pattern in shades of orange, yellow, and brown.

Exemples de l'importance de la dimension politique dans la gestion territoriale équilibrée locale rurale

Saint-Narcisse – BSL – MRC

NAGA - Philippines



Le « Canyon des Portes de l'Enfer » – Saint-Narcisse – Bas-Saint-Laurent



Le « Canyon des Portes de l'Enfer » – Saint-Narcisse – Bas-Saint-Laurent



Le « Canyon des Portes de l'Enfer » – Saint-Narcisse – Bas-Saint-Laurent

Local Governance and Pro-Poor Service Delivery

Régional Seminar & Learning Event
10-12 Février 2004

ADB Headquarters, Manila, Philippines

Empowering the poor : Key to effective pro-poor services

NAGA CITY GOVERNMENT

Development Challenge

- ✱ Naga : 400 km south of Manila.
- ✱ Population : 138 000.
- ✱ Medium size city.
- ✱ Landlocked (not access to sea).
- ✱ Naga is a typical rural third world city.
- ✱ Late 1980 : economically in bad shape.
- ✱ Poor quality of life.
- ✱ Government tight financial position spawned a vicious cycle that impacted on service delivery (health, education – deteriorated).
- ✱ Problems facing the city was evident in the worsening of the living poor.

The rose to prominence

- ✦ It came up with « innovative programs » that shattered the myth of mediocrity in local governance.
- ✦ Taking advantage of the expanded powers and prerogatives under the 1991 Local Government Code.
- ✦ The city :
 - ✦ maximise the participation of civil society and individuals citizens in local governance
 - ✦ Harness the synergy from participation to sustain its programs.

Political dimension

- ✦ City only deals with organised groups.
- ✦ The poor participate in city legislative committees (Rimouski-Est).
- ✦ The successes of the city empowerment initiatives in terms of improving pro-poor services can be glanced from the flagship program : Kaantabay.

Succès

- ✦ Direct service delivery successes.
- ✦ Successes resulting from participatory mechanisms :
 - ✦ Organised groups : 9 in 1989 à 41 in 2005;
 - ✦ Greater participation of service providers in the bidding process;
 - ✦ More meaningful community participation in the .com program.

Learning points

- ✦ Participation makes the task of governance easier.
- ✦ The poor are mendicants if not empowered, are their own change agents if sufficiently empowered.
- ✦ Government is not a complicated affair as to be beyond the comprehension of the poor.
- ✦ Sharing governance does not dilute the power of government, on the contrary, it is strengthened by the synergy of specializations of the various sectors of the community.
- ✦ It is good politics.

Learning points

- ✦ Much of the innovations in Naga City were possible by a new Local Government Code that expanded and institutionalized the autonomy of local authorities from central government control (Innovation institutionnelle).

Learning points

- ✦ Opening up government to participatory processes is the way to go :
 - Mechanism to muster societal dynamics for the benefit of poverty reduction must be designed and operationalized (mécanismes dessinés et opérationnels).
 - This means opening up the process of priority-setting, decision-making and resource allocation to representatives of civil society, making them as much responsible as the officials of the local government. (Le partage des pouvoirs).

Learning points

- ✦ Opening up government to participatory processes is the way to go :
 - ✦ Built on participatory and inclusive governance is needed in dealing with the urban poor problems;
 - ✦ The lack of progress against poverty is due to a misunderstanding of the rôle of governance;
 - ✦ Governance has to include actors beyond government;
 - ✦ The best way for local governments to tackle social problems is by sharing the task with civil society.

Learning points

- ✦ Opening up government to participatory processes is the way to go :
 - ✦ Government need not give everthing to the poor;
 - ✦ The poor are more than ready to help themselves if only they are involved in the decision-making process early on.

Learning points

- ✦ Perhaps, the value of good governance practices is that they improve citizen's awareness of their rôle in government and the possibilities for further innovations. This create a « virtuous » cycle of innovative practives « feeding off each other ». (Naga City Government. 2005 : 15)



Innovation et NGTÉ

- ✦ BEAUCE.
- ✦ ENTREPRENEUR.
- ✦ DYNAMISME LOCAL.
- ✦ DYNAMISME RÉGIONAL.
- ✦ DÉVELOPPEMENT LOCAL.
- ✦ DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.



FIN – THE END