



PROJECT MUSE®

---

## La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance

Cardinal, Linda, Andrew, Caroline

Published by University of Ottawa Press

Cardinal, Linda & Andrew, Caroline.

La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance.

Ottawa: University of Ottawa Press, 2001.

Project MUSE., <https://muse.jhu.edu/>.



➔ For additional information about this book

<https://muse.jhu.edu/book/12424>

moins qu'ici la compréhension de la notion de conflit – notamment dans son rapport à la notion de coopération – pose un problème. En effet, la majorité du temps, dans les travaux sur la gouvernance, la coopération et le conflit sont pensés sur le même terrain ou dans les mêmes termes. Il s'agit là d'un postulat qu'il est difficile d'accepter, étant donné qu'il repose sur deux présupposés inacceptables.

Le premier présupposé affirme que tous les conflits devraient aboutir à un accord. Ce présupposé n'est pas valide dans la mesure où tous les conflits ne sont pas de même nature. Certains apparaissent irréconciliables. C'est d'ailleurs souvent le cas en ce qui a trait aux conflits par rapport aux valeurs. C'est ce qu'on observe, par exemple, dans le cas des conflits où les acteurs sociaux définissent des revendications et des valeurs fondamentales qui leur apparaissent comme étant « non négociables » (Offe, 1997). La plupart du temps, ces conflits font appel à des principes éthiques ou moraux. C'est le cas notamment pour certains mouvements sociaux. Pensons en particulier aux mouvements verts ou aux mouvements des femmes. Pour les acteurs de ces mouvements, les rapports aux adversaires se définissent avant tout en termes antinomiques qui excluent, au départ, les compromis.

Le second présupposé – qu'il nous est également difficile d'accepter – implique que tous les acteurs possèdent des ressources, sinon équivalentes, du moins suffisantes pour entrer dans le jeu de la négociation. Ce présupposé ne correspond pas à la réalité. C'est que, par rapport à d'autres, la plupart du temps, certains acteurs sont désavantagés. Par exemple, tous les acteurs n'ont pas un accès équitable aux centres de décision. Il en découle que certains acteurs se trouvent exclus des processus de coopération. À cet égard, nous pourrions reprendre à notre compte les critiques qui ont été formulées tant à l'endroit du néocorporatisme qu'à l'égard du partenariat public-privé par les tenants de l'économie politique concernant les effets de ces arrangements institutionnels en matière de démocratisation de la gestion publique. Ce que ces critiques mettent en lumière est le fait – en particulier dans le cas du néocorporatisme – que les structures de coopération mises en place favorisent les groupes qui sont déjà en bonne position ou qui sont bien organisés, les autres ayant tendance à être marginalisés.

Dans le cas du partenariat public-privé, si on considère les évaluations qui ont été effectuées des expériences menées dans différents contextes nationaux, ce qui se dégage c'est que les résultats ou les effets sont, au mieux, ambivalents. En d'autres termes, les expériences de partenariat public-privé qui ont été menées tant en Europe qu'aux États-Unis n'ont pas permis de vérifier l'hypothèse selon laquelle ces

coopérations apporteraient des avantages ou des bénéfices identiques aux acteurs publics et aux acteurs privés (Heinz, 1993). En fait, même s'il est vrai que le modèle du partenariat permet parfois aux acteurs publics d'avoir accès à l'expertise privée à bon compte, sa réussite, d'un point de vue politique, dépend avant tout du rapport de forces qui existe entre les acteurs.

De ce fait, les avantages positifs, pour la communauté, qui découlent des projets élaborés à l'aide du partenariat proviennent moins de ce dernier comme modèle de coopération ou à titre d'innovation institutionnelle que du fait que les acteurs parviennent à y inscrire leurs exigences en fonction de leurs priorités, de leurs objectifs et de leurs valeurs. Ainsi, lorsque nous sommes en présence d'un partenariat qui n'est pas exclusif – c'est-à-dire qui ne se déroule pas entre l'État et les milieux d'affaires d'une manière fermée, mais qui englobe aussi des représentants de la communauté (notamment des représentants du milieu communautaire et des mouvements sociaux) –, les chances d'obtenir des retombées positives pour l'ensemble de la communauté tendent à s'accroître (Jeziarski, 1990). En d'autres termes, ce qui compte c'est moins le partenariat à titre de modèle institutionnel particulier que la nature des rapports sociaux et politiques y prenant place, y compris les rapports de forces entre les acteurs. Cela nous amène à la question de l'apprentissage, car c'est seulement si cette dimension est prise en compte qu'il est possible d'évaluer la portée réelle de la gouvernance au-delà des limites qu'elle comporte et qui découlent pour une bonne part de la compréhension limitative de la coopération et du conflit qu'elle met en évidence.

### L'apprentissage

Dans le cadre d'une vision non conflictuelle de la coopération et par rapport à la gouvernance, quel rôle peut jouer l'apprentissage? En situant l'apprentissage dans la perspective d'Argyris et Schon (1978), c'est-à-dire en prenant en compte non seulement les moyens, mais aussi les finalités, quel est l'enjeu de l'apprentissage? Est-ce que, dans le texte de Gilles Paquet, la dimension conflictuelle de la participation n'est pas évacuée trop rapidement? À l'inverse, qu'est-ce qu'un apprentissage qui prend en compte les clivages sociaux et les conflits? Enfin, en dernière analyse, à quoi et à qui sert l'apprentissage dans la perspective qui est proposée : 1) à instaurer des mécanismes de contrôle? 2) à favoriser le développement? 3) à instaurer des démarches de démocratisation de la

gestion publique? Enfin, jusqu'à quel point ces divers apprentissages sont-ils compatibles?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de mettre en lumière les dimensions sociales et politiques de l'apprentissage de même que les enjeux sociopolitiques qu'il recouvre. Or, dans la mesure où ces dimensions mettent en jeu des rapports de pouvoir, elles apparaissent pour le moins problématiques. C'est du moins ce que nous révèlent les mouvements sociaux contemporains et les rapports ambivalents qu'ils entretiennent avec les institutions. Dans ces rapports, les acteurs de ces mouvements revendiquent au moins trois choses, à savoir : 1) les conditions qui permettent aux individus de faire des choix; 2) leur capacité de négocier leur milieu d'appartenance; 3) la possibilité de satisfaire leur besoin de reconnaissance sociale en étant en mesure d'adhérer à une institution donnée et, de ce fait, d'être reconnus dans leur identité/différence (Lustiger-Thaler, Maheu et Hamel, 1998). On peut dire que ce sont là trois dimensions de la subjectivité qui s'expriment dans l'action collective, alors qu'elles émergent aussi dans tous les processus d'exclusion sociale. Ajoutons que ces trois dimensions ressurgissent aussi dans les processus d'apprentissage.

Or, en ce qui a trait à l'apprentissage, il semble que la notion de gouvernance ne permet pas de tenir compte de ces dimensions de la subjectivité, qui sont constitutives de toute démarche cognitive. C'est que la notion de gouvernance a tendance à voir l'apprentissage sous l'angle d'un processus linéaire ou systémique qui, en fin de compte, laisse peu de place aux remises en question, aux conflits et aux enjeux de pouvoir. Ces aspects sont pourtant essentiels à la compréhension des choix que font les individus engagés au quotidien à l'intérieur de démarches particulières d'apprentissage. C'est ce que, de manière contrastée, la notion de gouvernementalité telle qu'elle a été élaborée par Michel Foucault (1986) nous permet de saisir.

Pour Foucault, même si la gouvernementalité doit avant tout être située dans son contexte historique qui converge avec le développement des techniques administratives de contrôle des populations, elle comporte aussi des dimensions éthiques qui engagent la liberté des individus et leur rapport respectif aux autres. La possibilité de rompre ou de remettre en question les instances autorisées du savoir introduit une rupture possible avec les logiques instrumentales et interpelle au plus profond les choix et les libertés individuelles :

[...] la gouvernementalité suppose des acteurs libres, engagés dans des rapports et qui ont des projets, parfois en opposition! C'est l'ensemble des pratiques par

lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres. Ce sont des individus libres qui essaient de contrôler, de déterminer, de délimiter la liberté des autres et, pour ce faire, ils disposent de certains instruments pour gouverner les autres (Foucault cité par Piron et Couillart, 1996 : p. 13).

En conclusion, on peut dire que même si la notion de gouvernance permet d'attirer l'attention sur les changements contextuels, elle comporte de nombreuses limites. Au départ, cette notion est apparue afin de rendre compte des changements survenus dans les modes d'organisation et de fonctionnement tant dans le domaine des entreprises que dans celui des affaires publiques, compte tenu des changements contextuels et de leur impact. Toutefois, elle ne permet pas de penser les conflits présents aussi bien dans la coopération que dans les démarches d'apprentissage qui accompagnent ces changements. En outre, la notion de gouvernance comporte aussi une dimension normative qui se rapproche des conceptions systémiques du changement. Sur ce plan, la notion nous éloigne d'une compréhension critique des enjeux de connaissance engagés dans les rapports de pouvoir et la transformation des rapports sociaux.

Cela dit, en situant le débat sur un plan paradigmatique, le texte de Gilles Paquet permet de bien saisir les multiples composantes que cette notion propose d'articuler. À ce sujet, les limites de son analyse sont avant tout le reflet des limitations de la notion elle-même. Compte tenu des objectifs qu'il poursuivait, il serait difficile de lui en tenir rigueur.

## Bibliographie

- ARGYRIS, C. et D. SCHON, 1978, *Organizational Learning : A Theory of Action Perspective*, Reading (Mass.), Addison-Wesley.
- BECK, U., 1992, *Risk Society (Towards a New Modernity)*, Londres, Sage.
- CONNOLLY, W. E., 1991, *Identity/Difference : Democratic Negotiations of Political Paradox*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.
- CROZIER, M. et E. FRIEDBERG, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- ETZIONI, A., 1996, *The New Golden Rule : Community and Morality in a Democratic Society*, New York, Basic Books.
- FEATHERSTONE, M., S. LASH et R. ROBERTSON (dir.), 1995, *Global Modernities*, Londres, Sage.

- FOUCAULT, M., 1986, « La gouvernementalité », *Actes*, n° 54, p. 6-15.
- FOURNIAU, J.-M., 1997, « Figures de concertation "à la française" », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan, p. 371-401.
- FRIEDBERG, E., 1993, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- GRAHAM, K. A., S. D. PHILLIPS et A. M. MASLOVE, 1998, *Urban Governance in Canada : Representation, Resources, and Restructuring*, Toronto, Hartcourt Brace.
- HEINZ, W., 1993, « Bilan : caractéristiques principales des partenariats du développement urbain », dans W. Heinz (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, p. 246-293.
- HELD, D., 1995, *Democracy and the Global Order: From the State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press.
- JEZIERSKI, L., 1990, « Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, n° 2, p. 217-249.
- LAURIA, M. 1997, « Introduction: Reconstructing Urban Regime Theory », dans M. Lauria (dir.), *Reconstructing Urban Regime Theory*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, p. 1-9.
- LEFÈVRE, C. 1998, « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, p. 9-25.
- LE GALÈS, P., 1998, « Regulations and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 3, p. 482-506.
- LE GALÈS, P. et M. THATCHER (dir.), 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- LORRAIN, D., 1995, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 199-220.
- LUSTIGER-THALER, H., L. MAHEU et P. HAMEL, 1998, « Enjeux institutionnels et action collective / Institutional Issues and Collective Action », *Sociologies et sociétés*, vol. 30, n° 1, p. 173-188.
- MAIRET, G., 1997, *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard.
- OFFE, C., 1997, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan.
- PIERRE, J., 1997, « Models of Urban Governance : Exploring the Institutional Dimension of Urban Politics », document présenté à la réunion annuelle de l'Urban Affairs Association, Toronto, 17-19 avril.
- PIRON, F. et M.-A. COUILLARD, 1996, « Présentation. Les usages et les effets sociaux du savoir scientifique », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 20, n° 1, p. 7-26.

- SCOTT, W. R., 1995, *Institutions and Organizations: Theory and Research*, Thousand Oaks (Calif.), Sage.
- STOKER, G., 1995, « Urban Governance in Britain », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 301-315.
- STONE, C., 1993, « Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, p. 1-28.

*This page intentionally left blank*



## **Troisième partie**

# **Face au politique, les défis de la gouvernance**

*This page intentionally left blank*

# 5

## Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseaux

Commentaire sur « La gouvernance en tant que  
manière de voir » de Gilles Paquet

LUC JUILLET

L'étude des formes complexes de la gouvernance en réseaux, qu'ils soient intra- ou interorganisationnels, constitue un champ d'activité de plus en plus important des sciences administratives, de l'administration publique et de l'étude des politiques publiques. Le rôle déterminant joué par l'acquisition, la manipulation et la transmission du savoir et de l'information dans les sociétés contemporaines engendre de nouvelles formes d'organisation sociale dont les dynamiques internes et les conséquences sociales ne sont pas encore bien comprises. Dans un contexte marqué par la rapidité du changement, la fragmentation des sociétés et l'affaiblissement des structures traditionnelles d'autorité, de nouvelles formes de gouvernance émergent, contribuant à la restructuration des organisations privées et publiques. Le mérite premier du texte de Gilles Paquet est de nous offrir un cadre conceptuel qui nous permet d'appréhender cette nouvelle gouvernance, les processus qui sous-tendent les transformations qu'elle engendre ainsi que les exigences qui les rendent nécessaires pour l'organisation. En plaçant l'apprentissage social au cœur de sa conception de la nouvelle gouvernance, Paquet nous offre un guide utile et productif pour mieux comprendre le monde contemporain des organisations.

Malgré son utilité indéniable, l'approche de Paquet me semble néanmoins comporter quelques zones d'ombre qu'on gagnerait à éclairer afin de mieux saisir les tenants et les aboutissants de cette nouvelle gouvernance en réseaux. Ma lecture est résolument celle d'un politologue et ma préoccupation centrale concerne surtout la place occupée par le pouvoir et la politique dans la conception de l'auteur. Mon commentaire critique sera bref et cherchera principalement à esquisser certaines avenues d'investigation susceptibles d'offrir un aperçu plus complet de la gouvernance en réseaux. Après de brèves considérations conceptuelles, je traiterai de l'impact des relations de pouvoir dans le fonctionnement et la structure des réseaux organisationnels. Le texte se tournera ensuite vers les finalités associées aux nouvelles formes de gouvernance et vers la nécessité de réfléchir aux impacts de celles-ci sur la démocratie contemporaine.

### **La gouvernance comme manière de voir**

Les débats actuels sur la gouvernance révèlent des conceptions multiples et parfois contradictoires du concept. Mais depuis que les grandes organisations internationales (FMI, Banque mondiale, etc.) ont commencé à tenir leurs discours de la « bonne gouvernance », l'énoncé du terme en soi tend à susciter la polémique pour plusieurs qui y associent simplement un conduit discursif cherchant à justifier la mise en place de mesures draconiennes pour démanteler les acquis sociaux de plusieurs pays au profit d'un néolibéralisme aux accents impérialistes. Sans nier l'utilité d'une bonne polémique, il est peu probable que les études sur la gouvernance seraient d'une grande utilité si elles devaient ne constituer qu'une reprise des débats sur l'économie politique marxiste.

Le texte de Paquet se situe à un autre niveau. Plus près de la conception épousée par les études urbaines, l'administration publique ou le néo-institutionnalisme en relations internationales sur le sujet, Paquet nous présente la gouvernance avant tout comme un cadre d'analyse permettant d'appréhender l'ensemble des systèmes de coordination sociale. Si le texte lui-même tend à se référer principalement à l'organisation, la « manière de voir » qui y est explicitée a un champ d'action plus large, en partie parce que la nouvelle gouvernance mène précisément à une interpénétration croissante de l'organisation et de son environnement. Toutefois, dans cette perspective, deux commentaires me semblent s'imposer.

D'abord, en restant très près des organisations, Paquet néglige de bien placer la nouvelle gouvernance dans le contexte de l'éclatement des

sources d'autorité dans les sociétés contemporaines. Dans le domaine des sciences politiques, ce contexte est effectivement rendu par la distinction commune entre gouvernement et gouvernance. Le terme « gouvernement » désigne évidemment l'organe décisionnel de l'État, mais indique également une conception de la gouvernance fondée sur la présence d'une source unique et souveraine d'autorité dont découlent les choix collectifs devant guider le développement du corps politique. La « gouvernance » reconnaît la multiplicité des sources d'autorité et de pouvoir qui donnent naissance à la coordination des acteurs sociaux et assurent la régulation des relations sociales dans nos sociétés contemporaines (Young, 1994; Rosenau et Czempiel, 1992).

Tout élémentaire qu'elle est, cette distinction conceptuelle sert néanmoins à comprendre l'étendue véritable du concept et permet de souligner une des raisons fondamentales de l'existence d'un débat contemporain sur ce thème, soit l'éclatement et la multiplication des sphères d'autorité (Rosenau, 1997). La crise du modèle wébérien de la bureaucratie, qui amène l'administration publique à chercher son salut dans le nouveau management public et l'entreprise privée dans la *fishnet organization*, trouve des parallèles dans la crise qui secoue le principe de souveraineté de l'État, et l'idée de communauté nationale qu'on y associait, comme fondement de la légitimité du pouvoir. La fragmentation des appartenances identitaires et la mondialisation entraînent la multiplication des sources d'autorité et appelle de nouvelles formes de gouvernance qui devront sans doute être flexibles, adaptables, enchevêtrées et transversales (par exemple, en conciliant les appartenances aux communautés locales, globales, sectorielles, etc.). Bref, ce n'est pas uniquement la rapidité du développement technologique et la concurrence schumpétérienne qui nécessitent des formes plus flexibles et plus résilientes de production de gouvernance, c'est aussi la complexification de la société civile.

Ce constat ne m'apparaît pas uniquement utile pour bien replacer les nouvelles formes de gouvernance dans le contexte plus général qui leur donne naissance. Il permet également de mieux reconnaître que, au-delà de l'étude des nouvelles pratiques organisationnelles, nous avons peut-être beaucoup à apprendre de dynamiques similaires ayant cours dans d'autres sphères d'activité. On peut penser ici aux régimes de gouvernance de ressources naturelles en propriété commune, notamment certaines ressources halieutiques, qui émergent en l'absence d'intervention par une source d'autorité centrale (voir, par exemple, Ostrom, 1990; Matthews, 1993). L'étude de l'émergence et de l'évolution des régimes de gouvernance internationaux dans le domaine de l'environnement offre

également une source probable d'apprentissage sur le fonctionnement de ces nouveaux modes d'organisation en l'absence d'un *hégemôn* (Young, 1994; Stokke, 1997). En somme, replacer la nouvelle gouvernance dans un contexte plus global nous ouvre des horizons plus larges en matière de recherche et de nouvelles pratiques politiques et organisationnelles.

En deuxième lieu, le cadre d'analyse de Paquet m'apparaît insuffisant pour rendre compte de l'hétérogénéité des formes concrètes de mise en œuvre du nouveau paradigme de gouvernance. Ainsi, il me semblerait utile de parler également de « modes » de gouvernance (comme on parle de mode de production en économie politique) et non seulement de paradigmes. Dans ma conception, un mode de gouvernance se rapporte à l'ensemble des *patterns* caractéristiques de la gouvernance dans une société ou une organisation données au cours d'une période de temps circonscrite. Distinguer ainsi l'approche générale servant la conceptualisation du monde réel (le paradigme) des manifestations concrètes de *patterns* sociaux et organisationnels institués (les modes de gouvernance) sur lesquels aboutissent les pratiques de gouvernance permettrait de mieux rendre la complexité véritable du phénomène. Pour reprendre la terminologie de Paquet, les modes de gouvernance constituent les créatures du Monde 3 de Popper, la gouvernance elle-même étant l'activité servant de lien entre le Monde 2 et le Monde 3.

Cette distinction m'apparaît essentielle parce qu'elle permet de mieux reconnaître l'hétérogénéité des pratiques de gouvernance, qui, bien qu'inspirées d'un même paradigme, sont susceptibles de varier substantiellement dans leur nature et leurs conséquences. Par exemple, dans le monde des entreprises, une stratégie de flexibilité offensive, axée sur la polyvalence et la compétence des travailleurs, et une stratégie défensive, axée sur la précarité des contrats de travail et les faibles coûts de main-d'œuvre, peuvent découler d'un même paradigme comprenant l'importance de la flexibilité et de l'adaptation continue, tout en représentant des modes de gouvernance distincts et produisant des impacts sociaux fort différents.

De plus, plusieurs recherches ont déjà démontré que les modes de gouvernance des réseaux intra- et interorganisationnels sont aussi susceptibles de changer dans le temps selon les besoins ponctuels des membres et les contraintes de l'environnement. Ainsi, les travaux de Lowndes et Skelcher sur les partenariats visant la régénération du milieu urbain en Angleterre ont montré que les formes réseautées et excentrées de gouvernance ne remplacent pas définitivement les formes associées aux paradigmes traditionnels (c'est-à-dire le marché et la bureaucratie). Celles-ci constituent plutôt des modes de gouvernance temporaires

s'insérant dans un cycle de développement spécifique des partenariats à un moment où ce type de gouverne est rendu essentiel par l'environnement sociopolitique. À d'autres points de leurs cycles de développement, les partenariats sont pilotés par une structure de gouvernance relevant davantage des paradigmes traditionnels (Lowndes et Skelcher, 1998).

À mon avis, ce constat milite également en faveur d'un cadre conceptuel mieux à même de rendre le caractère hétérogène des pratiques concrètes de gouvernance des réseaux organisationnels. Nul doute que les organisations contemporaines souscrivent de plus en plus à un paradigme évolutionnaire de la gouvernance. Mais leur adaptation continue aux exigences environnementales peut également nécessiter le retour, ne serait-ce que temporaire, à des modèles hiérarchiques ou de marché. La grille d'analyse doit donc éviter de nous enfermer dans une conception trop manichéenne des paradigmes de gouvernance. Une des contributions importantes des débats récents sur la gouvernance est précisément d'attirer notre attention sur les formes moins typées de coordination (par exemple, cesser d'opposer le marché à la bureaucratie). Il importe donc de maintenir un cadre conceptuel nous permettant de décrire le spectre entier des formes de coordination possibles et d'envisager leurs divers mélanges.

Bien sûr, Paquet reconnaît clairement cette situation, notamment en envisageant brièvement, mais explicitement, la nécessité d'avoir recours à des « syndromes mixtes » en période de crise. Néanmoins, il me semble que l'appareil conceptuel sur lequel le texte de Paquet repose permet mal de « nommer » les formes mixtes de gouvernance ou encore de capter l'hétérogénéité véritable des pratiques souscrivant à un paradigme évolutionnaire de l'organisation. En conséquence, il donne l'impression générale qu'une organisation doit souscrire, en définitive, à l'un ou l'autre des paradigmes de gouvernance et que les diverses mises en œuvre d'une gouvernance évolutionnaire sont indifférenciées dans leur nature et leurs conséquences.

### **Les fins de la bonne gouvernance : gouvernance et démocratie**

Cette section sur les considérations conceptuelles amène tout de suite un certain questionnement sur les caractéristiques ou la nature d'une gouvernance réussie. Le texte de Paquet identifie surtout la résilience et la survie des organisations dans un monde en évolution comme étant un résultat probant d'une bonne pratique de gouvernance. À d'autres moments, la réussite semble être associée de façon plus générale avec la compétitivité des entreprises, la prise de certains marchés, la croissance,

l'innovation technologique, etc. Tous ces éléments tombent sous le sens lorsqu'il s'agit des entreprises du secteur privé. D'un point de vue global (les trois secteurs en interaction), on imagine aussi qu'une société réussissant sa gouvernance assure son développement et profite d'une croissance soutenue (bien que déjà le lien entre croissance et développement social ne semble pas évident à plusieurs égards). Mais quels sont les critères ou les caractéristiques d'une gouvernance réussie dans les autres secteurs, et en particulier dans le secteur public?

C'est ici que risquent d'intervenir les valeurs fondamentales des sociétés contemporaines, notamment la démocratie. La résilience et la pérennité de l'État (comme organisation sociale) sont évidemment compatibles avec les objectifs démocratiques. Le développement démocratique se conçoit mal en l'absence d'une stabilité et d'un ordre suffisants pour assurer la pérennité du corps politique. Mais la survie de l'État ne constitue pas un projet émancipateur en soi. Le lecteur a le sentiment de se retrouver devant un vide sur ce plan : l'accent mis sur l'adaptation de l'État comme forme organisationnelle peut amener à penser que le nouveau paradigme de la gouvernance n'a rien à offrir pour réfléchir sur l'État moderne ou la société civile comme formes d'association permettant la réalisation d'un projet social plus porteur que la survie ou l'efficacité (par exemple, la réalisation du bien commun).

Ce questionnement sur les contours d'une gouvernance réussie amène un questionnement parallèle sur les mécanismes démocratiques dans ce monde en émergence. Dans une perspective plus limitée, le lecteur préoccupé par l'avenir politique d'une telle société pourrait poser la question : une bureaucratie étatique qui « apprend à apprendre rapidement » et à s'adapter aux exigences des citoyens en tant que consommateurs de services publics, mais qui sape du même coup les fondements institutionnels de la démocratie parlementaire est-elle souhaitable? Sans une discussion plus approfondie des mécanismes d'imputabilité et de représentation qui procéderaient du nouveau paradigme et qui pourraient remplacer le modèle parlementaire, le lecteur est amené à penser que l'émergence de ce nouveau paradigme de la gouvernance n'est guère plus rassurant que le recours aux simples mécanismes du marché.

Dans la conception de Paquet, les contrats moraux constituent un élément clé de la société en devenir et l'idée d'un paradigme mixte – s'appuyant à la fois sur les contrats moraux et des formes plus définies d'imputabilité – laisse entendre qu'une formule hybride combinant l'autonomie des gestionnaires publics, la participation des citoyens et les principes institutionnels du parlementarisme constitue une solution



envisageable. Toutefois, il s'agit également de la partie du texte qui demeure la moins développée. On aurait évidemment tort de reprocher à l'auteur de ne pas nous offrir toutes les réponses. Néanmoins, la conciliation des nouveaux modes de gouvernance avec les objectifs partagés du corps politique me semble devoir constituer une préoccupation urgente et essentielle.

D'ailleurs, dans la mesure où le développement des sociétés exigera la mise en œuvre de cette nouvelle forme de gouvernance, il pourrait bien être bloqué par la résistance des citoyens inquiets que l'on sacrifie leur liberté positive et leur devenir collectif sur l'autel de la flexibilité et de l'adaptation. Au mieux, assurer le contrôle démocratique et l'imputabilité des nouveaux décideurs, fût-ce par le biais de mécanismes et de processus encore inédits, pourrait bien constituer une condition sine qua non pour gagner l'adhésion nécessaire du plus grand nombre aux transformations exigées par la nouvelle gouvernance. Au pire, le processus d'adaptation au nouveau contexte se trouvera entravé par des erreurs politiques et administratives que ne manquera pas d'entraîner la mise en œuvre de stratégies de gouvernance distribuée en l'absence d'un cadre éprouvé de responsabilité et de représentation, stratégies auxquelles les nouveaux mécanismes de gouvernance ne sauront répondre sans remettre en question leur légitimité même.

Dans cette veine, les problèmes d'imputabilité et de responsabilité émergent déjà comme le premier angle mort de la nouvelle gouvernance distribuée. La multiplication des partenariats, des structures quasi gouvernementales autonomes et des formes multiples de coordination interorganisationnelles cherchant à bénéficier d'une plus grande expertise et d'une plus grande flexibilité pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques a abouti à un affaiblissement ou à une confusion des mécanismes traditionnels de responsabilité (Craig et Gilmour, 1992). En réponse à cette tendance, plusieurs chercheurs ont déjà entrepris une réflexion sur le sens et les mécanismes de la responsabilité dans ce nouveau contexte.

Les perspectives divergent sur la nature d'une conception appropriée de la responsabilité et de l'imputabilité à une époque où les processus traditionnels (par exemple, la doctrine de responsabilité ministérielle) semblent de plus en plus discrédités. Toutefois, une avenue qui m'apparaît de plus en plus explorée et qui semble être négligée dans le texte de Paquet mise sur la multiplication des occasions de contestation des décisions publiques comme fondement essentiel des régimes contemporains d'imputabilité (Moncrieffe, 1998 : p. 402-403). Contrairement à Paquet, qui semble miser plutôt sur la fibre morale des