



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>

local est ordonnée avant tout à la « modernisation » et à la rationalisation du processus décisionnel. Un plus large recours aux procédures d'information et à la pratique de la consultation doit conduire à une amélioration de la décision et de sa mise en œuvre. Dès lors, selon les termes du rapport Delmon, « l'ensemble des mesures qui sont proposées par le groupe de travail ont un double objet : créer les conditions de la vitalité du courant associatif ; consolider et développer les procédures de décisions participatives existantes ». L'objectif est centré sur le développement de *l'intégration systémique*. On n'en est encore, rappelons-le, qu'au tout début de la prise en compte des effets de la crise économique qui débute en 1973-1974.

La formation de cette crise, son inscription dans la durée et l'amplification de ses effets en matière de précarisation des composantes sociales et territoriales les moins bien armées pour y faire face, en milieu rural comme en milieu urbain, conduisent à une révision des stratégies et des attentes à l'égard des associations, sans toutefois que disparaisse l'orientation première. En tout état de cause, sur l'objectif d'intégration systémique se greffe un objectif d'*intégration sociale et territoriale*. Les associations se voient ainsi créditées d'une capacité d'action originale dans la mesure même où elles sont en mesure d'occuper une position privilégiée, notamment par leur niveau d'information et leur capacité d'intervention au sein de « zones d'incertitude » dont le contrôle tend à échapper au pouvoir politique et à l'autorité administrative. On en trouve une claire traduction dans la « problématique générale » proposée au printemps 1997 par la Mission recherche expérimentation (MIRE) du ministère du Travail et des Affaires sociales comme base de réflexion à un séminaire de recherche organisé en vue de préparer un appel d'offres sur le thème « Produire les solidarités » :

On cherchera à rapprocher les analyses en termes de solidarité sociale et celles en termes de *mixed economy of welfare* pour organiser une série d'interrogations sur les productions des solidarités à partir d'observations centrées sur le fait associatif. [...] Des associations se développent et drainent un flux de ressources croissant. Si l'on en croit notamment les discours politiques, les associations apparaissent comme *le relais adapté pour un État défaillant* dans ces missions sociales, étant garantes de souplesse, de proximité, de capacité d'*adaptation* et d'*innovation*. Elles jouent comme un véritable laboratoire où sont expérimentées, voire généralisées de nouvelles formes d'emplois, et surtout d'activités. C'est notamment

à travers l'activité des associations que se manifesteraient de nouvelles solidarités et que seraient produits *les fondements d'une nouvelle citoyenneté sociale*. Enfin, de nombreuses analyses montrent un glissement du militantisme politique et syndical vers l'engagement associatif, plus à même de porter une *mobilisation collective* individualiste et rationnelle, et de *représenter* ceux que les institutions traditionnelles ont oubliés, ou exclus.

De toute évidence, la MIRE situe ici sa réflexion dans l'ordre d'une action centrée non plus sur la modernisation d'un système où l'État a perdu sa position centrale, mais sur la « réparation » du tissu social et, sans doute, sur les conditions d'une gestion durable, et d'un faible coût tant social que financier, de l'exclusion. Dès lors, la réflexion peut s'engager sur la place de l'action associative dans les réseaux institutionnels et donc sur l'articulation entre logiques associatives (charité, altruisme, échange, etc.), logiques étatiques (intérêt général, par exemple) et logiques marchandes (efficacité, rentabilité, etc.).

*
* *

De ce triple regard, il se dégage au moins une conclusion commune : le caractère généralisé de la recomposition, sur des territoires en quête de stabilisation et qui vont de l'international au local, tout à la fois des systèmes d'acteurs, des modalités de l'action publique et des articulations entre le système politique, les politiques publiques et la société civile. Ainsi, que ce soit à l'échelle de l'Europe, à celle du système politico-administratif national/local ou à celle des engagements associatifs, on voit, selon des configurations diverses, des formes d'innovation s'inscrire dans les rapports entre représentants de sphères d'actions ou de secteurs différents, ainsi que dans les processus de négociation, d'ajustement, d'apprentissage et de coordination. On est ainsi fondé à suggérer, avec Bruno Jobert, que ce qui se met en place, à travers une telle évolution des systèmes d'action par approximations successives, ce sont des « architectures spécifiques de compromis institutionnalisés ». Compromis sociaux autant que compromis institutionnels, d'ailleurs, si du moins l'on s'accorde à reconnaître, selon une approche d'économie politique, que les changements relevés dans l'exercice de la souveraineté résultent dans une grande mesure de la différenciation croissante des niveaux de développement des territoires et des groupes sociaux.

Dès lors, à travers de nouveaux systèmes d'acteurs et de nouvelles conditions d'institutionnalisation de l'action collective, la gouvernance se rapporterait tout à la fois à l'indéniable complexité de la situation et à l'impératif de la régulation. Les fonctions plus ou moins explicitement prescrites aux associations donnent à penser qu'on n'est pas véritablement en présence de « moins d'État »; ce sont plutôt les formes mêmes de l'État qui ont changé, par voie de délégation ou par une sorte d'infiltration ou de phénomène de capillarité, entre ce qui relève respectivement du *politics* et de la *polity*. C'est en ce sens que l'on a pu dire qu'il convenait de voir dans la décentralisation moins le renforcement de la périphérie que le déplacement même du centre... ou sa démultiplication. Somme toute, la gouvernance n'est peut-être qu'une autre façon de nommer semblable démultiplication.

Notes

1. Cet article présente le numéro de l'*International Political Science Review* (vol. 19, n° 2, avril 1998) intitulé *New Trends in Municipal Government*.
2. James G. March et Johan P. Olsen retiennent pour leur part quatre caractéristiques majeures de la gouvernance, qui implique tout à la fois : le développement de l'identité des citoyens et des groupes dans leur environnement politique; une capacité d'appropriation de l'action politique par les citoyens, les groupes et les institutions; la prise en compte des événements politiques en tant que pourvoyeurs de sens; enfin, l'aptitude du système politique à s'adapter aux nouvelles demandes qui lui sont adressées (March et Olsen, 1995).
3. « Le fédéralisme social favorise une décentralisation massive des fonctions politiques et remet aux corps intermédiaires et aux entités locales le soin d'exercer la plupart des fonctions sociales. [...] La base politique de l'ordre fédéraliste, c'est le pouvoir local, la municipalité. Dans un État moniste, les pouvoirs locaux sont des créatures de l'administration, qui reçoivent leur personnalité et leurs attributions par délégation. Dans le régime du fédéralisme social, les collectivités locales et régionales jouissent d'une autonomie naturelle avant toute intervention de l'État. Le rôle de ce dernier à leur égard doit se borner à les doter d'un statut juridique approprié à leur rôle et à leur prêter une assistance pratique dans l'accomplissement de leurs tâches. Suivant la logique fédérative, la société doit s'édifier de bas en haut, et l'État n'intervient auprès des collectivités locales qu'à titre subsidiaire ou en cas d'urgence. Bref, l'État ne peut se soumettre ces collectivités, seulement les assister » (Marc Chevrier, 1994).

4. L'adoption d'une position explicitement ou implicitement constructiviste peut d'ailleurs conduire certains sociologues à insister à l'extrême sur la multiplicité et la segmentation des actions engagées et à minimiser d'autant le rôle des acteurs publics, en particulier dans la production de l'urbain; ainsi peut-on lire dans une étude récente consacrée aux « interstices » urbains du Bas-Montreuil, à l'est de Paris, que « l'acteur de la ville [...] est diffus dans une multitude d'initiatives privées, spontanées, impulsives parfois, contradictoires souvent. Ce sont les sujets inconscients, les acteurs qui transforment la ville sans avoir cette intention, sans en avoir en tout cas formulé le projet. [...] Bien difficile dans cette multiplicité d'acteurs de déceler ou définir une gouvernance. [...] [La] mise en cohérence de l'action à la ville, facilitée par les transferts de compétences décidés par la loi de décentralisation de 1982, sans doute observable dans la mise en œuvre de politiques urbaines particulières à quelques villes, est loin d'être une réalité générale » (Hatzfeld, Hatzfeld et Ringart, 1998).
5. Selon la Charte des régies de quartier adoptée en 1991 lors de la deuxième assemblée générale du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), la démarche de labellisation part de trois exigences : une intervention territorialisée qui vise à améliorer les modes de gestion technique urbaine en les mettant en synergie avec un mode de gestion sociale qui favorise la participation directe des habitants comme salariés et comme acteurs; le souci, sur ce territoire, de l'insertion économique des personnes les plus en difficulté; la recreation du lien social sur la base de l'apprentissage de la gestion démocratique du territoire du quartier dans une logique d'action communautaire.

Bibliographie

- ANDREW, C. et M. GOLDSMITH, 1998, « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *International Political Science Review*, vol. 19, p. 101-117.
- BIANCARELLI, J., 1991, « La Communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe », *Revue française d'administration publique*.
- CAVALLIER, G., 1998, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- CHEVRIER, M., 1994, « La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956 : entre l'utopie et la clairvoyance », *Cahiers d'histoire du Québec au XX^e siècle*, n° 2.

- CONSTANTELOS, J., 1996, « Multi-Level Lobbying in the European Union : A Paired Sectorial Comparison Across the French-Italian Border », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, p. 28-55.
- COWLES, C., 1997, « L'européanisation de l'action politique des multinationales », *Politique étrangère*, vol. 62, p. 309-324.
- DÉCENTRALISATION, INSTITUT DE LA, 1998, « Territorialisation de l'action publique : la fin annoncée du "jardin à la française" ? », Boulogne-Billancourt, Institut de la décentralisation.
- DELFAUD, P., 1989, « La perception des disparités régionales de la Communauté économique européenne », *Revue d'économie régionale et urbaine*.
- DONZELOT, J. et P. ESTÈBE, 1994, *L'État animateur*, Paris, Esprit.
- DORF, M. C. et C. F. SABEL, 1998, « A constitution of democratic experimentalism », *Columbia Law Review*, vol. 98, p. 267-473.
- DURAN, P. et J.-C. THOENIG, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, p. 580-623.
- FAURE, A., 1997, « Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », Paris, L'Harmattan.
- GAUDIN, J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 31-56.
- GAUDIN, J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 51-59.
- GOLDSMITH, M., 1993, « The Europeanization of Local Government » *Urban Studies*, vol. 30, p. 683-699.
- HAMEL, P., 1998, « Urban Politics in the 1990s : the Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, p. 173-186.
- HANNOYER, F., 1996, « Clarifions : associations et élus, quels rapports? », *Territoires*, vol. 366.
- HATZFELD, H., M. HATZFELD et N. RINGART, 1998, *Quand la marge est créatrice. Les interstices urbains initiateurs d'emploi*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- JEFFERY, C., 1997, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et management public*, vol. 15, p. 211-231.
- JUDGE, D. G. STOKER et H. WOLMAN, 1995, « Urban Politics and Theory : An Introduction », dans, D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres. Sage.

- LE GALÈS, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 57-95.
- LOWI, T., 1964, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, p. 677-715.
- LOWNDES, V. et C. SKELCHER, 1998, « The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : An Analysis of Changing Modes of Governance », *Public Administration*, vol. 76, p. 313-333.
- MARCH, J., G. OLSEN et J. P. OLSEN, 1995, *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- MARKS, G., 1993, « Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC », dans A. Cafruny et G. Rosentaal (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2. *The Maastrich Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner.
- MULLER, P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, p. 275-297.
- PALARD, J., 1998, *Vers l'Europe des régions?*, Paris, La Documentation française.
- PAQUET, G. et J. ROY, 1994, « Méso-système d'innovation : structures et stratégies », Ottawa, Université d'Ottawa, Faculté d'administration.
- ROSENAU, J. et E. O. CZEMPIEL, 1992, *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, A., 1997, « Studying Multi-Level Governance. Examples From French Translations of the Structural Funds », *Public Administration*, n° 75.
- STOKER, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 19-30.
- STRANGE, S., 1996, *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- THOENIG, J.-C., 1995, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, p. 1-25.
- TÖMMEL, I., 1998, « Transformation of Governance : the European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, p. 52-80.
- VALASKAKIS, K., 1998, « Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles*, n° 230, p. 5-28.
- WHITING, R. VAN, JR., 1996, *Regionalization in the World Economy*, San Diego, The United States-Japan Foundation.

This page intentionally left blank

11

La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif

MARGUERITE MENDELL¹

Dans cette intervention, j'essaie d'appliquer l'analyse de Gilles Paquet au cas particulier de l'économie sociale québécoise telle qu'elle évolue actuellement dans le milieu urbain à Montréal. Comme lui, je m'interroge sur deux phénomènes : d'une part, l'économie sociale elle-même et, d'autre part, les organisations collectives et communautaires qui composent l'économie sociale montréalaise. Ce faisant, j'aborde les questions soulevées par Gilles Paquet concernant l'échec des anciens modèles organisationnels hiérarchiques, bureaucratiques ou autoritaires, ainsi que la recherche d'une alternative au modèle sociétal néolibéral des 25 dernières années, qui reposait sur une philosophie individualiste.

N'étant pas politologue, je ne considère pas du tout les structures et les institutions politiques de l'économie sociale urbaine comme un défi aux formes et aux structures organisationnelles de l'entreprise, aux relations entre l'État et la société civile, ou encore à l'héritage participatif des organisations communautaires. Sans idéaliser l'économie sociale québécoise, j'aimerais l'aborder ici comme un type idéal pour ajouter au modèle participatif présenté dans le texte de G. Paquet. À mon sens, le type idéal que je propose rejoint le modèle que G. Paquet estime être en plein essor et qui se présente comme un modèle souhaitable de gouvernance dans les organisations.