La gouvernance : tenter une définition

Par Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud *
Université de Sherbrooke

* Professeure à l'École de politique appliquée et étudiant à la maîtrise en études politiques appliquées à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke

RÉSUMÉ — Tenter de définir un concept aussi large et multiforme que celui de la gouvernance présente un défi certain. À voir cependant l'usage qui est fait de ce terme à « toutes les sauces » nous amène à croire qu'un besoin de clarification est réel et présent dans la littérature. Le présent texte utilise les ouvrages et les contributions d'auteurs de différents domaines et disciplines dans une approche intégrant tant les usages pratiques qu'académiques associés à l'évolution de ce concept. Nous proposons finalement une définition du concept de gouvernance applicable pouvant être utilisée par les chercheurs comme par les praticiens.

Mots clés : gouvernance, réseau, participation

1. LE CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT DU CONCEPT DE GOUVERNANCE

Tenter de définir un concept aussi large et multiforme que celui de la gouvernance présente un défi certain, un peu de folie peut-être. À voir cependant l'usage qui est fait de ce terme à « toutes les sauces » nous amène à croire qu'un besoin de clarification est réel et présent dans la littérature. Bien entendu, nous sommes conscients que nous ne sommes ni les seuls, ni les premiers à avoir tenté pareille aventure. Nous utilisons d'ailleurs tout au long de ce texte les ouvrages et contributions des auteurs de différents domaines et disciplines. Or, nous croyons pouvoir apporter une contribution significative dans l'intégration de la réalité pratique et la réalité académique attachées à l'évolution de ce terme. Modeste apport, mais qui saura peut-être contribuer à l'émergence de questionnements porteurs de réalisations.

Pour ce faire, nous avons conçu ce texte trois sections principales et complémentaires. D'abord, nous abordons le contexte qui a vu l'émergence – nous devrions dire ré-émergence – récente de l'usage de ce terme. Ensuite nous décortiquons les composantes essentielles de ce concept pour terminer avec son potentiel d'application.

1.1. L'évolution récente, un contexte de crises et de changements

L'évolution du contexte de régulation sociale et politique des sociétés occidentales va connaître, entre les décennies 1970 et 1990, une évolution marquée tant par des changements sociaux, économiques et politiques, que par la conception de la régulation elle-même, ses contraintes et ses visées. Pour certains ces bouleversements ont conduit à un véritable changement de paradigme. Pour d'autres ces transformations importantes ont conduit à une évolution imposée de l'appareil étatique, de ses rôles, de ses responsabilités et des relations qu'il entretenait avec ses citoyens pour lesquels il était devenu un pourvoyeur de services. D'autres vont même jusqu'à parler de crise, notamment de la crise de l'État-providence. Ainsi, tous s'entendent pour parler à tout le moins de changements profonds et de redéfinition quant au concept de gouvernance.

Selon Hamel et Jouve[1] les années 1970 voient se développer une crise de la démocratie due en grande partie à l'incapacité de l'appareil étatique de répondre aux demandes sociales toujours plus nombreuses. Les exigences entrainent un éclatement des champs d'intervention et des responsabilités étatiques. Cela devait mener en partie à la crise des finances publiques, crise attribuable à la fois à l'augmentation des dépenses publiques et à la réduction de l'augmentation de la productivité économique, qui frappa tous les pays occidentaux avec une intensité variable.

Les années 1980, quant à elles, vont voir éclore les premières tentatives de réponses à cette pression de la croissance des demandes envers l'organisation étatique par des mesures libérales classiques de dérèglementation et de privatisation. Si dans certains pays on tente carrément de retirer à l'État une partie de ses interventions sociales pour laisser plus de place aux partenaires privés, tous les pays mettront minimalement en œuvre des mesures de réduction des dépenses publiques qui auront un impact plus ou moins marqué sur les services offerts aux citoyens. Le cas type de pareille réforme voulant resserrer les responsabilités et les dépenses étatiques est probablement le gouvernement de Mme Thatcher au Royaume-Uni.

Pendant les années 1990, loin d'assister à une réduction des tensions au sein de l'État résultant de ces efforts de diminution des dépenses gouvernementales, nous assistons plutôt à une multiplication des phénomènes qui soumettent l'État à des contraintes supplémentaires, poussant toujours cette organisation à adapter son fonctionnement aux nouvelles réalités sociales et économiques.

Le phénomène de « dépendance au sentier » ou « path dependancy » explique ce phénomène. Ainsi, pour Douglas C. North,

> Changer [de sentier] signifierait perdre l'amortissement et les rendements croissants des investissements de départ, et devoir investir à nouveau, il faudrait aussi reprendre les processus d'apprentissage; ce serait risquer de ne plus être coordonné avec les autres institutions : il faudrait enfin changer d'anticipation, être capable de prévoir les nouveaux comportements adaptés »[2].

Ce phénomène explique donc la continuité de la croissance des tensions au sein de l'État dans les années 1990 et ce, malgré une volonté de diminution des dépenses gouvernementales.

Par ailleurs, pour Gaudin, les pressions sur l'organisation de type État-providence, de même que les phénomènes de décentralisation et de régionalisation de la régulation appellent toujours à moins d'actions publiques au sens étatique du terme. Pour Hamel et Jouve, ce sont les pressions découlent de la mondialisation qui questionnent directement les capacités étatiques de gouverner.

C'est dans ce contexte que le concept de gouvernance refait surface. Selon Gaudin et Moreau Defarges, dès le XIIe ou le XIIIe siècle, ce terme aurait longtemps été assimilé à la notion plus générale de gouverne ou de gouvernement. Pour Paye,

> Le mot anglais *governance* a été remis à l'honneur dans les années 1990 par des économistes et politologues anglo-saxons et par certaines institutions internationales (ONU, Banque mondiale et FMI, notamment), de nouveau pour désigner « l'art ou la manière de gouverner », mais avec deux préoccupations supplémentaires; d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux.[3]

Ainsi, l'apparition d'une logique de la gouvernance serait le résultat d'un bouleversement dans les rapports entre le politique, l'économique et la société civile[4]. Cette remise en question de l'État-providence et le phénomène de mondialisation interrogent les capacités étatiques, et gouvernementales, de réguler les sociétés. Ce serait carrément une crise de la « gouvernabilité » qui se dessinerait dans les sociétés occidentales. Devant une hausse fulgurante des demandes sociales, de la multiplication des acteurs et des ressources toujours plus rares, on cherche de nouvelles réponses aux problèmes de régulation des rapports sociaux, et des rapports entre les acteurs politiques et la société civile. Les propositions de la gouvernance ouvrent à la négociation, à la coopération et aux partenariats qui accroissent la participation de nombreux acteurs différents et diffusent la responsabilisation de la régulation sur cet ensemble large diminuant par le fait même l'intensité de la responsabilité étatique. Du même coup, on assiste à un déplacement des légitimités de décisions et d'actions des acteurs étatiques vers la société civile et ces groupes/individus la composant et prenant part à cette démarche de gouvernance.

Bon nombre d'auteurs mentionnent l'aspect indéfini du concept de la gouvernance, ou son aspect « fourre-tout ». Pour Gaudin[5], la gouvernance renvoie davantage à la modification des rapports entre le politique et l'économique, alors que pour Hamel et Jouve[6] elle renvoie davantage à cette remise en question de la gouvernabilité des sociétés occidentales démocratiques traditionnelles dirigées par une autorité décisionnelle centrale unique. Mais pour Lamy[7], la gouvernance renvoie plus simplement à l'utopie du « gouvernement sans les gouvernants », même dans les cas où le choix des dirigeants est le résultat d'un processus électoral démocratique. Plus simplement, la démocratie

représentative n'arriverait plus à combler les attentes de sociétés qui exigent plus d'actions, plus d'imputabilité et plus de participation. Hamel et Jouve insistent sur le contexte de désenchantement démocratique qui amène les citoyens à se détourner des formes plus traditionnelles de participation politique, telles que le vote électoral ou l'affiliation partisane. Ce mode de gouverne qu'est la gouvernance serait donc utilisé afin de modifier les méthodes de régulation dans l'espace public de façon à accroître la participation directe de citoyens.

Ce contexte d'émergence, fortement marqué par de nombreux bouleversements, voire certaines crises sociales, économiques et politiques, soulève de nombreuses questions auxquelles les différents auteurs cités, selon leur contexte d'études et de développement, n'offrent pas tous les mêmes réponses. La gouvernance est-elle uniquement un moyen pour contrer une certaine forme de désaffection politique? Depuis quelques années déjà les politologues s'intéressent au cynisme politique et à la diminution de la participation politique traditionnelle (vote électoral, *membership* des partis politiques, etc.) La gouvernance peut-elle contrer ou réduire ce mouvement observé dans de nombreuses sociétés occidentales? Sert-elle plutôt à légitimer un mouvement de désengagement étatique enclenché dans les années 80? Là où l'État providentialiste n'arrive pas à répondre aux attentes des citoyens, serait-il possible qu'un mode de gouverne de type gouvernance puisse réussir? Dans le cadre de ce texte, nous ne répondons pas à ces vastes questions qui débordent de notre objet d'étude, il nous semble cependant pertinent de considérer les contours de la réflexion associée à l'émergence de ce mouvement de régulation particulier.

1.2. Le cas du Québec

Bien que, pour les auteurs consultés, le mouvement d'émergence de la gouvernance est généralisé à l'espace occidental, il ne semble pas prendre une forme unique. Ce type de régulation tend à s'adapter à l'environnement et au contexte dans lequel il est mis en œuvre. Au Québec, la Révolution tranquille fut un moment charnière de la détermination d'un nouveau rapport entre l'État et la société civile. Selon Hamel et Jouve[8], ce serait précisément l'importance symbolique de cette époque qui rend difficile au Québec une véritable remise en question de l'État-providence tel que défini à ce moment-là. Selon ces auteurs, la forme d'État développée pendant cette période d'expansion aurait encore aujourd'hui une forte influence identitaire auprès des citoyens québécois qui affaiblirait toute tentative de réforme. Le rapport entre les citoyens et l'État est ainsi marqué par une contradiction intéressante. En effet, on compte sur son intervention pour un nombre toujours grandissant de besoins, puisque l'on considère qu'il est le seul véritable représentant de l'intérêt commun et qu'il est en mesure d'assurer une véritable répartition équitable des ressources. Or, tout en insistant pour accroître sans cesse la participation des usagers, des experts et des citoyens, jugeant que ceux-ci sont plus à même d'évaluer les besoins sociaux réels et de proposer des solutions pertinentes. Comme si ces acteurs devaient « contrebalancer » le poids de l'acteur étatique, pour faire faire de ce dernier un acteur « parmi les autres ».

La notion de gouvernance permet, dans ce contexte particulier, d'appréhender les divers types de régulation à l'extérieur de la simple action étatique, qui n'est pas pour autant entièrement rejetée, elle permet d'accorder une certaine responsabilité aux acteurs de la société civile, responsabilité jugée conforme aux croyances et aux motivations associées à l'agir politique partagé à ce moment-là par un nombre important d'acteurs.

D'un État minimal, nous serions passés à un État interventionniste pour en arriver à un État subsidiaire qui appelle à plus de participation citoyenne. Selon Côté, Lévesque et Morneau, ce sont précisément ces représentations de la relation entre l'État et la société civile qui offrent un nouveau cadre pour l'agir politique et qui assurent la légitimité nécessaire à l'exercice de la gouvernance :

> Comparée à la notion plus classique de gouverne d'une société, celle de la gouvernance est intéressante en ce qu'elle permet d'appréhender le fait que des responsabilités autrefois dévolues à l'État sont actuellement progressivement partagées avec les acteurs sociaux et qu'émergent ainsi de nouvelles articulations entre l'État et la société civile[9].

La société québécoise est à définir depuis quelques années une nouvelle forme de gouverne appelant plus de participation citoyenne. Hamel et Jouve présentent notamment l'évolution de ces cadres de participation dans les domaines sociaux de la santé et de l'éducation. Ainsi, la société québécoise semble chercher à clarifier ce qu'elle attend des uns et des autres (État, société civile, marché) de façon à offrir un cadre plus précis pour les acteurs et leurs actions, et ce, en termes d'équité, de représentativité, de légitimité et d'efficacité.

2. LE CONCEPT DE GOUVERNANCE

2.1. Définir la gouvernance

Pour tenter de définir le concept de gouvernance, nous nous sommes basés, dans un premier temps, sur les définitions qu'utilisent certaines institutions nationales et internationales dans leur opérationnalisation de la gouvernance, et dans un deuxième temps, sur les ouvrages de référence, notamment les dictionnaires disciplinaires, avant de proposer la définition opératoire de ce concept.

2.1.1 Les définitions de certaines institutions

La Banque mondiale offre une définition large de ce concept : « Nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous »[10]. Cette définition est intéressante en ce sens qu'elle lie l'exercice du pouvoir à la recherche du bien commun. Cette idée de l'intérêt général, du bien commun, est donc, dans ce cadre, au cœur de cette définition de la gouvernance.

La Commission européenne, quant à elle offre une définition adaptée au contexte de développement européen, mais qui offre, selon nous, un certain potentiel de généralisation de son utilisation. Ainsi, pour cette institution : « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »[11]. Un peu plus précise, cette définition présente des éléments qui deviendront centraux pour bon nombre d'auteurs, soit les notions de règles, de processus et de comportements. De plus, la notion de participation est

bien présente dans cette définition et cette notion est mise en relation avec la notion de responsabilisation.

L'organisation des Nations Unies (ONU), par le biais du Programme des Nations Unies pour le Développement (*PNUD*) offrent elles aussi une définition de la gouvernance susceptible de rejoindre des réalités internationales en cours. Pour cet organe onusien,

> governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences[12].

Cette définition réfère aussi aux procédures et évoque les règles légales encadrant cette démarche, tout en référant à cette même logique de participation et de responsabilisation. Or, elle ajoute à la notion de participation la dimension de la gestion des différends au moyen d'une certaine médiation.

Au niveau national maintenant, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) propose une définition qui englobe des notions différentes venant mettre l'accent sur certaines composantes de la gouvernance : « La gouvernance englobe les valeurs, les règles, les institutions et les processus grâce auxquels des particuliers et des organisations tentent d'atteindre des objectifs communs, de prendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité, et d'exercer des pouvoirs »[13]. La notion de valeurs est ici intégrée aux règles et processus, et les notions de légitimité et d'autorité sont associées à la notion d'exercice du pouvoir.

Bien entendu, ces définitions ont toutes une finalité d'application ou d'évaluation dans le cadre de projets concrets étant mis en œuvre ou devant être mis en œuvre au sein des différentes sociétés d'appartenances (celles-ci étant variables selon les organismes). Pour plusieurs organisations telles que l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), s'ajoute la notion de « bonne gouvernance » qui renvoie plutôt à une prescription normative. Les organisations internationales utilisent celle-ci pour adopter des mesures d'intervention et de financement auprès des pays se conformant aux critères s'y référant. La « bonne gouvernance » inclut souvent les critères suivants : présence d'un État de droit, absence de corruption, équité, responsabilité, imputabilité, efficacité, transparence, participation[14]. Cela induit nécessairement un angle d'approche un peu différent d'une démarche simplement analytique. Les ouvrages de référence viennent en ce sens complémenter cette démarche.

2.1.2.Des ouvrages de référence

Des dictionnaires et lexiques des sciences économiques, des sciences politiques, de la philosophie, de la géopolitique et des relations internationales ont été consultés dans le cadre de cette démarche de recherche de définitions. Or, la majorité des ouvrages consultés n'offrait tout simplement pas de définition de la gouvernance. Les autres offraient des définitions présentant une image un peu différente de celle des institutions précédemment citées.

La gouvernance : tenter une définition

Dans son ouvrage de référence pour les sciences économiques, Beitone définit le concept de gouvernance en reprenant la définition d'un commissaire européen : « Selon P. Lamy, la gouvernance est : " l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées " »[15]. Selon cette définition, la gouvernance est un processus actif qui se concrétise par des actions multijoueurs orientant des décisions et ultimement des actions.

Hermet dans son ouvrage de référence pour la science politique ajoute au concept de gouvernance les notions d'actions formelles et informelles, ces deux niveaux devant être considérés comme partie intégrante de la gouvernance : « Elle désigne l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle »[16].

Du côté de la géopolitique, Moreau Defarges offre une approche qui définit ce concept notamment par le contexte qui l'a vu naître :

> La gouvernance, comme la globalisation et la mondialisation, est une notion des années 1990. Cette notion de gouvernance marque l'émergence de nouveaux modes d'administration des sociétés et des relations internationales. La gouvernance implique des négociations permanentes, sur un pied d'égalité, entre les grands acteurs du système : États, organisations, entreprises… Avec la gouvernance, le champ social devient un terrain de jeu. Le pouvoir ou l'autorité – au lieu de dicter d'en haut ses priorités – se contente de réguler, d'arbitrer. Le but de la collectivité ou de la société n'est plus quelque grand dessein transcendant, mais le libre épanouissement des activités de tous.[17]

La logique d'une répartition horizontale du pouvoir est au cœur de la définition de la gouvernance de cet auteur. Cette logique horizontale fait aussi écho chez Le Galès, pour qui la gouvernance des années 1990 fait référence à « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »[18]. Cette vision horizontale de la gouvernance n'en est par ailleurs pas une des plus récentes. Robert Dahl, en 1961, tendait à démontrer la pertinence d'une analyse sur le terrain étudiant les processus décisionnels incluant de nombreux acteurs influents d'une communauté américaine.

La définition de Moreau Defarges citée précédemment rejoint également en partie celle de *l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance*. Ainsi, selon cet institut, la gouvernance :

> concerne essentiellement les modes d'organisation et de régulation du « vivre ensemble » des sociétés, du niveau local au niveau mondial, et la production de règles du jeu communes. […] Elles seront d'autant plus légitimes que, loin d'être imposées « d'en haut », elles résulteront d'un processus d'élaboration collective, guidé par la recherche de

> réponses aux défis communs, conformément à des valeurs explicitées et partagées[19].

Le « vivre ensemble », régulé par des règles communes, semble ici nécessiter cette répartition plus horizontale du pouvoir, de façon à assurer la légitimité des dépositaires de ces mêmes pouvoirs.

Finalement, le dictionnaire des relations internationales de Smouts *et al*. offre aussi une définition plus étendue de la gouvernance. Pour ces auteurs, la gouvernance :

> décrit un modèle d'action publique par interactions des acteurs privés et publics au-delà des appartenances territoriales. Dans cette problématique, la gouvernance possède quatre propriétés définissantes : elle n'est pas un système de règles ni une activité mais un processus; elle n'est pas formalisée mais repose sur des interactions continues; elle n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement; elle implique à la fois des acteurs publics et des acteurs privés.[20]

Ici, la gouvernance se résume en quatre caractéristiques : processus, interactions (continues), accommodements et public/privé.

2.1.3. Une définition : notre proposition

À la lumière de l'étude de ces définitions variées, quelques éléments clés doivent être présents dans une définition fonctionnelle, d'un point de vue analytique, de la gouvernance. Il s'agit des éléments suivants : règles, processus, intérêts, acteurs, pouvoir, participation, négociation, décision, mise en œuvre.

Notre définition de la gouvernance[21] serait ainsi formulée :

> *La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir.*

Une fois la gouvernance définie, il convient d'aborder quelques unes de ses composantes qui renvoient à des réalités pratiques auxquelles les chercheurs vont s'intéresser.

2.2. Les réseaux

Résultat d'un contexte et d'un environnement en constante mutation, la gouvernance est considérée comme une nouvelle forme de régulation, un nouveau mode de gouvernement alliant l'État et la société civile. Basé sur des impératifs de pragmatisme, l'exercice de la gouvernance repose sur des normes et des règles construites à partir de la collaboration, de la négociation et de la concurrence entre une pluralité d'acteurs

impliqués. Ainsi, pour Rhodes: « L'État lui-même […] est aujourd'hui devenu "une collection de réseaux inter-organisationnels, faits de participants gouvernementaux et sociaux, sans acteur souverain en position de gouverner" »[22]. Les rapports de pouvoir et d'autorité en seraient fondamentalement transformés. Il en ressort un réseau d'échanges dont la hiérarchie est plus horizontale, répartie entre de nombreux acteurs, et dont découlent de nouvelles actions publiques résultant de compromis/consensus sociaux devant être en mesure de répondre adéquatement aux nouveaux problèmes d'un monde incertain, polycentré et fragmenté. Pour Gaudin, « La gouvernance, ce serait donc tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées »[23]. Cette fragmentation des centres de pouvoir accorde une importance accrue aux intérêts, aux valeurs et aux stratégies des multiples acteurs. Pour Paye, ce concept à l'échelle de l'acteur politique renvoie à un mode de gouvernement plus participatif, plus démocratique, plus ouvert à l'action collective.

Si pour Hamel et Jouve, il s'agit simplement d'un transfert d'une « étatisation de la société » à une « sociétisation de l'État »[24]. Pour Giroux, cette modification du rapport entre l'État et la société civile va plus loin. Ces nouveaux réseaux ainsi créés auraient tendance à faire disparaître la distinction entre le public et le privé. L'État, étant fortement décentré, n'aurait d'autres choix que de réallouer des pouvoirs, toujours plus fragmentés, envers des acteurs différents toujours plus nombreux et de plus en plus organisés en réseaux fonctionnels. Toujours selon Giroux, la gouvernance se conçoit donc comme une « refondation incrémentale des pratiques de la prise de décision et de la formulation de politique »[25]. Refondation qui prend appui sur des acteurs de proximité dont les responsabilités et l'influence sont croissantes.

Pour Juillet, ce sont les rapports de pouvoir, mais aussi, les rapports d'autorité qui en sont bouleversés. Pour cet auteur, la gouvernance se présente comme une alternative intéressante pour des sociétés soumises à un véritable éclatement des sources d'autorité. Si le gouvernement exerce habituellement son pouvoir à partir d'une source unique d'autorité, la gouvernance repose sur une multiplicité des sources d'autorité, et par le fait même, de pouvoir. Cela impose, notamment à l'État, de partager ce pouvoir et de nouvelles formes d'autorités, avec des institutions et des groupes avec lesquels il coopère[26]. Le rapport de coopération devient ainsi de plus en plus égalitaire entre les différents acteurs. Khosrokhavar avance même l'idée de la dépendance de l'État envers ces autres sources d'autorité et de pouvoir : « Le transfert de compétences aux collectivités locales rend l'État de plus en plus dépendant de celles-ci pour la mise en œuvre de ses politiques »[27]. En ce sens, les mouvements de décentralisation vécus dans plusieurs sociétés occidentales peuvent représenter un objet d'étude intéressant dans cette optique d'intégration de nouveaux acteurs locaux, proches « du terrain » de mise en œuvre, et de l'émergence de leurs pouvoirs – symbolique et effectif – et de leur légitimité.

2.3. Les changements

Résultat de l'évolution du contexte, le champ de l'action sociale dans lequel s'exerce aujourd'hui la gouvernance au sein des sociétés occidentales est fort différent de celui qui a vu naître les formes de gouvernes traditionnelles. Cet environnement est maintenant composé de contraintes et d'exigences variées qui influent directement sur la culture de régulation et font naître de nouvelles attentes sociales et politiques. La fragmentation des

pouvoirs et des champs d'intervention économiques, politiques et sociaux, ayant entrainé une multiplication des centres d'exercice du pouvoir, a accru le rôle joué par les acteurs de la société civile. Cette multiplication des participations a modifié la culture de la prise de décision et de la formulation de la politique et a créé de nombreuses attentes. Ainsi, de nombreux éléments de cette prise de décision collective sont aujourd'hui considérés comme des incontournables : élargissement du cercle décisionnel à tous les acteurs concernés[28], coordination non autoritaire[29], institutionnalisation de la participation des usagers[30], etc. Il en ressort une exigence toujours plus grande de l'approfondissement démocratique de la prise de décision et de l'action publique, notamment au niveau de la transparence de celles-ci. Le rôle de l'État se modifie d'autant dans ce nouveau contexte. Pour certains tels que Côté, Lévesque et Morneau, son rôle en est maintenant un de rassembleur, de créateur de consensus sociaux dans un environnement toujours plus fragmenté et spécialisé. C'est seulement dans cette quête du consensus, ou à tout le moins de compromis jugé acceptable, que l'État sera en mesure de mobiliser efficacement les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques préalablement définies. Or au Québec, selon Hamel et Jouve, le rôle identitaire de l'État influence fortement la participation des différents acteurs et le rôle toujours prédominant exercé par l'État lui-même : il ne peut être simplement un acteur parmi d'autres. Les attentes à son endroit n'ont pas diminué et cette tendance ne semble pas se profiler dans un avenir proche.

2.4. La participation

En 2002, l'OCDE publiait un rapport portant sur l'exercice de la gouvernance dans les pays membres notamment quant à l'orientation des pratiques en matière d'implication des citoyens dans la formulation et l'évaluation des politiques publiques. Selon l'OCDE, les citoyens sont au cœur des processus démocratiques de leur société et voient émerger de nouvelles formes de représentation et exigent de nouvelles formes de participation. L'approfondissement de ce partenariat entre les pouvoirs publics et les citoyens serait devenu la « nouvelle frontière » des appareils étatiques.

Pour l'OCDE (2002), à l'instar de Caddy (2001), trois démarches sont essentielles à la mise en œuvre de réels partenariats entre les pouvoirs publics, soit : l'information, la consultation et la participation. L'information est une relation directionnelle de l'administration publique vers les citoyens. C'est la première étape à toute démarche de consultation ou de participation citoyenne. La consultation quant à elle est une relation bidirectionnelle : l'administration organise la consultation et oriente la démarche et les questions adressées aux citoyens, qui en retour, fournissent l'information nécessaire à l'administration. Finalement, la participation est l'établissement d'un réel partenariat entre l'administration et les citoyens pour élaborer ensemble la procédure, prendre la décision, assurer la mise en œuvre et voir à son évaluation. En 1998, l'Institut de la gouvernance présentait ainsi la participation :

> La participation active reconnaît aux citoyens la capacité de discuter et générer eux-mêmes des propositions de mesures, elle exige des pouvoirs publics qu'ils définissent leur programme avec les citoyens, et elle oblige les autorités à tenir compte des propositions générées conjointement avec les décisions finales. Enfin, elle demande aux citoyens d'endosser une part de responsabilité plus grande dans

> l'élaboration des politiques en échange des droits de participation accrue[31].

Dans la mesure où ces démarches d'implication citoyenne ont, comme objectifs avoués de consolider la démocratie, renforcer la transparence et la responsabilisation des pouvoirs publics et d'améliorer la livraison de services à la population (OCDE, 2002), celles-ci devraient être prises au sérieux et être supportées par un engagement réel et profond de la part des pouvoirs publics et des citoyens. Or, l'expérience de certains États membres de l'OCDE démontre que les citoyens sont peu enclins à s'impliquer dans ces démarches exigeantes. Si informer et consulter les citoyens peut être coûteux et susciter un certain niveau d'opposition, les pouvoirs publics auraient ainsi l'obligation de s'assurer de la réussite de la démarche. En ce sens, l'OCDE a ciblé dix principes de base pour assurer la réussite de l'implication citoyenne telle que définie : 1. Engagement, 2. Droits, 3. Clarté, 4. Calendrier, 5. Objectivité, 6. Ressources, 7. Coordination, 8.Obligation de rendre compte, 9. Évaluation, 10. Citoyenneté active.[32]

Au-delà du contexte d'émergence et de développement, Bherer dans son étude portant sur les différents types de processus municipaux de participation publique, retient six facteurs[33] définissant les « espaces participatifs » soit : les participants, incluant les modes de recrutement; l'intérêt de ces participants; les types de participation incluant l'information, la consultation et la participation active; la portée de la participation; la fréquence de la participation et le degré d'influence des participants[34]. L'auteure observe que l'influence des participants est déterminante dans le choix du type de participation retenu par les acteurs décisionnels[35]. Cette observation rejoint le *Cadre de référence de la participation publique* développé par Thibeault, Lequin et Tremblay[36] puisque pour ces auteurs, c'est le niveau de pouvoir des participants, qui équivaudrait au degré d'influence de Bherer, qui est le principal critère de différenciation des types de participation publique. Ces auteurs sont très critiques quant à l'influence réelle découlant de certains types de procédures. Pour eux, la participation correspond « à un pouvoir des citoyens qui dépend de la volonté des décideurs et, en conséquence, ne pourrait être que symbolique »[37].

Bherer s'intéresse à la participation publique particulièrement au Québec. Pour cette auteure, « Un des faits marquants des dernières décennies en matière de réforme de l'administration publique est l'introduction de la participation des citoyens à la gestion publique. Plusieurs pratiques ont été mises en place selon des logiques de fonctionnement très différentes »[38]. Thibault, Lequin et Tremblay font même de la participation publique un élément incontournable de l'évolution québécoise puisqu'elle : « est essentielle au développement du Québec »[39]. Ces auteurs mentionnent l'utilisation de mesures de participation publique en éducation, en santé, au sein des municipalités, dans le développement régional et plus généralement dans la société civile. Le Conseil supérieur de l'éducation, quant à lui, associait en 2009 la progression actuelle des mesures de participation publique au contexte plus large de développement de pratiques associées au *New Management Public*, telles que les obligations en matière de reddition de comptes.

2.5. Une étude scientifique de la gouvernance

Des critiques adressées à l'utilisation du concept de gouvernance, notamment au regard de sa charge idéologique, amènent certains à remettre en question son usage scientifique. Pourtant, Paye insiste sur le fait que ce concept aujourd'hui dominant « fait du

sens »[40] pour une multitude d'acteurs et plaide donc en faveur de son utilisation à des fins scientifiques, dans la mesure où certaines conditions d'utilisation sont respectées. « Dans ce sens, la gouvernance sert non seulement à désigner un type particulier de modes de gouvernement, mais en même temps, elle sert à étiqueter un courant théorique particulier, réuni autour du postulat selon lequel le type particulier de modes de gouvernement appelé gouvernance serait (devenu) dominant ou en train de le devenir, dans un monde ou tel espace social, territorial, institutionnel ou sectoriel »[41].

3. APPLICATIONS GÉNÉRALES

3.1. Les pratiques

Tenter de circonscrire les pratiques de la gouvernance peut paraît complexe en tant elles sont nombreuses et répandues dans de nombreuses sphères de la vie en société, particulièrement au sein des nations occidentales. Pour Lamy

> la gouvernance est déjà parmi nous. Tous les jours, en tous lieux, de multiples réseaux de nature gouvernementale sont à l'œuvre et créent de l'harmonisation, de la coordination, de la cohérence, de la convergence, de la communauté. Quotidiennement, ces réseaux de fonctionnaires, de diplomates, d'experts, d'enquêteurs de police, de régulateurs financiers, de juges, de parlementaires… assurent le fonctionnement concret de la gouvernance et en garantissent la légitimité démocratique – au moins de façon théorique – via le lien qui les relie à leur État.[42]

Cette forme de gouvernance, déjà effective dans nos sociétés, est composée de multiples éléments concrets à déchiffrer. Pour Gaudin la gouvernance est en fait une forme de « pilotage pragmatique des pouvoirs »[43], qui renvoie à des pratiques encadrées et mises en œuvre par des acteurs au sein des réseaux précédemment décrits. Pour cet auteur, ces pratiques se résument à un processus de négociation constant pour déterminer des normes encadrant la gouverne sans qu'un des acteurs use de coercition pour assurer son autorité. Alors qu'on pense aussitôt à la gouvernance en matière de politiques publiques, il est aisé d'adapter cette vision à la politique internationale. C'est effectivement le processus utilisé par l'Organisation des Nations Unies (ONU) lors de la mise en place des normes visant à réglementer la conquête spatiale du début des années 1960 jusqu'au début des années 1980 par le *Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique*. Le processus de négociation constant au sein de cet organe a permis, au fil des ans, de mettre sur pied le droit spatial tel qu'on le connait aujourd'hui, sans qu'un ou des acteurs n'aient à user de coercition pour en arriver à une conclusion satisfaisante au regard de ses intérêts.

Cela se traduit bien souvent par un accroissement de la participation des citoyens/usagers, notamment par l'accroissement de leurs responsabilités au regard de la prise de décision et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ce déplacement des centres de pouvoir vers une multitude d'acteurs se concrétise parfois par des mouvements en faveur d'une véritable décentralisation qui rapproche la décision du terrain. Pour Caddy, la réussite de l'implication des citoyens/usagers passe par une démarche orchestrée d'information, de consultation et de participation du public. Selon celui-ci, il faut passer de la prise de parole publique à l'action publique. Les espaces de délibération (ou de

négociation) doivent conduire à une réelle prise de décision, devenir de réels espaces où s'exerce un pouvoir effectif pour les différents acteurs impliqués.

Pour Le Galès, les pratiques de gouvernance peuvent regrouper des réalités telles que : les mécanismes de choix, les directives, les règlementations, les normes, les contrôles, les audits, les projets, les plans stratégiques, les services, les choix collectifs, la non-décision, les conflits, les controverses, les contestations, l'autonomie, la représentation, l'expérimentation, l'innovation, la mobilisation, les coalitions et l'exclusion. Pour l'OCDE, ces pratiques citoyennes, déjà présentes au sein de nombreux États membres, restent à approfondir dans cette quête de la « bonne gouvernance ».

Ce qui semble être particulièrement peu développé au sein des États membres de l'OCDE est l'évaluation de ces processus d'implication citoyenne. Si tous reconnaissent que « l'examen et l'évaluation en continu sont essentiels à la formation permanente de l'administration et l'amélioration de ces processus de consultation »[44], le déséquilibre entre les investissements publics pour la mise en place de processus d'information, de consultation ou de participation et les investissements dans les processus d'évaluation de ces démarches seraient flagrants et généralisés à la défaveur de l'étape d'évaluation. Or, l'effet d'apprentissage, nécessaire à l'approfondissement des processus de gouvernance, n'est possible qu'à la condition que ces mêmes processus soient constamment évalués. Car pour l'OCDE, l'établissement d'une « bonne gouvernance » passe par l'amélioration de l'exercice de la démocratie, et donc, de l'accroissement de l'implication citoyenne dans la gestion publique :

> Comment les pouvoirs publics peuvent-ils améliorer la transparence, l'obligation de rendre des comptes, la légitimité, la qualité et l'efficacité, au niveau des processus d'élaboration des politiques et de prises de décision en développant l'information, la consultation et la participation active du public?[45]

Hamel et Jouve insistent, quant à eux, sur l'importance de la légitimité créée à partir de la construction collective de ces pratiques de régulation. Le questionnement relatif à la légitimité des acteurs impliqués et des actions prises, découlant de la multiplication des acteurs et des structures, n'est pas sans exclure le questionnement relatif à l'efficacité de ces nouveaux processus de régulation. Devant de nombreuses demandes, toutes plus insistantes les unes que les autres, pour plus de démocratie et de transparence, quelle attention pour l'efficacité? Lafaye, quant à elle, aborde cette question de la légitimité au regard de la multiplication des intervenants et de la fragmentation des intérêts : « Sur quelle légitimité peut être fondé un ensemble hétérogène, composite, à géométrie variable? »[46] Cette nouvelle régulation par la gouvernance s'accompagnerait nécessairement d'une nouvelle culture de la gouverne.

3.2. Les relations et les tensions

Un fonctionnement organisationnel, en réseau, implique une multiplication des relations entre les différents acteurs, à différents échelons, et semble aussi entraîner une multiplication des tensions nées de ces mêmes relations. Plusieurs niveaux de tensions peuvent être soulevés. Pour Hamel et Jouve des tensions se développent entre les élus et les citoyens, découlant de la confrontation entre les modes de fonctionnement de la prise de décision axés sur la démocratie représentative ou participative[47]. Pour Godbout cette

tension est révélatrice d'un malaise plus profond reposant sur l'approfondissement de la démocratie participative. Si le concept de démocratie directe renvoie à cette idée où tous participent à la gouverne, la notion de démocratie participative inclut quant à elle un nombre plus important de citoyens dans la décision. Or, selon Godbout, dans la mesure où les gens qui participent à la gouverne ne sont pas « représentatifs » d'un large ensemble, en ce sens qu'ils n'ont pas été élus pour un mandat de représentation des intérêts d'un groupe précis (territorial, professionnel, etc.), cela aurait pour effet négatif de réduire le nombre de personnes qui sont indirectement incluses dans la décision, dans l'exercice du pouvoir. Ainsi, le choix des représentants perd de son importance au profit des individus impliqués dans le processus décisionnel. Cela pourrait ultimement, selon Godbout, conduire à créer une réelle scission entre les participants compétents et les autres citoyens qui n'ont pas accès à la participation, et donc, à la décision :

> Avec le temps, on s'est aperçu que, lorsqu'on sort le pouvoir du politique, on le confie en fait aux administrateurs, aux professionnels, aux technocrates, aux permanents et non pas au peuple. […] Cela entraîne le déplacement du centre du système de l'élu vers l'administrateur, des élus vers les nommés [48].

Ce constat soulève de nombreuses interrogations. Cela remet-il en question l'exercice de la démocratie tel qu'il est généralement entendu? Cela vient-il renforcer la démocratie représentative ou la fragiliser? Est-ce le point de départ d'un mouvement d'émergence d'une nouvelle forme de gouverne démocratique?

Au-delà des tensions d'organisation démocratique, ce sont des tensions structurelles qui, selon Brachet, vont se développer entre la citoyenneté politique et la citoyenneté sociale, entre le public et le privé, etc. Mais plus simplement encore, ce sont des tensions qui découlent des différences d'intérêts et de stratégies d'action qui opposeront les groupes et les individus impliqués dans cette démarche de prise de décision collective. Pour Létourneau cette idée de la confrontation est à la base même de la définition du concept de gouvernance :

> La gouvernance n'est pas d'abord l'élaboration d'un rapport technique ou stratégique des hommes aux hommes et aux choses, c'est un mode de pouvoir renvoyant à des acteurs en situation de concurrence, parfois de confrontation, pour l'accès à des ressources plus ou moins rares, y compris du capital symbolique[49].

À ce titre, *la tragédie des communaux* de Garret Hardin (1968) démontre bien ce rapport des acteurs en situation de concurrence pour l'accès à des ressources plus ou moins rares. La gouvernance, dans cette vision, est bel et bien celle visant à déterminer la solution à la disparition d'un bien commun à divers acteurs dans le but de préserver ce bien commun plutôt que d'en causer sa perte. À cet égard, ces espaces de négociation sont nécessaires et primordiaux à la gouvernance.

Selon Brachet ces espaces de négociation impliquent la mise en place d'espaces de délibération et de confrontation permettant l'expression et la défense des différents intérêts et stratégies[50]. Le défi réside dans la reconnaissance de ces espaces par les acteurs et de la

légitimité qui en découlera de façon à assurer une régulation interne à ces espaces permettant la discussion, la prise de décision et la mise en application de ces actions publiques. Tout comme dans l'élaboration de la gouvernance dans le domaine spatial, la reconnaissance de l'espace de négociation, de délibération et de confrontation que représente le Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique est cruciale pour son accomplissement. Par ailleurs, ces réseaux organisationnels forment un autre type de gouvernance à l'échelle internationale où l'on retrouve une « gouvernance globale [qui] vise à intégrer dans l'analyse des relations internationales les acteurs non étatiques que sont les organisations internationales, les multinationales ou encore les organisations non gouvernementales (ONG)»[51].

Dire que choisir ce type de méthode de régulation des rapports de gouverne n'est pas nécessairement celui de la simplicité de la démarche n'est pas beaucoup s'avancer. Les auteurs qui s'intéressent à l'approfondissement de l'analyse et des pratiques de la gouvernance font tous état des nombreuses obligations qui viennent avec celles-ci. Ces obligations seraient nombreuses, exigeantes et incontournables selon ces mêmes auteurs. Pour Paquet cela n'est cependant pas une raison pour rejeter cette approche particulière de la gouverne publique :

> Dire que les processus peuvent déraper et même qu'ils peuvent nous faire glisser hors du type idéal de la démocratie représentative n'est pas faux. Affirmer que participation et concertation compliquent les choses n'est pas faux non plus. Mais cela ne signifie pas que la prise de décision est enrayée ou dévoyée. Elle sera probablement mieux ancrée dans les valeurs des participants et mieux immunisée contre les abus des représentants et des permanents[52].

De la même façon, l'OCDE insistait sur les retombées positives de l'implication citoyenne au niveau de la gouverne publique. Pour cet organisme, cette participation citoyenne assure le respect des principes de la « bonne gouvernance » : plus de transparence, plus de responsabilisation des citoyens et des pouvoirs publics, des décisions de plus grande qualité et une mise en œuvre facilitée. Ainsi, et en reprenant ici les mots de Rigaud et Jacob :

> La difficulté d'une approche définitionnelle de la gouvernance tient au fait que définir la gouvernance publique revient à poser des questions fondamentales pour l'analyse des politiques publiques : Qui dirige et en vertu de quels principes et règles (Skostad, 2003)? […] Comment concilier les valeurs démocratiques et les attentes des citoyens envers des services publics efficaces (Pierre et Peters, 2000) dans un environnement marqué par la complexité (Beck, 2003)?[53]

CONCLUSION

Ce regard porté sur le concept de gouvernance, à partir de son contexte d'émergence, d'un éventail de définitions cherchant à le cerner et de la réalité de son application, soulève tout de même globalement un questionnement : la gouvernance est-elle une création de la science ou une volonté de la science de circonscrire une réalité terrain déjà bien implantée? Les sciences se retrouvent-elles en « retard » sur la pratique quant à leur préhension de la

gouvernance? Bien difficile de répondre à cette question à ce stade-ci. Pour Tournier cependant, « ce que nous venons de voir ne doit pas nous faire croire que la gouvernance est une réponse de la philosophie politique à de nouveaux problèmes. Il s'agit en réalité d'une conceptualisation qui vient donner une unité à des changements de faits dans les formes de gestion publique »[54]. De plus, il est vrai que la pertinence des études de cas, comme le font Rouillard et Burlone dans leur ouvrage *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, nous semble une avenue des plus prometteuses pour l'approfondissement tant de la démarche de conceptualisation que de son application. Pour ces auteurs, « S'intéresser à la gouvernance équivaut à mettre en relation les courants de modernisation de la gestion publique avec les relations entre l'État et la société civile »[55].

Cependant, le « retard » identifié à l'instant ne semble pas seulement l'apanage de la science. Au regard de l'instauration de réseaux décisionnels dont la structure est moins hiérarchique, Caddy insiste sur le retard fréquent d'adaptation de l'appareil gouvernemental en cette matière, malgré l'importance de l'aspect organisationnel d'une telle démarche : « L'expérience montre, toutefois, qu'en l'absence de lignes directrices et d'engagement véritable à tous les niveaux de l'administration, même les meilleures mesures n'auront que peu d'effet. »[56] La définition des rôles des différents acteurs devient fondamentale : quel rôle pour l'État? Quel rôle pour la société civile? Pour créer une véritable culture de la participation, il faut que l'ensemble des acteurs « y gagnent », ou à tout le moins ait l'impression d'y gagner, même symboliquement.

La gouvernance semble en somme exiger de se situer malgré tout bien loin de la « pensée magique » ou d'une gestion de la décision postulant comme nécessité un consensus harmonieux et constant. La recherche en cette matière doit rendre compte des tensions et des conflits de même que des pratiques jugées positives. Comme Hamel, le dit si bien « 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 force entre les acteurs. »[57]

---

[1] Pierre HAMEL et Bernard JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p.26.

[2] Giuliano BONOLI et Bruno PALIER. « Phénomène de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue françaises de science politique*, 49e année, n°. 3, 1999. p. 401

[3] Olivier PAYE. « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales,* vol. 36, n°. 1, 2005, p.1-2.

[4] Fréquemment, le terme société civile inclut des associations de participation citoyenne marquant une opposition avec l'acteur « État » et son appareil administratif. L'Organisation des Nations Unies définit ainsi la société civile : « On entend par là les associations de citoyens (autres que celles qui concernent leurs familles, leurs amis et leurs activités professionnelles) auxquelles ceux-ci ont décidé d'adhérer pour promouvoir leurs intérêts, leurs idées et leurs idéologies. Ce terme ne renvoie pas aux activités à but lucratif (secteur privé) non plus qu'à l'action des pouvoirs publics (secteur public). Présentent un intérêt particulier pour l'ONU les organisations de masse (telles que

les organisations de paysans, de femmes ou de retraités), les syndicats, les associations professionnelles, les mouvements sociaux, les organisations de peuples autochtones, les organisations religieuses et spirituelles, les associations d'universitaires et les organisations non gouvernementales d'intérêt public ». ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. « Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale. Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile », *Site de l'Organisation des Nations unies*, [En ligne] http://www.un.org/reform/a58_817_french.doc (Page consultée le 22 juillet 2008), p.15.

[5] Jean-Pierre GAUDIN. *Pourquoi la gouvernance?* Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p.11.

[6] Pierre HAMEL et Bernard JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, p.27.

[7] Pascal LAMY. « La gouvernance, utopie ou chimère? », *Études*, vol. 2 (Tome 402), 2005, p.153.

[8] Pierre HAMEL et Bernard JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, p.109.

[9] Louis CÔTÉ, Benoît LÉVESQUE et Guy MORNEAU. « L'évolution du modèle québécois de gouvernance », *Politique et Sociétés*, vol. 26, no.1, 2007, p.2.

[10] Banque Mondiale. « La gouvernance collaborative », Site de *la Banque mondiale*, [En ligne], http://www.worldbank.org/wbi/governance/fra/about-f.html#approach (Page consultée le 22 juillet 2008)

[11] UNION EUROPÉENNE. « Gouvernance européenne : un livre blanc », sur le site de *La Commission européenne*, [En ligne], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf (Page consultée le 22 juillet 2008)

[12] UNITED NATIONS. « Governance for sustainable human development », on the website of *United Nations Development Program*, [En ligne], http://mirror.undp.org/_magnet/policy/chapter1.htm#b (Page consultée le 22 juillet 2008)

[13] ACDI. « Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI », *Site de l'Agence canadienne de développement international*, [En ligne], http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Evaluations2/$file/Review_of_Governance_Programming_in_CIDA-FR.pdf (Page consultée le 22 juillet 2008)

[14] Pour plus d'information, voir entre autres Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA et Pascal VENNESSON. *Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines*, Paris: Dalloz, 2003, 553 p.

[15] Alain BEITONE. *Dictionnaire des sciences économiques,* 2e édition, Paris: Armand Colin, 2007, p. 252.

[16] Guy HERMET. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 3e édition, Paris: Armand Colin, 1998, p. 114.

[17] Philippe MOREAU DEFARGES. *La gouvernance*, Paris : Presses universitaires de France, collection « Que sais-je? », 2003, p. 96.

[18] Patrick LE GALÈS. « Gouvernance », dans Laurie BOUSSAGUET et coll. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 242-250.

[19] INSTITUT DE RECHERCHE ET DE DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE. « IRG : Nos activités et notre réseau dans le monde », *Site de l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance,* [En ligne], http://www.institut-gouvernance.org/index_fr.html (Page consultée le 21 juillet 2008)

[20] Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA et Pascal VENNESSON. *Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines*, Paris: Dalloz, 2003, p. 238.

[21] Cette définition fut d'abord développée dans le cadre du texte suivant : Isabelle LACROIX. *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec,* Thèse (Ph.D), Université de Sherbrooke, 2012.

[22] Jean-Pierre GAUDIN. *Pourquoi la gouvernance?* p. 42.

[23] Jean-Pierre GAUDIN. *Pourquoi la gouvernance?* p. 43.

[24] Pierre HAMEL et Bernard JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, p. 15.

[25] Dalie GIROUX . « Observer l'observateur – Perspective épistémologique sur l'usage de la notion de gouvernance pour l'étude politique de l'administration publique », *Revue gouvernance*, vol. 3, no. 1, 2006, p. 2.

[26] Dans le cadre de ce texte, nous nous référons à la coopération comprise comme découlant d'une interdépendance entre des acteurs. Cette coopération peut ainsi prendre diverses couleurs et nuances, passant de la collaboration harmonieuse au conflit direct.

[27] Farhad KHOSROKHAVAR. « La gouvernance et la place du politique. Gouvernance, État et société civile », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance,* Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 122.

[28] Claude LESSARD et Alexandre BRASSARD. « La gouvernance de l'éducation au Canada », *Éducation et Sociétés*, vol. 2, n°. 18, 2006, p. 182.

[29] Claude LESSARD et Alexandre BRASSARD. « La gouvernance de l'éducation au Canada », p. 184.

[30] Pierre HAMEL et Bernard JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, p. 12.

[31] OCDE. « Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques », *Site web de l'Organisation de Coopération et de Développement économique,* [En ligne], http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/Descitoyenspartenairespublicationparl%E2%80%99OCDE/$FILE/citoyenspartenaires.pdf (Page consulté le 22 juillet 2008)

[32] OCDE. « Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques », p. 16.

[33] Adapté de A. FUNG. « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, 2006, p.66-75 et A. FUNG. « Recipes for Public Spheres : Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, no 3, p.66-75 par Laurence BHERER. « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol.17, no.1, 2010, p. 158-159

[34] Laurence BHERER. « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », p. 161.

[35] Laurence BHERER. « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », p. 168.

[36] André THIBAULT, Marie LEQUIN et Mireille TREMBLAY. *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*, Québec : Conseil de la santé et du bien-être/Gouvernement du Québec, 2000, p. 4.

[37] André THIBAULT, Marie LEQUIN et Mireille TREMBLAY. *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*, p. 13.

[38] Laurence BHERER. « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », p. 157.

[39] André THIBAULT, Marie LEQUIN et Mireille TREMBLAY. *Op.cit.*, p. 2.

[40] Olivier PAYE. « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », p. 7.

[41] Olivier PAYE. « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », p. 10.

[42] Pascal LAMY. « La gouvernance, utopie ou chimère? », p. 160.

[43] Jean-Pierre GAUDIN. *Pourquoi la gouvernance?* p. 30.

[44] OCDE. « Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques », p. 75.

[45] OCDE. « Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques », p. 82.

[46] LAFAYE, Claudette. « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations? », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 63.

[47] Pierre HAMEL et Bernard JOUVE. *Op.cit.*, p. 92.

[48] Jacques T. GODBOUT. « Gouvernance, participation et métarègle », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p.137-138.

[49] Jocelyn LÉTOURNEAU. « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif. Commentaire sur un texte de Gilles Paquet », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p.52.

[50] Philippe BRACHET. « Démocratie participative : du slogan à la mise en œuvre », *Mouvements*, n°.19, janvier-février, 2002, p. 118-119.

[51] Stéphane PAQUIN. « La gouvernance à paliers multiples : un accent sur le cas de la Belgique », *Télescope*, hiver 2006-2007, 2006, p. 80.

[52] Gilles PAQUET. « La gouvernance en tant que précautions auxiliaires », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 227.

[53] Benoît RIGAUD et Johann JACOB. « Définir la gouvernance publique », *Optimum Online*, vol. 41, no. 3, septembre 2011, p. 38.

[54] Charles TOURNIER. « Le concept de gouvernance en science politique », *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, vol. 12, no. 1, 2007, p.87.

[55] Christian ROUILLARD et Nathalie BURLONE. *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2011, p. 7.

[56] Joanne CADDY. « Les citoyens au cœur d'une bonne gouvernance », *Site de l'Observateur OCDE*, [En ligne] http://www.observateurocde.org/news/archivestory.php/aid/470/Les_citoyens_au_coeur_dune_bonne_gouvernance__.html, (Page consultée le 7 février 2008)

[57] Pierre HAMEL. « La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits? », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 96.