

Politiques sociales et société civile: éléments pour une gouvernance intégrant la coordination et la régulation

Benoît Lévesque, professeur émérite
Département de sociologie et CRISES (UQÀM)
(levesque.benoit@uqam.ca)

Séminaire France-Québec
**Les pratiques de développement des communautés et de
développement social local**

Centre de plein air Jouvence
Orford, Québec
13 septembre 2011

Plan de l'exposé

- **Introduction**
- **La gouvernance comme problème**
- **La gouvernance comme coordination**
- **La gouvernance comme régulation**
- **La gouvernance comme approche intégrant coordination et régulation, à l'échelle des secteurs et des territoires**
- **Conclusion: pistes d'action**

Introduction: ce que je voudrais montrer

- Que l'articulation des logiques ascendantes (endogènes) et descendantes (exogènes) dans le développement des communautés, notamment pour les services de proximité, suppose **une gouvernance partenariale et une gouvernance partagée**
- Que la gouvernance peut être entendue de deux manières, soit comme **modalité de coordination**, soit comme **mécanisme de régulation**
- Que ces deux conceptions de la gouvernance peuvent être arrimées (intégrées) entre autres dans le cadre du **modèle de développement (macro)** et des **régimes de gouvernance (méso: territoire et secteur)**
- Que cette approche suggère deux voies possibles de transformation, soit celle du **changement organisationnel** et celle du **changement institutionnel**

1. La gouvernance comme problème

La gouvernance comme problème

- Avant 1980, la gouvernance n'apparaissait **pas comme un problème** (prix, mandats et règles; acteurs et formes stabilisés)
- La gouvernance est devenue un problème
 - **Dans les entreprises**: valeur actionnariale comme finalité, recentrage sur métier, délocalisation, économie de la connaissance, multiplication des PME, RSE
 - **Dans le secteur public**: remise en cause de la gouvernance hiérarchique, capacité d'intervention isolée réduite (complexité, interdépendance, fragmentation sociale), décentralisation et mondialisation, privatisation, NPM, montée des associations
 - **Dans le développement durable**: le développement social comme finalité, l'environnement comme conditionnalité et nouvelles solidarités
- Au départ, un problème de coordination
 - Multiplicité des acteurs et des logiques d'action
 - Complexité et interdépendance (problème plutôt que fonction)
- Puis de régulation, de cadre institutionnel (dérégulation, capacité réduite des États à réguler)

Gouvernance: quelques paramètres

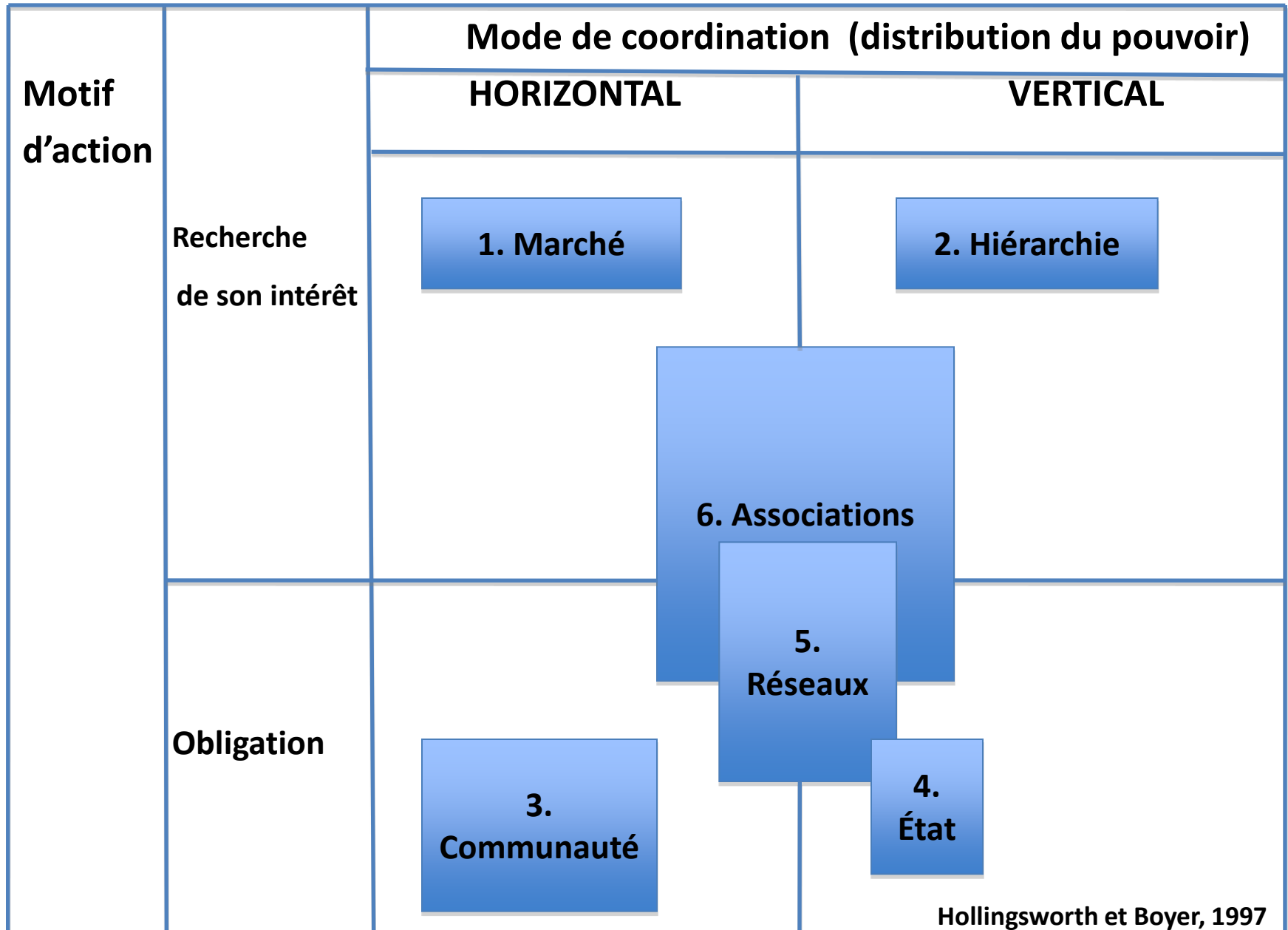
- **La gouvernance traduit l'apparition**
 - de **nouveaux acteurs dont la société civile** et les parties prenantes
 - de nouvelles **formes organisationnelles** (ex. réseau, table, valeur action.), **une gouvernance partagée**
 - de nouvelles **formes institutionnelles** (nouvelle répartition du pouvoir, de nouvelles approches: misant sur l'horizontalité, décentrement dans la prise de décision, l'incitation plutôt que la coercition), une **gouvernance partenariale**
 - **de dispositifs plus ou moins formalités** qui ne relèvent pas tous de la sphère du gouvernement
- **La gouvernance peut être utilisée**
 - pour divers niveaux et échelles: mondial, national, régional, local
 - pour diverses sphères pacifiques, privées et tiers secteurs
 - pour explorer les frontières changeantes entre l'État et la société civile, voire le secteur privé

2. La gouvernance comme coordination

La coordination des activités

- La **gouvernance-coordination** est indispensable quand il y a eu division du travail et mobilisation d'une diversité d'acteurs pour la réalisation d'une activité (il faut réunir ce qu'on a divisé)
- Les services sociaux d'intérêt général et les biens publics posent des problèmes spécifiques de gouvernance-coordination
 - Clientèle + ou – fragilisée: asymétrie d'information entre...
 - Effets externes sur les collectivités
 - Réponses diverses à ces besoins: publique, privée, tiers secteur (parfois une combinaison), triple reddition de compte
- Dans cette perspective, il existe
 - Une diversité de modalités de coordination (schéma 1)
 - Une diversité de logiques d'action (tableau 2: les conventions)

Les principaux mécanismes de coordination



Hollingsworth et Boyer, 1997

Marché, État, Association

	Marché	État (hiérarchie)	Association
Coordination	Prix (équivalent) Horizontalité et sans obligation	Mandat, règles Verticalité et obligation (droit)	Échange d'information Horizontalité et engagement
Principe de régulation	Concurrence	Coercition (solidarité froide)	Coopération (solidarité de proximité)
Choix	« on choisit avec ses sous »	Démocratie représentative	Démocratie participative
Insatisfaction	Exit	Voice	Loyalty
Rationalité	Instrumentale	Instrumentale	Axiologique: rationalité en valeur

Lévesque à par de Polanyi (1944) et de Hirschman (1970)

Communauté, association, réseau

	Communauté	Association	Réseau
Membre	Donné (non choisi)	Volontaire et égalité - une personne, un vote	Volontaire, mais sélectif (unités indép.)
Finalité	Multifonctionnelle	Activité commune (sans but lucratif) pour soi ou tiers	Le projet (partagé) + ou - contractuel
Conformité	Obligation	Engagement volontaire	Règles et normes construites
Innovation	Faible	+ ou - forte	Forte
Limites	Fermeture	Ressources limitées	Efficacité lente
Forces	Appartenance	Délibération et économie plurielle	Grande diversité de ressources

← Développement communautaire →

Limites des mécanismes de coordination pour les services relevant de l'État-providence

- **Échec du marché**
 - pour les services sociaux et économiques d'intérêt général (externalités fortes)
 - pour des biens publics (dont l'utilisation est non rivale et non exclusive)
 - pour les asymétries d'information (services aux personnes)
- **Échec de l'État (grande capacité de redistribution et de régulation)**
 - Bureaucratie et organisation en silo: fonction et non problème
 - Difficulté à détecter les nouvelles demandes
 - Difficulté à répondre à des demandes contrastées selon le territoire ou des groupes sociaux
- **Échec de la société civile (points forts: nouveaux besoins et proximité)**
 - Ressources financières limitées
 - Limites du bénévolat pour des demandes universelles
- **D'où un problème de gouvernance** résultant à la fois de la diversité des acteurs et des diverses échelles d'intervention + leur combinaison
- **Vers un État providence pluraliste** (Welfare pluralism ou Welfare mix) – une architecture institutionnelle comprenant une présence étatique, des acteurs privés et des initiatives de la société civile et des familles

Les logiques d'action (mondes et cités)

Monde commun	Principes supérieurs	Sujet, objet, dispositif
Monde marchand	Concurrence (prix)	Hommes d'affaires, la richesse des possédants, le marché, les prix
Monde industriel	Efficacité	Ingénieur, producteur, rigueur, satisfaction des besoins, performance, normes, outils
Monde civique	Volonté générale (bien commun)	Élus, syndicats, primauté du collectif, espace public, lois, code, comité, liste
Monde domestique	Tradition, réciprocité	Famille, la maison, la tradition, la fidélité, le rang et le titre
Monde connexionniste	Fonctionnement par projet et réseautage	Médiateur, chef de projet, réseau, capital social, liens sociaux, innovateur, communication, compétences transversales
Monde de l'inspiration	Inspiration	Artiste, inventeur, rêve, imaginaire, objets renvoyant au génie créateur
Monde de l'opinion	Opinion	Capacité de reconnaissance, le renom, la réputation
Monde du don	Solidarité, création de liens sociaux	Donneur, receveur, bénévole, association, coconstruction, réciprocité

D'après Bolstanski et Thévenot, 1991; Bolstanski et Chiapello, 1999; Jetté, 2005 et 2008

Orford, le 13 septembre 2011

Coordination des divers mondes (logiques d'actions)

- Différents mondes (logique d'action) peuvent
 - être vécus quotidiennement par un même individu
 - cohabiter au sein d'une même organisation
- Ils peuvent donner lieu à
 - des **controverses** au sein d'un **même monde** (discussion sur l'accès aux services publics dispensés par l'État, arguments à l'intérieur du monde civique)
 - des **conflits (discordes)** entre **mondes différents**, diverses possibilités: se rabattre sur un monde, établir un compromis sur un bien supérieur aux mondes considérés
- Dans tous les cas, nécessité de la délibération (**l'association** forme adaptée à la délibération; pour **le réseau**, nécessité de créer une table à cette fin) – **besoin d'intermédiaires sociaux** (Piore, 2001)

Deux théories dominantes de la gouvernance-coordination questionnées et alternatives

- **À la lumière de la diversité des mécanismes de coordination (schéma 1) et des mondes ou logiques d'action, examinons deux théories de la gouvernance**
 - Celle des relations d'agence
 - Celle du New Public Management
- **Pour dégager des pistes pour une gouvernance-coordination appropriée**
 - Celle de la gouvernance partagée
 - Celle de la New Public Value

La gouvernance des organisations (micro)

Théories	Rôle du CA et modèle d'intervention
Théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976)	CA contrôle le management: le principal et l'agent Modèle de la conformité (surveillance et contrôle)
Théorie de l'intendance (stewardship) (Donaldson, 1998)	CA supporte le management Modèle du partenariat (pro-actif, valeur ajoutée)
Perspective démocratique (Hoareau et Laville, 2008), Malo, 2003	CA porte l'intérêt des membres Modèle démocratique (contrôle)
Théorie des parties prenantes (stakeholders) (Donaldson et Preston, 1995)	CA répond aux intérêts des parties prenantes Modèle des stakeholders
Théorie de la dépendance des ressources et des comportements (dependency) (Charreaux, 2004)	CA cherche en réduire les incertitudes et bonne relation avec l'environnement Modèle de la cooptation (d'influences externes)
Théorie de l'hégémonie managériale (Mace, 1971)	CA s'engage en temps de crise Modèle du « rubber stamp »

Source: Cornforth, 2004

Limites de la théorie de l'agence pour la gouvernance-coordination (micro)

- **La théorie des relations d'agence:**
 - ne **reconnait que la rationalité** et la recherche de son intérêt comme logique d'action
 - **suppose une opposition d'intérêt entre le principal et l'agent** (divers dispositifs devraient permettre à l'agent de s'identifier au principal)
 - Est centré presque exclusivement sur le contrôle
- **Une perspective transversale: comment ces théories révèlent des tensions au sein du CA d'une organisation, y compris pour celle orientée vers l'IG**
 - tensions entre le contrôle (théorie de l'agence) et le support (théorie de l'intendance);
 - tensions entre la *conformance* et la performance;
 - tensions entre la représentativité (démocratie et parties prenante) et l'expertise (intendance), etc.

Trois paradigmes de la gestion publique

	AP traditionnelle	New Public Management	Public Value Management
Objectifs principaux	Inputs politiques; services gérés sous surveillance bureaucratique	Assurer le meilleur coût et l'intérêt des consommateurs dans la gestion des inputs et des outputs (résultat)	Créer de la valeur publique qui permette de s'attaquer aux problèmes des citoyens: de la prestation de services au maintien du système
Rôle des managers	Assurer le respect des règles et procédures appropriés	Aider à définir et à rencontrer les cibles convenues de performance	Rôle actif dans le pilotage des réseaux de délibération et de maintien des capacités du système
Définition de l'intérêt public	Par les politiciens ou les experts , faible contribution du public	Agrégation des préférences indiv.: réalisée par des politiciens (senior) et des gestionnaires à partir de preuves provenant des consommateurs	Préférences individuelles et collectives produites à travers un processus complexe d'interaction qui implique la réflexion délibérative sur les inputs et les coûts d'opportunité (processus)
Ethos des services publics	Monopole du secteur et les organismes publics en la matière	Sceptique quant à l'éthos du secteur public (inefficacité); orientation-client	Aucun secteur a le monopole sur l'éthos de service; relations à maintenir à travers des valeurs partagées
Système préféré de livraison des SP	Département hiérarchique ou profession auto-régulée	Secteur privé ou agence publique indépendante	Des alternatives choisies de manière pragmatique et approche réflexive pour les mécanismes d'intervention
Contribution à la démocratie	Offre la reddition de compte par le choix des leaders élus	Offre la détermination des objectifs : évaluation et laisser les gestionnaires établir les moyens	Offre le dialogue: partie intégrante de tout ce qui est considéré, un processus continu d'échange démocratique est essentiel

Limites du NPM comme théorie de la gouvernance de l'administration publique

- **NPM**
 - Prédominance du monde marchand (logique d'action) sans véritable compromis et du mécanisme du marché
 - Prédominance du résultat sur le processus
 - Contribution de la démocratie réduite
 - Préférence collective réduite aux préférences individuelles limités à la recherche du coût le plus bas
- **Alternative possible: la valeur publique**
 - Soucie pour la création de la valeur publique comme résultat souhaitable
 - Préférence collective non donnée mais à construire (délibération)
 - Administration publique: rôle d'animation des réseaux de délibération
 - Contribution à la démocratie: dialogue

3. La gouvernance comme régulation

De la gouvernance-coordination à la gouvernance-régulation

- Les mécanismes de coordination (marché, hiérarchie, État, communauté, association et réseau) occupent des places variables
 - **Dans le temps**, régulation plutôt concurrentielle au XIX^e siècle, puis régulation dite monopoliste au XX^e, puis libéralisation des marchés
 - **Dans l'espace**, économie libérale de marché (pays anglo-saxons) et économie coordonnée de marché (Europe continentale) (Hall et Soskice, 2001) – voir typologie des États providences (Esping-Andersen) et des modèles de développement (Amable)
- L'importance, le rôle et la combinaison des divers mécanismes de coordination sont en grande partie favorisés voire déterminés par le cadre institutionnel ou encore ce que nous appelons **la gouvernance régulation**

Définition de la gouvernance régulation

- La gouvernance comme régulation comprend « l'ensemble des **modalités institutionnelles** réagissant les interactions d'acteurs dont les activités contribuent à la réalisation d'objectifs relevant de l'IG » Enjolras, 18-19
- Ces **modalités institutionnelles relativement rigides** comprennent des lois, des structures, des règles administratives, des normes institutionnelles, mais également les mécanismes et procédures présidant à leur production
- Ces modalités assurent **la régularité du système productif et celle du système de l'État-providence** en définissant les grandes missions et en assurant principalement la répartition
 - du **pouvoir** des parties prenantes (y compris leur reconnaissance)
 - des **ressources** (y compris les grands paramètres des services)
- Diversité des formes de gouvernance-régulation: hiérarchique bureaucratique, marché, communautariste et partenariat

Quelques types de gouvernance comme régulation

	Hiérarchique bureaucratique	Néolibéral	Partenarial
Gouvernance	Hiérarchique (étatique)	Compétitive marchande	Partenariale distribuée
Intérêt général	Biens publics définis par État	Agrégation de biens privés	BP incluant les biens collectifs
État	Interventionniste	Minimal	Facilitateur
Marché	Régulé	Autorégulation-M.	Reconnu (éc. plurielle)
Société civile (association)	Résiduelle (Tutélaire)	Compassion +philan- thropie(sous-traitance)	Pleine reconnaissance (partenariat)
Élaboration des politiques	Administration publi- que et experts	Influence des réseaux et lobbys	Partenariat et + ou – Co-construction
Mise en œuvre des politiques	Administration publi- que Propriété publique	Contrats, concurrence, Régulation incitative Place au privé, NPO	Co-production; Régula- tion de la qualité, des prix; quasi-marché, PPP
Administration publique	Traditionnelle (type weberien)	New Public Management	Vers New Public Value

Modalités **actuelles** de changement institutionnel ...

- **Conversion des institutions existantes** (changement interne apparemment périphériques), nouveaux objectifs et nouveaux contenus
- **Sédimentation** : superposition de nouveaux arrangements mais sans destructions des anciens dans un même champ, **on contourne ce que l'on ne peut changer**, l'ensemble apparemment inchangé, le neuf entre en concurrence avec l'ancien (ex. système public de retraite au Canada)
- **Recomposition**: établissement de relations nouvelles entre institutions existantes et souvent nouvelle, complémentarité ou hiérarchie (basculement dans l'ordre)
- **Conversion, sédimentation et recomposition** peuvent se conjuguer pour renforcer leur effet de transformation, **des changements mineurs peuvent conduire à des changements plus importants qu'on aurait refusé** (apparente continuité)
- **Veille stratégique et vigilance politique**, y compris pour les petits changements institutionnels

Thelen, 2003; Boyer, 2003

4. La gouvernance comme approche intégrant coordination et régulation, à l'échelle des secteurs et des territoires

Notion de régime de gouvernance

- **Un régime de gouvernance réunit**
 - **Les divers acteurs** impliqués dans la réalisation de l'intérêt général (privé, public, économie sociale), d'où la question de la gouvernance (combinatoire)
 - **Les mécanismes pour l'élaboration des politiques**
 - Moniste: technocratie et structure corporatisme
 - Pluraliste: réseaux et partenariat
 - **Les instrument de mise en œuvre de politiques publiques**
 - Instruments qui contraignent (règles)
 - Instruments qui incitent (financières ou autres)
 - Instruments qui informent (convaincre)

Types de régimes (R) de gouvernance des **services publics**

	Acteur (s)	Élaboration des politiques	Mise en œuvre des politiques
R. gouvernance publique	Publique	Technocratie	Administration publique et propriété publique
R. gouvernance corporatiste	Publique + ES (non-lucrative)	Corporatisme (org. Parapluie)	Régulation tutélaire; Tierce partie
R. gouvernance concurrentielle	Publique ES (non-lucrative) Lucrative (3)	Réseaux de politiques publiques	Contrats; appels d'offre Régulation incitative
R. gouvernance partenariale	Publique ES (non-lucrative) Lucrative (3)	Partenariat institutionnalisé (parties concernées)	Gouvernance distribuée. Autonomie Régulation des prix et produits; qualité

Régime de gouvernance **territoriale**

- **Éléments d'un régime territorial de gouvernance**
 - Les acteurs reconnus et engagés (publics, ÉS, privé)
 - Les organisations mises en places
 - Les formes institutionnelles
- **Approche intégrée du développement territorial**
 - rendre compte des **relations de pouvoir, des modes d'élaboration de l'accord local**, des coalitions et des formes de démocratie (I) --régulation
 - appréhender les dimensions des **modalités de l'action publique territorialisée**, la confiance entre acteurs, la définition des problèmes publiques, l'articulation économie, social, culture (O) -- coordination

Source: Itçaina, Palard et Ségas

Types de régime de gouvernance territoriale

Territoire	Régime de gouvernance
<p><u>Territoire d'agglomération</u> (ressources génériques) (proximité géographique)</p>	<p><u>R de G concurrentiel</u> repose sur le marché et la concurrence, faible interaction Co-présence + faible interaction</p>
<p><u>Territoire de spécialisation</u> (ressources spécifiques) (proximité géographique + proximité organisationnelle)</p>	<p><u>R de G public</u> repose sur l'administration publique et l'intervention de l'État, accumulation de connaissance dans un domaine donné Co-présence + forte interaction</p>
<p><u>Territoire de spécification</u> (ressources spécifiques et grande capacité d'innovation) (proximité géographique + proximité organisationnelle + proximité institutionnelle)</p>	<p><u>R de G partenarial</u> repose sur le partenariat entre acteurs privés, publics et société civile (et mise aussi sur l'économie plurielle et les ressources spécifiques) Capacité d'innovation + d'adaptation</p>

Conclusion

Transformation de l'État-providence à partir de 1980

- Passage d'un **État-providence étatiste** à un **État-providence plurielle** mettant à contribution l'État, le privé, les associations et les ménages (d'où la question de la gouvernance), un long processus d'essais et erreurs
- **Gouvernance-régulation** (plutôt macro) variable selon les sociétés et les secteurs: à dominante étatiste, à dominante concurrentielle, à dominante corporatiste, à dominante partenariale (possibilité de formes hybrides)
- **Gouvernance-coordination** (plutôt méso et micro) également variable selon les secteurs et les territoires: hiérarchique, concurrentielle, partagée
- Pas d'État-providence dans une seule société, **obligation également d'une vision soutenable + paradigme d'intégration**

1) Articulation gouvernance-régulation (+tôt verticale) et gouvernance-coordination (+tôt horizontale)

Gouvernance-régulation (compétence étatique)



Gouvernance partenariale institutionnalisée (pas à l'état pur)

Co-construction du cadre institutionnel
(ex. SACA, CPE)

Gouvernance-coordination (diverses instances de coordination)

Gouvernance partagée (versus tutélaire ou concurrentielle)

Une internalisation du cadre institutionnel

Co-production des services

Expérimentations, projets pilote

2) Contribuer à l'émergence d'un nouveau paradigme

- Bien comprendre les limites de la théorie d'agence et de celle du NPM
- **Promouvoir un paradigme alternatif** (la valeur publique)
 - Préférences collectives à créer, délibération et espaces publics
 - Institutions comme espace de contrainte et de liberté
 - Importance des processus dans la production des services
 - Individus pluriels: pluralités des logiques et des valeurs
- **La construction d'une solidarité et d'une vision de l'intérêt général** reposant à la fois sur appartenance commune au territoire ou au secteur (périmètre de solidarité) et sur la reconnaissance des parties prenantes et d'un **développement durable** (une économie plurielle)
- **Une conception large de la société civile**: citoyens organisés, citoyens pris individuellement, citoyens non organisés, **nouvelles solidarités**
- **Revaloriser l'expérimentation et les projets pilotes** avant l'institutionnalisation (une façon de poser les bases de la co-construction de pol. pub.)
- **Une institutionnalisation souple** et à géométrie variable
- Création de nouveaux **espaces hybrides** (associations, réseaux, ICDC)

3) Co-construire des gouvernances sectorielles partenariales et partagées (ex.les CPE)

- **Une alliance sociale large et de nombreuses mobilisations:** groupes de femmes et mouvement syndical, milieu de la recherche (un Québec fou de ses enfants)
- **Un argumentaire** justifiant les besoins en termes d'IG (développement de l'enfant, émancipation des femmes, enracinement dans le local) – **une théorisation**
- **Une conjoncture favorable**, celle de 1996
- **Une mobilisation de ressources plurielle** (non marchandes, marchandes et non monétaires)
- **Une expérimentation réussie, mais longue et laborieuse**
- **Une gouvernance partenariale et partagée**
- **Une institutionnalisation participative, auto-institutionnalisation suivi de reconnaissance**

4) Travailler au renforcement de régime de gouvernance territoriale (partenariale et partagée)

- **Un territoire qui devient acteur** (société civile, acteurs privés, acteurs publics), capable de définir l'intérêt général du périmètre de solidarité pour soi et pour les autres
- **Une proximité géographique:** diversité d'acteurs sur un territoire partagé, juxtaposition
- **Une proximité organisationnelle:** interactions fortes, des fonctionnement permettant l'apprentissage, la production de la confiance, un capital social plus élevé, le développement d'un périmètre de solidarité, la pérennisation d'une gouvernance partagée (**changement organisationnel: gouvernance partagée**)
- **Une proximité institutionnelle :** interactions fortes entre les institutions, capacité d'auto-institutionnalisation, d'adaptation et d'innovation institutionnelle (**changement institutionnel: gouvernance partenariale**)

Merci pour votre attention!