

FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
ET POSTDOCTORALES



uOttawa
L'Université canadienne
Canada's university

FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES

© Normand Ouellet, Ottawa, Canada, 2018

AUTEUR DE LA THÈSE /AUTHOR OF THESIS

Ph.D. (Santé des populations)

GRADE/DEGREE

Faculté des sciences de la santé

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT /FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

La gouvernance collaborative :
Un processus déterminant pour la santé des populations

DE LA THÈSE/TITLE OF THESIS

Louise Bouchard

DIRETEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE/THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE/ THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE/THESIS EXAMINERS

Douglas Angus

Gilles Paquet

Hélène Laperrière

Jean-Louis Denis (externe)

Claire Turenne Sjolander

VICE-PROVOST, ÉTUDES SUPÉRIEURES ET POSTDOCTORALES/VICE-PROVOST OF GRADUATE AND POSTDOCTORAL STUDIES

Sommaire / Abstract

La gouvernance est au cœur de l'activité humaine où nous sommes confrontés à des problèmes sociétaux persistants qui affectent la santé des populations. La pauvreté, les inégalités sociales, la détérioration de la biodiversité ou le réchauffement planétaire changeant le climat sont des exemples de problèmes sociétaux persistants ou « wicked problem ». Ces problèmes représentent les véritables défis actuels de l'humanité pour maintenir et améliorer la santé des populations. Ils sont la résultante de controverses et d'incertitudes émergeant de dynamiques complexes et adaptatives pour laquelle la gouvernance actuelle n'arrive pas à mettre en œuvre des réponses ou des solutions. Il devient de plus en plus important d'agir pour atténuer ces problèmes. La présente étude veut démontrer comment la gouvernance peut exercer un levier significatif d'action collective systémique pour composer avec les problèmes sociétaux persistants.

Par une démarche évaluative, cette thèse met en perspective le rôle déterminant que la gouvernance doit jouer pour composer avec les dynamiques complexes et adaptatives des problèmes sociétaux persistants. Inspiré de différents modèles de la gouvernance, l'auteur élabore et vous propose un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance. Ce cadre conceptuel met l'accent sur le caractère modulable de diverses bornes de design de la gouvernance s'adaptant aux attributs contextuels et prenant en compte les facteurs facilitants de la collaboration. Ces facteurs facilitants induisent une gouvernance collaborative plus agile et innovante pour composer en mode interactif avec les problèmes sociétaux persistants. Le cadre conceptuel de la gouvernance élaboré et proposé par l'auteur, est flexible et permet d'adapter les régimes de gouvernance pour composer avec des dynamiques complexes et adaptatives.

Cette recherche s'intéresse à la gouvernance en tant que processus et ainsi, la question fondamentale de la recherche est la suivante : comment la gouvernance collaborative contribue-t-elle à concevoir et mettre en œuvre des solutions aux problèmes sociétaux persistants afin de favoriser le développement humain et la santé des populations? Trois analyses contextuelles distinctes sont effectuées à l'aide de ce nouveau cadre conceptuel de la gouvernance : la première porte sur la gouvernance mondiale, la

seconde sur la gouvernance au gouvernement du Québec et la troisième sur la gouvernance du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve de Montréal.

À partir de ses expériences de travail de plus de 20 ans en évaluation, de recherches documentaires, d'entrevues semi-structurées et d'un questionnaire, l'auteur dégage et assemble des constats dans chacun des trois contextes particuliers pour établir des diagnostics stratégiques de la gouvernance collaborative. Plusieurs propositions sont formulées pour raffermir la dynamique de collaboration et ainsi, mieux composer avec les problèmes sociétaux persistants affectant la santé des populations.

Basé sur une approche qualitative, ces diagnostics stratégiques formulent trois constats majeurs : i) la focalisation sur l'intentionnalité fondamentale du bien-être et de la santé des populations est très loin d'être optimale; (ii) afin de préserver et consolider la démocratie, il est essentiel de créer des opportunités et des moyens pour favoriser le mode relationnel interactif et ouvrir l'intervention en mode réseau en partageant les informations et les savoirs avec les citoyens et toutes les parties prenantes; et (iii) l'engagement et la mobilisation des citoyens demeurent essentiels et se doivent d'être vivifiés pour contrebalancer l'asymétrie des ressources et de capital entre les parties prenantes.

Governance is at the heart of human activity where we face persistent societal problems that affect population health. Poverty, social inequality, deteriorating biodiversity or global warming that changes the climate are examples of persistent societal problems or "wicked problems". These problems represent the actual challenges of humanity to maintain and improve population health. These problems are the result of controversies and uncertainties emerging from complex and adaptive systems for which current governance fails to implement answers or solutions. It's becoming increasingly important to take action to alleviate them. The present study aims to demonstrate how governance can exert a significant leverage on collective systemic actions dealing with persistent societal problems.

With an evaluative approach, this thesis puts into perspective the crucial role that governance must play in dealing with persistent societal problems. Inspired by different models of governance, the author develops and proposes a new conceptual framework of governance. This conceptual framework emphasizes the modular nature of various

governance design boundaries, which adapt to contextual attributes and takes into account facilitating factors of collaboration. These facilitating factors lead to a more agile and innovative collaborative governance best suited for interacting with persistent societal issues. This new conceptual framework of governance conceived and proposed by the author, is flexible and helps for designing governance regimes fit for dealing with complex and adaptive systems.

This research focuses on governance as a process and thus, the fundamental research question is: how does collaborative governance contribute to design and implement solutions to persistent social problems in order to foster human development and population health? Three distinct contextual analyzes are carried out using this new conceptual framework of governance: the first deals with global governance, the second with governance of the Quebec government, and the third with the governance of the Youth Action Plan of the Montreal Hochelaga Maisonneuve neighbourhood.

From his 20 years of work experience in evaluation, documentary research, semi-structured interviews and a questionnaire, the author identifies and assembles findings for each of the three specific governance contexts to establish collaborative governance strategic diagnoses. Several proposals are formulated to strengthen collaborative dynamic and thus, to better deal with persistent societal or wicked problems affecting population health.

Based on a qualitative approach, these strategic diagnoses formulate three major findings: (i) focus on the fundamental intentionality of well-being and population health is far from optimal; (ii) in order to preserve and consolidate democracy, we must create opportunities and means to foster interactive relational mode and to implement in an inclusive and network manner interventions by sharing information and knowledge with citizens and all stakeholders; and (iii) citizen engagement remains vital and must be revitalized to counterbalance the asymmetry of resources and capital among stakeholders.

Mots clés/Key words: *Problème sociétal persistant, santé des populations, dynamique complexe et adaptative, gouvernance collaborative / Wicked problem, population health, complex adaptive system, collaborative governance.*

Table des matières

Sommaire / Abstract	ii
Remerciements	vii
Avant-propos	vii
Introduction	1
Chapitre 1 : Problématique et objectifs	3
1.1 - Problématique de la recherche	3
Figure 1 : Cadre conceptuel des déterminants sociaux de la santé (OMS-CDSS, 2009).....	4
Figure 2 : Domaines clés de la gouvernance (Bureau d'audit national australien, site web).....	5
Figure 3 : Risques globaux mondiaux - 2016 (Forum économique mondial, site web).....	8
1.2 - La question et les objectifs de la recherche	11
Chapitre 2 : Proposition d'un cadre conceptuel de la gouvernance	14
2.1 - Le concept de gouvernance	14
2.2 - Les dynamiques complexes et adaptatives	27
Figure 4 : Les zones de complexité.....	28
2.3 - Proposition d'un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance	33
Figure 5 : Cadre conceptuel de la gouvernance.....	35
2.3.1 - Le mode relationnel.....	37
2.3.2 - Le périmètre structurel.....	39
2.3.3 - La dynamique de collaboration.....	40
2.3.4 - Le mode d'apprentissage.....	42
2.3.5 - Exemple de l'effet d'un facteur facilitant structurel: la médiation sociale.....	44
Tableau 1: Tentative de catégorisation des mondes.....	49
Chapitre 3 : Considérations méthodologiques	50
3.1 - Position épistémologique	50
3.2 - Démarche des analyses contextuelles	56
3.3 - Devis des analyses contextuelles	58
Tableau 2 : Quelques mots sur les démarches d'évaluation (inspiré de Patton, 2011).....	60
3.4 - Méthodes de collecte de données	64
3.5 - La contribution du nouveau cadre conceptuel de la gouvernance proposé	68
3.6 - Critères de rigueur : qualités des données et limites	72
3.7 - Considérations éthiques	75
Chapitre 4 : Diagnostic de la gouvernance mondiale	76
4.1 - Les <i>Objectifs de développement durable</i> : un agenda à concrétiser à l'échelle locale	76
Figure 6 : Les rhétoriques : prétentions et conséquences inattendues.....	80
Tableau 3 : Les limites planétaires.....	81
4.2 - Appréciation de la gouvernance mondiale	86
Figure 7 : Appréciation de la gouvernance mondiale.....	88
4.3 - Proposition pour rendre le régime de gouvernance plus collaboratif	91
Proposition d'amélioration 1.1 : focaliser sur la santé des populations.....	92
Chapitre 5 : Diagnostic de la gouvernance au gouvernement du Québec	93
5.1 : Analyse sommaire du budget	93
Tableau 4: Répartition des dépenses entre les grandes missions de l'État québécois.....	95
5.2 : Capacité de changement de la gouvernance au gouvernement du Québec	99
5.2.1: Une résistance au changement induit de l'environnement externe.....	101
Graphique 1 : Part du travail rémunéré en pourcentage du PNB.....	103
5.2.2 - Une résistance au changement issue de la culture de l'administration publique.....	105
5.3 - Les avancées modestes du Nouveau Management public (NMP)	108

Tableau 5 : Administration publique traditionnelle versus de type NMP	109
5.4 - Une dynamique relationnelle peu adaptative de notre régime politique.....	113
Figure 8 : Piliers de l'appareil d'État.....	115
5.5 – Appréciation de la gouvernance au gouvernement du Québec.....	118
Figure 9 : Appréciation de la gouvernance au gouvernement du Québec.....	119
5.6 - Propositions pour rendre le régime de gouvernance plus collaboratif.....	121
Proposition d'amélioration 2.1 : renforcer l'inclusion dans la médiation sociale	121
Proposition d'amélioration 2.2 : renforcer l'inclusion dans la médiation sociale	121
Proposition d'amélioration 3.1 : s'ouvrir à et développer l'apprentissage social collectif.....	125
Proposition d'amélioration 3.2 : s'ouvrir à et développer l'apprentissage social collectif.....	125
Proposition d'amélioration 4.1 : créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics.....	127
Proposition d'amélioration 4.2 : créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics.....	127
Proposition d'amélioration 4.3 : créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics.....	128
Graphique 2: Tendances du financement des organismes communautaires	131
5.7 - Faisabilité d'un nouveau régime de gouvernance au gouvernement du Québec	132
Chapitre 6 : Diagnostic d'un régime de gouvernance de la société civile : le cas du	
Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve	139
6.1 - La concertation à l'échelle du quartier ou du village	139
Tableau 6 : Le Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve	144
6.2 - Résultats de la cueillette de données.....	145
6.2.1 - Priorisation des dimensions de la gouvernance.....	146
Tableau 7 : Dimensions de la gouvernance priorisées par les participants	147
6.2.2 - Résultats découlant des questionnaires portant sur la mobilisation et l'engagement .	147
Tableau 8 : Mobilisation et engagement dans les organisations	148
Tableau 9 : Mobilisation et engagement à la concertation (LTQHM).....	151
6.2.4 - Compte rendu des entrevues semi-structurées	152
6.2.4.1 - À propos de la coordination à LTQHM.....	153
6.2.4.2 - À propos des aspects relationnels	155
6.3 - Appréciation du régime de gouvernance - plan d'action jeunesse de LTQHM.....	160
Figure 10 : Appréciation d'un régime de gouvernance d'une communauté locale	163
6.4 - Propositions pour rendre le régime de gouvernance plus collaboratif.....	164
Proposition d'amélioration 5.1 : intégrer la communication et partager les informations	164
Proposition d'amélioration 5.2: intégrer la communication et partager les informations.....	165
Proposition d'amélioration 5.3: intégrer la communication et partager les informations.....	165
Proposition d'amélioration 5.4: intégrer la communication et partager les informations.....	165
Proposition d'amélioration 5.5: intégrer la communication et partager les informations.....	165
Proposition d'amélioration 6.1 : créer une instance dédiée entièrement à la concertation	168
Proposition d'amélioration 6.2 : créer une instance dédiée entièrement à la concertation	168
Proposition d'amélioration 6.3 : créer une instance dédiée entièrement à la concertation	168
Proposition d'amélioration 1.2 : focaliser sur la santé des populations	169
Chapitre 7 – Conclusion.....	170
Tableau 10 : Sommaire des pistes d'amélioration proposées	175
Références	181
Annexe 1: Formulaire de consentement des participants.....	190
Annexe 2 : Questionnaire portant sur la mobilisation et l'engagement.....	193
Annexe 3 : Guide de l'entrevue semi-structurée.....	199

Remerciements

Je tiens à remercier ma compagne de vie et mes enfants, les membres du comité de thèse, les collègues d'études et professeurs, les nombreux collègues de travail qui m'ont influencé dans mon parcours professionnel et les participants des organismes communautaires et de l'économie sociale du quartier Hochelaga Maisonneuve, qui m'ont encouragé dans le cheminement d'analyse, de réflexion et de rédaction de ce texte. Je remercie également l'Université d'Ottawa et le gouvernement ontarien pour la bourse d'admission au programme de doctorat en santé des populations qui a permis de couvrir les frais de scolarité. La présente étude évaluative a été réalisée de façon indépendante et n'a fait l'objet d'aucun financement.

Avant-propos

Cet avant-propos met en perspective les motivations qui m'ont mené à entreprendre cette thèse de doctorat. Il permet aussi de faire ressortir le fil conducteur de la présente thèse liant la nécessité d'une gouvernance davantage collaborative aux environnements complexes et adaptatifs et aux problèmes sociétaux persistants ou « wicked problems ». J'y énonce également ma proposition de thèse qui a pour objet de mieux comprendre la gouvernance collaborative comme processus déterminant pour améliorer la santé des populations.

Après un parcours professionnel bien rempli où je me suis dédié pendant plus de 20 ans à l'évaluation et l'audit pour améliorer les pratiques de gestion, les processus d'affaires et les programmes et interventions des services publics, j'ai décidé à l'âge de 53 ans d'entreprendre des études doctorales. Je me sentais alors captif d'une inertie produite par un environnement de travail stable avec des activités professionnelles intenses. Pourtant, à

titre de directeur d'équipes d'évaluateurs et d'auditeurs, j'avais la chance d'analyser et étudier dans la pratique, divers secteurs d'activités. Pour utiliser une image, j'avais l'impression d'être mené à produire des diagnostics et des états de situation en utilisant exclusivement des techniques s'apparentant à la peinture à numéros.

La principale motivation pour entreprendre un doctorat en santé des populations et ainsi, de prendre le risque de sortir du carrousel organisé de ma carrière professionnelle, était liée au questionnement suivant : Comment insuffler plus d'adaptabilité à nos processus de gouvernance afin de favoriser la résolution de grands problèmes sociétaux persistants? Je savais qu'aucun comité exécutif ou instance de gouvernance n'allait me donner ce type de mandat. Je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas ici d'un mandat pour faire un plaidoyer borgne maintenant dans l'angle mort les mérites du processus d'évaluation supportant la gouvernance traditionnelle de type vertical qui préconise l'efficacité par la standardisation, l'organisation et l'ordre.

Je ressens toutefois pour ma profession un malaise associé au confort de la stabilité qui subtilement, induit une aversion à la prise de risque pour porter à l'attention des acteurs de gouvernance les enjeux émergents qui façonnent la qualité et nos conditions de vie. Ce malaise est également suscité par un biais associé au principal indicateur de performance des services d'enquête, d'audit et d'évaluation. Cet indicateur clé est le taux de mise en œuvre ou d'application des recommandations que les travaux des services d'évaluation émettent à la direction et aux comités exécutifs des organisations. On considère que plus le taux de mise en œuvre des recommandations est élevé, plus le processus d'évaluation (enquête, audit ou évaluation) offre une valeur ajoutée à l'organisation. Très souvent, le résultat des travaux des processus d'évaluation consiste en la documentation de constats de non-

conformité à des lois et à des règlements ou de non-application des meilleures pratiques de gestion du domaine d'intervention à l'étude permettant de maximiser la performance.

Dans ce contexte, les recommandations triviales ayant peu d'impacts systémiques significatifs, sont la plupart du temps, mises en application. Cela permet de démontrer la valeur ajoutée, d'un Vérificateur ou d'un Inspecteur général. En révisant et effectuant le suivi de nombreux états de situation et diagnostics, j'en suis arrivé à faire deux constats des plus fondamentaux :

1. Les recommandations qui ne sont pas mises en œuvre ont trait majoritairement à des aspects systémiques des organisations;
2. Trop souvent, les directions d'organisation privilégient la conformité aux lois, règlements et bonnes pratiques établies alors que dans certains cas, c'est justement cet encadrement légal, politique et de gestion qu'il faudrait modifier et remettre en cause.

Après plus de 20 ans d'expérience de travail comme expert en évaluation et gestionnaire d'équipe, j'ai réalisé les limites du processus traditionnel d'évaluation qui focalisent principalement sur le maintien de l'ordre et du statu quo des organisations et des systèmes gouvernementaux. Malgré la bonne performance du Vérificateur général d'une instance gouvernementale se situant entre 80 à 95 p. cent des recommandations appliquées sur une perspective de moyen terme, il subsiste toujours un certain pourcentage de recommandations qui ne sont jamais mises en œuvre. J'ai pu observer au cours des années que la plupart des recommandations non appliquées sont associées à des problèmes systémiques qui évoluent dans des environnements complexes et adaptatifs. Par nature, ces recommandations sont difficiles à mettre en œuvre, car elle nécessite une

volonté de changement, d'innovation et de créativité qui déstabilise forcément l'ordre établi.

À titre d'exemple, plusieurs experts de la gouvernance de la santé et des services sociaux préconisent des investissements accrus dans la prévention populationnelle de la santé. La mise en œuvre de telles recommandations tarde. Au Québec, cela fait plus de 20 ans que nous recommandons des investissements accrus en services et soins à domicile et en une offre de service ambulatoire qui sort de l'approche comptoir pour aller vers les personnes. En substance, ces recommandations valorisent économiquement autant la prévention et les soins (caring) que l'approche curative (curing).

Avec le temps, la redondance de ce type de recommandation jamais mise en œuvre finit par baliser le champ des possibles. La persistance de certains problèmes module sournoisement les attentes à leur égard les rendant à la fois normaux et endémiques. Ces problèmes sont souvent qualifiés de « wicked problem ». Nous concevons tous que la pauvreté, les inégalités sociales, économiques et de santé, la raréfaction de la biodiversité, la détérioration de la qualité générale de l'air, de l'eau et des sols ainsi que la concentration de la richesse et du pouvoir favorisant la corruption, le manque d'éthique et l'abus de pouvoir, constituent des problèmes sociétaux persistants. Mon parcours professionnel me porte à croire que nous ne pourrions pas contribuer à les résoudre avec des stratégies focalisées sur le maintien de l'ordre et du statu quo dans nos organisations.

Le « stewardship collectif » nous rend tous responsables de l'état du monde dans lequel nous vivons. Comment alors sortir de cette cristallisation rendant difficiles les actions pour atténuer ces problèmes sociétaux persistants qui, trop souvent, sont considérés comme des effets collatéraux secondaires ultimement acceptables? C'est dans cet état d'esprit que j'ai choisi le programme de doctorat en santé des populations qui me

permet d'initier une réflexion et une étude afin de mieux comprendre le processus de la gouvernance.

Le programme de doctorat en santé des populations promeut la transdisciplinarité et conçoit la santé des populations comme étant la résultante de dynamiques complexes et adaptatives où plusieurs déterminants agissent en concomitance. Ces dynamiques sont en fait des systèmes complexes et adaptatifs au sein desquels la gouvernance verticale traditionnelle de type « top – down » de nos instances gouvernementales n'arrive pas à obtenir de résultats significatifs.

L'incertitude et les controverses sont toujours présentes dans les dynamiques complexes et adaptatives liées à l'activité humaine. En observant l'état de notre monde, nous sommes en mesure de constater que l'incertitude et les controverses génèrent des problèmes sociétaux persistants. Ces problèmes ont des impacts importants sur la qualité et les conditions de vie des populations. Afin d'être en mesure de composer avec les problèmes sociétaux persistants, il m'apparaît essentiel de favoriser les débats permettant de dégager des consensus pour cheminer vers des solutions. La gouvernance peut être décrite comme le processus permettant d'orchestrer ces débats entre les diverses positions dans le but d'identifier et mettre en œuvre des actions collectives. Ce processus est éminemment politique et il permet de traduire les intentions en plans d'action et de les mettre en œuvre.

Les problèmes sociétaux persistants émergent de dynamiques complexes et adaptatives mettant en relation plusieurs déterminants qui modulent l'environnement (modes de vie, cohésion sociale, alimentation, normes sociales et habitudes de vie, polluants toxiques, états mentaux, psychologiques et physiologiques, virus et pandémie, relations de pouvoir, connaissances et preuves scientifiques, etc.). Cela exige beaucoup

d'agilité pour intervenir dans ces dynamiques complexes et adaptatives avec l'objectif d'atténuer les problèmes sociétaux persistants, car il est nécessaire de construire des consensus là où il y a de multiples controverses (Willis, 2016).

Nous interagissons en syntonisant une réalité construite et partagée qui évolue selon une dynamique planétaire intégrée en réseau. Notre monde est maintenant un « village global » qu'avait pressenti Marshall McLuhan à la fin des années 60 (McLuhan, 1967). Malgré la mondialisation, nous vivons dans un monde truffé de controverses où les faits sont assemblés différemment et sont discutables (Latour, 2014). À titre d'exemple, en ce début du 21^e siècle, nous assistons à une polarisation entre les tenants de l'économie et les tenants de la préservation de l'environnement. Cette controverse alimente la nouvelle rhétorique du développement durable qui tente de réconcilier économie et préservation de l'environnement.

En observant l'état de notre monde, il apparaît évident que des nuances parfois importantes créent des différences d'interprétation de la réalité. Ces différences alimentent les controverses forgées selon la modulation d'intérêts et de perspectives particulières ou de tonalités culturelles issues, notamment de variantes continentales, nationales et régionales ou encore, de variantes sociales, ethniques, religieuses ou identitaires.

Les grands acteurs de notre monde notamment les sociétés transnationales, les agences de presse, les instances gouvernementales, les grands penseurs et les scientifiques proposent et construisent la réalité d'un monde dynamique en changement constant où l'attention se porte principalement sur les menaces, les risques et les problèmes. Les consensus sont difficiles à dégager, car les cosmologies intégrant des valeurs, croyances et visions du monde sont multiples. La cristallisation des valeurs, croyances et vision du monde induit, trop souvent malheureusement, des comportements hégémoniques pour

faire prévaloir des termes de référence qui prennent à divers degrés, une dynamique de conquête et de guerre (religions, modes de vie, cultures, idéologies, systèmes politiques et économiques, paradigmes épistémologiques) (Mignolo, 2011).

La complexité et l'adaptabilité des dynamiques posent des défis importants à la gouvernance (Patton, 2011). Les multiples controverses et incertitudes génèrent une mosaïque de rhétoriques qui ne permettent souvent que de petites contributions dans l'action pour résoudre les problèmes sociétaux persistants. Ces problèmes sont qualifiés de « wicked problem » (Rittel & Webber, 1973; Weber & Khademian, 2008; Paquet, 2013; Willis, 2016). Je les appellerai des problèmes sociétaux persistants dans le présent texte.

À titre d'exemple, il est intéressant de noter l'évolution du nombre de publications scientifiques traitant du sujet des inégalités de santé qui est en augmentation exponentielle depuis les années 1990. Le nombre annuel de publications a atteint 1000 en l'an 2000 et il a atteint près de 6000 publications en 2014 (Bouchard, Albertini, Batista et De Montigny, 2015). Les inégalités sociales, économiques et de santé représentent un problème sociétal persistant. Ces inégalités constituent sans contredit, une préoccupation de première importance en ce début de millénaire. Sans gouvernance collaborative, il sera des plus difficile d'atténuer les inégalités sociales et de santé.

« Now is the time for researchers in this field to contribute towards collaborative efforts in identifying and evaluating the best policy approaches for undertaking the arduous task of reducing inequalities ((Bouchard, Albertini, Batista et De Montigny, 2015, p. 107).

Depuis une vingtaine d'années, des agendas de portée mondiale sont mis de l'avant pour favoriser le développement humain, le bien-être et la santé des populations. Nous pouvons nous référer notamment à l'agenda de *Objectifs du millénaire* initié en l'an 2000 et remis à l'ordre du jour sous le vocable des *Objectifs du développement durable* en 2015

(Boidin, 2015; Organisation des Nations Unies, site web). Pour établir et réaliser ces agendas, la gouvernance a été identifiée comme un déterminant structurel sur lequel nous pouvons agir en suscitant la collaboration de plusieurs parties prenantes tant à l'échelle locale, régionale, continentale que mondiale. On a donc qualifié la gouvernance de « collaborative » pour mettre en évidence la nécessité et le défi du travail d'équipe et du partenariat entre diverses parties prenantes qui mettent en commun leurs ressources pour réaliser des objectifs collectifs de développement humain.

Introduction

La présente thèse cherchera à décrire et à mieux comprendre le processus de la gouvernance collaborative. C'est en s'agençant et s'ajustant aux attributs particuliers à un contexte donné que la gouvernance peut favoriser la prise de décisions et la mise en œuvre d'actions et d'interventions qui améliorent la qualité et les conditions de vie et donc, la santé des populations.

Dans un premier temps, à partir d'une revue de littérature portant sur la gouvernance collaborative, un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance sera élaboré avec le souci de faciliter le design et les arrangements particuliers de la gouvernance à divers contextes donnés. Ce nouveau cadre conceptuel de la gouvernance veut permettre de mieux s'arrimer avec les environnements qu'ils soient ordonnés connus et prévisibles ou complexes et adaptatifs. Le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance mettra en relief les leviers et facteurs qui permettent d'agencer les régimes de gouvernance afin de composer avec les problèmes sociétaux persistants. Ce nouveau cadre conceptuel constitue une nouvelle contribution méthodologique qui se veut un outil de design pour adapter la gouvernance par des analyses contextuelles et des processus continus d'apprentissage social collectif. Le design adapté de la gouvernance permet ainsi une meilleure prise en compte des dynamiques complexes et adaptatives des acteurs et actants de l'activité humaine.

Dans un deuxième temps, à partir de ce nouveau cadre conceptuel, des démarches évaluatives seront entreprises en effectuant trois analyses contextuelles avec l'objectif d'identifier des actions modifiant les arrangements et le design du processus de gouvernance pour le rendre plus agile dans les dynamiques complexes et adaptatives qui génèrent des problèmes sociétaux persistants.

Une première analyse traitera de la dynamique de la gouvernance mondiale, une seconde analyse de la gouvernance au gouvernement du Québec et une troisième analyse de la gouvernance d'une communauté locale, soit celle du quartier montréalais d'Hochelaga Maisonneuve. Ces analyses contextuelles prendront la forme de diagnostics stratégiques de la gouvernance qui dégageront des constats et proposeront des avenues possibles pour moduler notre gouvernance afin de la rendre plus agile et efficace pour améliorer le bien-être et la santé des populations.

Chapitre 1 : Problématique et objectifs

1.1 - Problématique de la recherche

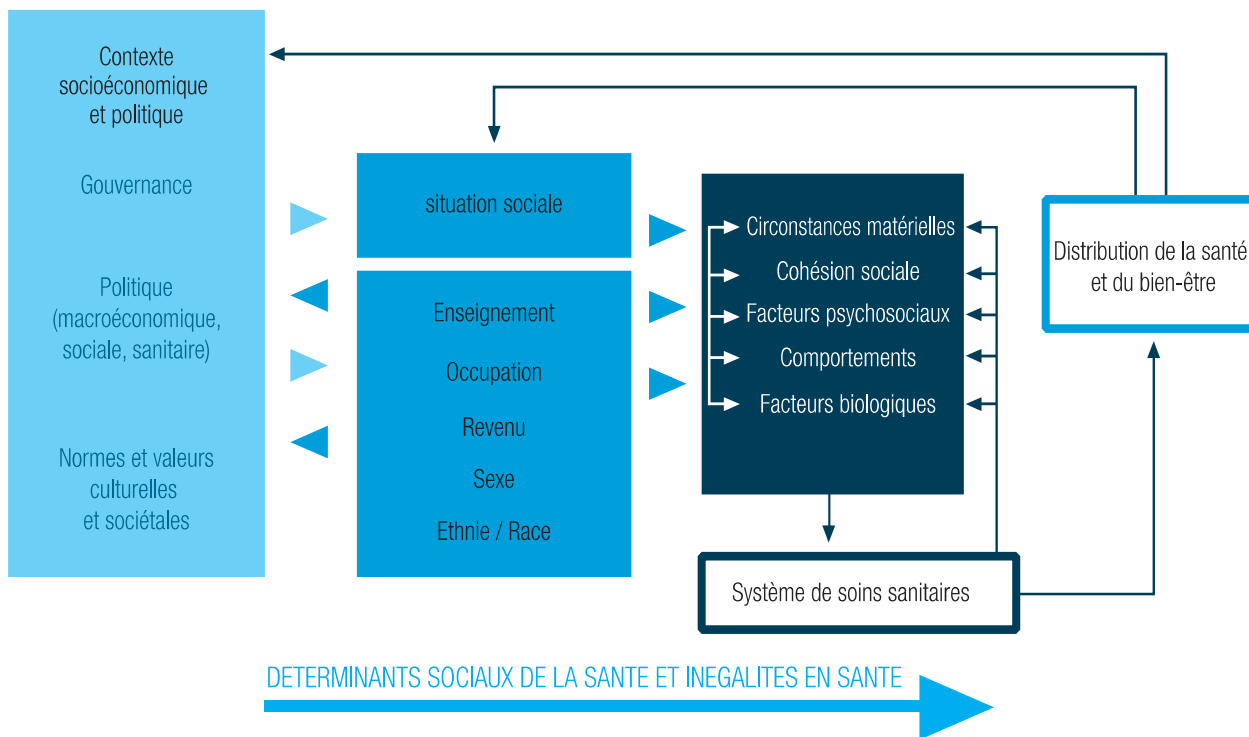
« La répartition inégale des facteurs qui nuisent à la santé n'est en aucun cas un phénomène naturel : elle résulte des effets conjugués de politiques et de programmes sociaux insuffisants, de modalités économiques injustes et de stratégies politiques mal pensées. Ensemble, les déterminants structurels et les conditions de vie au quotidien constituent les déterminants sociaux de la santé, qui sont à l'origine d'une grande part des inégalités en santé observées entre pays et dans les pays (OMS-CDSS, 2009, p.1). »

Le cadre conceptuel des déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) identifie la gouvernance comme un des déterminants structurels de la santé des populations agissant sur l'environnement social notamment par des politiques sociales et économiques (éducation, emploi, revenu, sexe, ethnie, normes, valeurs et croyances, sciences et connaissances). Ce cadre fait aussi référence à la « *distribution de la santé et du bien-être* » qui, en quelque sorte, met l'accent sur les déterminants de nature systémique (OMS-CDSS, 2009).

Si la gouvernance est un déterminant structurel de la santé des populations, c'est qu'elle permet la coordination et la mise en œuvre efficaces des processus de la prise de décision et de la mise en œuvre de plans d'action et d'intervention visant l'atteinte d'objectifs globaux et collectifs de bien-être et de développement humain. Les déterminants structurels illustrés brièvement à la figure 1 ci-dessous, conditionnent grandement notre devenir tant localement qu'au niveau mondial (OMS-CDSS, 2009). Ces déterminants agissent à l'intérieur de dynamiques complexes et adaptatives. Pour influencer ces dynamiques en mouvement, il devient essentiel de focaliser sur des objectifs et des cibles

de changement systémiques et d'établir des diagnostics tout en expérimentant dans l'action.

Figure 1 : Cadre conceptuel des déterminants sociaux de la santé (OMS-CDSS, 2009)



Source: Tiré et modifié de Solar & Irwin, 2007.

COMMISSION DES DETERMINANTS SOCIAUX DE LA SANTE | RAPPORT FINAL

Dans un monde de plus en plus globalisé et interdépendant, le défi que posent les objectifs de la santé des populations est de réduire substantiellement les inégalités sociales, économiques et de santé et d'éradiquer la pauvreté (OMS-CDSS. (2009). Une gouvernance mondiale efficace et structurée à laquelle l'ensemble des parties prenantes adhère s'avèrerait nécessaire pour favoriser le bien-être et la santé des populations.

Comme l'illustre la figure 2 ci-dessous proposée par le Bureau d'audit national australien, la gouvernance est un processus qui intègre trois grandes dimensions :

1. la performance par la réalisation d'objectifs et l'atteinte de résultats;

2. les normes, valeurs et règles communes qui régulent les relations entre les parties prenantes; et
3. les aspects interactionnels et la collaboration entre les parties prenantes.

Figure 2 : Domaines clés de la gouvernance (Bureau d'audit national australien, site web)



Ces trois grandes dimensions sont généralement acceptées par la communauté des évaluateurs et des auditeurs. De plus lors d'audit de la gouvernance, les critères clés suivants sont souvent associés à la bonne gouvernance : régulation, règle de droit, participation et démocratie, inclusion, transparence et éthique, efficacité, efficience, économie et développement durable et viable (Graham, Amos, et Plumptre, 2003). L'agencement des trois dimensions de la gouvernance peut produire divers arrangements ou designs de la gouvernance. En soi, les interrelations entre les trois grandes dimensions de la gouvernance représentent une dynamique complexe et adaptative. Quelques questions clés suffisent pour illustrer la complexité de la dynamique entre ces trois grandes

dimensions de la gouvernance. Les réponses à ces questions dépendent du contexte particulier à un régime de gouvernance :

1. Les cadres de gestion très prescriptifs avec un encadrement et une supervision serrée permettent-ils de générer la pleine valeur ajoutée de la collaboration entre les parties?
2. Jusqu'à quel point est-il viable de développer des mesures de surveillance et de contrôle s'il n'y a pas un minimum de valeurs éthiques et d'intégrité?
3. La focalisation sur la performance (atteinte d'objectifs) et la compétition sont deux tendances qui caractérisent très souvent la gouvernance actuelle. Comment concilier les vecteurs de la compétition et de la collaboration?

De fait, nous vivons dans une ère que nous pourrions qualifier de « managériale » où la dimension de la performance prend beaucoup d'ascendance. Le nouveau management public (NMP) où prédomine l'intégration de cadres logiques et la gestion axée sur les résultats conditionnent l'approche contractuelle des États nations avec leurs partenaires du marché ou de la société civile. C'est le « modus operandi » actuel des administrations publiques modernes contemporaines. Certes, les partenaires proposent et participent à l'établissement des clauses et des modalités contractuelles, mais les critères de performance et de mise en œuvre sont la plupart du temps définis par les bailleurs de fonds ou par ceux contrôlant les ressources et les leviers financiers (Chénard et Grenier, 2012; Le Texier, 2009).

À l'égard du vecteur de la compétition, selon Nadoulek (2008), les grandes controverses et les conflits internationaux de l'heure sont motivés par le contrôle et l'exploitation des ressources naturelles, technologiques et humaines (énergie, eau, sols, minerais, terres rares, informations, sécurité, main-d'œuvre, paradigmes culturels et

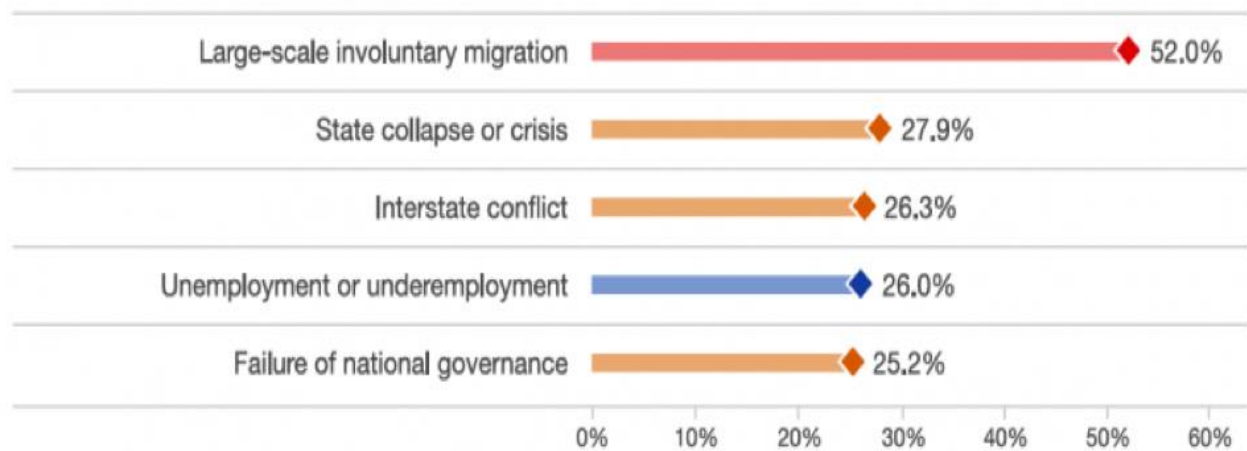
idéologiques liés au mode de vie). Comme dans le jeu de société populaire « Monopoly », l'état du monde pourrait bien s'apparenter à la période de saturation du jeu où les gagnants, soit un p. cent de la population mondiale, possèdent plus de 50 p. cent de la richesse (Billion, 2014). Selon Nadoulek, (2008), nous ne serions plus dans des situations gagnantes / gagnantes pour toutes les parties prenantes.

« Avant que nous ne prenions conscience d'approcher les limites des ressources naturelles et de nos réserves d'énergie, la concurrence était un jeu à somme non nulle : même si la guerre économique avantageait les puissants et accroissait les inégalités, les pays les moins avancés profitaient quand même de la dynamique générale de développement, ce qui était gagné par l'un n'était pas nécessairement perdu par l'autre. Aujourd'hui, avec le compte à rebours programmé des ressources naturelles, la guerre économique devient un jeu à somme nulle : ce qui est gagné par l'un est définitivement perdu pour les autres (Nadoulek, 2008, p.28). »

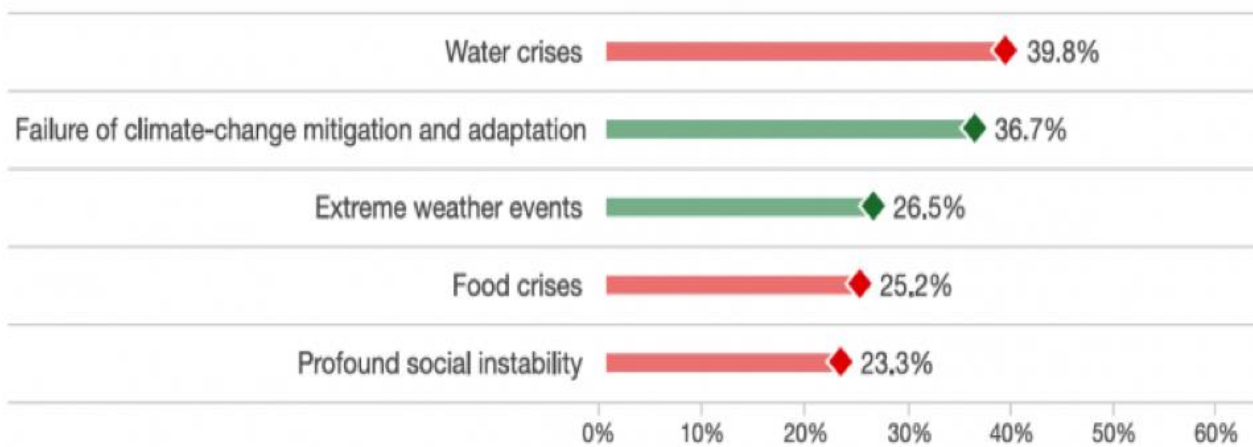
Par ailleurs, le consensus dégagé par le Forum économique mondial à l'égard des risques globaux confrontant l'humanité en 2016 est fort évocateur. Il ressort de l'examen de la figure 3 ci-dessous que les événements contingents qui peuvent affecter la qualité de vie, le bien-être et la santé des populations concernent tous des dynamiques complexes et adaptatives liées à l'activité humaine. Cette analyse sur les risques globaux en 2016 dépeint l'appréhension généralisée des 750 experts consultés d'un risque d'échec non négligeable de la gouvernance mondiale sur plusieurs dimensions essentielles du développement humain. Est-il possible de changer les règles du jeu? Actuellement, ces règles créent notamment des situations d'inégalités sociales et de santé et la dégradation de la biosphère (Forum économique mondial, site web). En ce début de nouveau millénaire, nous sommes confrontés à une gestion globale et intégrée des risques affectant l'ensemble de la biosphère et sans une gouvernance collaborative davantage inclusive et participative, nous n'arriverons pas à mitiger ces risques globaux menaçant l'Humanité (Gallaz et al., 2017).

Figure 3 : Risques globaux mondiaux - 2016 (Forum économique mondial, site web).

For the next 18 months



For the next 10 years



Avec un rythme accéléré des changements et l'instantanéité de la circulation de l'information à l'ère du Web (Rosa et Renault, 2010), nous pouvons nous demander si nos régimes de gouvernance actuels ont l'agilité nécessaire pour concilier les impératifs de l'ordre et de l'organisation structurée avec les besoins de changement et d'innovation nécessaires pour composer avec les problèmes sociétaux persistants affectant la qualité et les conditions de vie des populations. Nos institutions ont-elles l'agilité pour faire les ajustements systémiques et suivre ce rythme accéléré de changement? Le défi de dosage

entre l'ordre et l'innovation passe par un processus d'expérimentation qui permet l'apprentissage et l'adaptation. Kerivel (2015) doute que nous puissions vraiment expérimenter avec une gouvernance verticale de type « top down » friande de cadres logiques.

L'objectif de l'expérimentation est la généralisation, même si bien souvent le programme politique empêche ne serait-ce que la reproductibilité nécessaire à l'appropriation des démarches. Mais, si la généralisation passe par l'imposition des objectifs opérationnels, des moyens précis de mise en œuvre, d'une temporalité et de catégories, ces directives donneront-elles aux acteurs la possibilité d'expérimenter et de vivre les expériences nécessaires à l'évolution des situations ? C'est la question que nous pouvons encore nous poser (Kerivel, 2015, p.98).

Le design des régimes de gouvernance pour calibrer ce dosage délicat entre les besoins d'ordre et d'organisation et les nécessités de réforme et d'innovation semble être des plus difficiles. Comment pouvons-nous réformer nos modes de gouvernance pour les rendre plus agiles, créatifs et adaptatifs? Est-il possible d'établir des positions, de prendre des décisions, de réguler les actions en s'auto évaluant constamment et en s'assurant de la collaboration des citoyens, des corporations privées et des diverses instances gouvernementales? Ne s'agit-il pas là de la mission de concertation dévolue à nos gouvernements démocratiques? L'état de notre monde actuel peut nous porter à croire que sans participation et collaboration des principales parties prenantes, nous nous retrouvons souvent devant une gouvernance de type verticale et autocratique qui représente les intérêts d'une élite minoritaire.

Actuellement, les mesures d'austérité gouvernementales tentent de colmater les déficits comptables des gouvernements liés à leur capacité financière forcément limitée. Nous pouvons nous demander si nos déficits sociétaux sont seulement financiers. Peut-être sont-ils aussi des déficits liés aux manques de participation, de collaboration, de solidarité

et de partage. Une dynamique de collaboration pour concrétiser les *Objectifs de développement durable* apparaît de plus en plus nécessaire. Pour concrétiser cet agenda mondial ambitieux, il devient nécessaire d'agir de façon systémique pour modifier la dynamique d'ensemble des déterminants sociaux de la santé. Actuellement, les gouvernements et leur administration publique nous apparaissent souvent figés et bureaucratiques issus de régimes conçus il y a quelques siècles démontrant aujourd'hui, une capacité d'adaptation limitée. Plusieurs experts de l'administration publique ont fait le constat du manque d'agilité de la gouvernance gouvernementale et il semble que nous devions repenser la coordination et la mise en œuvre collectives. Le nouveau management public (NMP) devra s'ouvrir pour devenir davantage inclusif dans des arrangements et designs de gouvernance suscitant le travail d'équipe et la collaboration (Osborne 2006; Paquet 2011; Bourgon 2011; Steurer 2013).

Dans le cadre de l'agenda 2015-2030 des *Objectifs de développement durable*, les États nations ont-ils les leviers nécessaires, tant à l'échelle locale, régionale, continentale que mondiale, pour entreprendre des changements structurels significatifs visant de meilleures conditions de vie? Les différentes parties prenantes tant locales, régionales, nationales qu'internationales se sentent-elles liées et engagées à réaliser les 17 *Objectifs de développement durable*? Quels progrès aurons-nous réalisés d'ici 2030? Y a-t-il une mobilisation soutenue pour réaliser ces objectifs? Toutes ces questions sont pertinentes pour mieux comprendre et amorcer une réflexion sur les dynamiques particulières de la gouvernance. Certes, la présente thèse n'apportera pas toutes les réponses à ces questions, mais elle vise à contribuer à une meilleure compréhension des « comment » le processus de la gouvernance peut mieux supporter la réalisation des *Objectifs de développement durable* qui nous interpellent tous.

1.2 – La question et les objectifs de la recherche

De façon générale, nous attribuons aux principes de saine gouvernance une influence notable positive pour contribuer à résoudre les problématiques caractérisées par des dynamiques complexes et adaptatives. À titre d'exemple, la saine gouvernance permet de limiter la corruption et d'induire une meilleure qualité de vie aux populations (Judge, McNatt & Xu, 2011; Holmberg, Rothstein & Nasiritousi, 2009). La gouvernance serait donc un processus qui permet de mettre en œuvre des solutions de mitigation des risques menaçant la qualité de vie, le bien-être et la santé des populations. Toutefois, la gouvernance n'arrive pas en pratique à résoudre les grands problèmes sociétaux persistants tant à l'échelle mondiale qu'à celle des collectivités locales. Le succès mitigé de la gouvernance pour résoudre ces problématiques persistantes constitue le questionnement fondamental de la présente thèse.

La thèse s'intéresse à la gouvernance en tant que processus et ainsi, la question fondamentale est la suivante : comment la gouvernance collaborative peut-elle mieux contribuer à concevoir et mettre en œuvre des solutions pour favoriser le développement humain et la santé des populations? À partir d'une revue de littérature portant sur la gouvernance collaborative, j'élaborerai un cadre conceptuel utile pour analyser et évaluer les régimes de gouvernance et y induire autant que possible la collaboration. Ce nouveau cadre sera par la suite utilisé pour effectuer trois analyses contextuelles : une première portant sur le contexte mondial, une seconde sur le contexte particulier du gouvernement du Québec et une troisième sur le contexte de la communauté locale du quartier Hochelaga Maisonneuve de la ville de Montréal. Par cette démarche évaluative, je tenterai de répondre aux questions suivantes:

- Comment agencer et moduler les régimes de gouvernance collaborative en fonction du contexte et de la dynamique des acteurs pour mieux composer avec les problèmes sociétaux persistants?
- Comment les parties prenantes de la communauté locale mobilisées à la mise en œuvre d'un plan d'action commun perçoivent-elles leur gouvernance collaborative?
- Quels sont les éléments particuliers du contexte sur lesquels nous pourrions agir pour favoriser une meilleure gouvernance collaborative au gouvernement du Québec et dans la communauté locale du quartier Hochelaga Maisonneuve?

La démarche évaluative présentée dans cette thèse focalisera sur le processus de gouvernance en y faisant ressortir son apport pour canaliser des actions et des interventions collectives agissant sur les vecteurs clés des dynamiques complexes et adaptatives de l'activité humaine. Dans plusieurs de ses facettes, la gouvernance représente un art de la mise en œuvre, car elle doit permettre la médiation entre plusieurs controverses et perspectives qui se confrontent (Stewart 1998). L'art de la mise en œuvre et de l'agir est forcément une démarche expérimentale où la rationalité est limitée. Nos régimes de gouvernance doivent composer notamment avec les forces brutes de l'instinct, des émotions, des intérêts et des croyances.

Cette thèse présentera des diagnostics stratégiques (Marmuse 1999) établis à partir d'une démarche évaluative cherchant à décrire et mieux comprendre des régimes de gouvernance propres à des contextes donnés. Cette démarche évaluative utilise les attributs contextuels pour apprécier comment un régime de gouvernance peut mieux répondre aux défis des missions organisationnelles ou sociétales, tout en le situant dans les dynamiques de l'interdépendance et de la mondialisation.

Les objectifs de la recherche sont de :

1. Proposer un nouveau cadre conceptuel générique de la gouvernance qui précise les différents attributs contextuels et les facteurs facilitant la collaboration;
2. Évaluer et cerner les principaux attributs de la gouvernance mondiale en y illustrant les grands traits et défis;
3. Évaluer et cerner les principaux attributs contextuels de la gouvernance au gouvernement du Québec à l'égard de l'amélioration de la santé des populations et y proposer des pistes d'amélioration;
4. Évaluer et cerner les principaux attributs contextuels de la gouvernance d'une communauté locale à l'égard de l'amélioration de la santé de sa population et y proposer des pistes d'amélioration. Cette analyse contextuelle rendra compte de la perspective des acteurs du quartier Hochelaga Maisonneuve sur la gouvernance collaborative liée à la mise en œuvre du plan d'action visant l'amélioration de la santé de sa population jeunesse.

Chapitre 2 : Proposition d'un cadre conceptuel de la gouvernance

À partir d'une revue de la littérature, le présent chapitre a les objectifs suivants : 1) préciser le concept de gouvernance, 2) préciser les caractéristiques des dynamiques complexes et adaptatives et des problèmes sociétaux persistants; et 3) élaborer un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance qui précise les principaux attributs contextuels et les facteurs facilitants servant à la moduler pour mieux composer avec l'incertitude et la complexité.

2.1 – Le concept de gouvernance

La gouvernance est un concept polysémique qui se module selon une variété de perspectives et de contextes. C'est fort probablement la raison pour laquelle il y a autant de publications traitant de gouvernance depuis les trente dernières années. La gouvernance s'apparente à un processus caméléon empruntant à l'art autant qu'à la science. La citation ci-dessous montre la progression du nombre de publications traitant de la gouvernance.

« La notion n'est véritablement popularisée qu'au milieu des années 1990 par la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale. Depuis lors, la multiplication des revues universitaires dédiées à la notion de gouvernance l'a élevée au rang de concept phare de l'intelligence du gouvernement des hommes et de l'administration des choses (citons : Governance : An International Journal of Policy and Administration (1988), Corporate governance : An International Review (1992), Corporate Governance Advisor (1992), Journal of Corporate Finance : Contracting, Governance and Organization (1994), Global Governance : A Review of Multilateralism and International Institutions (1995), Economics of governance (2000), The Corporate Governance Law Review (2005), Journal of Administration & Governance (2006), Journal of business systems, governance and ethics (2006), Living Reviews in European Governance (2006), Environmental Policy and Governance (2009).) Du XIIIe au XXe siècle, le catalogue de la British Library

propose quatre exemplaires contenant le terme “governance” dans leur titre ; du début du XXe siècle à l’année 1960 ce résultat s’élève à trente-cinq ; puis à un tout petit peu plus de deux cents entre 1961 et 1990 ; à environ mille cinq cents entre 1991 et 2000 ; enfin à un peu plus de trois mille trois cents entre 2001 et 2009 (pour comparaison, le nombre d’ouvrages comprenant le terme “government” dans leur titre se monte à plus de dix mille quatre cents du XIIIe au XXe siècle, presque treize mille de 1900 à 1960, pas loin de seize mille de 1961 à 1990, environ six-mille huit cents de 1991 à 2000 et pas loin de trois mille huit cents depuis 2001. La librairie compte, pour l’année 2008, près de deux cents titres comportant le terme “government” et près de trois cents portant le terme “governance” (Le Texier, 2009). »

Dans le monde occidental et donc, aussi au Québec, le concept de la gouvernance a ressurgi dans le vocabulaire contemporain à la fin de la décennie 80. Dans la sphère privée, on a préféré utiliser le terme « *gouvernance d’entreprise* » pour traduire la réalité de « *gouvernement d’entreprise* ». À partir des années 1985, initié sous les régimes Thatcher au Royaume-Uni et Reagan aux États-Unis, le vocabulaire d’affaires de l’entreprise privée a envahi tous les esprits de la sphère publique. Le management et la gestion axée sur les résultats viennent alors ébranler la focalisation traditionnelle des bureaucraties sur les processus et les grandes valeurs et droits universels. Le Texier, (2009) évoque très bien l’ascendance que prend depuis 1985 le management dans la sphère publique :

Depuis une vingtaine d’années, la gouvernance orchestre le dialogue noué entre les deux conceptions devenues cardinales de la conduite des hommes : les gouvernementalités régaliennes et managériales. Si la pensée gestionnaire a pu se nourrir des préceptes capitalistes et de l’expérience étatique, elle semble aujourd’hui constituer un entendement autonome ; elle semble même suffisamment structurée pour influencer sur les manières de penser la direction de tous les types de groupements humains, y compris le gouvernement de soi. Planification, organisation, direction, contrôle, comptabilité : ces fondements de l’esprit gestionnaire structurent nos conceptions de l’action humaine. Ce qui ne signifie pas la disparition de ces autres référentiels que sont par exemple l’autorité, la démocratie, la légitimité, les droits humains, la justice, l’égalité ou encore

l'honnêteté ; mais la soumission de leur pratique à un calcul de coûts, à un contexte contractuel et à un rapport de force entre groupes d'intérêt. De manière similaire, ni l'État, ni l'Église, ni la famille, ni le syndicat ne disparaissent ; mais ils sont dans une large mesure réfléchis, réformés et gouvernés selon les principes d'efficacité, d'ouverture, de transparence, de participation, de consensus et de flexibilité propres aux théories contemporaines du management (Le Texier, 2009).

Côté et al. (2011) ont rassemblé dans un livre plusieurs textes faisant des analyses contextuelles de la gouvernance dans l'administration publique pour en faire ressortir ses multiples reliefs : ses divers modes, ses approches ou outils et ses aspects culturels. La gouvernance a interpellé particulièrement la sphère gouvernementale qui s'est grandement inspirée de l'entreprise privée pour élaborer le nouveau management public (NMP) où l'efficacité est traduite en objectifs mesurables ciblés à l'intérieur d'une gestion axée sur les résultats. Pour le secteur privé, l'assertion « gestion axée sur les résultats » représente un pléonasme, car par définition la gestion se doit de produire des résultats.

Pour faciliter ce changement de paradigme dans l'administration publique, il a fallu intégrer « la gestion axée sur les résultats » dans la culture bureaucratique fortement ancrée sur la conformité aux lois, règlements, politiques, procédures et processus. Au gouvernement du Québec par exemple, afin de favoriser le changement de paradigme d'une administration publique bureaucratique vers le nouveau management public (NMP), on a intégré ses composantes, notamment la gestion axée sur les résultats dans la *Loi sur l'administration publique* sanctionnée en mai 2000 (Conseil du trésor du Québec, site web) et cela, après quelques projets pilotes faits auprès de ce que l'on a appelé des « unités autonomes de services » ou des agences (Laurin & Quenneville, 2012). Avec le NMP, l'approche contractuelle avec des tiers s'est multipliée notamment sous la forme de partenariat public privé (PPP). Ces formes hybrides de gestion qui intègrent des

composantes des sphères publiques, privées et de la société civile (organismes communautaires et de l'économie sociale) ont donné lieu à ce que nous appelons maintenant la gouvernance publique et a stimulé grandement les marchés publics.

« La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. Ces relations peuvent être de différentes natures : des relations d'autorité – autorité émanant de l'État, mais également du marché en application de dispositions contractuelles –, des relations d'influence et de persuasion, de contraintes, de coercition et de manipulation (Rigaud, 2012, p.1). »

Il y a deux éléments importants dans cette définition. Premièrement, elle focalise sur les relations de pouvoir de toute nature (influence, persuasion, contrainte, coercition, manipulation). Deuxièmement, la gouvernance est qualifiée de « publique » et s'applique dans le domaine du bien public et collectif. En effet dans ce modèle, le gouvernement, préserve un rôle d'autorité et de leadership. Paradoxalement, ce vocable serait devenu à la mode d'abord pour traduire la réalité du gouvernement d'entreprise pour lequel on a préféré lui substituer le vocable « en vogue » de « gouvernance » parce qu'il apparaissait plus acceptable aux acteurs du marché convertis au néolibéralisme cherchant à réduire l'interventionnisme gouvernemental. Le concept de gouvernance pourrait bien être un nouveau champ référentiel issu de l'influence significative de l'idéologie économique néolibérale pour traduire autrement l'idée de gouvernement. La notion de gouvernance mettrait l'emphase sur la gouvernementalité managériale (Le Texier, 2009). De plus, la gouvernance est la plupart du temps, qualifiée. Elle est publique, collaborative, participative, corporative, délibérative, technologique. Puisque l'activité humaine a une composante politique qui est toujours mise en lien avec le bien commun, il nous apparaît difficile de dissocier la gouvernance de sa dimension publique et collective.

Ansell et Gash, (2008) ont proposé un cadre des contingences de succès de la gouvernance collaborative à partir d'une méta-analyse de la littérature relatant 137 études de cas. Ces chercheurs ont délimité leur méta-analyse avec le critère qu'il fallait avoir la présence de la sphère publique, soit une composante ou une agence du secteur public, y jouant le rôle de catalyseur et d'animateur. Voici leur définition de la gouvernance collaborative:

« A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (Ansell & Gash, 2008, p.544). »

Cette définition a les six implications suivantes : 1) une instance publique initie le processus; 2) des participants proviennent des sphères publiques, privées et/ou de la société civile; 3) les participants prennent collectivement les décisions; 4) le processus de gouvernance est formalisé avec des rencontres collectives périodiques; 5) le processus vise à prendre des décisions par consensus et enfin, 6) il est focalisé sur des politiques publiques ou sur l'administration publique et la prestation de biens et services publics. Bien que cela soit implicite, la gouvernance veut contribuer collectivement à agir sur, créer ou modifier une situation donnée souvent perçue comme un problème du domaine public. Finalement, la gouvernance est une série d'arrangements permettant aux multiples parties prenantes de décider et d'agir collectivement.

La perspective d'Ansell et Gash (2008), repose sur l'idée maîtresse qu'un leadership du secteur public est nécessaire pour coordonner le processus de gouvernance. Pour eux, ce sont des instances gouvernementales qui conçoivent les arrangements pour mobiliser et faire participer les diverses parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions à des problématiques sociales (santé, éducation, environnement, milieux de vie

naturels, etc.). Ces chercheurs ont dégagé les dix propositions suivantes s'adressant principalement aux instigateurs publics « du design » de la gouvernance collaborative afin d'en favoriser le succès :

1. En présence d'asymétries de pouvoir importantes entre les parties prenantes limitant la collaboration de certaines, une stratégie « d'empowerment » et de représentation des parties prenantes désavantagées et plus faibles est nécessaire;
2. Si les parties prenantes peuvent atteindre leurs objectifs unilatéralement, alors la gouvernance collaborative ne fonctionnera que dans la mesure où ces parties prenantes perçoivent qu'elles sont grandement interdépendantes;
3. Si l'exclusivité du forum est conditionnelle pour assurer l'interdépendance, l'initiateur du processus de collaboration doit garantir que les autres instances ou forums (législateurs ou l'exécutif) vont respecter et accueillir les résultats du processus de collaboration;
4. S'il y a un historique de conflits entre les parties prenantes, la gouvernance collaborative risque de ne pas réussir à moins qu'il y ait entre elles un fort degré d'interdépendance ou que des actions soient entreprises pour remédier aux bas niveaux de confiance et de capital social;
5. Lorsque le climat de confiance est bas et qu'il y a des situations conflictuelles, la gouvernance collaborative peut réussir si les parties prenantes ont un incitatif à participer et s'il y a la présence d'un animateur ou médiateur indépendant avec la capacité de développer la confiance et d'assurer l'intégrité procédurale;
6. Dans le cas d'une distribution du pouvoir asymétrique ou d'un faible intérêt de participation, alors la gouvernance collaborative aura besoin d'un leader fort, significatif et charismatique jouissant de la crédibilité de la communauté;

7. S'il y a un historique de conflit, alors les parties prenantes devront accorder du temps pour construire la confiance. S'ils ne souhaitent pas investir les efforts et les ressources en ce sens, ils ne devraient pas mettre en place un processus de collaboration;
8. Même si la gouvernance collaborative est prescrite, l'adhésion au processus est essentielle à la collaboration;
9. La gouvernance collaborative est particulièrement propice aux situations requérant une coopération continue;
10. S'il y a un historique important de conflit et que des efforts soutenus de construction d'un climat de confiance sont nécessaires, il sera alors crucial d'obtenir de petits gains ou résultats rapidement. Si on ne pense pas pouvoir obtenir ces petits gains, il vaudrait mieux ne pas entreprendre de processus collaboratif.

La perspective d'Ansell et Gash sur la gouvernance collaborative cadre bien avec le nouveau management public (NMP) où l'État sollicite le partenariat notamment via la contractualisation avec les secteurs privés et la société civile. Nous pourrions aisément considérer les 10 propositions d'Ansell et Gash, (2008) comme des propositions favorisant la formation et le maintien d'ententes de partenariat entre les secteurs public, privé et de la société civile.

Emerson, Nabatchi et Balog (2012), ont également fait une synthèse exhaustive des cadres conceptuels de la gouvernance afin d'en concevoir un, le plus générique possible, qui intégrerait l'ensemble des perspectives. Ces chercheurs proposent la définition suivante de la gouvernance collaborative :

« We define collaborative governance broadly as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of agencies, levels of government, and/or the public, private and civic

spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished (p.2). »

Cette définition est moins restrictive que celle d'Ansell et Gash, (2008), en ce sens qu'elle ouvre à la possibilité qu'un régime de gouvernance soit initié par des parties prenantes à l'extérieur de la sphère publique. On cherche un terrain neutre à la jonction des instances et des structures qu'elles soient du secteur public, privé ou de la société civile. On cherche à mettre en œuvre un projet public et collectif de nature multisectorielle et désenclavée. Ces chercheurs ont émis les dix propositions suivantes qui favoriseraient la collaboration entre les parties :

1. Un ou plusieurs facteurs incitatifs tels que le leadership, l'interdépendance, des attentes de résultats favorables ou l'incertitude sont nécessaires pour initier un régime de gouvernance collaborative. Plus il y a de facteurs incitatifs reconnus par les parties prenantes, plus il sera facile d'initier un régime de gouvernance collaborative;
2. Les principes d'engagement sont générés et soutenus par des processus interactifs de découvertes, de définition, de délibération et de traduction de la réalité. L'efficacité des principes d'engagement est déterminée en partie, par la qualité de ces processus interactifs;
3. Des interactions répétées des principes d'engagement faciliteront la confiance, la compréhension commune, la légitimité interne et permettront de générer une motivation partagée et soutenue;
4. Une fois générée, la motivation partagée augmentera et soutiendra les principes d'engagement et vice et versa;

5. Les principes d'engagement et la motivation partagée stimuleront le développement d'arrangements institutionnels, de leadership, de connaissances et de mise en commun de ressources et ainsi, génèreront la capacité soutenue d'actions;
6. Les leviers de capacité à l'action commune sont déterminés par la raison d'être du régime de gouvernance, la vision et les théories partagées et les attentes de résultats;
7. L'étendue et la qualité de la dynamique de collaboration dépendent des interactions efficaces et soutenues à l'égard des principes d'engagement, de la motivation partagée et de la capacité commune d'action;
8. Les actions de collaboration ont plus de chances d'être mises en œuvre si : (i) une théorie partagée de l'action est explicitement identifiée par les parties prenantes; (ii) la dynamique collaborative permet de générer la capacité d'action commune nécessaire;
9. Les impacts résultant des actions collaboratives ont plus de chances d'atteindre les cibles de résultats avec le moins d'effets négatifs non désirés quand elles sont initiées par une théorie partagée de l'action déployée dans des dynamiques collaboratives;
10. Le régime de gouvernance collaborative perdurera dans le temps lorsqu'il s'adapte à la nature et au niveau d'impacts résultant des actions communes.

Les dix propositions d'Emerson, Nabatchi et Balog, (2012), permettent de créer une cohésion dans le groupe de parties prenantes qui se mobilisent pour former une dynamique de collaboration ou de travail d'équipe au sein de laquelle il y a un partage de la vision, des principes, des objectifs, des règles et des ressources. Il est intéressant de noter la perspective de continuité d'un régime de gouvernance lié à son adaptabilité selon les réponses et la dynamique complexe et adaptative du domaine, champ ou problème sociétal persistant visé. Cette continuité maintient l'engagement et la mobilisation des parties prenantes au régime de gouvernance qui permet les interactions et l'expérimentation dans

les dynamiques particulières, complexes, adaptatives liées à un problème sociétal persistant. De plus, le modèle d'Emerson, Nabatchi et Balog, (2012), permet de prendre en compte les diverses perspectives des parties prenantes. À titre d'exemple, le mouvement communautaire de la société civile peut se concevoir comme instigateur de régimes de gouvernance au même titre que le secteur public. Les diverses tables de concertation présentes dans les communautés locales illustrent la capacité initiatrice d'initiatives indépendantes des pouvoirs publics.

La collaboration devient l'enjeu fondamental lorsqu'il y a la présence de plusieurs acteurs au sein d'un régime de la gouvernance. Lencioni, (2002) abonde dans le même sens qu'Emerson, Nabatchi et Balog, (2012). Il a identifié les cinq défis suivants de tout travail d'équipe ou de dynamique collaborative s'appliquant également à un régime de gouvernance collaborative :

1. Son modèle est construit sur une pyramide dont la base repose sur la confiance. On parle ici de confiance relationnelle entre les parties prenantes et cette confiance de premier niveau permettra de construire également la confiance contractuelle ou de système. Cette confiance relationnelle réside dans l'acceptation à montrer ses vulnérabilités en étant sincère et transparent. Les parties prenantes apprennent alors à se reconnaître dans l'autre, comme deux personnes qui reconnaissent leur humanité.
2. Puis, le deuxième défi au travail d'équipe réside dans l'acceptation de débattre et délibérer en mettant de côté la trop grande bienséance du « politically correct ». À travers le débat interactif, les parties prenantes délibèrent et échangent sur leurs valeurs, croyances et idéologies, mettent en commun leurs connaissances et savoirs et finissent par dégager des lignes d'action et des consensus pour atteindre leurs objectifs communs.

3. En troisième lieu, les parties prenantes s'engageront à la mise en commun d'efforts et de ressources. S'il y a de la confiance et de réels débats, cela suscitera et raffermira l'engagement et la mobilisation, véritable carburant de la capacité commune d'action.
4. Et ainsi en quatrième lieu, cela favorisera la responsabilisation qui fera en sorte que toutes les parties prenantes se sentiront solidaires pour atteindre les résultats.
5. Finalement, l'équipe des parties prenantes focalisera et maintiendra le cap sur les résultats à atteindre.

Le modèle des principaux leviers du travail d'équipe de Lencioni, (2002) et le cadre conceptuel d'Emerson, Nabatchi et Balog (2012) permettent d'établir un diagnostic sur la cohésion et la collaboration entre les parties ou membres d'une équipe ou encore d'un réseau ou d'un régime de gouvernance.

Notons que tant Ansell et Gash, 2008; Emerson, Nabatchi et Balog, 2012; et Lencioni, 2002; n'ont pas mis en relief les relations de pouvoir pourtant fondamentales dans toute dynamique collective outre le fait qu'Ansell et Gash reconnaissent au secteur public le rôle d'instigateur des régimes de gouvernance. De plus, ces auteurs font mention de l'importance des attributs contextuels sans pour autant mettre l'emphase sur le fait que les régimes de gouvernance auront à se moduler et s'adapter continuellement à ces contextes pour être en mesure d'optimiser leur valeur ajoutée et leur contribution pour résoudre des problèmes sociétaux persistants. Paquet, (2011) et Weber et Khademian, (2008) ont quant à eux mis en évidence l'importance de prendre en compte les dynamiques complexes et adaptatives créant des problèmes sociétaux persistants.

Paquet (2011) a proposé un cadre conceptuel de la gouvernance collaborative qui est succinctement résumé dans les prochaines pages. Cet auteur insiste sur la résistance pour sortir de la gouvernance qu'il appelle grande « G ». Cette gouvernance grande « G » est sous

la tutelle d'une autorité hiérarchique qui décide souvent à distance des forums délibératifs. Cela apparaît naturel de confier le pilotage à un leader ou à un groupe d'acteurs de gouverne si nous concevons la gouvernance comme un processus de prise de décision, de pilotage et de régulation des interactions dans une organisation ou au sein d'un réseau d'acteurs, d'actants et de parties prenantes, car il n'y a pas une très grande tradition de prise de décision collective.

Par exemple, cette autorité centralisée accepte difficilement de partager le pouvoir institutionnalisé dans les structures de l'administration publique et malgré la consultation et les bases consensuelles dégagées, le processus de gouvernance demeurerait une instance assujettie à l'aval de cette autorité souvent gouvernementale. Que l'on parle d'un flux décisionnel descendant (Top Down) ou ascendant (Bottom Up), nous nous en remettons ultimement à la tête pour décider. Ce mouvement qui donne l'ascendance aux élites possédant l'autorité est persistant et le modèle horizontal de la prise de décision en cercle ou de la gouvernance petite « g » apparaît toujours comme un idéal difficile à atteindre compte tenu de la prédominance du paradigme de l'autorité davantage unidirectionnel et centralisé par rapport au paradigme d'une autorité partagée par des processus relationnels interactifs et décentralisés (Paquet, 2011).

Cette résistance est fortement ancrée et autant les élites que les citoyens ordinaires maintiennent ces schèmes relationnels cristallisés sur une gouvernance de type grande « G ». De plus, des frontières, cloisons ou silos difficilement franchissables limitent les approches intersectorielles dans l'administration publique (Kettl, 2006).

Malgré la prédominance de la gouvernance grande « G » courante dans l'administration publique, les participants à des forums hybrides (public, privé et société civile), faute de trancher et de prendre les décisions formellement, ont tout de même la

possibilité d'influencer en collaborant au processus de gouvernance. Cette capacité d'influence est difficilement codifiable formellement et elle s'inscrit dans le relationnel et la légitimité non formalisée. Certains font quelquefois référence à des conciliabules du domaine de l'informel (Roy, Sénécal et Desroches, 2015). Cette dynamique informelle de la décision ne fait pas l'objet de beaucoup d'études. Il se pourrait bien que la résultante en soit une métagouvernance de style petite « g » informelle et donc difficile à appréhender où les impératifs contextuels font en sorte que selon les circonstances, des sous-ensembles des sphères publiques, privées et de la société civile se partagent l'ascendance décisionnelle dont le résultat est par la suite, avalisé par la structure gouvernementale. Un degré de collaboration est possible avec une approche autoritaire du style Top Down, mais elle se concilie difficilement dans un contexte large et multisectoriel (Bedwell et al. 2012).

Selon Paquet (2011), le monde est à la fois globalisé et fragmenté. Puisque « *les ressources, le pouvoir, l'information et les connaissances sont distribués entre plusieurs mains, personne ne peut plus imposer autocratiquement sa gouverne (p.47)* ». Pour Paquet (2011), la gouvernance comporte plusieurs dimensions et elle est d'abord un processus de coordination et de collaboration en évolution continue, elle prend en compte diverses composantes du système socio-politico-économique et certaines réalités incontournables notamment, un monde polycentrique. Enfin, elle est issue de la complexité et nécessite une nouvelle façon de penser qui doit composer avec l'incertitude où l'adaptabilité et l'expérimentation se doivent d'être soutenues.

Les concepts leviers identifiés par Paquet pour appréhender les processus de gouvernance sont les suivants : 1) les interactions qui aujourd'hui, sont de plus en plus interactives plutôt qu'unidirectionnelles, 2) les réseaux qui permettent l'assemblage d'actants et de parties prenantes de toute nature dans un système d'interactions

organisées, 3) la collaboration qui peut se créer spontanément selon les controverses et les situations, 4) la réflexivité qui permet une discussion réflexive avec les actions mises en œuvre au cours d'expérimentations continues sur le terrain (apprentissage social), 5) un « stewardship » collectif qui découle d'une responsabilisation inclusive créant une gouvernance de style petite « g » où toutes les parties prenantes collaborent à inventer les solutions et 6) le design qui invente de nouveaux arrangements pour faire face aux problématiques complexes et adaptatives.

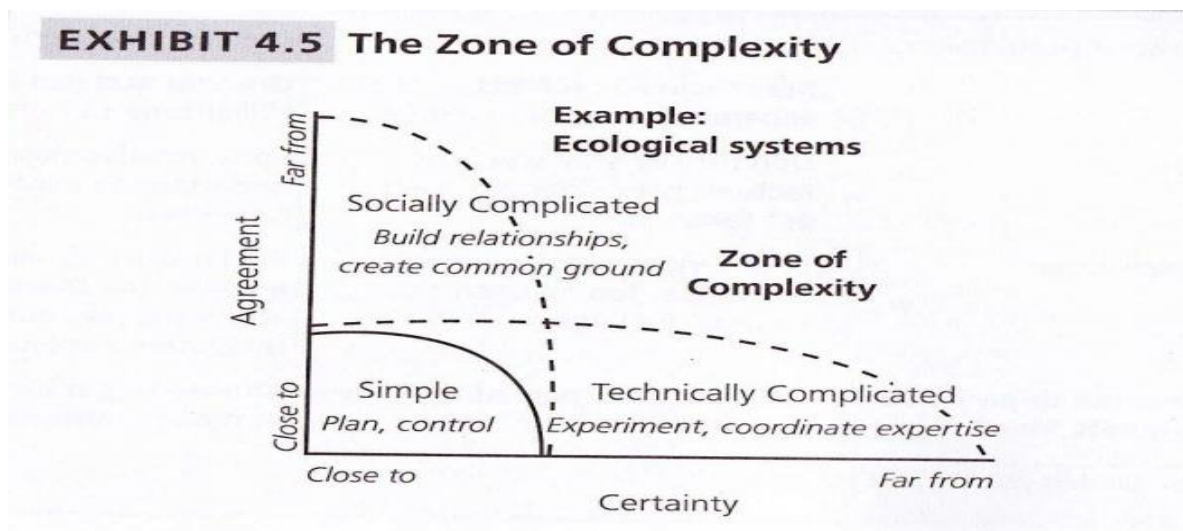
Paquet (2011) a identifié la dynamique verticale de l'autorité comme étant un frein à la collaboration. La gouvernance de type grande « G » ne permettrait pas de composer avec les problèmes sociétaux persistants qui impliquent des dynamiques complexes et adaptatives. Pour susciter la collaboration, il faudrait sortir des structures bureaucratiques qui induisent des interactions unidirectionnelles avec des rétroactions différées dans le temps.

2.2 - Les dynamiques complexes et adaptatives

Selon Morin (2005), le monitoring de la réalisation d'objectifs mesurée à partir d'indicateurs de performance est un outil très utile pour la gestion des processus de prestations de services, de biens et d'activités. Ce monitoring fortement utilisé dans la gestion axée sur les résultats s'applique essentiellement dans une logique de causalité simple et linéaire. Cette appréhension de l'environnement selon une perspective de contrôle et de suivi des rétroactions possibles bien qu'utile demeure limitée (monitoring), c'est pourquoi il faudrait accepter de sortir de cette approche programmatique (cadre logique et gestion axée sur les résultats) pour adopter l'approche de la stratégie adaptative lorsqu'on est confronté à des problèmes sociétaux persistants (Morin, 2005).

Le monitoring, les cadres logiques et la gestion axée sur les résultats ne suffisent pas et ne peuvent remplacer un processus d'évaluation écosystémique et développementale où les liens et les relations sont variables et en changement perpétuel (Patton 2011). Patton (2011) a mis en équation les principales dimensions liées à la complexité.

Figure 4 : Les zones de complexité



Source : Patton, 2011, page 90

La mise en relation de l'acceptabilité versus le degré de faisabilité ou d'incertitude est illustrée dans la figure 4 ci-dessus. Lorsque l'acceptabilité est forte et que l'incertitude est faible ou la faisabilité technique est grande, nous entrons dans l'univers des environnements connus et contrôlés propices à la programmation qui permet la production standardisée et de masse de produits et services. Toutefois, si l'acceptabilité est faible, il devient nécessaire de bâtir des consensus et d'établir des théories communes; ou encore, si l'incertitude est grande ou la faisabilité technique est faible, il devient alors opportun d'entrer en mode expérimentation. Dans tous les cas d'environnements complexes, il est nécessaire de partager les connaissances et d'établir des systèmes d'apprentissage partagés. Il devient alors utile d'adopter des processus d'appréhension et de gestion de type réseau avec des périmètres structuraux flexibles et ouverts permettant

d'expérimenter et d'interagir avec l'environnement qui est complexe et adaptatif. Les problèmes sociétaux persistants (« wicked problem ») illustrent bien cette nécessité. Ces problèmes ont les caractéristiques suivantes (Rittel & Webber, 1973 ; Willis, 2016) :

1. Il n'y a pas de formulation clairement définie d'un problème persistant;
L'information nécessaire pour comprendre le problème est tributaire de la façon envisagée pour le résoudre. Ainsi, afin de pouvoir circonscrire le problème dans toutes ses dimensions, il est nécessaire de préciser toutes les solutions envisageables. Il n'y a pas forcément de consensus sur les solutions envisageables.
2. Les problèmes persistants n'ont pas de règles les limitant;
En résolvant un problème commun et trivial, la solution apparaît complète et définitive. Il y a des repères permettant d'affirmer que la solution est efficace et que le problème est résolu. Pour les problèmes persistants, nous n'arrivons jamais à conclure que ces problèmes sont résolus ou que nous avons trouvé des solutions complètes et définitives. Le problème ressurgit et se transforme ou s'adapte. En fin de compte, nous cessons de tenter de résoudre les problèmes persistants par manque de ressources ou lorsque la situation apparaît tolérable.
3. Les solutions aux problèmes persistants ne sont pas vraies ou fausses, bonnes ou mauvaises;
Les critères pour juger de la validité des solutions à un problème persistant dépendent des parties prenantes. Toutefois, le jugement des différentes parties prenantes varie énormément en fonction de leurs intérêts, leurs croyances et valeurs et aussi, de leurs idéologies. Une solution jugée acceptable par un groupe peut être jugée inacceptable par un autre groupe.
4. Il n'y a pas de critères immédiats ou ultimes de solution à un problème persistant;
Quelle que soit la solution mise en œuvre, celle-ci engendrera une réponse et une rétroaction de l'environnement dans le temps (rapide ou lente). Cette rétroaction à la solution peut provoquer des répercussions indésirables plus importantes que la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de la solution.
5. Toute solution à un problème persistant est une opération unique et chacune des tentatives compte significativement;

Toute solution mise en œuvre engendre des conséquences qui modifient l'environnement. Une fois la solution ou les actions mises en œuvre, nous ne pouvons pas revenir en arrière et il faut composer avec la situation prospectivement.

6. Les problèmes persistants n'ont pas un ensemble énumérable et exhaustif de solutions ni un ensemble de descriptions valables d'opérations qui peuvent être intégrées à un plan;

Nous ne pouvons affirmer avoir trouvé ou défini toutes les solutions ou toutes les actions pour résoudre un problème persistant. Nous devons souvent accepter qu'aucune solution ne soit envisageable faute de saisir les liens logiques et de cohérences inhérentes à l'environnement ou à la représentation du problème.

7. Chaque problème persistant est unique;

Il n'y a pas de catégories de problèmes persistants et donc nous ne pouvons développer des principes de solution applicables à des sous-ensembles de problème. La meilleure attitude pour s'attaquer aux problèmes persistants est de ne pas avoir de préconceptions ou préalables donnant lieu à des solutions déjà prédéfinies.

8. Tout problème persistant peut être considéré comme un symptôme d'un autre problème;

Les aspects internes d'un problème persistant peuvent être considérés comme d'autres aspects internes du même problème. Les boucles de causalité sont multiples et récursives. Il faut donc pouvoir appréhender l'incertitude, l'interdépendance, la complexité et l'adaptabilité des environnements.

9. La cause d'un problème persistant peut être expliquée de plusieurs manières. Le choix de l'explication détermine la nature de la résolution du problème;

Il n'y a pas de règles ou procédures pour déterminer l'explication correcte à un problème persistant. Dépendamment de la perspective, en interagissant avec un problème persistant, il surgit de multiples hypothèses réfutables ou acceptables.

10. Le planificateur vit avec les actions qu'il a posées;

En sciences pures, le chercheur peut émettre une hypothèse et puis travailler à la confirmer ou la réfuter. Cette réfutabilité est justement ce qui permet d'émettre des règles universelles et scientifiques. Dans la pratique, lorsqu'on agit sur la réalité des problèmes persistants, le but n'est pas de trouver une loi universelle, mais d'améliorer

les conditions de vie des populations. Les actions posées ou les solutions mises de l'avant engendrent des conséquences agissant sur les conditions de vie.

Les problèmes sociétaux persistants sont en quelque sorte des effets secondaires non désirés des dynamiques humaines en interrelation avec l'environnement pris dans son sens le plus large et inclusif. Ils sont le fruit de causalités récursives où les effets et les produits des dynamiques servent de matières premières à la suite des choses en constante évolution (Morin, 2005). Nous ne résolvons pas les problèmes sociétaux persistants. Il faut plutôt composer avec eux pour les atténuer et les réduire sur une base constante et récurrente. À titre d'exemple, les déterminants sociaux de la santé sont actifs dans une dynamique changeante, mais perpétuelle. Nous serons toujours dans un processus de gouvernance au sein duquel nous devons constamment nous attarder aux questions d'éducation, d'apprentissage, de justice sociale et d'équité.

De plus, ces problèmes persistants sont souvent liés à des dynamiques de l'activité humaine. Ils sont aussi très liés au bien commun, à la justice sociale, aux systèmes politiques et économiques et donc aussi, au gouvernement ou à la gouvernance qui sont malheureusement la plupart du temps, disséqués et fragmentés en petites parties comme si ces petites parties étaient des pièces statiques d'un casse-tête représentant un ensemble que nous pouvons assembler dans un espace-temps figé. Pourtant, tel que l'illustre l'assemblage des éléments chimiques, la somme des parties n'égalé jamais le tout dans ses aspects qualitatifs et sa substance. Il devient alors essentiel pour développer les capacités d'actions d'avoir un bon système d'apprentissage social collectif qui permet de transmettre, de recevoir et d'intégrer les informations et les connaissances en temps réel et en cours d'expérimentation au plus grand nombre de composantes ou parties prenantes. Ces défis

exigent une systématisation de l'apprentissage social en équipe intra et inter organisationnelle de type réseau ouvert (Weber et Khademian, 2008).

Si nous voulons agir sur les déterminants sociaux structurels qui conditionnent la santé et le bien-être, il est nécessaire de composer avec des environnements complexes et adaptatifs en mettant en place un système d'apprentissage dans l'expérimentation et l'action (Weber et Khademian, 2008; Paquet, 1999; Gilson, Dunleavy et Tinkler, 2009; Patton, 2011; Montigny, Desjardins et Bouchard, 2017). Une méthodologie d'évaluation collaborative et développementale allant au cœur de la médiation des diverses parties prenantes apparaît ici des plus utile. Dans une perspective de réseau ouvert et inclusif, ce type d'évaluation prend en compte les interactions entre les vecteurs d'autorité et d'influence descendants (Top Down), ascendants (Bottom Up), transversaux et horizontaux et aussi, les dynamiques des déterminants permettant d'améliorer la qualité de vie (Patton, 2011).

Avant d'entrer dans la proposition d'un cadre conceptuel utile pour évaluer un régime de gouvernance, je souhaite introduire un dernier modèle proposé par Montigny, Desjardins et Bouchard (2017) intitulé: *un cadre conceptuel de la collaboration intersectorielle pour le changement social et la promotion de la santé des populations*. Ce modèle reprend plusieurs éléments déjà mentionnés par les auteurs introduits précédemment dans le texte ci-dessus notamment le défi de composer et d'agir dans des dynamiques complexes et adaptatives. Il insiste sur l'importance d'un apprentissage social collectif en trois temps: planifier, agir et apprendre ensemble. Dans ce modèle, l'apprentissage social collectif est ici présenté comme étant la résultante de la jonction de (i) la motivation à s'engager à collaborer (ii) pour planifier collectivement et en réseau intersectoriel et (iii) pour dégager les dispositions d'adaptation et de capacité commune

d'actions. Ce modèle préconise également l'expérimentation en vue de produire des changements sociaux significatifs améliorant la santé des populations.

Les principaux éléments utiles à la proposition d'un cadre conceptuel de la gouvernance collaborative ont été mentionnés par les auteurs cités ci-dessus. Cette revue de littérature s'est attardée à définir la gouvernance collaborative. Elle a aussi mis les problèmes sociétaux persistants en relation avec les environnements complexes et adaptatifs. Comme dans toute démarche évaluative, la revue documentaire se poursuivra tout au long du présent texte afin de bien étayer les propos et les analyses qui y seront déployés.

2.3 – Proposition d'un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance

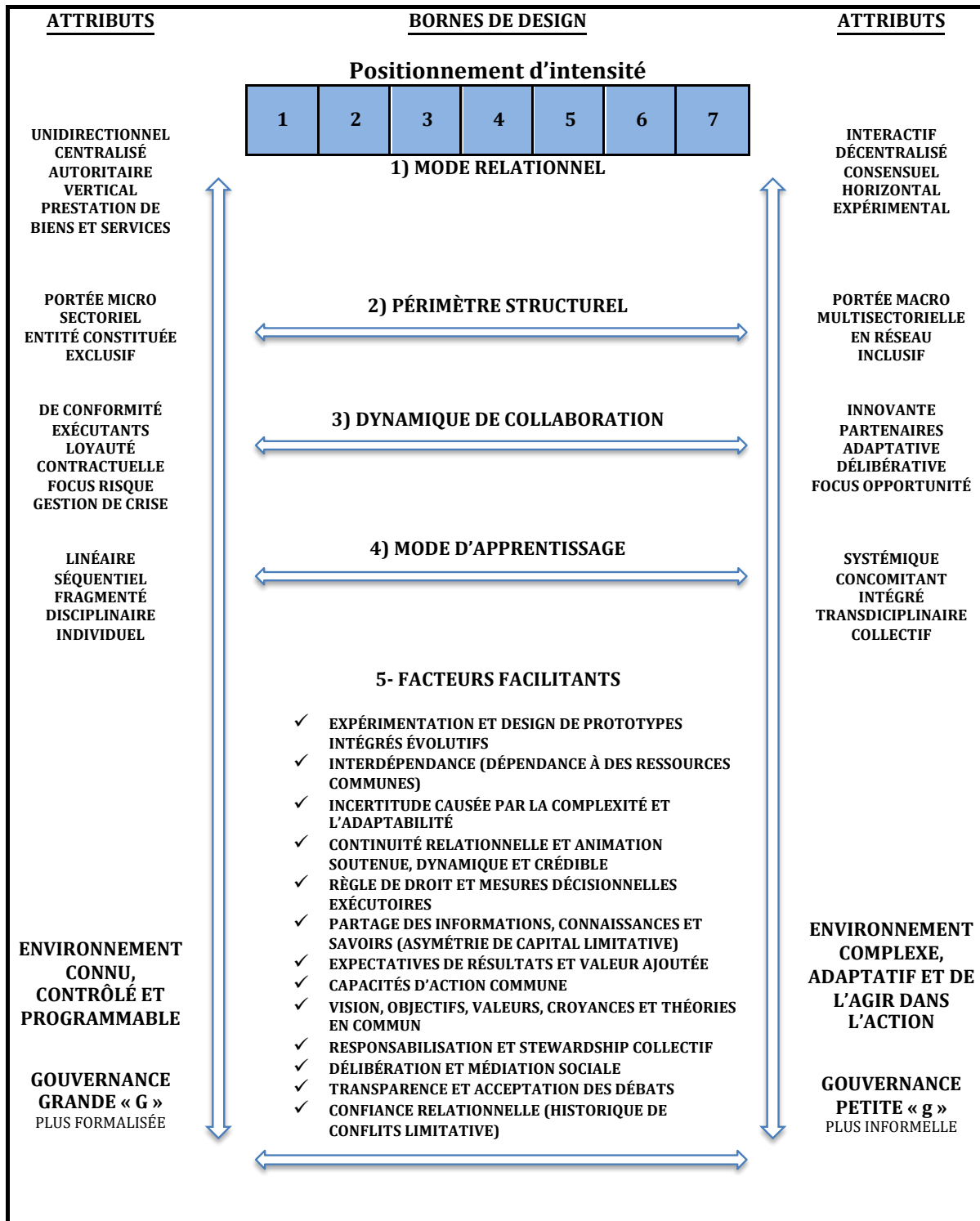
« Emergent solutions require the inventive use of assets people have at their disposal and a willingness to rely on the strength of others. Emergent solutions require the active contribution of government, multiples actors and citizens. As a result, no one is entirely in control. Resilience is about building strength in others by recognizing and cultivating those strengths. Seeing public administration in that way opens up an expanded space of possibilities (Bourgon, 2011, p. 121). »

Dans le texte qui suit, je vous présente un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance que j'ai élaboré en m'inspirant des analyses et propositions des auteurs cités dans la revue de littérature présentée aux sections 2.1 et 2.2. Il y ressort que la gouvernance peut revêtir diverses formes selon les contextes particuliers et les dynamiques forcément déjà en cours entre les parties prenantes. À sa plus simple expression, si nous tentons de faire la synthèse des modèles de la gouvernance collaborative commentés dans la revue de littérature pour en produire une définition succincte, nous pourrions définir la gouvernance comme étant avant tout, un processus de coordination menant à la prise de décision et à la mise en œuvre d'actions qui interagissent

à l'intérieur de dynamiques complexes et adaptatives. Ma proposition de cadre conceptuel de la gouvernance est caricaturale. Comme des bouées rouges et vertes de navigation, des « *bornes de design* » de la gouvernance vous sont proposées dans ce cadre conceptuel. Ces bornes balisent le sillage de la trajectoire qu'un régime gouvernance peut prendre. Elles servent de repères dans l'espace-temps pour prendre en compte les attributs contextuels. Il ne faut pas voir le cadre conceptuel proposé à la figure 5, selon une approche séquentielle et linéaire. Ces bornes s'agencent de façon concomitante, c'est-à-dire au gré des focalisations et des attentions dans le déploiement des dynamiques où plusieurs aspects s'influencent en simultané.

Les bornes de design mettent en opposition des tendances pour en identifier les extrêmes : (i) un mode relationnel autoritaire souvent *unidirectionnel* basé sur l'expertise, l'autorité et le savoir-faire établis versus un mode relationnel *interactif* basé sur les débats, l'expérimentation et la recherche de solutions dans l'action; (ii) des périmètres organisationnels et structurels segmentés, sectoriels basés sur la division des fonctions et du travail versus des périmètres inclusifs, transdisciplinaires et en réseau; (iii) une dynamique de coordination séquentielle et linéaire faisant appel à la conformité et aux respects des consignes versus une dynamique de collaboration faisant appel à l'expérimentation et le travail d'équipe; (iv) une mode d'apprentissage linéaire, séquentiel, individuel versus un mode d'apprentissage systémique, collectif, inductif et dans l'action.

Figure 5 : Cadre conceptuel de la gouvernance



Inspiré d'Ansell & Gash, 2008; Emerson, Emerson Nabatchi & Balog, 2012; Lencionni, 2002 et Paquet, 2011

Les positionnements d'intensité de niveau 1 à 3 des bornes de design sont associés à l'ordre cristallisé dans des environnements contrôlés, connus et structurés où nous connaissons les bonnes pratiques et le savoir-faire pour produire et reproduire des produits et des services conformes aux standards de qualité attendus. Les positionnements d'intensité de niveau 5 à 7 des bornes sont associés aux environnements complexes et adaptatifs qui nécessitent de l'expérimentation dans l'action afin d'innover et de concevoir des réponses différentes et adaptées. Le positionnement d'intensité de niveau 4 au centre, est identifié à la zone d'équilibre entre les deux profils caricaturaux de la gouvernance.

Un régime de gouvernance peut revêtir à la fois quelques caractéristiques associées aux environnements connus et contrôlés et quelques caractéristiques associées aux environnements complexes et adaptatifs. Les régimes de gouvernance ont la marge de manœuvre pour naviguer dans le chenal balisé. À titre d'exemple, les régimes de gouvernance de la santé publique au Canada peuvent en situation normale et détendue revêtir des caractéristiques de collaboration associées à un environnement complexe et adaptatif avec des bornes de design positionnées à des intensités variant de 3 à 7. Toutefois en situation de crise comme une pandémie, nos régimes de gouvernance de santé publique auront tendance à mettre en branle des mesures de contrôle de façon prescriptive et autocratique compte tenu des impératifs et ainsi, ils adopteront principalement les caractéristiques associées à un environnement connu et contrôlé avec des bornes de design positionnées à des intensités variant de 1 à 3 (Rocan, 2012).

Le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance proposé à la figure 5, sera utilisé dans les analyses contextuelles des dynamiques mondiales, de l'administration publique québécoise et dans la communauté locale du quartier Hochelaga Maisonneuve de Montréal. Il permettra de produire des diagnostics stratégiques orientant les agencements possibles

des régimes de gouvernance selon les attributs contextuels. Le texte qui suit commentera brièvement les quatre bornes de design du cadre conceptuel ainsi que la présence de facteurs facilitants que nous pouvons retrouver dans un contexte donné et qui viennent influencer sur la dynamique de coordination et de collaboration entre les parties prenantes.

2.3.1 - Le mode relationnel

Les relations de pouvoir entre le secteur public, le secteur privé et la société civile ne sont pas abordées par Ansell & Gash, (2008); Emerson, Nabatchi & Balog, (2012); et Lencioni, (2002). Certes, Ansell & Gash, (2008) ont établi que l'initiateur et l'animateur du régime de gouvernance se devaient d'être liés à une structure gouvernementale. Cela présume donc que c'est le modèle dominant de l'approche top down centralisée typique de l'administration publique et c'est celle-ci qui sera l'actant principal menant à la prise de décision axée sur le consensus. Qui dit consensus dit forum délibératif pour en arriver à l'acceptabilité majoritaire de ceux inclus dans le régime de gouvernance. Pour un gouvernement de régime politique démocratique, cela devrait se traduire par l'acceptabilité sociale.

La première borne est constituée par le mode relationnel où les arrangements de la gouvernance se font entre d'une part, un mode autoritaire et prescriptif en conformité avec les règles et les bonnes pratiques qui sont en quelque sorte domestiquées par l'autorité publique et d'autre part, par un mode de mise en commun et de dialogue délibératif. Ces dialogues suscitent la gestion participative adaptée à des problématiques et controverses ciblées où l'autorité est diffuse et partagée. Ainsi dans le modèle d'Ansell et Gash, (2008), la gouvernance collaborative peut être perçue comme une main de fer gantée de velours caractérisant l'autorité gouvernementale (positionnement d'intensité de niveau 1 à 3 dans le cadre conceptuel proposé), dans le modèle d'Emerson, Nabatchi et Balog, (2012), la

gouvernance se situe dans la voie de milieu, car l'autorité gouvernementale est fragmentée et perd à divers degrés son ascendance (positionnement d'intensité de niveau 3 à 5) et enfin, à l'autre extrême, dans le modèle de Paquet (2011), la gouvernance est la résultante de la dynamique de vecteurs de force en présence sans qu'une entité en particulier ait le monopole décisionnel (positionnement d'intensité de niveau 3 à 7).

Pour ceux préconisant le plus grand contrôle possible de toutes les variables du contexte afin de produire un produit ou un service standardisé, il apparaît inefficace de s'en remettre à des processus délibératifs, au dialogue et la collaboration de tout un chacun pour prendre les décisions déjà très bien encadrées et supportées. À titre d'exemple, les partenariats publics privés ou avec la société civile se conçoivent selon l'approche d'Ansell & Gash, 2008. Ils sont grandement inspirés de l'approche contractuelle où un donneur d'ordre soit, le secteur public, définit en grande partie les termes de référence des ententes. Selon Rouillard et al. (2011), dans le contexte particulier de la gouvernance gouvernementale actuelle du Québec, la société civile serait maintenue sous le joug du nouveau management public (NMP) avec la gestion axée sur les résultats et des objectifs de résultats à court terme suivis par des indicateurs quantitatifs. Si les attentes sont de produire des biens ou livrer des services standardisés, le NMP permet l'efficacité attendue dans la mise en œuvre des pratiques bien encadrées par des cadres logiques et des indicateurs de résultat. À l'autre extrême de la borne du mode relationnel, nous nous retrouvons dans l'interactivité où toutes les parties prenantes ont la possibilité de créer des produits ou des services adaptés à leurs goûts, préférences et spécificités. Selon Brown (2009), l'émergence de l'économie du partage nous mènerait dans cette voie.

“Individuals, rather than allowing themselves to be stereotyped as “consumers,” or “users,” can now think of themselves as active participants in the process of creation; organizations, by the same token, must become more comfortable with the erosion of

the boundary between the proprietary and the public, between themselves and the people whose happiness, comfort, and welfare allow them to succeed (Brown, 2009, p. 49).

2.3.2 - Le périmètre structurel

D'une part de la borne du périmètre structurel, la portée de la mission d'une organisation est souvent bien circonscrite selon un périmètre précis. Alors, il devient possible de concentrer les ressources et les efforts vers l'atteinte de résultats ciblés. Nous entrons alors dans une logique de programmation permettant de générer la plus grande efficacité possible notamment par l'automatisation. L'administration publique tire parti de cette logique pour générer de l'efficacité. Dans un système fermé et mécanique d'un environnement stabilisé, connu et en contrôle, la programmation maintient l'ordre, la cohésion et génère de l'efficacité. Ce fonctionnement permet la mise en place de pilote automatique. De l'autre part de cette borne, nous sommes confrontés à l'incertitude et au désordre. Ce désordre déstabilisant accompagne et est nécessaire au changement, à l'adaptation, à la créativité et à l'innovation. Il remet forcément en cause l'ordre et le statu quo. Morin (2005) insiste sur le fait que l'activité humaine navigue forcément entre l'ordre et le désordre.

« Dans un univers d'ordre pur, il n'y aurait innovation, création, évolution. Il n'y aurait pas d'existence vivante ni humaine. De même aucune existence ne serait possible dans le pur désordre, car il n'y aurait aucun élément de stabilité pour y fonder une organisation (Morin, 2005, p.118).

Kettl, (2006) a fait l'analyse des diverses frontières dans les structures de l'administration publique et il a identifié les cinq frontières suivantes qui minent les approches collaboratives en réseau ou intersectorielles pourtant nécessaires pour composer avec les problèmes sociétaux persistants : (1) la mission d'une structure limite le

périmètre et la portée de ses actions (2) les ressources sont allouées en fonction d'une mission claire et bien circonscrite (3) la capacité d'interaction avec d'autres structures n'est pas développée et les gestionnaires doivent acquérir le savoir-faire et l'expertise à cet égard (4) les responsabilités partagées entre plusieurs structures deviennent difficile à gérer et à suivre (5) l'imputabilité est alors partagée et elle devient difficile à évaluer. Il est aisé de comprendre la résistance à l'intersectorialité. Dans une organisation du travail bien établie et structurée, le mode de gestion en réseau est plus difficile à implanter notamment dans les bureaucraties. Le mode de gestion en réseau permettrait toutefois de dégager des marges d'initiative à l'extérieur des structures établies pour en former d'autres adaptées au contexte évolutif et changeant.

2.3.3 - La dynamique de collaboration

Bedwell et al. (2012) ont défini la collaboration comme étant « *un processus évolutif qui requiert au moins l'interaction de deux entités sociales ayant un degré de réciprocité et participant à la réalisation d'une ou plusieurs activités communes qui visent à atteindre des objectifs partagés* ». La collaboration est un processus similaire à celui du travail d'équipe, ce dernier étant davantage utilisé pour le travail en commun d'individus alors que le concept de collaboration est utilisé autant pour des individus, des organisations, des disciplines, des parties prenantes ou des actants.

Ce qui différencie la collaboration de la coordination est la présence de relations de réciprocité impliquant le dialogue, l'échange et la mise en commun. Sans relation de réciprocité par exemple, dans une relation de mise en commun séquentielle de ressources comme une chaîne de montage, il n'y a pas de collaboration, mais il y a toutefois une coordination. Il en découle que l'obéissance attendue des exécutants par une autorité interagissant selon un mode relationnel « Top Down » suscite peu ou pas de collaboration.

La participation et la coopération permettraient d'initier la collaboration et de la soutenir (Bedwell et al. 2012). À titre d'exemple, les citoyens participent en allant voter aux élections, mais est-ce qu'ils collaborent au projet de société? Comme l'a démontré l'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein (1969), sans participation citoyenne, il devient difficile d'induire une gouvernance collaborative, car la collaboration exige la participation de parties prenantes qui s'investissent et mettent en commun leurs ressources pour prendre des décisions permettant de mobiliser leur capacité commune à la mise en œuvre de plans d'intervention ou d'action.

Pour Weber et Khademian (2008), les arrangements particuliers, souples et flexibles de la gouvernance collaborative qui se modulent aux impératifs des contextes sont davantage propices pour gravir quelques marches de l'échelle de la participation citoyenne. Ils en ont fait l'un de leur postulat pour promouvoir l'approche en réseau :

« Networks are examined as an alternative to the limitations of hierarchical and fragmented administrative systems in public policy development and delivery and as a more democratic means of developing public policy (p. 334) ».

Malgré l'ère interactive du Web qui permet d'optimiser la circulation et le partage de l'information, il subsiste toujours une résistance pour s'élever dans l'échelle de la participation. Cette résistance est forcément liée aux relations de pouvoir, car les moyens technologiques et informationnels facilitent les relations interactives et peuvent favoriser la participation citoyenne. Avec une participation citoyenne anémique caractérisée par les étapes 1 à 4 dans l'échelle de participation d'Arnstein, (1969), les relations de pouvoir et d'autorité tendent à se concentrer entre peu de mains et l'approche descendante (Top Down) est alors prédominante tout en permettant aux yeux des décideurs, des processus décisionnels et opérationnels plus efficaces.

À l'étape 1 de l'échelle (la manipulation), il n'y a pas de participation des citoyens et les élites utilisent les citoyens en les manipulant afin de réaliser leurs objectifs particuliers. Aux étapes 2 à 4 (2-information, 3-consultation, 4-nomination), les citoyens reçoivent des informations souvent en mode unidirectionnel. Par la consultation citoyenne, il est possible d'induire la participation des citoyens. Ils peuvent alors exprimer leurs avis ce qui ouvre à la possibilité d'influencer les décideurs. En fait aux étapes 1 à 5 de l'échelle de participation d'Arnstein, les décideurs demeurent les seuls juges de la pertinence, légitimité et faisabilité des propositions citoyennes. Enfin, aux étapes 5 à 7 (5-partenariat, 6-délégation de pouvoir, 7-contrôle citoyen), les citoyens obtiennent progressivement la possibilité de négocier concrètement les décisions et ultimement, cela peut les mener à un contrôle démocratique autonome (Arnstein, 1969).

Dans un environnement connu et contrôlé, on recherche avant tout, l'efficience. L'automatisation et les cadres logiques sont omniprésents avec une gestion axée sur des résultats tangibles très souvent à court terme tel que préconisé par le nouveau management public (NMP). Toutefois dans les environnements complexes et adaptatifs, le NMP est peu efficace et il aurait avantage à s'ouvrir à une plus grande dynamique de collaboration. Les cadres conceptuels de la gouvernance collaborative d'Emerson, Nabatchi et Balog, (2012) et de Lencioni, (2002) focalisent essentiellement sur la dynamique de collaboration qui est nécessaire pour composer avec des environnements complexes et adaptatifs.

2.3.4 - Le mode d'apprentissage

La complexité couplée à l'adaptabilité des environnements rend nécessaire la formation d'une dynamique de collaboration transdisciplinaire et multisectorielle avec un système d'apprentissage social dans l'expérimentation et l'action qui traverse les

périmètres structuraux des organisations et des unités administratives de l'administration publique permettant le partage des connaissances et du savoir-faire. La méthodologie d'évaluation développementale proposée par Patton (2011, voir le tableau 2, page 60) représente un bon exemple du type de système d'apprentissage social à mettre en place. Les régimes de gouvernance jonglent entre d'une part, l'opacité pour contrôler l'information, les connaissances et les savoirs considérés comme une forme de pouvoir et d'autre part, la transparence par le partage de l'information, des connaissances et des savoirs pour expérimenter collectivement et composer avec des problèmes sociétaux persistants (Common, 2004; Ouellet, 2012). L'apprentissage collectif est avant tout un processus permettant de favoriser la confiance, des valeurs communes, des modèles et théories communes et le raffermissement du mode de fonctionnement en réseau (Weber et Khademian, 2008). L'objectif étant de favoriser la capacité d'action commune des parties prenantes à l'intérieur d'une dynamique collaborative.

Il faut préciser qu'il n'y a pas de régime de gouvernance idéal. Toutefois, savoir naviguer entre les bornes de design et avoir l'agilité pour s'adapter aux contextes sont les points fondamentaux à retenir. Il est important d'insister sur les quatre cycles de vie suivants des organisations ou des réseaux : (i) l'organisation ou réorganisation propice à l'innovation, la création et la génération de nouvelles pratiques et connaissances; (ii) l'exploitation et mise en application des nouvelles pratiques et connaissances; (iii) la cristallisation, conservation et maturité des pratiques et des connaissances; et enfin (iv) la nécessité du changement créé par l'adaptation continue à l'environnement dynamique (Patton, 2011, p. 207).

Il est tout à fait légitime de profiter des expérimentations pour cristalliser les méthodes et les procédés afin de profiter de l'efficience que peuvent apporter les meilleures

pratiques. Le défi est d'être en mesure de bien lire la dynamique de l'environnement et d'adopter la meilleure stratégie selon le cycle où se situe l'organisation ou le réseau. Un régime de gouvernance ne peut être statique dans ses stratégies et il cheminera entre les divers cycles de vie d'une organisation ou d'un réseau. Chacun des cycles comporte des défis d'apprentissage différents dans le savoir-être organisationnel. Le mode d'apprentissage est tributaire d'une attitude préconisant avant tout l'amélioration continue et aussi une disposition ou un état d'esprit et d'attention décrite par Martin (2009) comme un processus d' « integrative thinking ».

Le mode réseau avec un cycle de vie caractérisé par la réorganisation constante et omniprésente devrait être privilégié pour composer avec des environnements dynamiques et adaptatifs. Une très bonne dynamique de collaboration est nécessaire pour composer avec les problèmes sociétaux persistants. Les facteurs facilitants identifiés dans la proposition du cadre conceptuel de la gouvernance collaborative à la figure 5, page 35, sont une liste non exhaustive de facteurs favorisant la gouvernance collaborative. Pour cheminer vers une plus grande connaissance, le mode expérimental et les bornes de design d'intensité 5 à 7 sont privilégiés sans pour autant sortir du chenal balisé permettant de maintenir la cohésion sociale.

2.3.5 – Exemple de l'effet d'un facteur facilitant structurel: la médiation sociale

Le cadre conceptuel de la gouvernance de la figure 5 à la page 35 présente une liste de facteurs facilitants de la collaboration qui ont été discutés dans la revue de littérature de la section 2.1. Cette liste présente les principaux facteurs facilitants de la collaboration. J'aimerais attirer plus particulièrement votre attention sur le facteur facilitant de la médiation sociale.

L'état d'esprit qui se développe en cours d'expérimentation pour appréhender et interagir avec les problèmes sociétaux persistants exige une agilité, une adaptabilité et une vision systémique d'ensemble de moyen et long terme qui confrontent le confort de nos certitudes et des statu quo. Il est utile de faire ressortir la présence de controverses et de faits discutables qui affectent le vivre et l'agir collectif (Latour 2014; Boltanski, 2009). Nous sommes encore loin d'une communauté d'esprit consensuelle tant à l'échelle planétaire qu'à celle d'une communauté locale. Ces controverses sont générées par un processus en continu de création de sens et de définition de la réalité. Ce processus en continu a toujours été stratégique et politique pour le maintien des construits sociaux et des représentations paradigmatiques, culturelles et sociales (Mignolo, 2011). La citation ci-dessous propose une définition du concept de représentation sociale qui est au cœur du processus de création de sens permettant l'assemblage de notre réalité commune.

« Une représentation sociale se présente comme un ensemble de connaissances, croyances, schèmes d'appréhension et d'actions à propos d'un objet socialement important. Elle constitue une forme particulière de connaissance de sens commun qui définit la réalité pour l'ensemble social qui l'a élaborée dans une visée d'action et de communication (Valence et Roussiau, 2014; citant Gaffié, 2004, p. 7).

Ces diverses représentations sociales peuvent se confronter tout en apportant des justifications et de perspectives différentes. Des processus délibératifs de médiation sociale sont alors essentiels et représentent en soi la fonction principale de tout processus de gouvernance collaborative. Le défi est de favoriser les délibérations à l'intérieur des régimes de gouvernance particuliers et des gouvernements locaux, régionaux, nationaux, continentaux ou mondiaux en y suscitant la collaboration et la plus grande inclusion possible de l'ensemble des parties prenantes.

À l'égard de cette médiation, nous faisons souvent référence aux trois piliers formant un triangle au sein duquel les grands blocs de parties prenantes délibèrent dans une multitude de régimes de gouvernance collaborative les mettant en relation selon divers agencements. (Andrew, Hubbard, Paquet et al., 2012). Ces piliers sont les suivants : le secteur privé, le secteur public et la société civile. Cette médiation inclut autant les organisations, les acteurs humains, les actants non humains pour former des dynamiques complexes et adaptatives. Au cœur de cette médiation, les représentations symboliques, sociales, culturelles, politiques et économiques influencent grandement la lecture et la compréhension de la réalité. Les débats engendrés par la médiation sociale permettent de composer avec les controverses et de dégager des consensus.

Il y a déjà 25 ans, Boltanski et Thévenot, 1991, ont tenté de résumer les systèmes de valorisation en 6 mondes différents représentant six grandes perspectives qui sont les suivants : L'artiste (inspiration), la vie personnelle et familiale (domestique), les valeurs, croyances et preuves probantes (l'opinion), le civique et politique (civique), le commerce (le marché) et les grandes organisations industrielles (bureaucraties et grands producteurs). Voir le tableau 1, à la page 49.

Un peu comme une symphonie comportant de multiples nuances créée uniquement par sept notes dans une multiplicité de rythmes et de cadences, ces 6 mondes ont chacun leur type de capital, leur symbolisme et leur système de valorisation. Dans l'absolu, chacun des mondes peut s'autosuffire, mais en fait, chacun de ceux-ci représente une corde à laquelle une multitude de franchises viennent offrir des variantes. Imaginons que ces cordes soutiennent un pantin qui s'anime pour mettre en scène la réalité. La tentative de Boltanski et Thévenot est fort louable et elle représente un point de départ à la réflexion et aussi, un reflet nuancé de la médiation sociale qui s'opère pour façonner la réalité.

Nous puisons allègrement dans chacun de ces mondes, les valeurs et les symboles pour justifier une position selon les circonstances, les intérêts et la vision du monde dans les interactions de dynamiques sociales complexes ou foisonnent les controverses pour lesquelles nous expérimentons collectivement un vivre ensemble en changement constant. Dans le tableau 1 de la page 49, les grandes transnationales se réfèrent davantage aux mondes marchand, industriel et de l'opinion; le secteur public et les partis politiques quant à eux, utilisent davantage les mondes civique, industriel et de l'opinion; et finalement, la société civile, qui regroupe notamment les organismes communautaires et les entreprises d'économie sociale se réfère davantage aux mondes domestique, civique et de l'opinion. Plusieurs perspectives s'entrecroisent comme en fait foi la proposition de catégorisation des mondes ou sous-mondes illustrée au tableau 1. Des consensus sociétaux permettent de construire une réalité à partir de matières premières conceptuelles formant des cultures et des idéologies partagées. À titre d'exemple, notre réalité économique occidentale de plus en plus mondialisée est construite sur un choix consensuel du modèle capitaliste. D'autres modèles économiques sont possibles et des vecteurs de changement au modèle capitaliste émergent pour composer avec des problématiques comme par exemple, une meilleure répartition de la richesse ou la prise en compte des impacts environnementaux.

En terminant, le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance présenté à la figure 5, page 35, polarise de façon caricaturale sur deux types de gouvernance : l'une dite « centralisée et prescriptive » focalisée sur l'ordre, le contrôle et l'efficacité et l'autre dite « collaborative et interactive » qui elle, focalise sur l'expérimentation et l'adaptation. Le défi n'est pas ici de prendre parti pour l'un des pôles. Notre plus grand défi en est un de design et il consiste plutôt à choisir la meilleure modulation des différentes options afin de mettre

en place une gouvernance qui serait en quelque sorte une programmation agile, évolutive et humaniste.

Tableau 1: Tentative de catégorisation des mondes

	Inspiration	Domestique	Opinion	Civique	Marchand	Industriel
Principe supérieur commun	Se soustrait à la mesure Jaillit de l'inspiration	Relations personnelles, hiérarchie, tradition	L'opinion des autres	Prééminence des collectifs	Concurrence	Objet technique et méthode scientifique, efficacité, performance
État de grandeur	Spontané, insolite, échappe à la raison	Bienveillant, Avisé	Réputé, connu	Représentatif, officiel	Désirable, Valeur	Performance, fonctionnel
Dignité	Amour, passion, création	Aisance, bon sens	Désir de considération	Liberté	Intérêt	Travail
Formule d'investissement à payer	Risque	Devoir	Renonce au secret	Renonce au particulier, solidarité	Opportunisme	Investissement, progrès
Relations naturelles	Rêver, imaginer	Éduquer, Reproduire	Persuasion	Rassemblement pour une activité collective	Relations d'affaires, intéresser	Fonctionner
Figure harmonieuse	Imaginaire	Famille, Milieu	Audience	République	Marché	Système
Épreuve modèle	Aventure intérieure	Cérémonie familiale	Présentation de l'évènement	Manifestation pour une cause juste	Affaire, marché conclu	Test
Mode d'expression du jugement	Éclair de génie	Appréciation	Jugement de l'opinion	Verdict du scrutin	Prix	Effectif, correct
Forme de l'évidence	Certitude de l'intuition	Exemple	Succès, être connu	Texte de loi	Argent, Bénéfice	Mesure
État de petit	Routinier	Sans gêne, Vulgaire	Banal, inconnu,	Divisé, isolé	Perdant	Inefficace

Source : Neuville, Amblard, Bernoux, Herreros, Livian, 1997- tableau inspiré de Boltanski & Thévenot, 1991

Chapitre 3 : Considérations méthodologiques

3.1 - Position épistémologique

Cette thèse s'appuie sur une approche qualitative de recherche et elle cherche à comprendre les « comment » de l'orchestration des décisions et des actions que représente la gouvernance dans un contexte donné pour résoudre des problèmes sociétaux persistants. Elle s'inscrit dans le paradigme épistémologique du constructivisme. La position épistémologique de cette recherche est fondamentalement amarrée à l'inéluctable condition associée aux acteurs de gouvernance qui ont l'obligation de décider et d'agir dans l'action en expérimentant puisqu'ils n'ont jamais l'ensemble des informations, tenants et aboutissants des problématiques auxquelles ils sont confrontés.

Cette position épistémologique est alignée avec la sociologie pragmatique selon laquelle (i) la verticalité entre le chercheur ou l'observateur et l'objet d'étude ou l'observé s'estompe, (ii) les pluralités du monde construisent diverses réalités, (iii) les parties prenantes et les acteurs ont des capacités et des compétences réflexives, (iv) des référents et une grammaire commune permettent aux parties prenantes et acteurs de traduire librement les dynamiques complexes et adaptatives, et (v) la focalisation demeure sur les parties prenantes et les acteurs, leurs discours, arguments et actions à l'intérieur de dynamiques et de réseaux (Boltanski & Thévenot, 1991; Callon, Barthe & Lascoumes, 2014; Latour, 2014).

La position épistémologique de la présente étude s'arrime avec l'approche préconisée par la sociologie pragmatique qui focalise sur les liens, les associations et les dynamiques entre des acteurs humains et des actants non humains. Latour (2014) a fait un plaidoyer pour réassembler les dynamiques complexes et adaptatives par l'identification de ce qui

fait interagir les acteurs et actants. Pour lui, ce qui fait interagir les acteurs ne sont pas seulement des acteurs humains, mais aussi des choses non humaines par exemple des discours : l'efficacité devenant un actant faisant agir les acteurs, ou un scandale éthique et de corruption devient un actant qui incite les acteurs à agir, etc. Il devient des plus intéressant de suivre les controverses et les faits discutables pour capter ce qui fait agir les acteurs. Selon cette approche, les problèmes sociétaux persistants apparaissent comme d'inépuisables puits à controverse pour lesquels nous arrivons qu'en partie à articuler et mettre en œuvre des solutions systémiques.

De plus, nous ne pouvons nier l'existence de règles physiques et naturelles et de consensus fortement établis qui offrent des explications universellement reconnues de phénomènes. Il y a un ensemble de faits indiscutables qui ont été démontrés ou sur lesquels il y a un fort consensus. Par exemple, nous concevons maintenant que la planète Terre est sphérique, qu'elle tourne sur elle-même en 24 heures et qu'elle est en orbite autour du soleil pour accomplir un cycle complet en une année. Nous acceptons que la nicotine soit dommageable pour la santé et augmente grandement les risques de morbidité. Il y a des preuves scientifiques sur ces assertions. D'autres règles sont davantage établies par convention et représentent des construits sociaux permettant le bon fonctionnement de la société. Le système monétaire et de la valorisation économique des biens et des services sont issus de conventions auxquelles nous adhérons pour faciliter les rapports sociaux. L'activité humaine et les interactions sociales sont basées sur des représentations sociales et symboliques créant du sens pour les individus. Valence et Roussiau, (2013) parlent en ces termes de la construction de connaissances qui permet de comprendre comment nous interagissons ensemble.

« Pour comprendre ce monde social, pouvoir y agir et y prendre position, nous construisons des connaissances sur les objets qui le composent. C'est à travers cette élaboration du « savoir quotidien » que la psychologie sociale désigne le processus de recherche de sens, de construction des raisonnements que les acteurs sociaux mettent perpétuellement en œuvre dans l'expérience de la réalité. La mise en mots de ces connaissances se réalise dans une pensée de « sens commun » qui devient un objet d'investigation fondamentale pour les sciences humaines quand elles veulent saisir comment les individus et les groupes (inter)agissent en société (Valence & Roussiau, 2013, p. 302).

Lorsque de nouvelles connaissances sont découvertes ou proposées, celles-ci peuvent ébranler les croyances, les idéologies et les représentations sociales et symboliques dominantes et provoquer des réactions de déni. Ces découvertes peuvent heurter des intérêts et remettre en cause des droits, privilèges et relations de pouvoir. Par exemple, cela engendre de la résistance aux nouvelles preuves scientifiques et donne lieu à des controverses et à la confrontation de perspectives. La lutte contre le tabagisme et l'agenda contre les changements climatiques sont deux exemples de ce type de controverse. Toutefois, en présence de preuves scientifiques claires, nous sommes en droit de s'attendre qu'en fin de compte, la rationalité et les preuves scientifiques prévalent et qu'un consensus social s'établisse.

Remettre en question les fondements structurels des construits sociaux qui se traduisent en conventions, valeurs, croyances et idéologies n'est pas évident, car nous entrons alors au cœur de la médiation sociale et des relations de pouvoir. À titre d'exemple, plusieurs études ont établi la forte corrélation entre le niveau de santé des populations et le niveau de pauvreté et/ou de la position sociale (OMS-CDSS, 2009; Acheson, 1999; Marmot

& al. 1991). Le degré de privation ou de pauvreté relative est fortement corrélé avec le degré de morbidité ou de mortalité. Tout au long du parcours de vie :

« L'état de santé se caractérise par des interactions complexes entre plusieurs facteurs d'ordre social et économique, par surcroît en interdépendance avec l'environnement physique et le comportement individuel. Ces facteurs sont désignés comme les « déterminants de la santé ». Ils n'agissent pas isolément : c'est la combinaison de leurs effets, en tant que « déterminants de la santé », qui influe sur l'état de santé (ASPC, non daté). »

Puisque les constats et les arguments avancés pour lutter contre les inégalités sont de natures éthique, sociale et économique et font appel aux droits humains et à la justice sociale, nous entrons dans un monde où les controverses sont légion. Si nous voulons réduire les inégalités de santé, il faut nécessairement travailler à réduire les inégalités socioéconomiques et cela exige de remettre en cause les structures du système économique.

Toutefois, tout ne se vaut pas pour établir des politiques influençant l'agir collectif. Les praticiens dans l'action aux prises avec l'incertitude et des controverses affirment souvent cet énoncé de sens commun : *« la meilleure des solutions n'est pas une solution, si elle est impossible à mettre en pratique »*. Construire la réalité n'est pas un processus individuel, mais collectif. Sans la collaboration et l'adhésion de la majorité aux principes et aux règles, il devient impossible de les mettre en application. En plus des critères de validité théorique et technique, nous faisons de plus en plus souvent référence au critère de l'acceptabilité sociale. C'est pourquoi la gouvernance est considérée comme un art de la mise en œuvre allant au cœur de la médiation sociale et des relations de pouvoir. Force est de constater que les dynamiques de l'action humaine sont complexes et prennent en compte des facteurs débordant l'univers des preuves scientifiques. En situation de

controverses, il devient essentiel de mettre en place des processus de gouvernance qui permettent les débats et les délibérations afin de répondre au critère très exigeant de l'acceptabilité sociale. Sans l'identification précise des problèmes et l'acceptabilité sociale des solutions, nous sommes confrontés à des situations où même avec des preuves scientifiques claires fortement établies, leurs prises en compte en pratique tardent (ex. : lutte au tabagisme, lutte contre les changements climatiques, inégalités socioéconomiques en croissance).

Il ressort de cette posture épistémologique qu'à l'égard de l'activité humaine et de ses multiples dynamiques, il ne saurait y avoir de vérité immuable enfermant la connaissance dans une complétude. La connaissance et l'appréhension de notre monde évoluent constamment dans des dynamiques créant et exacerbant des problèmes sociétaux persistants que nous n'arrivons pas à résoudre complètement. Nous pouvons concevoir l'expérimentation comme une méthode pour générer de nouvelles connaissances déstabilisant le statu quo. La méthodologie pragmatiste en sciences sociales n'admet pas de vérité universelle à l'égard de l'activité humaine et tente de comprendre, de traduire et de rendre compte de la réalité pour un contexte donné en analysant et observant les interrelations entre les acteurs et actants (Latour, 2014; Hallée, 2013).

La vérité est inexistante en dehors de ce que produit la condition humaine pour son existence. De ce fait, la philosophie pragmatiste se distancie de toute inclination aprioriste, idéaliste et transcendantale de la vérité. Il y a certes des imitations, des coutumes et des habitudes, mais il n'existe pas de lois naturelles, universelles et inéluctables ou des préconceptions métaphysiques concernant le comportement des humains ; autrement dit, pas de connaissances et de vérités en dehors de l'expérience humaine (Hallée, 2013, p.54).

Cette position épistémologique reconnaît les limitations de l'appréhension sélective de notre monde construisant une réalité relative. D'ailleurs, nous repoussons constamment les frontières de l'ignorance pour modifier et affiner la connaissance de notre monde. Nous agissons et vivons en modifiant constamment nos représentations sociales et symboliques. Par analogie, les contours de l'ignorance pourraient bien représenter la matière noire de l'univers alors que les contours de la connaissance seraient la matière lumineuse. Actuellement, les champs perceptuels permettent d'appréhender, et ce, de façon limitée, uniquement le sous-ensemble de la matière lumineuse. Les astrophysiciens mentionnent que l'univers serait composé de plus ou moins, cinq p. cent de matière lumineuse, de 27 p. cent de matière noire et de 68 p. cent d'énergie sombre (Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN), site web). L'apprentissage social collectif privilégiant l'expérimentation dans l'action peut nous permettre de cheminer vers la connaissance.

Nous sommes condamnés à expérimenter ensemble en développant des théories donnant du sens à la réalité. Cette création de sens doit être constamment mise à l'épreuve de l'action et de l'expérimentation. La gouvernance permet l'assemblage des quatre sous-mondes suivants : i) celui de la technique qui se base sur la science; ii) celui de la politique qui régit les relations de pouvoir; iii) celui des valeurs et des traditions qui conditionnent ce qui est socialement acceptable; et iv) celui du savoir-faire collectif qui mobilise l'action pour concrétiser les apprentissages dans l'action et l'expérimentation (Paquet 2014, Friedman and Abonyi, 1976).

Paquet, (2014) a mis l'emphase sur le prérequis d'un état d'esprit particulier qui apparaîtrait lorsque nous sommes en situation et en action un peu comme des joueurs qui improvisent selon les aléas des contextes, des dynamiques et des intuitions du jeu en cours.

C'est le domaine de la pratique et l'action dans un contexte donné qui caractérise la gestion et la gouvernance empruntant à la fois à l'art et à la science. Paquet, (2014, p.54), a repris dans la citation ci-dessous, l'essence de l'assemblage des sous-mondes.

«For social practitioners like Friedman and Abonyi, what is central is an effort “to create a wholly new, unprecedented situation that, in its possibility for generating new knowledge, goes substantially beyond the initial hypothesis (Friedman and Abonyi, 1976, p. 936)”. The social learning paradigm is built on a reflection-in-action, dialogue, and mutual learning by experts and clients: i.e., on an interactive or trans-active style of planning. “The paradigm makes the important epistemological assumption that action hypotheses are verified as “correct” knowledge only in the course of a social practice that includes the four components of theory (of reality), the configuration of values, strategy and action. A further epistemological commitment is to the creation of new reality, and hence to a new knowledge, rather than in establishing the truth-value of propositions in abstraction from the social context to which they are applied Friedman and Abonyi, 1976, p. 938.” »

Nous pourrions alors concevoir la gouvernance comme un art de la mise en œuvre de l'activité humaine en expérimentation constante. Cette gouvernance est en soi, une dynamique complexe et adaptative qui permet de composer avec les problématiques sociales persistantes. Comment pouvons-nous mieux comprendre le processus de gouvernance? Cette question devient essentielle si nous voulons mieux composer avec les dynamiques sociales, complexes et adaptatives et favoriser ainsi, le développement humain et le bien-être des populations tel que préconisé par l'agenda mondial des 17 objectifs de développement durable 2015-2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

3.2 - Démarche des analyses contextuelles

« En politique, ce qu'il y a souvent de plus difficile à apprécier et à comprendre, c'est ce qui se passe sous nos yeux. (A. de Tocqueville) »

Cette thèse présente des diagnostics stratégiques établis à l'aide d'analyses contextuelles utilisant le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance présenté au chapitre 2 (figure 5, page 35). Je m'efforcerai dans cette démarche évaluative d'assurer la cohérence et la plausibilité des diagnostics stratégiques qui vous sont présentés afin de susciter la réflexion, la discussion, les débats et d'inciter les parties prenantes des régimes de gouvernance à entrer en mode d'expérimentation et à passer à l'action. L'objectif premier est de mieux comprendre le processus qu'est la gouvernance pour par la suite, expérimenter et passer à l'action.

À partir d'analyses contextuelles, la démarche cherche à identifier et à analyser les principaux vecteurs qui influencent la dynamique particulière d'un régime de gouvernance. L'intention de cette démarche évaluative est de faire ressortir des constats en « zoomant » de la dynamique mondiale vers la dynamique régionale et locale afin de produire des diagnostics stratégiques : tout d'abord à l'égard de la gouvernance collaborative de notre monde de plus en plus mondialisé, puis de celle de l'État québécois et enfin, de la gouvernance d'une communauté locale de la ville de Montréal.

Dans cette démarche évaluative, j'assemblerai les faits pour dégager de grands constats et tendances émergeant de la dynamique complexe et adaptative du régime de gouvernance à l'étude pour produire des diagnostics stratégiques. Nul doute que mon parcours professionnel influence mes perspectives et ma vision des contextes particuliers de gouvernance et ainsi, les diagnostics stratégiques dégagés sont certes, empreints de représentations symboliques relatives forgées par mes expériences de vie professionnelles. Puisque la démarche cherche à décrire, mieux comprendre et à évaluer les régimes de gouvernance déployés dans un contexte donné, les analyses contextuelles sont des études

de cas cherchant à identifier les facteurs clés sur lesquels il est possible d'agir pour susciter une meilleure collaboration. La thèse décrira le contexte et les dynamiques particulières de la gouvernance pour la mise en œuvre des Plans d'intervention et d'action suivants :

1. À l'échelle mondiale, je focaliserai sur les *Objectifs de développement durable* de l'ONU pour identifier les grandes tendances et constats qui émergent de la gouvernance mondiale à partir de recherches documentaires et des connaissances acquises par l'auteur au cours de ses expériences de travail;
2. À l'échelle régionale, j'analyserai la programmation budgétaire du gouvernement du Québec pour y identifier les tendances influençant la gouvernance du gouvernement et de l'administration publique du Québec à l'aide de recherches documentaires et des connaissances acquises par l'auteur au cours de ses expériences de travail;
3. À l'échelle de la communauté locale, je focaliserai sur le Plan d'action 0 – 17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve pour faire ressortir la perspective de la gouvernance des parties prenantes de ce plan d'action à l'aide d'entrevues semi-structurées, d'un questionnaire et de recherches documentaires.

3.3 – Devis des analyses contextuelles

La démarche évaluative développementale est la méthodologie utilisée pour effectuer des analyses contextuelles (études de cas) servant à dégager des diagnostics stratégiques. Il est utile de préciser de nouveau que cette étude s'appuie sur une approche qualitative et une position épistémologique basée sur le constructivisme et la sociologie pragmatique. Le tableau 2 ci-dessous situe la démarche évaluative développementale. Le devis d'analyse et la méthodologie sont basés sur l'approche de l'évaluation développementale qui représente un mécanisme d'apprentissage social continu (Patton, 2011).

Avant de présenter les méthodes de cueillette de données, le tableau 2 à la page 60, fait la description des caractéristiques de la démarche évaluative développementale en la comparant à la démarche évaluative traditionnelle. La démarche évaluative traditionnelle convient bien aux environnements connus, contrôlés et programmables typiques de la production de biens et services standardisée et de la gouvernance traditionnelle focalisée sur l'efficacité; alors que la démarche évaluative développementale convient mieux aux environnements complexes et adaptatifs qui génèrent souvent des problèmes sociétaux persistants. En fait, nous pourrions juxtaposer la figure 5 de la page 35 au tableau 2 de la page 60. Les deux démarches évaluatives décrites au tableau 2 s'agencent bien aux deux profils caricaturaux de la gouvernance décrits à la figure 5.

Tableau 2 : Quelques mots sur les démarches d'évaluation (inspiré de Patton, 2011)

Évaluation traditionnelle (sommativ à la fin d'un projet ou formative en cours d'un projet visant à améliorer les processus)	Évaluation développementale
Buts: Supporte l'amélioration des processus (évaluation formative) ou sert à évaluer à la fin d'un projet dans un environnement connu et contrôlé (évaluation sommative)	Buts : Supporte le développement d'innovations et l'adaptabilité dans des environnements complexes
Rôles et relations : Se positionne comme un processus extérieur et indépendant du projet pour assurer l'objectivité	Rôles et relations : Se positionne comme faisant partie d'une fonction interne à l'équipe du projet servant à recueillir, partager et interpréter les informations, à identifier et articuler les problèmes et à proposer et tester des modèles. Supporte l'apprentissage social et collectif au sein d'une communauté ou d'un réseau
Responsabilisation : Focaliser sur les besoins de l'autorité externe et des bailleurs de fonds basés sur des critères prédéfinis	Responsabilisation : Focaliser sur les valeurs d'innovation et de changements et sur les engagements de faire une différence ou d'apporter des changements structurels et systémiques et de nouvelles connaissances
Utilité : Appliquée rigoureusement selon les standards reconnus de disciplines ou des standards de qualité reconnus	Utilité : Appliquée afin de supporter le développement et l'innovation selon un mode expérimental
Mesures : Mesurer la performance en fonction d'objectifs préétablis et des critères de qualité des indicateurs (« SMART criteria »)	Mesures : Développement de mesures et de mécanismes pour capter l'évolution en concomitance avec les résultats. Les mesures peuvent être modifiées en cours de projet
Résultat de l'évaluation : Rapport détaillé d'évaluation validant les meilleures pratiques reconnues au fil du temps	Résultat de l'évaluation : diverses formes de rétroaction rapide et en temps réel propices à l'apprentissage partagé
Environnement connu et contrôlé : Les évaluateurs tentent de contrôler le design et le processus de l'évaluation	Environnement complexe et adaptatif : Composer avec en restant en contact avec le déroulement des dynamiques pour être en mesure d'y répondre
Compétences : Engagement et compétences méthodologiques axées sur la rigueur, l'indépendance, la crédibilité face aux autorités externes et aux bailleurs de fonds. Esprit critique et analytique	Compétences : Adaptabilité et flexibilité méthodologique; pensée systémique, créative et critique; grande tolérance à l'ambiguïté; esprit ouvert et agile; bonne qualité relationnelle et esprit d'équipe; capacité à induire une perspective de preuve et de faits probants

À partir du cadre conceptuel de la gouvernance proposé au chapitre 2, figure 5, page 35, je documenterai des constats dégagés à l'aide de la démarche évaluative développementale. Les bornes de design présentées au cadre conceptuel seront positionnées selon un degré d'intensité relatif pour situer les principaux arrangements caractérisant les trois régimes de gouvernance analysés. Des facteurs facilitants de la gouvernance collaborative présents dans chacun des trois contextes particuliers seront identifiés et appréciés afin de proposer des pistes d'amélioration dans les arrangements des trois régimes de gouvernance pour les rendre davantage collaboratifs.

À partir des constats dégagés, les diagnostics stratégiques identifieront des propositions pour agir sur les leviers de la gouvernance qui pourraient être expérimentés dans l'action. Ces propositions représentent des manœuvres à la marge potentielles afin de réaliser des modifications systémiques par l'expérimentation dans l'action. Ultimement, ce devis d'analyse permet de réaliser par un « bricolage dans l'action » des manœuvres de design dans les régimes de gouvernance pour réaliser l'intentionnalité première d'améliorer les conditions de vie des populations.

Ce devis d'analyse propose des actions et des interventions ciblant les arrangements particuliers d'un régime de gouvernance. Paquet, (2009) a fait référence à un pilote automatique régulant les dynamiques où il s'agirait de faire de petites interventions de bricolage à la marge, ce qu'il a appelé « scheming virtuously » afin d'insuffler des changements. J'appellerai cela « manœuvrer à la marge ». Il s'agit de débusquer de nouvelles marges de manœuvre dans des chemins déjà très bien balisés! Cette approche vise à modifier le statu quo fonctionnant en mode « pilote automatique » en préservant une cohésion systémique. Il s'agit de tentatives pour cerner l'effet d'une ou deux variables sur le

résultat global d'une dynamique complexe et adaptative (Paquet 2009).

Les manœuvres à la marge permettent de jongler avec une multitude de déterminants ou facteurs souvent tous interdépendants les uns des autres. Un peu comme le mentionne l'assertion souvent énoncée par les économistes : « *Tout étant égal par ailleurs* », en isolant quelques variables, nous pouvons mieux saisir et comprendre leur effet dans la dynamique d'ensemble. Toutefois, l'assertion « tout étant égal par ailleurs » ne correspond pas à la réalité qui est dynamique et changeante. C'est pourquoi malgré les modèles économétriques ou épidémiologiques sophistiqués, nous devons nous adapter constamment comme si les prévisions faites ne pouvaient prendre en compte l'ensemble des contingences. Ces modèles prévisionnels et de prospective sont cependant utiles pour supporter le mode d'expérimentation dans l'action des acteurs et parties prenantes (Wallerstein, Yen et Syme, 2011).

Le mode d'expérimentation continu favorise l'apprentissage social en réseau qui peut être perçu comme des tentatives successives de production continue de diagnostics stratégiques afin de composer avec un environnement complexe et adaptatif. Il est utile de préciser ici les caractéristiques des diagnostics stratégiques. À cet égard, Marmuse, (1999) s'est appuyé sur les travaux de Weick, (1995) pour dégager les caractéristiques suivantes du diagnostic stratégique découlant d'un processus de construction de sens :

1. Est un ancrage dans la construction d'identité : « *comment savoir ce que je pense sans voir ce que je dis* ». Le diagnostic est toujours une interprétation relative d'une situation dynamique en résonance avec le donneur de sens et ses multiples ambiguïtés.
2. Est un processus de reconstruction rétrospectif : « *Pour connaître ce que je pense, je me remémore ce que je disais dans le passé.* » Le diagnostic est donc une projection du passé adaptée à la situation présente.

3. Est un processus d'« *enactment* » : « *Lorsque j'agis ou que je parle, je crée l'objet de mon observation.* » Nous sommes en partie les créateurs de l'environnement auquel nous faisons face.
4. À une dimension sociale et organisationnelle : « *Ce que je dis et mets en évidence est déterminé par mon parcours de socialisation, mais aussi par ce que j'anticipe quant à l'interprétation de mes conclusions par mon auditoire.* »
5. Est un processus en cours: « *Mon discours s'étend au cours du temps, se mêle à d'autres projets en cours et induit une réflexion finale, ce qui signifie que mes centres d'intérêt peuvent avoir changé.* »
6. Est un processus sélectif : « *Ce que je mets en exergue comme contenu de la pensée n'est qu'une partie de la réalité globale, qui ressort en raison du contexte et de dispositions personnelles.* »
7. Est un référentiel du plausible : « *J'ai besoin d'en savoir suffisamment sur ce que je pense pour avancer mes projets, mais pas plus. Ce qui signifie que la suffisance et la plausibilité prennent le pas sur l'exactitude.* »

L'analyse par diagnostic stratégique s'arrime avec la méthodologie pragmatiste en sciences sociales qui rappelle le, n'admet pas de vérité universelle et tente de comprendre, de traduire et de rendre compte de la réalité pour un contexte donné en analysant et observant les interrelations entre les acteurs et actants. Marmuse, (1999) a illustré ce caractère relatif en ces termes en citant Weick (1995) qui lui-même cite Mintzberg (1987):

« C'est précisément ce caractère « discutable » qui confère au processus de diagnostic ses caractéristiques de construction de sens : le sens se crée, émerge [Mintzberg, 1987], à partir des représentations plausibles de la réalité. « La force de la construction de sens, c'est qu'elle ne repose pas sur l'exactitude et son modèle n'est pas la perception de l'objet. Au contraire, la construction de sens est concernée par la plausibilité, le pragmatisme, la cohérence, le raisonnable, la création, l'invention et le caractère instrumental » [Weick, 1995, p 57]. Marmuse, 1999, p. 89).

Afin de lier et d'établir un fil conducteur de l'ensemble des contextes de gouvernance décrits et analysés dans cette démarche évaluative, un scénario hypothétique sera utilisé pour démontrer l'interdépendance entre les trois contextes analysés. Il est utile de rappeler ici que l'interdépendance est un facteur facilitant significatif de la collaboration. Ce scénario est le suivant : supposons que le gouvernement du Québec ait le projet de mettre en place de nouveaux programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales. Ce scénario implique des investissements substantiels pour agir de façon préventive sur les déterminants sociaux de la santé. Je m'interrogerai sur les contraintes et les possibles réactions à ce scénario des principales parties prenantes des trois contextes analysés, soit les contextes de la gouvernance à l'échelle mondiale, du gouvernement du Québec et de son administration publique et de la communauté locale du quartier Hochelaga Maisonneuve.

3.4 – Méthodes de collecte de données

Les recherches documentaires associées aux analyses contextuelles s'attardent aux bornes de design et aux facteurs facilitants identifiés dans le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance présenté à la figure 5, page 35. Pour le contexte mondial et le contexte du gouvernement du Québec et de son administration publique, j'ai effectué des recherches documentaires afin de caractériser leur régime de gouvernance et d'identifier des facteurs facilitants la collaboration de leurs principales parties prenantes. En plus des références bibliographiques qui ont jalonné mon parcours professionnel, j'ai effectué des recherches documentaires sur le portail de Google Scholar à partir de mots clés pertinents au contexte et aux facteurs facilitants de la gouvernance. Ces recherches « google » ont utilisé autant le français que l'anglais et elles ont limité la date de recension aux documents après 1999.

En premier lieu, une analyse contextuelle globale est présentée à partir d'une recherche documentaire sommaire, car elle s'est limitée aux publications récentes qui sont ressorties d'une requête dans « Google Scholar ». L'analyse du contexte mondial détaillée et exhaustive dépasse la capacité et les ressources déployées pour réaliser la présente thèse. Le but de la requête était d'identifier les grandes tendances et les signes vitaux globaux de l'humanité et de caractériser la dynamique de la gouvernance mondiale. La gouvernance mondiale est conséquemment caractérisée dans ses grands traits.

Puis, l'analyse du contexte du gouvernement du Québec est faite à partir d'une revue de littérature supportant les constats accumulés au cours de mon expérience de travail de plus de 20 ans dans l'administration publique québécoise, fédérale et internationale. Un peu à la manière d'une démarche de régression psychanalytique (Grosjean, 2002), l'analyse fait appel à ma mémoire pour aller puiser, des faits et des circonstances particulières caractérisant les régimes de gouvernance afin d'en faire ressortir les reliefs dans un diagnostic stratégique. Des références bibliographiques viendront corroborer les faits et les circonstances rapportés. Toutefois, l'assemblage et l'interprétation des constats demeurent une interprétation effectuée à partir des valeurs, croyances, idéologies et théories communes avec les auteurs cités en référence.

Concernant le contexte de la communauté locale, il existe très peu de documents de référence. Une collecte de données a été effectuée auprès des membres de la Table de quartier Hochelaga-Maisonneuve (LTQHM) participant à la mise en œuvre du « Plan d'action 0 - 17 ans » du quartier Hochelaga Maisonneuve. Au total, une trentaine d'organismes communautaires ont participé à l'élaboration du Plan d'action 0 - 17 ans, de ce nombre la moitié des organisations ont accepté de participer aux cueillettes de données

(entrevue et questionnaire). Un certain nombre de participants sont des intervenantes et intervenants offrant des services à la population du quartier âgée de 0 à 17 ans ou à leur famille et/ou des directrices ou directeurs d'organismes. De plus, trois autres organisations ont accordé des entrevues sans participer formellement à l'étude.

Le taux de participation à la collecte de données des organismes communautaires est de 50 p. cent et il a permis de rendre compte de l'opinion de 20 personnes, représentant principalement les directions de ces organisations. Il faut noter qu'au maximum deux personnes par organisations pouvaient participer à l'étude afin de limiter la représentation provenant d'une organisation. Aux fins de la présente thèse, cette cueillette de données lorsque mise en relation avec les objectifs de la présente étude permet de mieux comprendre le contexte du régime de gouvernance particulier à la mise en œuvre du « Plan d'action 0 -17 ans » du quartier Hochelaga Maisonneuve. La cueillette de données vise à rapporter le mieux possible les perspectives des parties prenantes de ce régime de gouvernance spécifique.

L'analyse portant sur le contexte de la société civile « localisée » du quartier Hochelaga Maisonneuve de Montréal s'est déroulée au cours de la période d'août 2015 à mars 2016 au sein du Comité de planification du plan d'action 0 - 17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve. Ce comité est lié à La Table de Quartier Hochelaga-Maisonneuve (LTQHM) qui regroupe principalement des organismes communautaires et de l'économie sociale actifs dans le quartier. Pour cette analyse contextuelle, 18 entrevues semi-structurées et 18 questionnaires ciblés portant sur les dimensions de la gouvernance que les participants à l'étude souhaitaient évaluer, ont permis de rendre compte de leurs

perceptions à l'égard de la gouvernance locale pour la mise en œuvre du Plan d'action 0 -17 ans du quartier.

Vous trouverez à l'annexe 1, le formulaire de consentement, à l'annexe 2, le questionnaire portant sur la mobilisation et l'engagement des parties prenantes au Plan d'action 0 -17 ans et à l'annexe 3, le guide de l'entrevue semi-structurée. Le questionnaire a permis de corroborer plusieurs des commentaires formulés lors des entrevues semi-structurées. Ce questionnaire a été élaboré à partir du modèle de mobilisation de Racine (2011), de l'outil de diagnostic de l'action en partenariat de Bilodeau, Galarneau, Fournier et Potvin (2011) et du questionnaire de Lencioni (2002).

Ces outils de cueillette ont permis de dégager des tendances de nature qualitative sur la perception des participants à l'égard de plusieurs dimensions de la gouvernance collaborative opérée par La Table de quartier Hochelaga Maisonneuve (LTQHM). Le logiciel NVIVO a été utilisé pour faire ressortir et compiler les thèmes émergents des entrevues. Également une revue documentaire a permis de décrire le contexte du quartier. De l'observation participante à une dizaine de réunions de comités de LTQHM a permis de connaître les principaux intervenants du Plan d'action 0 -17 ans et de comprendre le contexte du régime de gouvernance locale. Les résultats de la cueillette de données ont été portés à l'attention des participants à l'étude. Tous les verbatim d'entrevue ont été validés par les interviewés. À la suite des commentaires reçus, certains commentaires ont été modifiés.

L'ensemble des méthodes utilisées pour ces analyses contextuelles de la gouvernance a permis d'établir des constats à partir d'analyses principalement qualitatives bien que quelques compilations quantitatives des termes émergents ou de réponses aux

questionnaires soient rapportées dans les constats. Ces analyses ont comme objectifs de mieux comprendre les contextes dans lesquels évoluent les régimes de gouvernance collaborative et de proposer quelques pistes d'amélioration.

À la suite de la publication de la présente étude, un sommaire exécutif comportant les propositions d'amélioration sera transmis aux instances des régimes de gouvernance analysés, notamment au secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, au directeur général du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au conseil des ministres du gouvernement du Québec ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale du Québec et au conseil d'administration de la Table de quartier Hochelaga Maisonneuve.

3.5 - La contribution du nouveau cadre conceptuel de la gouvernance proposé

Dans le cadre d'études en santé des populations, des approches écosystémiques et globales ont été utilisées notamment par la Commission des déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la santé ou pour des problématiques particulières de santé comme pour le tabagisme ou l'obésité. (Young, Borland, et Coghill, 2012, Finegood, Merth et Rutter, 2010, Sallis et al. 2006). En promotion de la santé également, les approches écologiques globales sont utilisées (Renaud et Lafontaine, 2011). Ces approches focalisent sur les problématiques de santé et les habitudes de vie et représentent les premières analyses mentionnant l'apport de la gouvernance comme déterminant social de la santé. Bien que dans ces études, la variable gouvernance ne soit pas le facteur analysé mis en lumière, il est maintenant reconnu que la gouvernance est un déterminant structurel de la santé des populations.

Toutefois, aucune étude en santé des populations n'a été recensée portant spécifiquement sur l'analyse de régimes de gouvernance comme déterminant structurel de la santé des populations. De plus, les démarches traditionnelles d'évaluation sont utilisées avec une portée micro sectorielle pour établir en cours de programme ou d'interventions des modifications au programme ou encore, pour décider de leur reconduction. Il s'agit de démarches d'évaluation pour affiner l'approche programmatique afin de générer de l'efficience et produire des résultats attendus et standardisés.

Le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance proposé représente une contribution méthodologique innovatrice. Ce cadre permet de faciliter par la démarche évaluative en continu qui s'inscrit dans un processus d'apprentissage social en réseau et collectif, l'adaptabilité et l'agilité nécessaires pour intervenir dans des environnements complexes et adaptatifs. Ce nouveau cadre permet ainsi d'être mieux en mesure de composer avec les problèmes sociétaux persistants.

Il y a très peu de démarches évaluatives entreprises selon une approche d'ensemble des attributs de la gouvernance collaborative dans les contextes particuliers de la santé des populations. Qui dit démarche évaluative, dit forcément appréciation ou jugement d'une situation par rapport à des critères ou à des balises qui ne sont pas forcément neutres. La présente démarche évaluative s'appuie sur les efforts de description de balises, bonnes pratiques et conventions de la gouvernance découlant de divers auteurs, notamment de ceux mentionnés dans la revue de littérature. Il y ressort les postulats suivants :

- Règle générale, les dynamiques de gouvernance en mode centralisé favorisent moins la collaboration que celles en mode décentralisé. Les dynamiques de gouvernance centralisées conviennent mieux aux contextes avec des

environnements connus et sous contrôle, car elles permettent souvent de mettre en œuvre de façon très efficiente des services selon un programme bien établi supporté par les meilleures pratiques.

- Les modes de communication interactive favorisent plus le dialogue et la collaboration que les modes unidirectionnels où l'information est traitée en différé ou séquentiellement. La gouvernance collaborative convient mieux pour composer avec des environnements complexes et adaptatifs où nous sommes confrontés à des problèmes sociétaux persistants. La collaboration implique de débattre, d'échanger, de partager et d'apprendre ensemble en mode réseau et cette mise en commun est plus propice lorsqu'il y a des intérêts communs, de l'interdépendance et de la transparence. Enfin, l'ingrédient essentiel de la dynamique de collaboration d'un régime de gouvernance est définitivement la confiance relationnelle, car cette dernière est le carburant pour initier la collaboration ou le travail d'équipe (Lencioni, 2002). Cette confiance est également primordiale pour s'aventurer dans des changements systémiques en acceptant d'entrer en mode expérimental au sein de dynamiques complexes et adaptatives.

L'analyse de la gouvernance par bornes de design utilisée dans la présente thèse permet de faire des études de cas (analyses contextuelles) à partir du cadre conceptuel de la gouvernance proposé pour décrire et comprendre les contextes de gouvernance. Cette approche est innovatrice et elle s'inscrit dans une démarche évaluative de la gouvernance collaborative. Le principal apport de cette démarche évaluative est de formuler des propositions d'amélioration de régimes de gouvernance spécifiques découlant de diagnostics stratégiques. Cette recherche évaluative est focalisée sur l'établissement d'un

diagnostic pour passer à l'action et l'expérimentation. Sans la mise à l'épreuve de ces propositions d'adaptation dans l'action et l'expérimentation, il ne reste alors qu'un projet ou un scénario de changement hypothétique. La contribution de l'approche par bornes de design est en amont de l'action et elle doit être accompagnée par l'expérimentation et l'action sur le terrain.

Il est important de faire un premier pas et d'établir un diagnostic avec des pistes d'amélioration tout en espérant que collectivement, nous oserons expérimenter pour entreprendre des changements systémiques. Encore trop peu d'évaluations de régimes de gouvernance sont effectuées aujourd'hui selon des approches horizontales, de réseau et des thématiques transversales. L'initiative et l'expérimentation exigent souvent une prise de risques qui remet en question les relations de pouvoir et les traditions établies. Pour passer à l'action, il faudra une masse critique permettant de sortir des zones de confort et des multiples résistances. Des changements systémiques remettant en cause notre système économique, nos valeurs et nos idéologies, sont nécessaires si nous voulons réaliser des agendas ambitieux tels les *Objectifs de développement durable* de l'ONU. Sans une volonté indéfectible des principaux acteurs, il sera difficile de les atteindre. Cette volonté peut aussi rendre compte d'une intentionnalité fondamentale : améliorer les conditions de vie et la santé des populations. Le défi est de modifier notre gouvernance actuelle trop souvent en mode centralisée et grande « G » dans un monde où les changements s'accélèrent et où la complexité exige une flexibilité et une adaptabilité ainsi qu'un apprentissage social continu.

Dans cette réalité de faits discutables, d'immenses défis confrontent actuellement l'humanité. S'il y a une vérité pragmatique sur laquelle nous devrions faire consensus, c'est de la nécessité de passer à l'action et d'expérimenter afin d'améliorer les conditions de vie

et la santé des populations. Les acteurs de gouverne n'ont pas toutes les informations avant de prendre des décisions et d'agir. Ils doivent prendre des décisions et expérimenter dans l'action, accepter de faire des erreurs et apprendre tout en affinant le plus possible l'information pour profiter des fenêtres d'opportunités et minimiser les risques aux conséquences jugées intolérables. Ce cadre conceptuel se veut donc un outil pour moduler et « designer » nos régimes de gouvernance afin de mieux composer avec les environnements complexes et adaptatifs.

3.6 - Critères de rigueur : qualités des données et limites

Comme mentionné précédemment, les diagnostics stratégiques présentés dans la présente thèse ne s'appuient pas sur l'exactitude et sur la formulation de règles ou pratiques universelles de gouvernance. La focalisation est plutôt sur l'apprentissage et la délibération sur des enjeux et faits forcément discutables et relatifs. Mon expérience de travail de plus de 25 ans dans les fonctions de vérification et d'évaluation m'a permis de constater que la fonction d'évaluation est fondamentale à tout système d'apprentissage et d'amélioration continue. Elle sert aussi au processus de reddition de comptes de mandatés à des mandataires. En soi, toute démarche évaluative est sujette à de la résistance, car elle remet en cause et apporte un éclairage nuancé sur des processus, des réalisations ou la performance d'une entité organisée.

Cette réaction naturelle de résistance à la fonction d'évaluation est encore plus présente lorsqu'elle a une portée systémique, multi organisationnelle ou de réseau. Tout comme il est difficile de mobiliser des entités à collaborer dans une dynamique de réseau, il est aussi difficile de mettre en place un système d'apprentissage social partagé entre les diverses parties prenantes d'un réseau. Ces difficultés sont des enjeux de la gouvernance

qui se doit d'aller au cœur de la médiation sociale, des controverses et des processus stratégiques de définition de la réalité.

Il sera toujours possible de remettre en question les interprétations proposées. Dans toute controverse, les frontières de l'objectivité et de la subjectivité sont floues et l'enjeu principal est de produire des justifications, véritables matières premières des conventions et construits sociaux qui sauront convaincre le collectif. Cela nous amène à discuter de la rigueur, de la suffisance et de la qualité des données, des constats et des propositions dégagées dans cette recherche.

Il faut considérer les constats de cette recherche comme des propositions d'interprétation de notre réalité partagée. À titre d'exemple, certaines des neuf grandes problématiques présentées au tableau 3 de la page 81 sur les limites planétaires sont amplement commentées dans l'actualité. On prétend qu'elles auront des conséquences importantes pour l'avenir de l'humanité. Toutefois, elles sont sujettes à de multiples controverses. Ces constats sont supportés par des études scientifiques, mais elles ne font toutefois pas l'unanimité.

De même, les constats présentés dans cette étude ont été choisis et assemblés pour susciter la réflexion, les débats et les délibérations. Ne dit-on pas que « *les faits ne parlent jamais d'eux-mêmes, mais que nous les faisons parler* ». Bien que les constats soient supportés par des références documentaires, ceux-ci sont puisés dans l'incommensurabilité de la justification interprétative. La limite des constats présentés dans cette recherche est davantage liée à leur qualité pour susciter des débats et des délibérations. Confinés à des contextes particuliers, ces constats n'ont pas la prétention de supporter ou d'induire des lois et des règles universelles. Toutefois, la proposition du cadre

conceptuel de la gouvernance collaborative utilisé dans la présente recherche est un support méthodologique nouveau qui évoluera et il représente un outil utile pour entreprendre des réflexions et des analyses des régimes de gouvernance.

En ce qui a trait à la collecte de données pour rendre compte des perspectives des parties prenantes du Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve, l'entrevue semi-structurée et la compilation des questionnaires complétés ont permis de dégager leurs perspectives et des tendances qui représentent des positions à valider dans l'action et à prendre en considération dans la poursuite de leur dynamique de gouvernance particulière. Le nombre de témoignages recueillis permet d'obtenir un degré de saturation acceptable des thèmes émergents liés à cette population totale restreinte (une trentaine d'organismes communautaires). La valeur ajoutée de cette collecte de données permet d'illustrer la contribution de l'approche évaluative développementale proposée dans cette étude comme outil d'apprentissage social collectif supportant l'expérimentation dans l'action. Certes, il peut y avoir un biais lié au choix effectué par les organismes à participer ou non à l'étude. On pourrait penser que ceux qui ont accepté de participer avaient leurs intérêts et messages à communiquer. Toutefois, cinq organismes communautaires ont refusé de participer par manque de temps étant déjà débordé dans la gestion de leurs opérations.

Globalement, je suis d'avis que le meilleur test pour apprécier la qualité des données produites, des constats dégagés et des propositions d'amélioration formulées serait d'en apprécier l'apport aux délibérations et à l'expérimentation dans l'action au cours des prochaines années. C'est d'ailleurs la meilleure pratique établie en audit de l'optimisation

des ressources et en audit interne pour en apprécier leur valeur ajoutée soit : effectuer un suivi des propositions d'amélioration sur trois à cinq ans auprès des instances de gouverne.

À cet égard et dans la perspective des acteurs de gouvernance soucieux de créer une valeur ajoutée, l'avenir pourrait nous dire combien des propositions d'amélioration présentées dans cette étude seront mises en application sur un horizon de moyen terme à long terme arrimé aux suivis des trois plans d'actions et d'intervention commentés dans cette étude. Cela serait possible avec un mécanisme d'apprentissage social structuré et formalisé de nos régimes de gouvernance. Actuellement ce type de mécanisme est rarement en place selon une approche multisectorielle.

3.7 - Considérations éthiques

Outre les considérations de confidentialité liée à l'identité des organisations et de protection des renseignements personnels des personnes qui ont accepté de participer à l'étude ainsi que de rapports respectueux avec l'ensemble des personnes rencontrées, cette étude ne soulève pas de considérations éthiques particulières.

Chapitre 4 : Diagnostic de la gouvernance mondiale

4.1 – Les *Objectifs de développement durable* : un agenda à concrétiser à l'échelle locale

L'agenda mondial qui traduit le mieux l'objectif global d'assurer de meilleures conditions et qualités de vie possibles pour l'ensemble des populations est celui des *Objectifs de développement durable*. Les 17 objectifs énoncés ci-dessous ont fait l'objet d'une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015 et porte le titre de « *Transformer notre monde : Le programme de développement durable à l'horizon 2030* » :

1. *Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde;*
2. *Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable;*
3. *Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge;*
4. *Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie;*
5. *Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles;*
6. *Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable;*
7. *Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable;*
8. *Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous;*
9. *Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation;*
10. *Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre;*
11. *Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables;*

- 12. Établir des modes de consommation et de production durables;*
- 13. Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions;*
- 14. Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable;*
- 15. Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité;*
- 16. Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous;*
- 17. Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser. »*

L'agenda mondial des objectifs du développement durable apparaît idéaliste et empreint de justice sociale. Représentant un agenda vertueux, toutes les parties prenantes de la gouvernance mondiale devraient faire consensus et adhérer à celui-ci. Les secteurs public, privé ou de la société civile, autant locaux, régionaux, nationaux, continentaux que mondiaux, devraient avoir la responsabilité de mettre en œuvre et atteindre ces 17 objectifs de développement durable en focalisant leurs processus de gestion des risques et de gestion des opportunités sur cet agenda mondial.

Malheureusement, selon l'état de situation de notre monde présenté ci-dessous, cet agenda demeure peu connu et surtout peu approprié et mis en œuvre à l'extérieur des organisations internationales de l'Organisation des Nations Unies. Nous pouvons dès lors faire le constat que le développement durable axé sur de meilleures conditions et qualités de vie des populations n'est pas la focalisation primordiale et l'intentionnalité fondamentale des principaux acteurs de gouvernance mondiale. Les grandes tendances de

la dynamique de la mondialisation (Drache & LeMesurier, 2015) et l'état de notre monde dégagé par Rockström & al., 2009 et Steffen & al., 2015 qui seront présentées dans les prochaines pages confirment ce constat de manque de focalisation sur les objectifs de développement durable.

Drache & LeMesurier, (2015) ont repris les rhétoriques proposées par un ensemble de 39 livres en vogue d'auteurs reconnus entre les années 1986 et 2015, période charnière de la mondialisation amorcée avec le néolibéralisme. Dans la figure 6, l'analyse de Drache & LeMesurier identifie à partir de leur revue de littérature, les grandes tendances de notre monde. Ces tendances représentent des vecteurs d'influence importants à prendre en compte dans la dynamique de la gouvernance mondiale actuelle. Pour ces auteurs, le modèle de gouvernance mondiale du multilatéralisme, notamment celui du système des Nations Unies, opérant selon un agenda raisonné du bien commun pour l'ensemble des États nations ne semble pas avoir beaucoup d'ascendance sur l'échiquier géopolitique. En plus des divers grands forums de gouvernance (G8, G20, Conseil de sécurité de l'ONU, etc.), d'autres instances, réseaux et forums plus discrets ont énormément d'influence et de pouvoir sur la destinée de l'humanité. Nous pouvons penser notamment aux réseaux des transnationales de la finance, du complexe militaro-industriel, de l'énergie et des technologies de l'information qui façonnent énormément la réalité de plus en plus partagée du monde globalisé (Chomsky, 2016). En fait, les tendances suivantes dégagées par Drache et LeMesurier sont la résultante de dynamiques complexes et adaptatives avec lesquelles les États nations doivent composer :

- La mondialisation et l'intégration du capital et de la finance sont concrétisées et les institutions financières notamment les grandes banques sont intégrées en un système très influent;
- Les accords commerciaux particuliers entre les blocs régionaux et continentaux prennent de plus en plus d'ascendance et d'influence et font éclater les règles commerciales des États nations tout en déstabilisant les accords commerciaux multilatéraux;
- Les technologies de l'information, les plateformes Web et les médias sociaux transforment les communications, les formes de prestations de produits et services et permettent la mobilisation massive des citoyens contre l'autorité de l'Establishment et des institutions opérant en mode centralisé;
- Le mode de vie occidental prédomine et la fabrication des produits est délocalisée dans des pays au coût de main-d'œuvre faible. L'Orient, en particulier l'Asie est devenue le nouveau foyer de développement de la consommation;
- Les États nations doivent adapter leur réglementation avec les tendances des blocs régionaux et continentaux et les consensus globaux sont remis en question dans un monde polycentrique où les plus puissants tentent de dominer;
- La focalisation démesurée sur les aspects économiques, notamment la croissance de la production et de la consommation dans ce mouvement de mondialisation donne lieu à des défis et enjeux importants : sous-emploi et chômage, inégalités socioéconomiques en progression, problèmes environnementaux majeurs;
- Les grands mouvements d'indignation de citoyens ont amorcé une conscientisation sur les leviers de changement aux mains des collectivités locales.

Ces tendances appuient le constat dégagé par le diagnostic sommaire présenté ici : l'intentionnalité fondamentale de la gouvernance mondiale n'est pas de focaliser sur le développement humain et la santé des populations.

Figure 6 : Les rhétoriques : prétentions et conséquences inattendues

Figure 9 - Core Concepts of Globalization Theory: Taking Stock

Principal Aspect	Predictions and Outcomes
Globalization of finances and capital	The deregulation of financial markets, increased capital mobility, massive cross border flows, mergers and acquisitions and foreign direct investment flows have reconfigured the world economy. Global finance exceeded even the most optimistic expectations and banks have become more concentrated and powerful post-2008 than ever.
Globalization of markets and strategies	Trade blocs have given business new rights of establishment of national presence and the removal of investment barriers has dramatically increased foreign direct investment flows. The explosion of regional trade agreements sees no end in sight and has contributed to destabilizing the multilateral trading system.
Globalization of technology flows and R&D	The rise of new information technologies has radically reduced communication and transportation costs as well as creating new private sector opportunities in the world's telecommunication and computing industries. Facebook, Twitter and the World Wide Web have created a global public sphere of more than 2 billion. Social media has become a major force for mobilization against "authority" in a way that no one could have predicted.
Increased globalization of local consumption patterns and culture	Foreign-branded consumer products have taken local markets by storm often becoming hybrids, reflecting local tastes and values. The 'McDonaldization' of the world has proven to be an unattainable goal, but for the emerging middle class, Western goods define success and status. Since China has captured the top spot as the low-cost manufacturer of the world, mass consumerism is within the reach of hundreds of millions of people. Today even China is farming out parts of its production chain to lower-cost Asian regional economies.
Global governance and regulatory practices	National governments increasingly face the issue of double accountability – on one hand to the national electorate and on the other, to supranational organizations like the WTO. With the collapse of the Doha round, there is no consensus on food security, state subsidies, intellectual property rights and wide open market access. For the moment, the WTO's neoliberal agenda is on permanent hold with little prospect of being revived.
Globalization as a political agenda	The claim used to be that US policies and practices increasingly set the norms and practices for economic integration for all countries. Today countries are less committed to a 'grand WTO bargain' and American Congress is increasingly hostile to multilateral decision-making requiring concessions on its part. The political agenda based on the Washington Consensus is frayed and in the new polycentric global order, it is every country for itself.
Globalization as identity and cross cultural politics	Globalization, so narrowly focused on the economic, underestimated the importance of identity politics and the cultural dimension of interdependency. Despite the promises of massive job creation, millions have found themselves in the ranks in the unemployed or working in the grey economy without rights and benefits. The rising tide of inequality across continents is the new core element in the narrative. Environmental dumping, citizen rights, gender equality, poverty eradication strategies are game changers and have empowered local actors as the major agent of change.

Source : Drache & LeMesurier, 2015, p.35

Par ailleurs, Rockström & al., (2009) ont identifié les limites planétaires pour neuf changements environnementaux directement associés à l'activité humaine. Étant contraint par la nécessité de gérer les ressources communes de notre environnement, il devient donc évident que le monde dans lequel nous vivons est interdépendant. En effet, nous nous partageons les ressources communes comme l'air, les sols et l'eau. À cet égard, l'état de situation présenté par Rockström & al., (2009) constitue d'une certaine manière, les signes vitaux globaux pour l'humanité. Le tableau 3 ci-dessous présente leur conclusion mise à jour en 2015 par Steffen & al., (2015). L'humanité serait actuellement dans une situation préoccupante et périlleuse où les conditions et la qualité de vie pour l'ensemble de la population mondiale sont en train de basculer dans une situation de non-retour qui risque d'amorcer un déclin de l'espérance de vie généralisée des populations. Le statu quo ne serait plus viable et des changements importants s'imposeraient à court terme.

Tableau 3 : Les limites planétaires

Changements environnementaux	Appréciation de l'atteinte de la limite
1. Changement climatique	Jaune - à redresser
2. Diminution de la couche d'ozone	Vert - dans la limite
3. Utilisation des sols (agriculture, élevage, exploitation des forêts)	Jaune - à redresser
4. Utilisation de l'eau douce	Vert - dans la limite
5. Appauvrissement de la biodiversité	Rouge - déstabilisé
6. Acidification des océans	Vert - dans la limite
7. Azote et phosphore dans la biosphère et les océans	Rouge - déstabilisé
8. Teneur de l'atmosphère en aérosols	? - non mesurée
9. Pollution chimique	? - non mesurée

Source : Steffen & al. 2015, p. 736. (Les couleurs jaune et rouge signifient un dépassement de la limite)

Compte tenu de l'accélération des changements, l'échéance des objectifs du développement durable fixé en 2030, soit sur 15 ans, apparaît plus responsable que celui sur 35 ans (2050) préconisé par la Conférence de Paris sur les changements climatiques. André, Kabat-Zinn, Rabhi et Ricard, (2013), ont fait ressortir l'accélération des changements allée à une capacité limitée de régénérescence planétaire. Leurs propos remettent à l'ordre du jour le malthusianisme qui prône le contrôle démographique devant une capacité limitée de notre planète.

« On assiste alors à ce que les scientifiques appellent « grande accélération ». Tout augmente : la population, l'utilisation d'engrais et d'eau pour l'agriculture, la surpêche et la pollution des mers, le nombre de véhicules et la pollution comme l'oxyde de carbone, le méthane, qui vient de l'élevage industriel et la diminution de l'ozone. Les courbes montent de manière vertigineuse et tous ces problèmes sont liés (André, Kabat-Zinn, Rabhi et Ricard, 2013, p. 33). »

Il apparaît nécessaire pour ces auteurs (Rockström & al., 2009; Steffen & al., 2015; André, Kabat-Zinn, Rabhi et Ricard, 2013), tout comme d'ailleurs tous ceux adoptant ce nouveau courant renaissant du malthusianisme, d'actualiser l'objectif fondamental sur lequel les ressources et les capacités d'actions doivent être mobilisées et canalisées. En fait, il devient urgent de bien identifier le principal objectif qui pour eux est sans contredit, de favoriser les meilleures conditions et qualités de vie possibles pour l'ensemble de la population mondiale. La croissance économique devrait être générée selon les préceptes du développement durable. Pour ces auteurs, la croissance n'est pas une fin en soi, mais est l'un des moyens pour assurer une bonne qualité de vie. Les régimes de gouvernance locaux, régionaux, nationaux, continentaux et mondiaux doivent tous concourir à assurer de meilleures conditions et qualités de vie possibles pour l'ensemble de la population. Sans les

intentions et la volonté focalisées sur cet objectif global, même avec les capacités de changement, il devient difficile de concrétiser des changements structurels qui exigent de nouvelles façons de vivre.

L'objectif fondamental de la santé des populations ne pourra se concrétiser sans changements systémiques fondamentaux. L'Organisation mondiale de la santé a identifié clairement la gouvernance comme levier de changement.

« Ce n'est que grâce à un tel système de gouvernance mondiale, qui place l'équité en santé au cœur du développement et qui permet à tous d'influencer les décisions sur un pied d'égalité qu'on peut œuvrer en faveur de l'équité en santé dans le monde et reconnaître les droits des personnes à bénéficier de conditions favorables pour leur santé (OMS-CDSS, 2009, p.166).

Le facteur facilitant de la gouvernance collaborative de la vision, objectifs, valeurs, croyances et théories en commun, donne ici toute sa portée au régime de gouvernance mondiale. Sans ce facteur, il devient impossible d'insuffler une dynamique de collaboration et de mobiliser les parties prenantes et leurs ressources. Sans cette collaboration, compte tenu des tendances actuelles, la majorité de la population mondiale risque de se retrouver en situation de précarité et de survie.

Le deuxième facteur facilitant de la gouvernance collaborative à mettre en relief dans cette analyse contextuelle mondiale est la nécessité du renforcement de la règle de droit et de mesures décisionnelles exécutoires à l'échelle mondiale. Cette règle de droit permet l'exercice de la responsabilisation et du *stewardship* collectif préservant les ressources de notre biosphère. Est-il possible de mettre en place un régime de gouvernance collaborative mondial qui soit efficace dans la prise de décision et dans le suivi des objectifs et des engagements des parties prenantes, doté lorsque cela est nécessaire, de mesures

exécutoires pour imposer aux contrevenants ne respectant pas leurs obligations des sanctions les incitant à se conformer? Le système des Nations Unies a été critiqué constamment sur cet aspect et ne parvient pas à exercer cette ascendance autoritaire à sa pleine mesure (Bertrand & Donini, 2015).

De plus, à l'échelle de la gouvernance mondiale, nous constatons l'absence de mécanisme démocratique, car la voix et les opinions des citoyens n'arrivent pas à se faire entendre. Il s'agit toujours de régimes de gouvernance ayant une gestion centralisée sollicitant peu la participation citoyenne. C'est ce que Fleurbaey, (2016) a mis en évidence dans ses propos :

« Un autre axe de réflexion se situe au carrefour de la philosophie et de l'économie : c'est la question de la répartition du pouvoir, qui est au moins aussi importante que celle de la répartition des richesses. Or, dans le contexte actuel de globalisation, le pouvoir, notamment dans la sphère économique, se délocalise et se retrouve accaparé par des élites qui ne sont plus soumises à aucun contrôle démocratique. L'un des défis à venir est d'inventer de nouvelles formes de démocratie dans un contexte globalisé (Fleurbaey, 2016, p.40).

Est-ce le processus de la gouvernance qui fait faux bond ou tout simplement, la volonté collective d'opérer des changements? À l'instar de Galilée, la communauté scientifique contemporaine qui endosse l'agenda des objectifs du développement durable risque d'être perçue comme une communauté de mutins complotant contre l'autorité en ébranlant les convictions et les intérêts de l'oligarchie des transnationales. Pourtant, ici les conséquences de la non-action et de la résistance à cet agenda ne concernent pas uniquement la prise en compte d'évidences scientifiques portant sur la cosmologie de notre monde, mais remettent en cause la survie même de l'humanité. L'appréciation des neuf

signes vitaux illustrés au tableau 3 sur les limites planétaires exige de faire diligence en agissant avec un plan de soins rigoureux pour l'humanité (agenda de portée mondiale).

Ce plan de soins commence dans le quotidien de chacun. Il demande une remise en question des attitudes, comportements et modes de fonctionnement. Les régimes de gouvernance sont comme des poupées russes de tailles différentes qui s'imbriquent ensemble. Les citoyens du monde sont le premier maillon. C'est pourquoi les citoyens et les collectivités locales doivent impérativement s'approprier l'agenda de portée mondiale que représentent les *Objectifs du développement durable*. Cette appropriation individuelle et collective passe par l'éducation des jeunes et des moins jeunes et elle est l'un des facteurs de succès incontournables à la mise en œuvre d'un agenda mondial axé sur les conditions et qualité de vie. André, Kabat-Zinn, Rabhi & Ricard (2013) évoquent la nécessité d'une prise de conscience s'harmonisant au rythme de la biosphère.

« Le monde se construit par petits bouts, à travers l'action des gens comme les autres. Quelques pistes sont évoquées dans les pages qui suivent : se nourrir autrement, habiter autrement, s'informer autrement, éduquer et consommer autrement, protéger l'environnement, s'engager pour les autres et, surtout, être à l'écoute de soi et de ses émotions pour marcher en pleine conscience dans la vie (André, Kabat-Zinn, Rabhi & Ricard, 2013, p. 195).

En 2030, fera-t-on le constat général d'un avancement significatif de l'ensemble des 17 objectifs de développement durable? Comment mobiliser davantage les parties prenantes vers l'atteinte de ces objectifs? Il apparaît avantageux d'adopter une stratégie qui prescrit des principes généraux de base, inscrits par exemple dans une charte des droits et libertés mondiales, tout en laissant la marge d'initiative pour les adapter aux contextes spécifiques des États nations, des peuples et des communautés locales. Nous

pourrions traduire cette stratégie selon les termes suivant « *le moins possible de centralisation nécessaire et le plus possible de décentralisation facilitant la prise d'initiatives adaptées au contexte* (Paquet, 2016 - entrevue personnelle avec l'auteur)». Le défi est de taille : comment obtenir le dosage adéquat entre la nécessité de cohésion d'ensemble et la prise d'initiatives dans l'action qui s'adapte au contexte?

4.2 – Appréciation de la gouvernance mondiale

Vous trouverez, ci-dessous à la figure 7 de la page 88, une appréciation du régime de gouvernance mondiale effectuée à l'aide du cadre conceptuel de la gouvernance collaborative proposé à au chapitre 2. Tel un navire naviguant dans un chenal doté de bouées de navigation, le régime de gouvernance fournit une direction et la volonté nécessaire pour maintenir le cap choisi. Cette appréciation est présentée davantage pour susciter la discussion que pour établir et figer la gouvernance dans un cadre rigide. Ce cadre conceptuel de la gouvernance est dynamique et met en évidence que tout régime de gouvernance est modulable selon la volonté et les intentions et les contextes particuliers.

Cette appréciation sommaire du régime de gouvernance mondiale que je vous propose fait ressortir l'urgence d'actualiser l'objectif fondamental de l'humanité en recadrant celui-ci sur la qualité et les conditions de vie des populations. Les *Objectifs de développement durable* représentent l'agenda de portée mondiale qui permet le mieux d'effectuer ce recadrage. Tous les facteurs facilitants ou limitatifs du cadre conceptuel proposé influencent le régime de gouvernance selon les circonstances. Ces facteurs influencent le positionnement des bornes de design. L'analyse sommaire du contexte mondial présentée dans ce texte a davantage mis en relief les facteurs facilitants transcrits avec une police de caractère en gras souligné dans la figure 7. Ces facteurs particuliers

représentent les leviers à consolider pour de futures démarches de bricolage à la marge du régime de gouvernance mondiale afin de concrétiser les 17 *Objectifs de développement durable*. Ces facteurs facilitants considérés incontournables pour supporter ce recadrage sont les suivants :

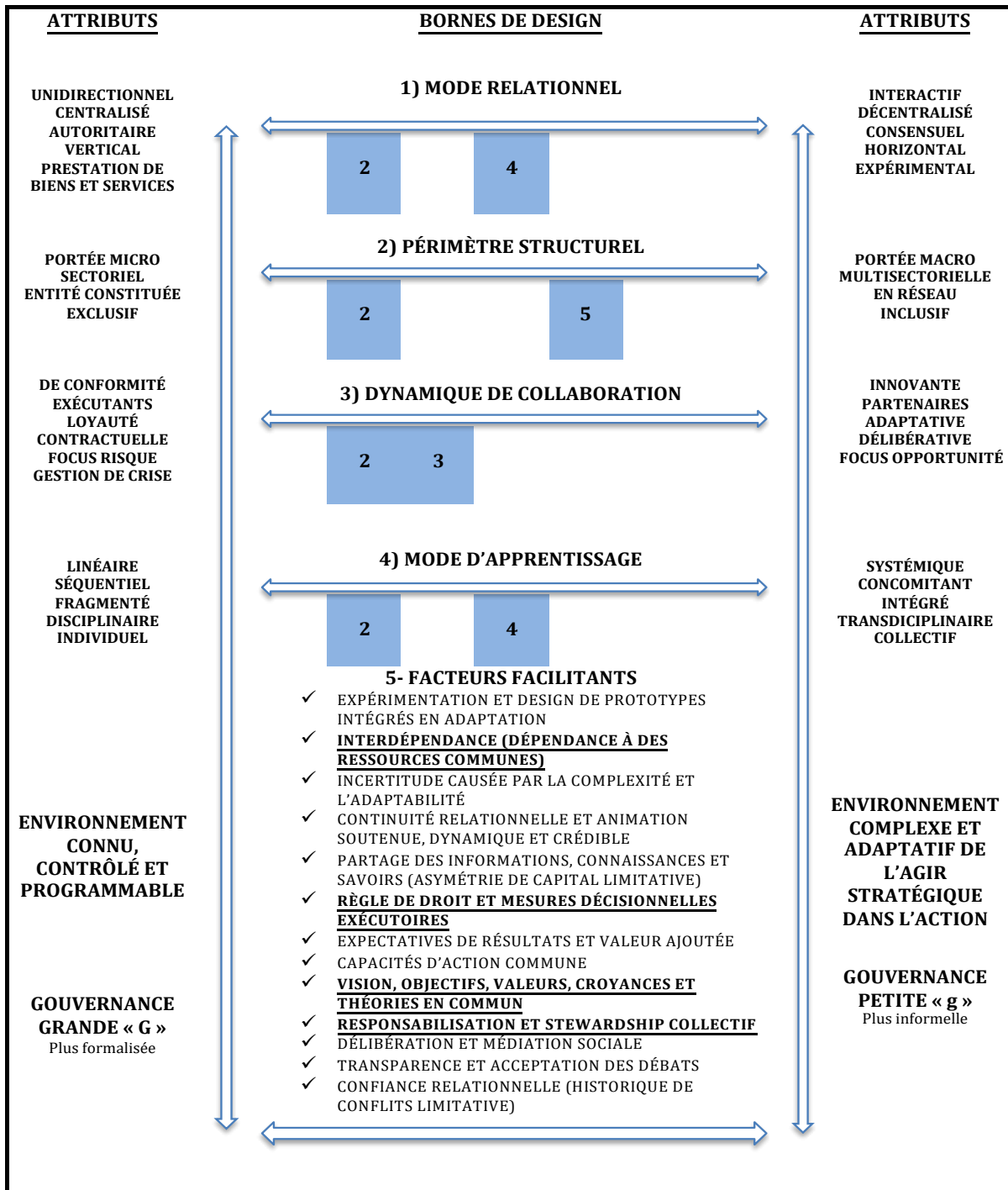
1. l'interdépendance inéluctable du vivre ensemble dans cette biosphère où nous nous partageons les ressources nous condamne à la collaboration;
2. la nécessité de dégager une vision commune, des objectifs communs, des valeurs, croyances et théories en commun : un agenda mondial commun;
3. l'instauration de la règle de droit et de mesures décisionnelles exécutoires pour la faire respecter; et ce faisant
4. l'induction de la responsabilisation citoyenne et du *stewardship* collectif.

La démarche de réforme de la gouvernance proposée est tributaire d'une volonté commune et partagée pour cheminer vers une plus grande interactivité relationnelle davantage horizontale que verticale entre les secteurs publics, privés et de la société civile. Dans la figure 7 à la page 88 illustrant l'appréciation de la gouvernance mondiale, les positionnements d'intensité des bornes de design à gauche ayant les valeurs numériques les plus basses désignent la situation actuelle et le positionnement d'intensité des bornes à droite ayant les valeurs numériques les plus grandes désignent la situation 15 ans plus tard, soit en 2030 après des réformes importantes de la gouvernance par la réalisation de l'objectif de développement durable numéro 17 traitant d'un partenariat mondial réformé.

Ce scénario de réformes est plus plausible si l'environnement mondial est détendu et favorise les débats constructifs dans un climat de collaboration. Cette appréciation

sommaire du régime de gouvernance mondiale fait ressortir les traits dominants des bornes de design.

Figure 7 : Appréciation de la gouvernance mondiale



Les traits dominants sont cotés à 1 ou 7 lorsqu'ils sont très forts, à 2 ou 6 lorsqu'ils sont moyens et à 3 ou 5 lorsqu'ils sont faibles. Le positionnement de valeur numérique 4 représente l'équilibre entre les deux profils caricaturaux de la gouvernance. À titre d'exemple dans la figure 7 à la page 88, la borne du mode relationnel varie d'une dominance moyenne cotée à (2) des relations unidirectionnelles, autoritaires et verticales à un possible mouvement de cette borne vers une dominance équilibrée du mode relationnel, soit à (4).

Si le contexte mondial se maintient dans un climat d'insécurité avec des crises successives et plusieurs conflits importants entre les États nations (voir la figure 3 à la page 8, sur les risques globaux mondiaux 2016 présentés par le Forum économique mondial), alors il sera beaucoup plus difficile d'entreprendre des réformes de la gouvernance mondiale. Dans un contexte d'insécurité, les bornes de design se maintiendront tous avec des traits de la gouvernance traditionnelle Top - Down et centralisée. Pour mieux composer avec notre contexte mondial caractérisé comme étant un environnement complexe et adaptatif, il serait souhaitable de cheminer vers un régime de gouvernance axé sur davantage de collaboration.

En fait, on peut concevoir que la résultante de notre régime de gouvernance mondiale actuelle est le fruit de tentatives de stabilisation de l'environnement pour minimiser l'insécurité et les situations de crise en les contrôlant le plus possible. Le mode relationnel peut dans une certaine mesure être unidirectionnel, mais étant donné que le pouvoir et les ressources sont partagés entre plusieurs groupes, le mode relationnel préserve un caractère participatif d'où le positionnement d'intensité à 2 plutôt qu'à 3. L'univers des organisations internationales est comme un casse-tête avec de multiples morceaux

représentant une multitude d'entités et c'est pourquoi le positionnement d'intensité de la borne de design du périmètre structurel se situe à 2 en situation tendue. Le positionnement d'intensité de la borne de design de la dynamique de collaboration se situe à 2, malgré un impératif de maintenir un travail d'équipe et tenant compte de l'absence du caractère exécutoire des décisions qu'exigent les situations tendues et de crises. Enfin, le positionnement d'intensité de la borne de design du mode d'apprentissage se situe à 2, car les parties prenantes ont encore tendance à préserver les connaissances et les informations comme leviers de pouvoir pour contrôler et stabiliser les situations. Il est toutefois possible même dans un contexte mondial tendu que les facteurs facilitants de l'interdépendance et de la règle de droit soient tout de même renforcés notamment par des mesures décisionnelles exécutoires. C'est le scénario du pire, du genre une biosphère malade du cancer qui ultimement, nous condamne à la collaboration pour notre survie.

À l'opposé, si le contexte mondial évoluait dans un climat détendu avec des circonstances permettant les délibérations et les débats constructifs, il deviendrait alors possible d'avoir un régime de gouvernance favorisant l'expérimentation et l'innovation associées à un régime de gouvernance davantage collaboratif illustré par le déplacement des positionnements d'intensité des bornes de design d'une ou deux positions, voire même 3 positions. La borne de design du mode relationnel a été positionnée à quatre, car cela représente déjà une bonne amélioration avec la situation actuelle où on a l'impression générale que le régime de gouvernance mondiale communique peu ou pas et est fermé sur lui-même en mode relationnel unidirectionnel. La borne de design du périmètre structurel positionnée à 5 est des plus optimiste pour favoriser le plus possible la collaboration et pour désenclaver à l'échelle mondiale la portée multisectorielle des *Objectifs de*

développement durable. Il sera difficile toutefois d'obtenir une grande dominance à la structure ouverte et en réseau puisque traditionnellement le régime de gouvernance mondiale est associé à un univers bureaucratique et technocratique fortement axé sur la segmentation des fonctions et des processus et sur la conformité aux règles et politiques. La borne de design de la dynamique de collaboration reste la plus difficile à faire bouger, car il faut sortir du paradigme de la compétition pour adopter celui de la collaboration et donc, elle a été positionnée à 3. Et finalement, la borne de design du mode d'apprentissage a été positionnée à 4, car malgré un climat de détente et une plus grande collégialité, il demeure toujours difficile de s'ouvrir à un apprentissage transdisciplinaire collectif si les bornes du périmètre structurel et de la dynamique de collaboration ne cheminent pas davantage pour permettre une plus grande ouverture au dialogue et à l'échange sous toutes ses formes.

Ce diagnostic stratégique milite pour un style de gouvernance mondiale qui doit cheminer vers moins de compétition et plus de collaboration et d'expérimentation. Si les grandes tendances de la mondialisation présentées à la figure 6 à la page 80 et sur les limites planétaires présentées au tableau 3 à la page 81 se maintiennent, la situation précaire de l'état de notre monde continuera à se détériorer. En ce sens, le déplacement des bornes de design de la gouvernance souhaité d'ici 2030 de ce diagnostic apparaît optimiste.

4.3 - Proposition pour rendre le régime de gouvernance plus collaboratif

Nous sommes collectivement en droit de s'interroger sur la capacité d'innovation et de changement de notre mode de gouvernance mondiale actuelle caractérisée de grande « G », peu adaptée pour composer avec des environnements complexes et adaptatifs. L'approche directive, programmatique, segmentée et de conformité est idéale pour la

production de biens et services de masse. L'efficience dans une optique de croissance de la production de biens et services n'est pourtant pas l'enjeu primordial de la gouvernance mondiale. L'objectif primordial est plutôt l'efficience dans l'utilisation des ressources de la biosphère pour en permettre la régénérescence. Ce changement de paradigme peut être possible si la gouvernance revêt des modes et des attributs favorisant la collaboration. Actuellement, les signes vitaux de l'humanité sont peu encourageants et démontrent que la gouvernance mondiale actuelle est peu performante. Il devient alors urgent de mobiliser l'ensemble des parties prenantes pour concrétiser en priorité la proposition suivante :

Proposition d'amélioration 1.1 : focaliser sur la santé des populations

❖ **Déployer une stratégie mondiale d'éducation et de sensibilisation conviant toutes les parties prenantes, autant à l'échelle locale, régionale, nationale, continentale que mondiale, des secteurs publics, privés et de la société civile, à arrimer et coordonner leurs stratégies d'action et d'intervention sur les Objectifs de développement durable.**

Chapitre 5 : Diagnostic de la gouvernance au gouvernement du Québec

Je vais maintenant analyser comment un régime de gouvernance à l'échelle régionale d'une société relativement nantie et favorisée se comporte dans cette dynamique de mondialisation où l'émergence de problèmes sociétaux persistants tel que l'accroissement des inégalités sociales affecte l'ensemble de la population mondiale. Pour brosser un portrait du contexte du gouvernement du Québec et de son administration, je mettrai tout d'abord en perspective la situation budgétaire du gouvernement du Québec par grandes missions gouvernementales. Cette situation fera ressortir les tendances sur la décennie 2005-2015 de la programmation budgétaire du gouvernement québécois. Puis, à partir d'un *scénario hypothétique*, les différents vecteurs de la capacité d'adaptation du gouvernement québécois et de son administration publique seront décrits. Enfin, des propositions seront présentées pour améliorer le régime de gouvernance du gouvernement du Québec et une analyse sur la faisabilité de nouveaux arrangements de gouvernance collaborative mettra en perspective leurs apports possibles pour créer une plus grande capacité d'interaction et d'adaptation face aux dynamiques complexes et adaptatives.

5.1 : Analyse sommaire du budget

Avant d'aborder la situation financière au gouvernement du Québec, il est important de mentionner qu'en 2014-2015, les 3 paliers canadiens de gouvernement, soit du fédéral, du Québec et de Montréal ont dépensé au total près de 20 000 dollars par habitant vivant à Montréal selon les données de leurs états financiers. 20 000\$ annuellement est le montant représentant plus ou moins le revenu annuel minimum pour une personne seule pour vivre

au-dessus du seuil de la pauvreté au Québec. Pour une famille de 4 personnes, cela représente des dépenses de 80 000 dollars annuellement. Ces dépenses publiques annuelles se répartissent comme suit :

- La ville de Montréal a dépensé 2 444 dollars par habitant pour les besoins suivants : 21,5 p. cent pour la sécurité publique, 18,1 p. cent pour l'administration, 16,6 p. cent pour le service de la dette, 10,1 p. cent pour les loisirs et culture, 10 p. cent pour les transports en commun, 5,1 p. cent pour les eaux et égouts, 4,9 p. cent pour le réseau routier, 4,6 p. cent pour l'aménagement et le développement économique, 3,6 p. cent pour la collecte des ordures, 3,2 p. cent pour le déneigement et 2 p. cent pour le logement social et la salubrité;
- En excluant les transferts aux autres paliers de gouvernement, le gouvernement fédéral a dépensé 6 078 dollars par habitant pour les besoins suivants : 35,3 p. cent pour les transferts aux particuliers (aînés, assurance-emploi et enfants), 16,1 p. cent pour les entreprises et organismes; 25,5 p. cent pour l'administration des ministères et sociétés d'État; 10,9 p. cent pour la défense et 12,2 p. cent pour le service de la dette;
- Le gouvernement du Québec a dépensé près 11 500 dollars par habitant. La répartition des diverses catégories de dépense du gouvernement du Québec fera l'objet d'une analyse détaillée dans le texte qui suit.

Avec toutes ces ressources, il est légitime d'avoir des attentes à l'égard des gouvernements (fédéral, provincial et municipal) et de leur administration publique pour concevoir et mettre en œuvre des régimes de gouvernance innovateurs, des politiques publiques et des services qui concourent à assurer une bonne qualité de vie et de bien être

de la population. Le gouvernement du Québec a dépensé en 2014-2015 près de 60 p. cent du total des dépenses gouvernementales des 3 paliers gouvernementaux.

Nous pouvons constater que la grande majorité des dépenses publiques des gouvernements servent à mettre en œuvre des activités liées aux déterminants sociaux de la santé. Le tableau 4 ci-dessous détaille par nature, les dépenses du gouvernement du Québec (éducation, emploi, santé, services sociaux, sécurité du revenu, aide aux familles) au cours de la décennie 2004-2005 à 2014-2015.

Tableau 4: Répartition des dépenses entre les grandes missions de l'État québécois

Missions de l'État	2014-2015		2004-2005	
	Dépenses (milliards \$)	%	Dépenses (milliards \$)	%
Santé et services sociaux	36,8	38,4	24,8	36,1
Éducation et culture	20,9	21,8	14,8	21,6
Économie et environnement	11,5	12	7,6	11,1
Soutien aux personnes et familles	9,6	10	6,3	9,1
Gouverne et justice	6,7	7	6,4	9,3
Service de la dette	10,7	10,8	8,8	12,8
Total	95,8	100	68,7	100

Tiré des états financiers consolidés du gouvernement du Québec

(Données de 2005 ramenées en dollars de 2015 - indice cumulatif de 118,64 en 10 ans selon la Banque du Canada)

Nous pouvons constater en tenant compte du coût de la vie, une augmentation de 27,1 milliards de dollars des dépenses totales au cours de la décennie de 2005-2015. Sommairement, les principaux vecteurs de croissance des dépenses au cours de cette décennie sont les suivants :

- La croissance de la population du Québec de 9,2 p. cent peut expliquer un montant de l'ordre de 6,0 milliards de dollars de l'augmentation, considérant que la population totale du Québec était respectivement de 8,3 millions de personnes en

2015 et de 7,6 millions de personnes en 2005 selon l'Institut de statistique du Québec (ISQ);

- La rémunération dans le secteur public en dollars constants augmentait de 8,8 p. cent selon l'ISQ pendant que les dépenses globales augmentaient de 28 p. cent. La rémunération explique une partie de la croissance des dépenses;
- Le rattrapage de la rémunération des médecins du Québec a eu un impact certain. La différence de rémunération totale des exercices financiers 2004-2005 et 2014-2015 est estimée à 2,8 milliards de dollars;
- Enfin, il faut considérer un changement de convention comptable en 2009-2010 intégrant le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement. Cette intégration a créé un impact financier estimé à 4 milliards de dollars dans l'accroissement des dépenses au cours de cette décennie.

L'analyse de l'évolution des dépenses par grande mission pendant cette décennie fait ressortir les points suivants :

- c'est la mission « santé et services sociaux » qui accapare la plus grande part du budget de l'État québécois et c'est la mission qui a progressé le plus entre 2005 et 2015;
- les frais de gestion ont permis de dégager des marges de manœuvre relatives. Ainsi, la part affectée à la mission « gouverne et justice » diminue de façon importante et celle du « service de la dette » également, car les taux d'intérêts ont diminué au cours de cette période;

- la mission « culture et éducation » a fait du surplace alors que la mission « économie et environnement » et la mission « soutien aux personnes et aux familles » ont augmenté de près de un p. cent sur 10 ans ce qui est très modeste.

L'augmentation des dépenses gouvernementales par habitant tenant compte du coût de la vie, passant de 9 040 dollars à 11 500 dollars au cours de la décennie 2005-2015 est le constat le plus important qui ressort de l'analyse des dépenses. Comment expliquer cette augmentation compte tenu du contexte d'austérité? Il est clair que les choix de politique publique ont des impacts sur la santé de la population. C'est pourquoi, il est sain et de la responsabilité citoyenne de questionner les choix budgétaires.

Au cours de la décennie 2005-2015, l'une des préoccupations majeures des gouvernements des économies occidentales y compris celui du gouvernement du Québec, a été, et demeure toujours, la très grande difficulté à ne pas augmenter le déficit accumulé ou la dette nette. Les bonnes pratiques budgétaires énoncent que nous ne devrions pas payer l'épicerie ou faire des déficits d'opération en s'endettant. Depuis 2008, la croissance de la dette augmente plus rapidement que la croissance de l'économie puisque nous subissons toujours le ralentissement à la suite de la crise économique de 2008 (Deslauriers, Gagné, & Paré, 2015). En 2014-2015, le service de la dette totalise des dépenses plus importantes que celles effectuées pour la mission « soutien aux personnes et aux familles ». Nous bénéficions actuellement de taux d'intérêt bas. Il est possible que ces taux augmentent dans le futur. Le service de la dette pourrait de nouveau atteindre et dépasser la barre des 13 p. cent des dépenses totales du gouvernement (Deslauriers, Gagné, & Paré, 2015).

Dans ce contexte, la décision du rattrapage de la rémunération des médecins a sans l'ombre d'un doute, exacerbé les mesures d'austérité mises en œuvre dans l'appareil d'État.

Aux états financiers de la Régie de l'assurance maladie, en 2004-2005, la rémunération des médecins « en dollars 2015 » a été de 4 milliards comparativement à 6,8 milliards de dollars en 2014-2015. Le rattrapage de la rémunération des médecins du Québec avec l'échelle continentale explique fort probablement une bonne partie de la progression de 2,3 p. cent de la part relative du budget affectée à cette grande mission de la « santé et des services sociaux » (Hébert, 2016).

Selon le Collège des médecins du Québec, il y avait près de 20 217 médecins actifs inscrits au Collège en 2014-2015. La rémunération annuelle moyenne des médecins en 2014-2015 a été de 336 400 dollars alors que la rémunération moyenne des Québécois était de 45 120 dollars. Cet écart significatif de la rémunération des médecins avec la moyenne salariale au Québec se comprend dans le contexte nord-américain et suit la tendance de l'accroissement des inégalités dans la répartition de la richesse. Il est important de souligner que les tendances actuelles de la répartition de la richesse causent des inégalités sociales et de santé importantes et génèrent de plus en plus un sentiment d'iniquité. Mieux payer nos médecins en créant des déficits d'opération et des mesures d'austérité ne favorisent pas de meilleures conditions de vie et de santé de la population en général. Malgré des réformes opérées dans un optique d'austérité, l'accessibilité aux services de santé n'a pas connu d'amélioration notable (Le protecteur du citoyen, 2017).

Bien que le gouvernement focalise beaucoup sur l'efficience, c'est-à-dire, offrir plus ou le même niveau de service avec moins de ressources, peu de données détaillées sont diffusées à cet égard par le gouvernement. Outre les discours, le gouvernement est-il réellement efficient pour améliorer la santé de la population? Il est légitime de se demander s'il y a des analyses qui supportent les décisions d'ajustement de nos

programmes publics qui ont un impact certain sur l'accessibilité aux services et sur la santé de la population. Peu d'études sont diffusées à cet égard et il est difficile pour les citoyens de connaître la part de l'augmentation des dépenses qui est associée au coût plus élevé des intrants (exemples : rémunération des médecins, coût des médicaments, salaires des employés de l'État, sous-traitance au secteur privé, etc.) de la part qui est associée à la quantité et la qualité des services offerts par personne (exemples : augmentation des services associés au vieillissement de la population, nouveaux services liés à la petite enfance, accessibilité des services de première ligne, diminution du panier des services offerts, etc.). De deux choses l'une, soit que les changements aux programmes se font intuitivement ou selon les pressions de groupes influents et bien organisés ou soit que les analyses effectuées sont tenues confidentielles.

5.2 : Capacité de changement de la gouvernance au gouvernement du Québec

Examinons ensemble les vecteurs de résistance au scénario hypothétique voulant que le gouvernement du Québec ait le projet ferme de mettre en place de nouveaux programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales. Quelles sont les possibles réactions des principales parties prenantes du contexte de l'administration publique et de la communauté en général à ce scénario?

Ce scénario remet forcément en cause la répartition des efforts entre les grandes missions de l'État québécois. Cette répartition, est-elle optimale pour assurer la santé de la population? Nous faisons ici l'hypothèse qu'il serait possible de faire beaucoup mieux en investissant plus de ressources sur des stratégies agissant davantage sur certains déterminants sociaux de la santé, notamment sur de saines habitudes et conditions de vie

et sur une amélioration du revenu minimum assurant une meilleure sécurité alimentaire et de meilleures conditions sanitaires de logement (McGinnis, Williams-Russo & Knickman, 2002).

Actuellement, nos politiques publiques en santé persistent toujours à investir massivement et presque exclusivement dans le système de santé médico-curatif délaissant les approches de prévention visant l'amélioration de la santé populationnelle. Il ne s'agit pas ici de minimiser l'apport appréciable d'un bon système de santé axé sur le curatif, mais plutôt d'investir davantage sur les autres déterminants comme les habitudes de vie et les conditions sociales qui elles aussi, influencent de façon substantielle la santé des populations. Selon une étude américaine de McGinnis, Williams-Russo & Knickman, (2002),

« Approximately 95 percent of the trillion dollars we spend as a nation on health goes to direct medical care services, while just 5 percent is allocated to population wide approaches to health improvement.¹ (p. 78) - On a population basis, using the best available estimates, the impacts of various domains on early deaths in the United States distribute roughly as follows: genetic predispositions, about 30 percent; social circumstances, 15 percent; environmental exposures, 5 percent; behavioral patterns, 40 percent; and shortfalls in medical care, 10 percent. But more important than these proportions is the nature of the influences in play where the domains intersect. Ultimately, the health fate of each of us is determined by factors acting not mostly in isolation but by our experience where domains interconnect. (p. 83). »

Supposons que Rose (1985) ait réussi à convaincre le gouvernement du Québec d'investir davantage dans la prévention. L'approche préventive et curative préconisée actuellement est axée sur les individus à haut risque, car tant pour les individus que pour les médecins, elle apparaît plus efficace que l'approche préventive axée sur la population en général. C'est ce que Rose (1985) a identifié comme le paradoxe de la prévention. « A

preventive measure which brings much benefit to the population offers little to each participating individual. »

Le fait de capter et mesurer des résultats tangibles à court terme pour les patients attribuables directement aux médecins explique pourquoi l'approche préventive et curative axée sur les individus est priorisée. Cependant, la prévention des causes des maladies sur une population entière est très efficace pour éviter justement plusieurs maladies chroniques dites « évitables ». Même si cela permettrait de faire des économies, nous n'y investissons pas parce que cette prise en charge collective et populationnelle de la santé offre peu de résultats visibles à court terme aux individus et peu d'incitatifs aux professionnels du système de santé (Rose, 1985). Cela donne du poids à l'opinion populaire maintes fois énoncée qu'en l'absence de résultats à court terme, les politiciens élus et les gouvernements sont réfractaires lorsque vient le temps de faire des choix budgétaires à cette idée d'obtenir des résultats sur une perspective de moyen et long terme.

Qu'advierait-il dans le cas d'un scénario où le gouvernement du Québec décidait tout de même d'investir davantage pour la mission « Éducation et Culture » et qu'ainsi des nouveaux programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales soient mis aux programmes scolaires - primaire et secondaire? Examinons, les grands vecteurs de résistance à cette proposition.

5.2.1: Une résistance au changement induit de l'environnement externe

Dans la dynamique économique actuelle de plus en plus mondialisée, valoriser la qualité de vie et la santé des populations semble être à contre-courant. L'environnement externe de plus en plus globalisé impose déjà beaucoup de contraintes et de résistance à ce

type de proposition. Les groupes de pression ayant le sentiment de perdre plaideraient fort probablement le manque de budget pour mettre en œuvre les nouveaux programmes de prévention éducative. Notamment, on pourrait s'attendre à un tollé de la part des corporations médicales du Québec, car cela risquerait d'entraîner moins de ressources financières pour la stratégie médico-curative actuelle pourtant critiquée.

« Nous sommes en train de laminer la prévention pour nourrir des secteurs de pointe peu susceptibles d'améliorer la santé de la population. Plus largement, l'austérité qu'impose le gouvernement libéral en éducation, dans la petite enfance ou dans le communautaire va aussi augmenter et faire croître les inégalités en santé. Toutes les preuves scientifiques montrent qu'il faut investir dans des soins primaires de proximité, en prévention et dans la communauté. Or, l'inverse est en train de se produire (Contandriopoulos, 2016). »

Peut-on réellement changer la dynamique actuelle où une kyrielle de conciliabules informels s'affaire pour obtenir une plus grande part des budgets gouvernementaux? De plus, tel que mentionné dans l'analyse du contexte mondial présenté au chapitre 4, avec la logique de la mondialisation, le Québec comme les autres États nations, est interdépendant et doit composer avec des tendances continentales et mondiales (Drache & LeMesurier, 2015).

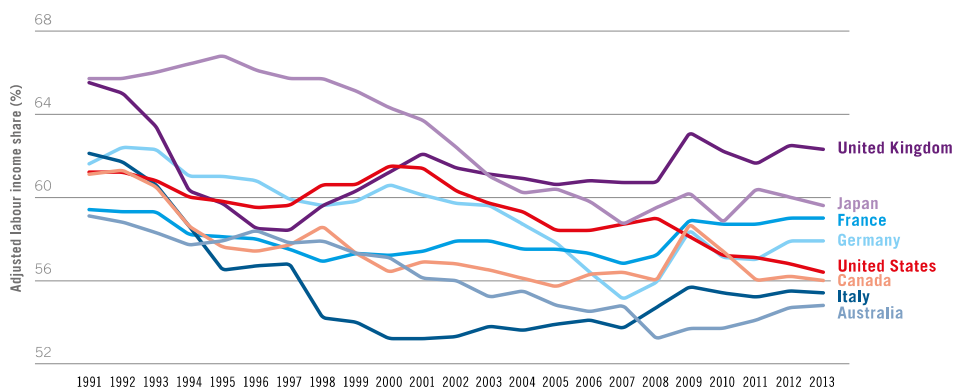
Le Québec suit les tendances liées aux économies des pays dits développés (G20). L'agenda de libéralisation des échanges commerciaux induit un mouvement de réduction de la taille de l'État. On assiste à l'externalisation des activités traditionnellement offertes par les institutions publiques au secteur privé. C'est ce que certains appellent la logique néolibérale. Cette logique fragilise les États nations qui ont de moins en moins la capacité de maintenir leurs services publics, car les grands pôles qui génèrent la richesse associée au secteur privé ont tendance à se désolidariser et s'évader fiscalement de leurs

responsabilités sociales notamment, en localisant leurs capacités de production là où les coûts de production et de main-d'œuvre sont faibles tout en profitant du pouvoir d'achat des consommateurs des marchés lucratifs des économies développées pour vendre leurs produits et services.

Dans ce contexte, le Québec comme les autres États nations subissent la détérioration de leur assiette fiscale traditionnelle basée sur les revenus de la classe moyenne majoritairement salariée et qui relativement, s'appauvrit. En fait, le travail rémunéré perd en importance dans les économies des pays développés (voir graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : Part du travail rémunéré en pourcentage du PNB

Figure 10 Adjusted labour income share in developed G20 countries, 1991–2013



Note: Adjusted wage share, total economy, as a percentage of GDP at current market prices (compensation per employee as a percentage of GDP at market prices per person employed).

Source: European Commission AMECO database. Data accessible at: www.ilo.org/gwr-figures

Source : Bureau international du travail, 2014

Cette perte de recette fiscale basée sur l'impôt sur les salaires fait réagir les gouvernements qui cherchent à augmenter sous toutes leurs formes la tarification des services et les taxes à la consommation tout en stimulant l'emploi et l'investissement par la diminution du taux d'imposition sur le revenu des entreprises privées. Malheureusement, les déficits des gouvernements subsistent et les gouvernements prônent l'austérité qui est une réaction à l'appauvrissement. Cela n'empêche pourtant pas la délocalisation des

industries vers les pays où les coûts de main-d'œuvre sont moindres. La capacité des États nations s'érode et ceux-ci peinent à réaliser l'agenda de la redistribution de la richesse et de la justice sociale. Le pouvoir des transnationales dicte maintenant de plus en plus l'agenda économique et les ententes de libre échange commercial prennent le pas sur l'agenda social.

Cependant, on assiste à une tendance mondiale de l'augmentation des inégalités sociales et de santé entre les mieux nantis et la population en général (Oxfam, 2016). Pour amoindrir ces inégalités, il faudrait mettre de l'avant un agenda social mondial qui harmoniserait les politiques fiscales et monétaires des États nations sur des objectifs sociaux (ex. monnaie unique, taux d'imposition mondialisé) en faisant la promotion de politiques sociales universelles à tous les pays (ex. revenu minimum garanti, salaire minimum mondial, limitation des contraintes de migration). L'intégration politique des États nations à l'intérieur de fédérations ou de regroupements comme l'Union européenne est une tendance porteuse d'espoir pour redonner un levier de pouvoir aux États nations. Cette intégration pourrait insuffler par la gouvernance collaborative un regain d'appétit pour l'agenda social. Toutefois, la tension est palpable entre les forces du marché et la régulation par les États nations et comme le fait ressortir la citation ci-dessous, le marché a nettement l'ascendance.

For the long-term survival of the Eurozone, the choice is between 'market discipline' and 'political discipline' exerted at the European level. Currently both alternatives are not very attractive. But it should be clear that 'market discipline' is not a mechanism which is exerted by small atomistic players. Global wealth is highly concentrated. Oxfam (2016) has shown that in 2015, just 62 individuals had the same wealth as 3.6 billion people – the bottom half of humanity. Due to large asset management firms like BlackRock and Goldman Sachs, the de facto concentration of power on financial

markets is even bigger. Thus, market discipline means de facto a regime of plutocracy for the Eurozone (Bofinger, 2016).

La logique économique du néolibéralisme est la plus grande résistance au scénario d'investir davantage pour la mission « Éducation et Culture » avec des nouveaux programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales. Cette logique économique vise à générer du profit et de la richesse pour les détenteurs du capital en minimisant toute forme de réglementation. Conséquemment, elle ne cherche pas à établir une consommation responsable de biens et services, mais plutôt à la « survolter ». L'accélération des changements favorise la désuétude des biens de consommation et génère de l'activité économique. Le marché de la santé obéit à la même logique et ainsi, il semble préférable de guérir plutôt que de prévenir les maladies chroniques évitables, car cela génère plus d'activités économiquement valorisées comme la consommation de services médicaux et de médicaments.

5.2.2 - Une résistance au changement issue de la culture de l'administration publique

Pour mettre sur pied de nouveaux programmes d'éducation et de prévention, il faut aussi composer avec la dynamique interne de l'appareil d'État où traditionnellement la stabilité et le statu quo sont fortement privilégiés. Le processus de la gestion budgétaire illustre bien la cristallisation de l'appareil d'État rendant difficile les changements. Mes années d'expérience dans la fonction publique m'ont permis de constater que de façon générale, les principes suivants non énoncés formellement s'appliquent à la gestion budgétaire gouvernementale :

- Tout nouveau programme ou nouvelle activité s'ajoute à ceux ou celles déjà existants;

- Les programmes et activités bénéficient d'une pérennité et sont majoritairement reconduits chaque année, car on considère qu'ils sont les plus pertinents;
- Une fois qu'une allocation budgétaire est établie et affectée à un programme ou à une activité, elle est très difficile à retirer (« c'est comme un hameçon bien implanté»);
- Les responsables d'une enveloppe budgétaire préfèrent par prudence utiliser entièrement leur enveloppe budgétaire même s'ils sont en mesure de réaliser des économies, car ils ne veulent pas diminuer leur marge de manœuvre future en risquant de voir leur enveloppe budgétaire comprimée l'année suivante;
- Les coupes budgétaires sont la plupart du temps paramétriques et s'appliquent à l'aveugle sur l'ensemble du budget d'un ministère ou du gouvernement. On demandera par exemple que chacun coupe deux p. cent de leur budget. À l'occasion, il peut y avoir des coupes ciblées sur une activité ou un programme, mais elles ne sont jamais significatives;
- Ne pas dépenser l'ensemble de son budget peut être perçu paradoxalement comme un manque de performance du gestionnaire;
- L'échelon de rémunération des gestionnaires est établi en fonction du budget et du nombre de ressources humaines sous leur responsabilité;
- Les emplois de fonctionnaire sont permanents et une bonne partie du budget des ministères sert à la rémunération. Les dépenses de transfert sont souvent affectées à des réseaux (santé et services sociaux, éducation ou municipalités) et servent à la rémunération d'emplois permanents pour la plupart. Bien que cela soit la permanence à l'emploi et non pas à des affectations permanentes à un poste particulier, il se crée un effet de stabilité difficile à modifier;

- La gestion par projet ayant une durée déterminée n'est pas le mode de gestion le plus répandu. Seuls quelques ministères et organismes comme le Transport, ont des enveloppes pour des projets d'infrastructure, de technologie de l'information ou pour des dépenses en capital (immobilisations). Ce sont ces secteurs qui ont le plus de contrats avec le secteur privé essentiellement;
- Les feuilles de temps compilant les efforts des ressources humaines ne sont pas une pratique courante au gouvernement du Québec et donc, il est difficile de colliger précisément le coût détaillé de chacun des services publics et de faire des comparaisons;
- Enfin, le résultat d'ensemble est qu'il est très difficile de dégager des marges budgétaires significatives sans remettre fondamentalement en question cette culture de gestion budgétaire.

S'il n'y a pas « d'argent frais » et qu'il faut procéder en changeant la répartition budgétaire actuelle, le paradigme traditionnel et conservateur d'une administration de type wébérien mobilisera beaucoup d'acteurs à résister à la mise en place de programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales. Ce type de gestion budgétaire contribue à mettre un frein à toute nouvelle initiative ou à modifier significativement la répartition des ressources entre les diverses missions gouvernementales.

Le nouveau management public (NMP) a cherché à contrer cet effet, en ayant de plus en plus recours à l'approche contractuelle et à l'approche par projets où les partenariats avec le secteur privé et la société civile sont mis de l'avant. L'impression générale dans la fonction publique est que le NMP a dévalorisé le travail des serviteurs publics en

transférant les opportunités de développement de l'expertise et de valorisation, notamment économique, à l'entreprise privée perçue plus agile, efficiente et productive. Le secteur privé et l'administration publique sont maintenant en compétition pour obtenir toute nouvelle marge budgétaire pouvant être dégagée dans les budgets de l'État.

5.3 - Les avancées modestes du Nouveau Management public (NMP)

Le texte qui suit vise à démontrer que la résultante du NMP, autant pour les partenariats avec le secteur privé qu'avec la société civile, fait en sorte que la gouvernance collaborative de l'État va vraiment dans le sens des partenariats publics privés où les agences gouvernementales préservent un rôle d'autorité et d'animation selon la perspective d'Ansell et Gash, 2008.

Le « Nouveau management public » (NMP) a été considéré comme étant la réforme attendue pour amener le secteur public à mieux servir la population. Mes années de service dans l'administration publique québécoise (1993-2010) m'ont permis de constater que celle-ci est toujours avec des traits prédominants d'une administration publique traditionnelle de type wébérien. Ainsi, en comparant ces deux types d'administration, on peut douter de changements fondamentaux des modes de gestion de l'appareil d'État.

(1) L'emphase est toujours sur le respect des règles et des règlements et d'ailleurs, la réforme du NMP s'est faite en l'intégrant à la *Loi sur l'administration publique* afin de s'assurer que les fonctionnaires allaient mettre en application ces nouveaux principes. Certes, les processus de planification stratégique, de reddition de comptes et de suivi des extrants ont été grandement améliorés et normalisés. On peut toutefois se poser la question à savoir si les suivis des extrants mis en place constituent vraiment un suivi de la performance puisque très peu d'évaluations sur les effets et les impacts des programmes

sont effectuées. L'évaluation a cédé la place aux tableaux de bord et à la surveillance de l'évolution d'indicateurs souvent de nature quantitative (« monitoring »).

Tableau 5 : Administration publique traditionnelle versus de type NMP

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : Amar & Berthier, 2007)

(2) La décentralisation des organisations, la gouvernance en réseau et en intersectoriel ainsi que la délégation et la prise d'initiative décentralisée sont malheureusement toujours au stade de la rhétorique et du discours. La restructuration du réseau de la santé et des services sociaux du Québec perpétuellement en cours n'accorde pas beaucoup de prise d'initiatives au niveau local, les structures sont regroupées pour diminuer le nombre de conseils d'administration qui ont tendance à se consolider sur des bases régionales par le regroupement de petits établissements ou le maintien de très grands établissements à vocation régionale.

(3) Le partage des responsabilités entre les politiciens et les administrateurs d'État restent confus et d'ailleurs, les ministres sont constamment interpellés pour répondre à des problèmes administratifs, de conformité aux règles et procédures, de performance et de moyens, car ce ne sont pas les administrateurs qui sont imputables face aux citoyens et aux

clientèles, mais les élus. Ce sont les élus qui assurent l'interface des services publics avec les médias et les citoyens.

(4) La dotation de personnel se fait toujours majoritairement par concours pour engager des employés à statut permanent, la rémunération est standardisée selon différentes catégories d'emploi avec des échelons de progression salariale toujours basés sur le nombre d'années d'expérience. L'approche contractuelle avec le secteur privé et la société civile est de plus en plus fréquente. Toutefois, elle a très peu modifié la culture interne de l'administration publique et elle présente des enjeux importants d'équité dans les transferts budgétaires effectués vers les organisations de la société civile.

(5) Le cadre, la programmation et l'exécution du budget suivent toujours la même mécanique depuis plusieurs années. On a changé un peu la sémantique, car nous parlons davantage d'objectifs qui sont suivis par des extraits encapsulés dans des indicateurs où les cibles font la plupart du temps référence à un volume de moyens ou d'activités mis en œuvre ou réalisés. Peu d'évaluations des plans d'action et des activités sont effectuées. Pourtant, elles permettraient de mieux apprécier leurs effets et impacts et d'ajuster si nécessaire les efforts et les programmes.

Alors que le défi du NMP consistait à faire un nouveau design gagnant – gagnant en créant de nouveaux arrangements de gouvernance collaborative offrant des services de qualité aux citoyens, il a plutôt favorisé l'externalisation de services d'expertise au secteur privé. Ce mouvement est notable notamment pour les services publics à haut niveau d'expertise comme l'ingénierie, les technologies de l'information ou la prestation de services médicaux. On remet la planification, l'exécution et le contrôle de la qualité des services professionnels et des grands projets publics d'infrastructure entre les mains

d'entrepreneurs privés qui priorisent la création de plus-values privées à court terme. Avec le NMP, les pratiques professionnelles externalisées au secteur privé sont devenues des pivots de développement en santé, en ingénierie et en technologie de l'information. Ainsi le recours au secteur privé crée une perte d'expertise et fragilise la capacité du secteur public pour offrir des services à haute valeur ajoutée.

Au fil du temps, l'appareil d'État perd ses capacités d'exécution à l'interne et devient dépendant des firmes privées externes qui détiennent l'expertise pour planifier, concevoir, mettre à jour et maintenir les systèmes informatiques, mener à bien les grands projets d'infrastructures et offrir des services à haut niveau d'expertise. D'exécutants, les sous-traitants peuvent influencer les termes de référence de leurs contrats avec l'État. Des études indépendantes seraient utiles pour évaluer si cette stratégie d'externalisation vers le privé est l'alternative la plus économique à moyen et long terme, car les besoins de l'appareil d'État en ces domaines sont récurrents. La perte d'expertise de l'administration publique risque également de créer des dérives éthiques et des environnements propices à la corruption (CEIC, 2015, Commission Charbonneau).

La dynamique de l'externalisation des services publics vers la société civile s'opère différemment, car règle générale, les transferts budgétaires associés à ces contrats se font selon des conditions équivalant à des conditions salariales précaires tout juste suffisantes à couvrir les besoins essentiels de ces salariés œuvrant dans des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale. Les réseaux des organismes communautaires et des entreprises de l'économie sociale sont souvent mis à contribution pour suppléer aux carences de services notamment occasionnées par la désinstitutionalisation en santé mentale ou pour offrir de l'aide à domicile aux personnes

âgées en perte d'autonomie désireuses de rester à domicile le plus longtemps possible ou encore, pour offrir des services d'éducation adaptés à des enfants en difficulté ou plus vulnérables, etc.

Selon la catégorisation des mondes de Bolstanki & Thévenot, 1991 (voir le tableau 1, page 49), le monde domestique correspond davantage à la sphère plus personnelle ou privée des citoyens. Toutes les activités liées au monde domestique et en lien avec les services sociaux sont sous-valorisées économiquement. De plus, ces activités sont majoritairement offertes par des femmes. Nous n'avons qu'à penser aux proches aidants qui compensent bénévolement le manque d'accès aux soins de santé, aux services d'éducation ou de garderies offerts par les milieux communautaires, etc.

L'apport des proches aidants est un exemple qui illustre la sous-valorisation du monde domestique. Les proches aidants supportent les membres de leur famille dans la maladie. Dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources dédiées aux services à domicile offerts par le réseau de la santé et des services sociaux, l'apport des proches aidants a été estimé économiquement à un montant de 4 milliards de dollars en l'an 2000 en utilisant le salaire moyen versé par les organismes communautaires de l'époque (VGQ, 2001). Cette donnée avait surpris fortement les autorités du Ministère de la Santé et des Services sociaux, car le total de la rémunération des médecins s'établissait alors à 2,7 milliards de dollars selon les états financiers de la RAMQ. On avait du mal à concevoir que ces activités « non reconnues économiquement » puissent être aussi importantes : en fait, plus importantes que la rémunération des médecins.

Actuellement le réseau des Centres de la petite enfance veut se consolider, mais il subit des compressions financières, car la pérennisation par un processus progressif

d'institutionnalisation a tendance à créer des facteurs de croissance budgétaire difficilement supportables par l'État pour des services du monde « domestique » traditionnellement non reconnus économiquement.

Il est utile de rappeler ici que c'est le Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en 1996 qui a initié et consolidé les structures de l'économie sociale. Puisque les activités considérées dans le monde du « domestique » (voir tableau 1, page 49), de natures privées et personnelles, sont traditionnellement non valorisées économiquement, ces services confiés aux organisations de la société civile ne reçoivent pas des transferts de ressources aussi importants que pour des services jugés à plus grande valeur ajoutée comme les services médicaux, les services d'ingénierie, et les services de technologie de l'information. Il y aurait lieu de faire des études et des analyses détaillées de cet écart significatif dans les transferts budgétaires pour faire un état de situation sur l'équité contractuelle et partenariale entre l'État et ses partenaires du secteur privé et de la société civile pour les fonctions essentielles de prestations de services à la population. Le NMP n'a pas permis de faire la transition vers des modes de gestion plus agiles et malléables de l'appareil d'État pour composer avec les dynamiques complexes et adaptatives des problèmes sociétaux persistants. Ce sont justement des arrangements institutionnels novateurs qui permettraient d'initier des régimes de gouvernance collaborative plus inclusifs entre l'État, le marché et les communautés afin de résoudre les problèmes sociétaux persistants.

5.4 - Une dynamique relationnelle peu adaptative de notre régime politique

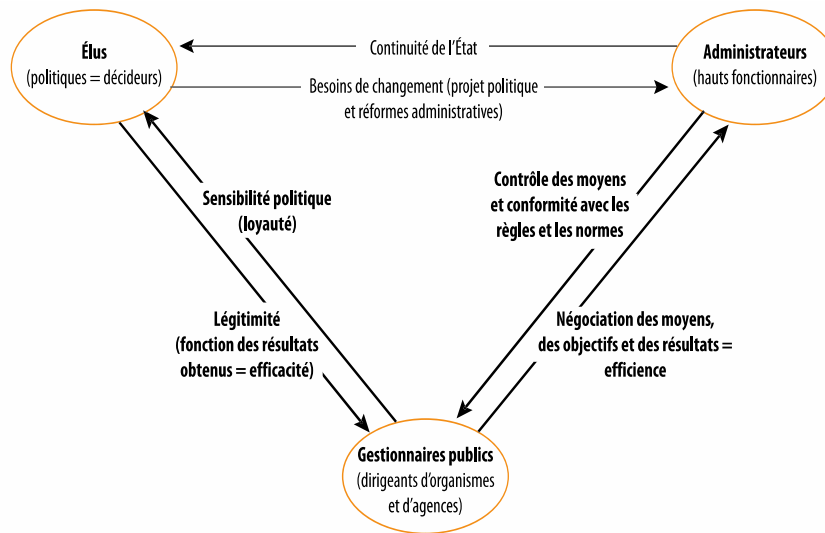
La figure 8, à la page 115, met en perspective les trois piliers internes au sein de l'appareil d'État sur lesquels s'exercent une médiation des parties prenantes intra organisationnelle. Il ressort clairement que la dynamique relationnelle du gouvernement

est unidirectionnelle et verticale avec une forte tendance pour contrôler l'environnement. Les élus ont sans contredit l'ascendance décisionnelle et ils détiennent les clés pour initier du changement tant à l'égard des politiques publiques que pour la mise en œuvre de réformes. Le régime politique actuel n'a pas fait l'objet de changement significatif depuis un siècle et demi et ainsi, nos monarchies institutionnelles préconisent toujours la formation d'un gouvernement majoritaire par des élections au quatre ans selon un mode de scrutin uninominal basé sur une division géographique et populationnelle du territoire en comtés.

Les partis politiques cherchent à obtenir le plus grand nombre de votes dans chacun des comtés ce qui est très différent d'obtenir la majorité des votes des citoyens. Avec une société où les citoyens ont des valeurs et croyances plurielles de moins en moins uniformes, ces modalités électorales ne permettent plus de représenter cette diversité. Le site web du Directeur général des élections du Québec offre des statistiques qui démontrent que depuis les 40 dernières années, le parti majoritaire élu obtient le plus souvent entre 25 et 35 p. cent du vote de la population ou entre 28 et 45 p. cent des votes exprimés.

De plus, la représentativité des citoyens par les élus est fortement hypothéquée, car la voix citoyenne des députés est bâillonnée à l'interne par la ligne de parti. Ces élus délibèrent à l'Assemblée nationale et le parti politique majoritaire préserve son veto décisionnel. La courte durée de quatre ans de leur mandat permet difficilement d'envisager des réformes ou des projets de moyen et long terme. Finalement, le style hiérarchique descendant (Top Down) caractérise la relation que les élus entretiennent avec les administrateurs et les gestionnaires de l'État. Ce sont les élus qui détiennent les leviers de l'initiative et du changement et qui donnent le ton pour l'ensemble du secteur public.

Figure 8 : Piliers de l'appareil d'État



Source : Maltais & Mazouz, 2004)

La relation avec les citoyens et les médias qui influencent grandement l'opinion publique est réservée en grande majorité aux élus du cabinet ministériel, si l'on exclut les relations découlant de la prestation de services aux clients de l'État (assurance automobile, assurance maladie, rentes de retraite, loterie, commerce de l'alcool, service médical de première ligne, etc.). Ce sont donc les élus qui sont au cœur de la médiation avec les citoyens pour moduler et ajuster les services publics aux besoins de la population. Cette monarchie institutionnelle utilise le mode relationnel hiérarchique et presque uniquement unidirectionnel avec les citoyens. Compte tenu des nouvelles fonctionnalités interactives des médias WEB, ce régime politique datant de plus d'un siècle et demi, limite grandement les interactions avec les citoyens et entre les diverses parties prenantes.

Les administrateurs d'État proviennent souvent de l'appareil d'État, mais aussi, certains font des allers-retours entre la fonction publique et le secteur privé et ils sont nommés par le gouvernement et donc, par le parti politique au pouvoir. Ces hauts fonctionnaires sont à la barre des grands ministères, des grands organismes, sociétés et

agences de l'État. Ceux travaillant au sein des ministères relèvent de ministres alors que ceux dans les organismes, sociétés et agences, relèvent souvent d'une autorité bicéphale composée d'un conseil d'administration et d'un lien avec un ministre. Une majorité de ceux-ci ont un statut d'emploi permanent et c'est pourquoi on leur attribue le rôle d'assurer la continuité de l'État. Toutefois, les hauts fonctionnaires et administrateurs d'État ont un taux de rotation élevé dans les postes stratégiques à l'intérieur de l'appareil d'État. Leur rôle est confiné au contrôle des moyens, au respect des politiques et règlements et de façon générale, ceux-ci entrent très rarement en relation avec les citoyens ou le grand public, car ils sont tenus de préserver un droit de réserve et de ne pas commenter publiquement les politiques publiques.

La ligne de parti s'applique aussi aux fonctionnaires de l'État. La prestation de services est assurée par des agents techniciens ou professionnels qui exécutent selon des modalités précises leurs fonctions. Les administrateurs d'État représentent l'autorité administrative des moyens mis en œuvre pour offrir des services aux citoyens. Ils conseillent également les élus sur les fonctions stratégiques liées aux politiques publiques et ils ont le devoir de prendre les moyens pour atteindre les objectifs du gouvernement. Le gouvernement fera les nominations nécessaires pour s'assurer de la loyauté des hauts fonctionnaires aux postes clés et stratégiques de l'appareil d'État.

Les gestionnaires publics ou les cadres sont sous l'autorité directe des hauts fonctionnaires et des administrateurs d'État. Formellement, ils n'ont pas de lien direct avec les élus. Ils sont engagés par concours et détiennent de façon générale un statut d'emploi permanent et ils sont également tenus de préserver un droit de réserve et de ne pas commenter publiquement les politiques publiques. Les gestionnaires assurent la continuité

et la gestion quotidienne des opérations. Il faut faire une distinction entre les cadres et les gestionnaires publics d'une part et les administrateurs d'État ou les dirigeants des grands organismes et des agences d'autre part. Les dirigeants des grands organismes et des agences ont le statut d'administrateurs publics (confusion à la figure 8) et il ne faut pas les confondre avec les cadres et les gestionnaires.

Les relais entre les élus et les gestionnaires publics sont effectués par les hauts fonctionnaires ou administrateurs d'État nommés par décret du gouvernement. Les organismes, les sociétés et les agences du gouvernement ont à certains égards plus d'autonomie administrative dans leur créneau d'intervention que les ministères. Par exemple, les agences ou sociétés peuvent avoir des règles budgétaires ou des politiques de rémunération qui diffèrent des règles générales des ministères. Elles bénéficient aussi d'une plus grande autonomie pour établir un dialogue avec leur clientèle et on retrouve souvent à leur conseil d'administration les principales parties prenantes liées à leur mission ou secteur d'activités.

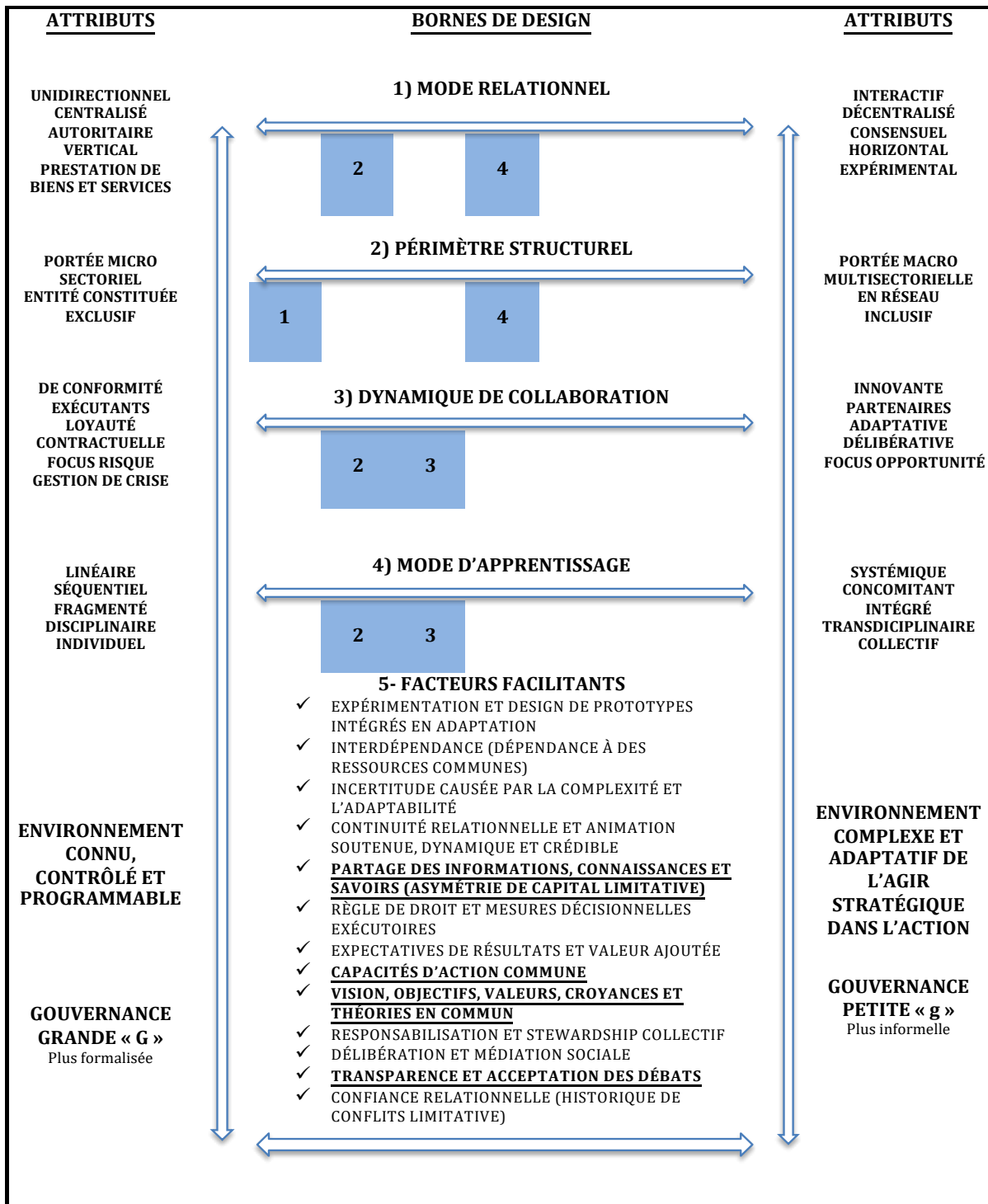
Bien qu'étant en situation de monopole, ces grandes agences, organismes ou sociétés de l'État fonctionnent bien pour rendre des services normés et standardisés et rien ne permet d'affirmer que le secteur privé générerait plus d'efficacité. En fait, la gestion axée sur les résultats avec ses cadres logiques est bien utilisée par l'administration publique. Dans certains créneaux, l'administration publique a accentué son rôle de bailleur de fonds tout en limitant ses fonctions d'exécution pour confier celles-ci à des sous-traitants. En somme, le NMP a permis d'une part, de créer des agences en situation de monopole pour des services très standardisés et d'autre part, d'externaliser l'expertise vers le secteur privé (Piron, 2003; Rouillard & Hudon, 2007; Facal, & Bernier, 2009; Touati & Denis, 2013).

5.5 – Appréciation de la gouvernance au gouvernement du Québec

Les caractéristiques d'un régime de gouvernance grande « G » pourraient bien expliquer l'anémie des facteurs facilitants liés à un régime de gouvernance collaborative. Le diagnostic présenté dans les pages qui suivent, met l'emphase sur quatre facteurs facilitants pour stimuler la gouvernance collaborative sur lesquels il est proposé d'agir pour concourir à favoriser des processus délibératifs de médiation sociale inclusifs et participatifs en insistant sur : 1) la transparence et l'acceptation des débats; 2) la focalisation collective sur une vision, des objectifs, des valeurs, croyances et théories communes (dénominateurs communs); 3) la capacité de l'agir en commun; et 4) le partage des connaissances, informations et savoirs, intégrés dans un système d'apprentissage social (facteurs facilitants en caractères gras soulignés dans la figure 9, page 119).

Le « design » d'un nouveau régime de gouvernance au gouvernement du Québec doit nécessairement faciliter une plus grande participation citoyenne. À cet effet, un changement du mode de scrutin permettant de rendre compte de la proportionnalité des votes exprimés par l'ensemble des citoyens contribuerait à favoriser une plus grande participation citoyenne et aussi, à briser le monopole décisionnel du parti politique formant le gouvernement majoritaire. Ce changement dans la médiation sociale a le potentiel de générer une nouvelle dynamique de gouvernance du gouvernement et de son administration publique avec les autres parties prenantes du marché et de la société civile. Cette ouverture à une plus grande médiation sociale en mode interactif avec les citoyens permettrait de cheminer à moyen terme vers les bornes de design favorisant la collaboration dans la figure 9, page 119 (positionnement d'intensité de 4 à 7).

Figure 9 : Appréciation de la gouvernance au gouvernement du Québec



Dans cette figure, l'appréciation du positionnement d'intensité des bornes de design actuelles a des valeurs numériques plus petites, compte tenu du statu quo où la

préoccupation fondamentale est fortement focalisée sur l'efficacité dans la prestation de biens et services publics de masse. Ces positionnements d'intensité des bornes de design caractérisent un type de gouvernance peu adaptatif et manquant de l'agilité nécessaire pour composer avec les environnements complexes et adaptatifs. Il en résulte que le régime de gouvernance du gouvernement du Québec est peu efficace pour réduire les problèmes sociétaux persistants comme les inégalités sociales et la pauvreté. Il offre toutefois des baumes pour soulager les symptômes sans initier de changements systémiques (positionnement d'intensité de 2 et même 3).

Les propositions d'amélioration qui seront commentées dans les prochaines pages touchent les aspects suivants:

- le mode de scrutin proportionnel, les initiatives et référendums populaires;
- le système d'apprentissage social et les chaires de recherche;
- les programmes budgétaires désenclavés aux 3 paliers de gouvernement; et
- l'équité dans l'allocation des fonds publics entre les secteurs public, privé et la société civile.

Ces propositions d'amélioration ont un potentiel catalyseur pour initier un mouvement vers une plus grande participation citoyenne avec une dynamique de collaboration où l'initiative est favorisée au niveau local en mettant en place des services de proximité adaptés au milieu de vie. D'ici les 15 prochaines années, si nous focalisons sur les objectifs de développement durable, il devient alors réaliste d'opérer un « redesign » du régime de gouvernance du gouvernement du Québec en mettant en œuvre des mesures pour déplacer les bornes de design vers des positionnements d'intensité plus élevés que 3 dans la figure 9. Cela impliquerait d'ici 2030, un mode relationnel équilibré et des

structures plus ouvertes et inclusives (positionnement d'intensité à quatre). Cette plus grande ouverture à la participation citoyenne met aussi des conditions favorables pour cheminer vers une plus grande collaboration et des modes d'apprentissage social davantage ouverts et partagés (positionnement d'intensité à 3).

5.6 - Propositions pour rendre le régime de gouvernance plus collaboratif

Proposition d'amélioration 2.1 : renforcer l'inclusion dans la médiation sociale

- ❖ **Modifier le mode de scrutin uninominal actuel utilisé pour les élections générales par un mode de scrutin de type proportionnel qui permet d'avoir une représentation des députés en fonction du pourcentage des votes exprimés à chacun des partis politiques;**

Proposition d'amélioration 2.2 : renforcer l'inclusion dans la médiation sociale

- ❖ **Instaurer un mécanisme de délibérations citoyennes qui se conclurait par des référendums permettant pour des sujets d'importance la participation directe des citoyens.**

Pour réaliser les propositions 2.1 et 2.2, il est primordial de changer le paradigme de nos mœurs politiques afin qu'il soit considéré souhaitable et normal qu'une position minoritaire prévale pour tous les partis politiques à l'Assemblée nationale à Québec. Il en résulterait des gouvernements minoritaires ou de coalition avec l'obligation de débattre pour faire passer les nouvelles lois, règlements et politiques. Pour les lobbyistes de tout acabit, l'interlocuteur deviendrait alors la « dynamique de médiation au Parlement ». Ainsi, la gouvernance collaborative de type petite « g » qui est plus horizontale pourrait alors prendre racine au sein même de notre régime politique et elle faciliterait substantiellement la participation citoyenne. Le mode interactif serait alors plus accepté et les processus

décisionnels pourraient être très efficaces tout en étant décentralisés, car on pourrait après une période de consultation et de délibérations, obtenir un vote des citoyens en ligne (avec un compte web-citoyen sécurisé et administré par le directeur général des élections) par référendums populaires qui au besoin, pourraient comporter plusieurs tours. En substance, cette proposition permet d'activer le levier de pouvoir de la force du nombre que représente la voix des citoyens.

À titre d'exemple, pour initier un changement significatif comme la mise sur pied d'une politique de prévention de la santé de la population, le gouvernement pourrait s'assurer de son acceptabilité sociale par référendum populaire. S'il voulait mettre en place de nouveaux programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales, les politiciens devraient alors proposer ce type de changement aux citoyens. Ce projet d'investissement dans la prévention selon une optique populationnelle est plus susceptible d'être porté par la société civile qui milite pour de meilleures politiques publiques permettant des avancées à l'égard de la justice sociale, de l'application des droits humains et de la redistribution de la richesse.

Le levier de pouvoir de la force du nombre des citoyens demeure fondamental pour faire progresser les enjeux de droits humains, de justice sociale, de redistribution de la richesse par des services publics et la responsabilisation citoyenne. À cet égard, Larocque (2006) a repris ci-dessous une citation de Jean-Jacques Rousseau qu'il adresse à la jeunesse:

*« Je les salue en leur laissant cette pensée tirée du Contrat social de Jean-Jacques Rousseau. Le vocabulaire est un peu vieilli, mais le message est on ne peut plus actuel :
« Il ne peut y avoir de patriotisme sans liberté; de liberté sans vertu; de vertu sans*

citoyens. Créez des citoyens et vous aurez tout ce dont vous avez besoin. Sans eux, vous n'aurez rien que des esclaves avilis, à commencer par les autorités de l'État (Larocque, A. (2006, p. 91). »

Pour raffermir la dynamique de médiation, il est également important de sensibiliser et d'éduquer les citoyens du Québec à leurs responsabilités citoyennes. Sans participation aux débats démocratiques, l'« empowerment » des communautés reste un concept théorique peu enraciné dans la pratique. L'agenda social pour des meilleures conditions de vie s'opérationnalise plus particulièrement par la médiation entre les pouvoirs publics et les communautés locales et régionales qui, dans le passé, s'est réalisée selon un mode relationnel en différé induit par une approche descendante et centralisée.

L'exemple qui suit illustre les efforts requis sur plusieurs années, soit au moins 7 ans selon un mode relationnel en différé afin de mettre en place une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec. Cela a été très laborieux de faire reconnaître le respect de la dignité de tout être humain dans la pratique et dans notre cadre légal.

C'est en 1995 que la société civile du Québec a donné une nouvelle impulsion à la revendication pour de meilleures conditions de vie. Cette année-là, le Sommet pour le développement social de Copenhague dégagea le constat de l'absence de mesures concrètes permettant d'encadrer les politiques gouvernementales vers le respect des droits humains notamment sur le droit de vivre dans la dignité à l'abri de la pauvreté (Ninacs, Béliveau & Gareau, 2003). De plus, la marche des femmes « Du pain et des roses » en mai 1995 vint mettre au programme politique neuf revendications dont plusieurs sont toujours d'actualité (Fédération des femmes du Québec (FFQ), 2010) :

1. la mise en œuvre d'un programme d'infrastructures sociales;
2. la hausse du salaire minimum;

3. la création de programmes d'insertion ou de réinsertion à l'emploi;
4. l'accès à des programmes de formation;
5. le gel des frais de scolarité et l'augmentation des bourses aux étudiantes et étudiants;
6. l'adoption d'une loi sur l'équité salariale;
7. la réduction de la période de parrainage par leur mari pour les femmes immigrantes;
8. la mise en place d'un système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenue à la source; et
9. la création de logements sociaux.

En 1998, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté vit le jour regroupant à l'origine dix organisations communautaires et syndicales. Ce collectif se mit alors à l'œuvre et entrepris une vaste consultation citoyenne dénommée le « Parlement de la rue » dans toutes les régions du Québec dans le but d'élaborer un projet de loi. En novembre 2000, le projet de loi pour éliminer la pauvreté fut déposé conjointement par trois députés représentant les trois partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale avec une pétition de 215 307 signatures. Deux ans plus tard, soit en décembre 2002, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (L.R.Q., chapitre L-7) a été adoptée. (Ninacs, Béliveau & Gareau, 2003).

Avec l'ère WEB et les réseaux sociaux, les générations montantes sont plus enclines à fonctionner selon un mode interactif. Par exemple, elles délaissent de plus en plus la télévision pour aller chercher leurs informations et divertissements sur le WEB en mode interactif. Ce mode relationnel ouvre à de nouvelles formes de participation. Dans ce contexte, pour les jeunes générations montantes nées depuis 1985, notre démocratie représentative actuelle constitue un régime d'une époque révolue. On pourrait dire par

analogie que notre régime politique actuel fonctionne toujours à l'ère du traitement par lots où l'exécution du traitement informatisé était faite de nuit afin de ne pas embourber la capacité de traitement pendant le jour. Les modes interactifs créent des attentes différentes puisque la participation à la mise en œuvre et la construction de notre réalité est partagée. Nous vivons les premiers balbutiements de ces changements avec ce qui est maintenant appelé « l'économie du partage » (Duvernois, 2016).

De nouveaux processus décisionnels de démocratie directe, tels les initiatives et les référendums populaires permettraient de faire les délibérations avec les gouvernements et les citoyens beaucoup plus rapidement. Le vecteur de changement le plus important pour les années à venir est le mode interactif de nos relations. Ce vecteur est toutefois encore peu présent dans les forums de concertation des communautés locales. Si nous voulons renforcer la mobilisation et la participation citoyenne, nous aurions avantage à mettre à profit ce nouveau mode relationnel.

Proposition d'amélioration 3.1 : s'ouvrir à et développer l'apprentissage social collectif

❖ **Construire à partir du mode relationnel interactif, un système d'apprentissage social incluant tous les groupes de parties prenantes et à cette fin, concevoir un régime de gouvernance collaborative dédié à l'évaluation, la recherche et l'expérimentation permettant de composer avec les environnements complexes et adaptatifs et les problèmes sociétaux persistants;**

Proposition d'amélioration 3.2 : s'ouvrir à et développer l'apprentissage social collectif

❖ **Créer une chaire de recherche ayant comme mission de favoriser l'apprentissage social, l'expérimentation, la réflexivité et le partage des connaissances et de**

l'information dans le cadre du développement de régimes de gouvernance collaborative des communautés locales;

Il serait intéressant de raffermir le maillage entre les centres de recherche en gouvernance et en administration publique avec les praticiens de la prestation de services publics du gouvernement et de la société civile pour réaliser des analyses et des études prospectives sur les scénarios de la modernisation de notre régime politique et de nos modes de prestations de services (administration publique). On a constaté au chapitre précédent que la modernisation de l'administration publique entreprise avec le nouveau management public (NMP) avait obtenu des résultats mitigés pour changer les modes de gestion de l'appareil d'État.

On pourrait valider l'hypothèse que la modernisation de notre régime de gouvernance publique qui est éminemment politique donnerait le ton à une véritable modernisation de l'administration publique. Les concepts d'efficacité des politiques et des programmes publics devraient être davantage supportés par des évaluations issues de processus d'apprentissage social largement partagés entre les diverses parties prenantes afin d'influencer les médiations du Parlement avec les citoyens. Ce créneau de recherche suscitera beaucoup d'intérêt au cours des prochaines années, car les relations interactives s'imposeront comme allant de soi et une pression s'exercera pour changer les rapports que les élus entretiennent avec les citoyens. Actuellement, les élus au Québec n'ont pas suffisamment recours à de bonnes évaluations des politiques publiques ouvertes à des mécanismes de débats avec les citoyens. Ces évaluations devraient également se faire conjointement avec les autres groupes de parties prenantes (marché, État, société civile). Certes, il existe quelques unités d'élaboration, d'analyse et d'évaluation des politiques et

programmes publics, mais l'expertise des chercheurs dans ce domaine reste davantage confinée dans les milieux académiques et le transfert des connaissances est limité avec les praticiens de l'administration publique ou les réseaux communautaires (ENAP, 2006; Vaillancourt, 2014; Gagnon & Bergeron, 2013).

Proposition d'amélioration 4.1 : créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics

- ❖ **Entreprendre des études sur les tendances du financement aux organismes communautaires et de l'économie sociale et de leurs apports tant à l'égard du plaidoyer pour les politiques sociales qu'à l'égard de la prestation de services à la population qui inclut l'ensemble des bailleurs de fonds des instances gouvernementales (fédéral, provincial, municipal) et des secteurs privé et humanitaire;**

Proposition d'amélioration 4.2 : créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics

- ❖ **Créer un programme budgétaire formel établi dans la programmation budgétaire des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéraux permettant le design de nouveaux arrangements de gouvernance pour la prestation des services de proximité (intersectoriel et multidisciplinaire) dont la gestion est décentralisée aux communautés locales avec un maillage des réseaux de la santé, de l'éducation et des centres de la petite enfance. Par exemple, dans le cas du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve qui fera l'objet du prochain chapitre;**

Proposition d'amélioration 4.3 : créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics

❖ **Assurer l'équité salariale entre les travailleurs ayant le même niveau de formation et d'attribution d'emploi et de responsabilités entre les secteurs privé, public institutionnel et communautaire.**

Le financement est pour plusieurs, le nerf de la guerre. Il y a là des écarts importants de financement entre les ressources institutionnelles, les ressources communautaires et de l'économie sociale et les ressources du secteur privé. De façon générale, offrir des services aux jeunes par l'entremise des organismes communautaires et de l'économie sociale est beaucoup moins coûteux que d'offrir les mêmes services par l'entremise des réseaux publics institutionnels. Des recherches comparatives sur les services offerts par les organismes communautaires et de l'économie sociale, les réseaux institutionnels et les réseaux du secteur privé amèneraient un éclairage constructif pour assurer l'équité dans le financement des services à la collectivité.

Selon la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires et de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (2015), il faut consolider le financement aux organismes communautaires notamment le financement à leur mission de base. Il peut sembler étonnant que les représentants des organismes communautaires aient mentionné dans leur mémoire déposé à la Commission permanente de la revue de programme en janvier 2015 qu'ils ne souhaitent pas obtenir plus de responsabilités. Étant donné que le financement obtenu pour offrir un service donné est nettement moins que dans les réseaux institutionnels, on peut comprendre leur réticence.

« Le 27 octobre 2014, nous avons été très surpris d'entendre le ministre des Finances du Québec évoquer la possibilité de transférer certains services publics vers les organismes

communautaires qui pourraient selon lui, les livrer à moindre coût. » Si nous prenons l'exemple des services d'aide domestique mis en place comme services complémentaires à l'offre de services des CLSC dans le cadre des services publics à domicile, on comprend la réticence à accepter ces transferts. On peut lire dans ce mémoire :

« Dans le secteur des entreprises d'économie sociale en aide domestique, le bilan fait après une quinzaine d'années d'expérimentation est clair : on a constaté une stagnation des conditions de travail à des taux près du salaire minimum, un roulement de personnel immense et un impact à la baisse sur la qualité des services, en comparaison avec ceux assurés par les auxiliaires familiales en CSSS. »

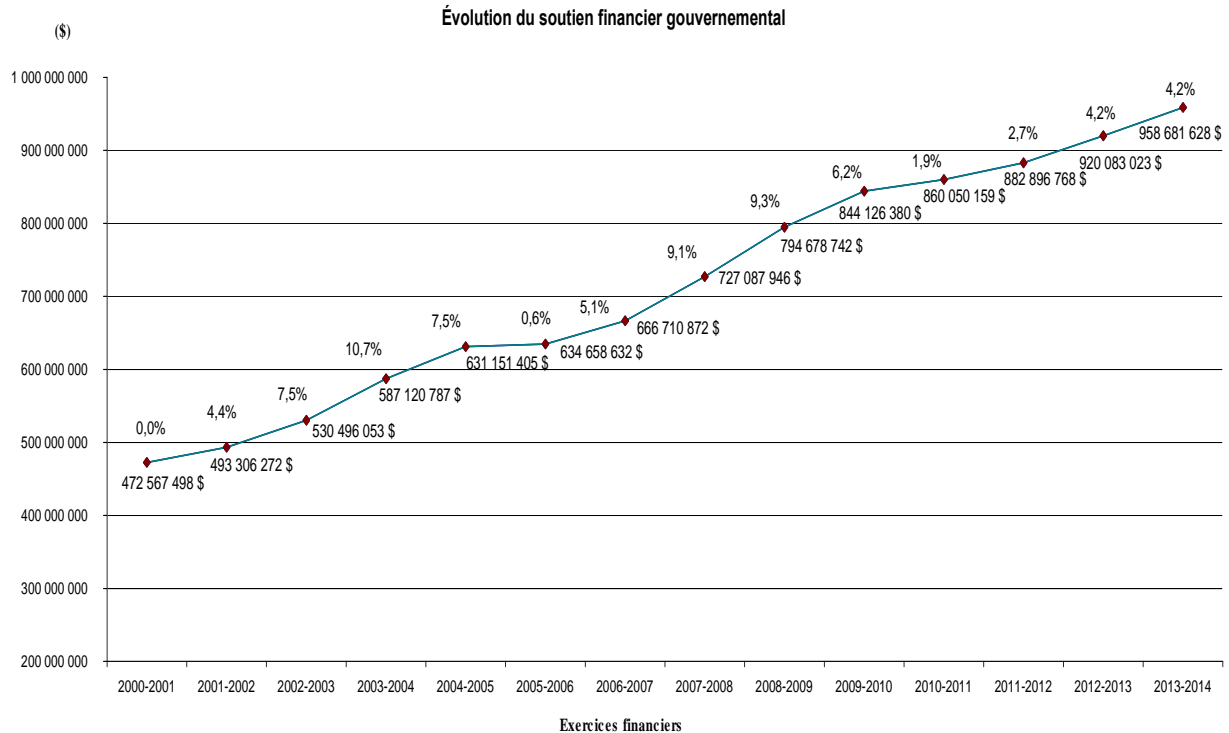
Dans ce contexte, il ne faut pas se surprendre que les participants à la cueillette de données effectuée auprès des représentants des organismes communautaires du quartier Hochelaga Maisonneuve présentée dans le prochain chapitre aient commenté amplement sur leurs inquiétudes et préoccupations à l'égard du financement. Il s'agit en fait d'une asymétrie de ressources importantes qui maintient les organismes communautaires dans un état de précarité et même de dépendance auquel les gouvernements doivent s'attaquer s'ils souhaitent maintenir une collaboration constructive des acteurs du milieu dans la prestation de services de proximité nécessaire et porteuse d'avenir pour la santé des populations.

Vous trouverez au graphique 2, la tendance du financement octroyé aux organismes communautaires par le gouvernement du Québec. Notez cependant que les gouvernements fédéraux et municipaux ont aussi des programmes finançant les organismes communautaires comme le « Programme d'action communautaire pour les enfants » (PACE) qui ne sont pas pris en compte dans la tendance présentée ci-dessous (Agence de la santé publique du Canada, site web).

Selon un rapport produit par le gouvernement du Québec en 2015, on constate que le financement global aux organismes communautaires a augmenté de 63 p. cent entre 2004 et 2014 alors que le coût de la vie augmentait de 20 p. cent pendant la même période selon l'outil de calcul de la Banque du Canada. Il y a eu un investissement additionnel, année après année, auprès des organismes communautaires bien que peu de données soient disponibles sur l'évolution des services offerts par ceux-ci. De plus, sur l'ensemble du financement octroyé par le gouvernement du Québec, la part affectée à la mission globale des organismes est passée de 42 p. cent en 2000-2001 pour atteindre un sommet à 65 p. cent en 2006-2007 et se stabiliser à 60 p. cent au cours des dernières années. C'est donc dire que 40 p. cent du financement du gouvernement du Québec aux organismes communautaires sert à financer des ententes de services ou des projets ponctuels. En clair, seulement 60 p. cent des activités des organismes communautaires bénéficient d'une relative pérennité reconduite aux trois ans.

Si on se fie aux conditions de travail qui prévalent dans le secteur communautaire et de l'économie sociale, cette hausse de financement de plus ou moins 40 p. cent considérant le coût de la vie au cours de la décennie 2004 – 2014, ne permettrait pas de consolider le financement des organismes, car ils ne sont pas en mesure d'offrir de meilleures conditions de travail, comparables à celles des secteurs public et privé. Conséquemment, malgré des ajouts de ressources, le secteur communautaire ne peut éviter des taux de roulement élevés de son personnel (Depelteau, Fortier & Hébert, 2013).

Graphique 2: Tendence du financement des organismes communautaires



Source : Gouvernement du Québec, 2015.

Il y aurait également lieu de confirmer par une étude qu'il n'y a pas un transfert progressif non formalisé des services publics, sorte de désengagement de l'État, pour des services publics essentiels qui bénéficiaient de la pérennité des programmes budgétaires bien établis vers des allocations budgétaires à la pièce aux organismes communautaires qui viennent ainsi suppléer les « trous de services » pour préserver la dignité et la santé des populations souvent plus vulnérables.

Aussi, ces études seraient utiles pour mettre en perspective les tendances du financement aux organismes communautaires ainsi que sur les services qu'ils offrent à la population. On pourrait aussi mieux apprécier l'apport du secteur communautaire notamment à la suite de la diminution de l'offre de services de l'État

(désinstitutionnalisation en santé mentale, rétrécissement du panier de services en services à domicile ou limitation de ressources spécialisées dans le réseau d'éducation).

5.7 - Faisabilité d'un nouveau régime de gouvernance au gouvernement du Québec

Peut-on concevoir et mettre en pratique d'autres formes de gouvernance que la gouvernance qualifiée de grande « G » qui fonctionnent en silos avec un traitement en différé de l'information circulant entre plusieurs paliers d'autorité en mode relationnel autoritaire descendant du haut vers le bas? Ce mode de fonctionnement ne permet pas de décentraliser l'initiative. C'est comme si l'organisation de nos structures gouvernementales faisait fi des potentialités interactives des réseaux intégrés connectés en temps réel. Certes, nos services publics réussissent à générer de l'efficience avec des services en ligne pour des environnements normés et standardisés comme le font très bien les institutions bancaires. En bons consommateurs, nous nous rendons au comptoir et cela nous permet de sauver beaucoup de temps.

« L'approche comptoir » est très utile pour la mise en marché de biens et services. Le comptoir peut se transformer en guichet automatique ou en service en ligne internet. Il n'en demeure pas moins un comptoir, car les termes de référence et le contenu sont proposés en mode unidirectionnel un peu comme ce que font les chaînes de télévision. En fait, le mode unidirectionnel permet l'ajustement en différé et convient bien aux organisations centralisées et hiérarchisées qui mettent en œuvre des biens et services homogènes à fort volume. Dans ces organisations, l'automatisation permet de substituer la main-d'œuvre et de profiter d'économies d'échelle pour limiter les coûts de production.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'interagir dans des environnements complexes et adaptatifs, l'approche comptoir est limitée, car elle n'a pas l'agilité pour composer avec ce

type d'environnement. C'est dans ces contextes que la décentralisation de l'initiative pourrait être porteuse de bénéfices en ouvrant les débats à la délibération et la collaboration des parties prenantes. Cela permettrait de partager la prise de décisions, le design des solutions ainsi que leur mise en œuvre. Le grand défi des appareils d'État est de permettre la gouvernance dite petite « g », car plusieurs des enjeux auxquels nous sommes confrontés ne peuvent être abordés avec l'approche descendante et centralisée. Ces enjeux sont liés aux dynamiques humaines et se présentent sous la forme de controverses et de problématiques tels que les inégalités sociales et de santé ou la préservation de la qualité des milieux de vie. Leurs solutions exigent la collaboration des parties prenantes dans des processus d'apprentissages sociaux générés en mode d'expérimentation interactive. Elles ne peuvent être limitées à des cadres logiques où les relations de causalité sont simples, connues, directes et contrôlées.

Les nouveaux régimes de gouvernance collaborative peuvent s'émanciper seulement si on sort d'un mode relationnel unidirectionnel et hiérarchique auquel nous sommes habitués. À l'instar de toute organisation bureaucratique, il y a dans le secteur public québécois une forte résistance pour le partage de l'initiative, de l'information, des connaissances, des ressources financières et d'autres natures qui sont toujours considérées comme des leviers de pouvoir à contrôler. Ce partage représente le principal levier pour cheminer vers une gouvernance collaborative de type petite « g » davantage agile et adaptative. Plusieurs chercheurs ont mentionné la nécessité pour les gouvernements et les administrations publiques de modifier substantiellement leurs modes de gestion et leur gouvernance pour devenir plus agile et mieux composer avec les environnements

complexes et adaptatifs. (Owen et Emery, 2017; Bourgon, 2016; Kelt 2015; Steurer, 2013; Paquet 2011; Osborne, 2005).

Vous trouverez ci-dessous quelques éléments de prospective à considérer dans la dynamique de gouvernance qui tend à s'uniformiser dans le secteur public. Tout d'abord, les vecteurs militant pour le statu quo pourraient être décrits comme suit :

- Nos régimes politiques actuels sont figés dans une structure d'une autre époque où la dynamique interne est contrôlée par un parti politique ne représentant pas la majorité des citoyens. Ces régimes fonctionnent comme des pilotes automatiques qui ne sont pas très performants pour établir des modes relationnels interactifs avec les citoyens. Les élites s'accommodent très bien de cette médiation entre décideurs. Les mondes de l'inspiration et du domestique sont minoritaires dans cette médiation et ainsi, les citoyens sont maintenus dans un état passif d'assujettissement à cette monarchie écopolitique institutionnalisée.
- Avec la mondialisation et les tendances lourdes qui ressortent de la figure 6, p. 91, la majorité des États nations perdent leur ascendance décisionnelle. Par le jeu des conciliabules informels, ce serait les grands de ce monde détenant la majorité de la richesse qui influenceraient significativement l'agenda planétaire avec lesquels les États nations doivent collaborer. Cela limite grandement la médiation sociale et la dynamique de collaboration entre les trois grands secteurs (marché, secteur public, société civile). Les mondes marchands et industriels au sein desquels toutes les grandes transnationales sont fortement alignées forgeraient la vision du monde dominante en constante mouvance.

- Quelques grands États nations auraient encore de l'influence notamment ceux ayant des industries militaro-industrielles très fortes. La mondialisation et les ententes bilatérales ont dérèglementé le commerce et ont permis aux grandes sociétés du secteur privé de contrôler l'économie mondiale et dans une certaine mesure, de contrôler également la rhétorique et les discours par les médias de masse. Pour le moment, le transfert de ressources par une diminution des charges fiscales aux entreprises et l'externalisation de l'expertise professionnelle publique au secteur privé n'amènent pas de pression particulière entre ces deux principaux groupes de parties prenantes (le marché et l'État). Ce transfert est très avantageux au secteur privé.
- Les mondes de l'inspiration et domestique (voir tableau 1, p. 49) fortement associés aux citoyens perdent de l'ascendance et ainsi, nos démocraties sont menacées, car les élites économiques et politiques s'accommodent bien de populations transformées en consommateurs. Le peuple se mobiliserait plus facilement pour leur équipe de hockey par exemple, que pour assister et participer aux débats publics sur la prévention des maladies chroniques évitables ou encore, sur la transition vers les énergies renouvelables. La conséquence à cela est une détérioration de notre qualité de vie.

Compte tenu de ces vecteurs, il est peu probable que les secteurs privé et public initient de nouveaux régimes de gouvernance collaborative pour par exemple, mettre en œuvre de nouveaux programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales. Il semble bien que le changement pour avoir de nouveaux régimes de gouvernance soit porté davantage par la société civile.

Les vecteurs d'opportunité militant pour un changement favorisant la santé des populations et la justice sociale sont les suivants :

- Avec la révolution informationnelle permettant le traitement de l'information en temps réel, la pertinence de la démocratie représentative tel qu'exercée actuellement sera de plus en plus remise en cause. Nos régimes politiques auront l'obligation de s'adapter pour adopter des mécanismes relationnels interactifs avec les citoyens. Ce changement deviendra un levier important de changement dans la dynamique de médiation sociale actuelle.
- Les problèmes sociaux persistants s'exacerberont notamment les inégalités sociales et les conséquences de notre mode de vie non viable. Leurs solutions convergent vers une transition vers les énergies renouvelables et un nouveau paradigme de croissance économique responsable. Cela créera d'énormes pressions sur les gouvernements et sur les grandes transnationales. À moyen et long terme, les États nations et les gouvernements risquent de perdre de plus en plus leur légitimité. La masse de citoyens représente le levier du nombre et celui-ci est toujours un levier de pouvoir ayant un potentiel important de changement lorsque les citoyens se mobilisent.
- Les États nations seront appelés à jouer un rôle similaire de protection des citoyens vis-à-vis des transnationales à celui que les syndicats ont joué pour les travailleurs vis-à-vis des employeurs. Le critère de l'acceptabilité sociale pourrait bien prendre encore plus d'ascendance si des modes délibératifs interactifs assurent une plus grande inclusion des intérêts de l'ensemble des parties prenantes dans les processus décisionnels et de gouvernance.

- À l'échelle locale et régionale, des démocraties directes pourraient voir le jour. Et à l'échelle continentale et mondiale, des régimes politiques de démocratie représentative puisant dans le bassin des représentants politiques locaux et régionaux pourraient voir le jour. Ces régimes politiques continentaux et mondiaux intègreraient les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Le portrait dégagé à la figure 9, p. 119 pour caricaturer le régime actuel de gouvernance du gouvernement du Québec peut se résumer comme suit: Une administration publique technocratisée où les dépenses gouvernementales des trois paliers gouvernementaux au Québec sont de l'ordre de 20 000 dollars par habitant. Une majorité de ces dépenses doivent servir à améliorer la santé et le bien-être des populations. Toutefois, les structures gouvernementales pérennisent leurs activités selon un modèle centralisé et hiérarchique. Les services sont principalement offerts en mode relationnel unidirectionnel et l'approche comptoir permet d'offrir des services standardisés de masse. Dans cet environnement tentant de dicter et de contrôler les dynamiques, la capacité d'adaptation fait défaut. Il ne semble pas que les régimes de gouvernance gouvernementaux disposent de la capacité d'adaptation pour composer avec les problèmes sociétaux persistants. Tout au plus, ils peuvent en soulager les symptômes.

Le NMP a été une tentative qui a obtenu des résultats mitigés pour adapter les modes de gestion gouvernementaux. Dans une perspective interne à l'appareil d'État, le régime politique donne aux élus du parti au pouvoir, l'exclusivité de la médiation avec les autres parties prenantes, dont les citoyens. Par le jeu de la valorisation des divers mondes décrits par Boltanski et Thévenot, 1991, les citoyens ne semblent pas avoir la possibilité d'influencer significativement l'appareil d'État. Finalement, les élites économiques

transnationales imposent leur agenda avec la complicité des élites politiques qui cherchent à maintenir leur régime politique en place. Le véritable vecteur d'innovation des régimes de gouvernance collaborative est constitué par les citoyens qui doivent pour se faire, se mobiliser et entrer en mode interactif avec leur régime de gouvernance étatique.

Chapitre 6 : Diagnostic d'un régime de gouvernance de la société civile : le cas du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve

« Penser globalement, agir localement (Ellul, 2014). »

Nous pourrions ramener ici l'agenda mondial des 17 objectifs de développement durable, car cet agenda préserve sa pertinence à l'échelle locale. La présente section présentera une analyse d'un régime de gouvernance découlant de la concertation à l'échelle de la communauté locale. Ces régimes de gouvernance veulent répondre à des besoins de services de proximité qui ne sont pas totalement couverts par les services publics institutionnels des gouvernements. En fait, les communautés locales se dotent de services de proximité qui sortent de l'approche « comptoir » institutionnelle. Ces services de proximité sont adaptés aux situations particulières et s'opèrent par le dialogue et l'échange avec des populations souvent en situation de vulnérabilité qui sont confrontées pour diverses raisons, à un manque d'accessibilité de services. Le cas du « Plan d'action 0 – 17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve illustre bien la dynamique de gouvernance locale de la communauté pour offrir un panier de services jeunesse complémentaire aux services institutionnels. Cette initiative de LTQHM est un exemple du dynamisme et de l'innovation issus de la concertation à l'échelle des communautés locales.

6.1 - La concertation à l'échelle du quartier ou du village

Dans nos régimes politiques, le pouvoir décisionnel tend à se concentrer entre peu de mains, et ce, même à l'échelle des gouvernements de proximité que représentent les municipalités ou les arrondissements de grandes villes.

« L'accentuation de la fonction de maire s'est réalisée généralement avec l'appui d'un clan familial ou d'une clique d'intérêts, selon la taille de la municipalité. Ce

renforcement fait en sorte que la fonction représentative et décisionnelle des conseillers municipaux de même que les possibilités de participation citoyenne s'en trouvent réduites. Le conseil municipal, instance représentative dont la contribution traditionnelle était de débattre des projets et de prendre des décisions d'intérêt commun, devient un lieu de consultation et d'information plutôt qu'un lieu de décision collective (Dufresne, 2013). »

Ce constat ne date pas d'hier, la participation citoyenne a toujours et encore besoin d'être raffermissée (Arnstein, 1969; Chomsky, 2016). Nous pouvons nous interroger à savoir si nos principaux régimes de gouvernance que représentent les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéraux ont mis en place les conditions pour susciter la mobilisation par la participation et l'engagement des citoyens. Des maximes du peuple mentionnent souvent que nos représentants politiques sollicitent l'attention des citoyens en période d'élections et par la suite, ils les oublient trop souvent jusqu'à la prochaine élection. Notre démocratie représentative agit comme si les citoyens délèguent totalement toutes leurs responsabilités citoyennes à leurs représentants politiques une fois tous les quatre ans.

En partie en réponse à cette anémie de la participation citoyenne et aussi, compte tenu des besoins permettant d'assurer un minimum des conditions de vie dignes aux citoyens plus vulnérables, des mouvements communautaires se sont organisés et ont mis en place une infrastructure de services de proximité répondant aux besoins des populations des quartiers ou des villages, et ce, souvent avec le support de leurs représentants politiques locaux, régionaux ou nationaux. Des tables de quartier ont vu le jour pour des problématiques sectorielles ou des clientèles particulières comme des tables « Jeunesse », « Enfance Famille », « Alimentation », « Défense des droits », etc.

À cet égard, le quartier Hochelaga Maisonneuve bénéficie d'une réputation de dynamisme et de leadership qui serait liée historiquement selon l'avis des leaders d'organismes communautaires du quartier, à la vocation industrielle et sa population « ouvrière ». On y dénombrerait aujourd'hui selon La Table de Quartier Hochelaga-Maisonneuve (LTQHM) plus de 200 organismes communautaires et de l'économie sociale. Depuis maintenant quatre ans, l'ensemble des tables sectorielles de concertation a été regroupé à La Table de quartier Hochelaga Maisonneuve (LTQHM).

LTQHM compte maintenant six comités sectoriels ((1) Activité physique, loisir et culture; (2) Alimentation; (3) Aménagement du territoire; (4) Défense des droits; (5) Éducation; (6) Santé) et quatre projets ((1) 200 portes HM; (2) HM en forme; (3) Revitalisation urbaine intégrée (RUI) Hochelaga; (4) Solutions au désert alimentaire). LTQHM est un organisme ayant également son conseil d'administration et un « membership » composé d'organismes communautaires et de l'économie sociale, de citoyens ou d'autres corporations ayant une place d'affaires dans le territoire. De plus, il y a également des membres associés qui offrent des services à la communauté, mais qui ont leur place d'affaires à l'extérieur du territoire ou qui sont citoyens vivant à l'extérieur du quartier. La mission de LTQHM est la suivante :

« LTQHM vise l'amélioration des conditions et de la qualité de vie de la population par l'action communautaire concertée comme approche privilégiée du développement social local. Nous nous sommes engagés à animer et à coordonner un mécanisme de concertation et des actions de suivi en favorisant la participation de tous les acteurs (multi réseau) autour de l'ensemble des éléments qui influent sur la qualité et les conditions de vie (intersectorialité). »

Selon les dernières données compilées sur l'espérance de vie des différents quartiers de Montréal, présentées dans le rapport de l'Agence de santé et des services sociaux de Montréal. (2011), l'espérance de vie de la population du quartier Hochelaga-Maisonneuve en 2008 était de 74,2 ans. Elle était inférieure de près de 10 années à l'espérance de vie des quartiers favorisés de Montréal. Il devenait alors important d'améliorer les habitudes et les conditions de vie dans le quartier d'Hochelaga-Maisonneuve. Le « Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve » de Montréal représente une initiative de gouvernance collaborative des plus intéressantes qui illustre la dynamique actuelle de concertation dans un contexte difficile pour les ressources communautaires et de l'économie sociale. La pertinence de ce plan est supportée par des études démontrant l'importance d'agir dès l'enfance pour améliorer la santé d'une population (Apouey et Geoffard, 2015). Plus d'une trentaine d'organisations du quartier se sont mobilisées pour élaborer avec LTQHM un plan d'action selon une approche écosystémique prenant en compte les jeunes, leur famille et la communauté en général (Avenir d'Enfants et le Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec, non daté). Deux bailleurs de fonds importants soit, le gouvernement du Québec par l'entremise de la Direction de la santé publique et la Fondation Lucie et André Chagnon par l'entremise d'Avenir d'Enfants et Québec en Forme ont uni leurs deniers pour permettre de financer des projets découlant de la concertation des organismes qui répondent aux critères et aux objectifs du Plan d'action 0 -17 ans du quartier. L'exercice financier du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2016 a été la première année de mise en œuvre de ce plan d'action jeunesse.

Ainsi, les quatre programmes de financement suivants ont été regroupés dans un fonds de concertation de 640 000 dollars pour l'exercice 2015-2016 servant à financer des projets et des interventions dans le cadre du Plan d'action 0 -17 ans du quartier:

- Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) avec un apport de l'ordre de 240 000 dollars;
- Milieux de vie favorable jeunesse (MVFJ) avec un apport de l'ordre de 218 000 dollars;
- Avenir d'Enfants avec un apport de l'ordre de 121 000 dollars;
- Québec en Forme avec un apport de l'ordre de 61 000 dollars.

La consolidation de ces fonds de concertation représente une innovation importante pour favoriser la mise en commun d'efforts du réseau des organismes communautaires et de l'économie sociale. De plus, le Plan d'action 0 -17 ans est une opportunité qui pourrait favoriser le décloisonnement des différents réseaux souvent repliés sur eux-mêmes ((1) ressources communautaires et de l'économie sociale (2) réseaux institutionnels de la santé, des services sociaux, de l'éducation et de la petite enfance, et (3) réseaux des bailleurs de fonds gouvernementaux et des fondations privées). Il y a là une opportunité pour ouvrir des dialogues entre les différentes parties prenantes dans une perspective locale de développement des collectivités. Vous constaterez dans le tableau 6, à la page 144, ci-dessous présentant les grandes orientations du Plan d'action 0 -17 ans, que ce plan d'action interpelle l'ensemble des parties prenantes intervenant auprès des populations de jeunes, de leur famille et la communauté. Il présente les objectifs et les transformations souhaitées pour la population du quartier d'Hochelaga Maisonneuve dégagés par consensus lors d'une large consultation ayant eu lieu en 2014 auprès des membres de la LTQHM.

Tableau 6 : Le Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve

Planification 0-17 ans : Constats, objectifs et transformations souhaitées

SYSTÈMES	JEUNE	JEUNE	JEUNE	FAMILLE	COMMUNAUTÉ
Constats thématiques prioritaires	Parcours éducatif et réussite éducative	Estime de soi, socialisation	Santé physique et bien-être	Besoin de valorisation, de support et de développement des compétences parentales.	Un défi de cohésion sociale dans Hochelaga-Maisonneuve pour les jeunes de 0-17 ans et leur famille.
Objectifs	Accroître la capacité du jeune à utiliser les ressources à sa disposition dans la réalisation de son parcours éducatif.	Améliorer l'estime de soi et les habiletés sociales des jeunes de 0 à 17 ans	Améliorer la santé physique et le bien-être des jeunes de 0 à 17ans.	Soutenir le développement des compétences parentales et l'engagement dans leur rôle.	Renforcer la cohésion sociale des jeunes 0-17 ans et leur famille.
TRANSFORMATIONS SOUHAITÉES PAR SOUS-SYSTÈMES					
0-5 ans	L'enfant s'exprime avec un bagage langagier approprié à son âge.	L'enfant est capable d'entrer positivement en relation avec les autres.	L'enfant choisit un aliment sain (haute valeur nutritive).	L'enfant/ le jeune voit son parent comme un allié positif dans son cheminement.	L'enfant/ le jeune reconnaît que tout le monde à une place dans le quartier.
6-11 ans	Le jeune utilise ses forces et ses intérêts pour développer son plaisir d'apprendre!	L'enfant est fier de ce qu'il est et respecte les différences des autres.	Le jeune a du plaisir à bouger.		
12-17 ans	Le jeune prend les moyens afin d'accomplir son parcours éducatif.	Le jeune se responsabilise sur l'importance de ses interactions sociales (réelles et virtuelles).	Le jeune développe des stratégies pour prendre soin de lui.		
Famille	Selon ses forces, le parent accompagne son enfant dans son parcours éducatif.	Le parent valorise les moments privilégiés passés avec son enfant.	Le parent intègre un mode de vie sain et actif dans sa routine familiale.	Le parent s'implique dans l'actualisation de son rôle parental à titre de premier éducateur de son enfant.	Les familles contribuent, solidairement, à la vie du quartier Hochelaga-Maisonneuve.
Communauté	La communauté (parents, organismes, écoles et jeunes) agit en complémentarité et de manière continue.	La communauté s'engage à appuyer les efforts dans le développement des habiletés sociales et relationnelles.	La communauté adopte et prône un mode de vie sain et actif.	La communauté dépasse ses préjugés concernant les compétences parentales.	La communauté valorise la fréquentation, l'appropriation et l'investissement des espaces d'échange.

Source : Projet 200 portes – LTQHM, Site web - <http://www.200porteshm.com/planification-0-17-ans/priorites-d-action> -

6.2 - Résultats de la cueillette de données

La présente cueillette de données s'inscrit dans le questionnement de fond de cette démarche évaluative de la gouvernance qui cherche à savoir comment la gouvernance peut contribuer à concevoir et mettre en œuvre des solutions pour favoriser le développement humain et la santé des populations; et ainsi, permettre de réduire les inégalités sociales de santé découlant de dynamiques complexes et adaptatives.

Plus spécifiquement, cette cueillette de données avait pour but de donner la parole aux parties prenantes du Plan d'action jeunesse du quartier afin de mieux cerner leurs perceptions de la gouvernance. Les thèmes abordés lors de l'entrevue semi-structurée sont présentés à l'annexe 3. Les répondants avaient le choix d'aller en profondeur ou de répondre sommairement et de plus, ils étaient encouragés à aborder d'autres sujets selon leur bon vouloir.

Je vous présenterai en tout premier lieu, les résultats de la priorisation faite par les répondants sur les dimensions de la gouvernance lors des entrevues semi-structurées. Puis, les résultats au questionnaire servant à mieux circonscrire les dimensions de mobilisation, de confiance et de partage des connaissances que les répondants ont priorisées sont présentés aux tableaux 9 et 10. Enfin, un sommaire des résultats des entrevues semi-structurées fait ressortir les thèmes commentés par les répondants. Les comptes rendu des verbatim ont été remis à chacune des participants. Vous trouverez à l'annexe 2, le questionnaire portant sur la dimension de la gouvernance « mobilisation et engagement ».

6.2.1 - Priorisation des dimensions de la gouvernance

Au total, 18 personnes travaillant dans 15 organisations du quartier Hochelaga Maisonneuve et ayant participé à la consultation et la planification du Plan d'action 0 -17 ans du quartier ont été rencontrées. L'entrevue semi-structurée a permis entre autres, de dégager la priorisation des dimensions de la gouvernance pour lesquelles les participants ont manifesté un intérêt afin d'en faire une analyse par questionnaire plus approfondie. Au total, 16 personnes ont participé à cet exercice avant la préparation du questionnaire dont les résultats sont présentés au tableau 8.

Les participants à l'entrevue semi-structurée ont été invités à choisir quatre parmi sept dimensions initialement proposées qu'ils souhaitaient prioriser sachant que seulement deux d'entre elles allaient être évaluées par questionnaire dans le cadre de la présente l'étude portant sur la gouvernance en réseau. Les participants devaient identifier quatre dimensions en les classant par ordre de préférence, 1 étant le premier choix auquel une pondération de 10 a été attribuée, 2 étant le second choix auquel une pondération de 8 a été attribuée, le 3^e avec une pondération de 6 et le 4^e avec une pondération de 4. De plus, la fréquence, soit le nombre de fois qu'une dimension a été sélectionnée a été compilée. Trois dimensions ont été ajoutées au cours des entrevues : (1) l'impact du sous-financement (2) la conscientisation du pouvoir des acteurs et (3) la visibilité des résultats dans la communauté.

Comme vous pouvez le constater dans le tableau des résultats ci-dessus, les dimensions « mobilisation et l'engagement », « climat de confiance » et « partage des connaissances » sont les dimensions qui ressortent davantage. Le questionnaire élaboré pour circonscrire plus à fond les dimensions de la gouvernance priorisées porte donc sur la

mobilisation et l'engagement et a intégré des questions sur les dimensions du climat de confiance et du partage des connaissances (voir le questionnaire à l'annexe 2)

Tableau 7 : Dimensions de la gouvernance priorisées par les participants

Dimensions	Score total	Fréquence
Mobilisation et engagement	99	14 sur 16
Climat de confiance	66	9 sur 16
Partage des connaissances	62	9 sur 16
Responsabilité partagée	48	9 sur 16
Coordination du réseau	44	7 sur 16
Transparence et débats	29	6 sur 16
Impact du sous financement ¹	28	3 sur 12
Focalisation sur les résultats	20	3 sur 16
Conscientisation - pouvoir des acteurs ¹	10	1 sur 1
Visibilité des résultats - communauté ¹	4	1 sur 11

¹ Dimensions ajoutées par les participants

6.2.2 - Résultats découlant des questionnaires portant sur la mobilisation et l'engagement

À la suite des entrevues semi-structurées avec les responsables des organisations qui ont participé aux consultations et l'élaboration du Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve, il a été demandé aux organisations de permettre à leurs intervenants participant aux comités de planification 0 -17 ans de la Table de quartier Hochelaga Maisonneuve (LTQHM) de répondre aux questions incluses aux tableaux 8 et 9 selon une échelle de Likert à 5 intensités. Au total, 11 personnes ont répondu au tableau 8, car elles avaient des liens directs avec la clientèle de leur organisation et 15 personnes ont répondu au tableau 9, car elles participaient activement au comité de planification 0 - 17 ans de LTQHM. Les pointages suivants ont été attribués aux réponses : très favorable : 10; favorable : 5; ne sais pas, neutre ou refus de répondre : 0; défavorable : -5; et très défavorable -10. Une moyenne par question a été établie et lorsque celle-ci se situe dans l'intervalle 10 à 5, la couleur verte indiquant que cette question suscite majoritairement l'assentiment des répondants; de 4 à 1, la couleur jaune indiquant que l'assentiment

s'exprime plus timidement et une attention mérite d'être apportée à cette question; enfin, pour une moyenne de 0 et moins, la couleur rouge indiquant que cette question mérite l'attention pour améliorer la situation.

Tableau 8 : Mobilisation et engagement dans les organisations

Offrant des activités et des services à des familles et enfants du quartier – perception des intervenants	
1. Notre organisation est fortement mobilisée pour améliorer les conditions de vie des familles et des enfants du quartier	9
2. Pour réaliser des changements significatifs des conditions de vie des familles et des enfants, il est essentiel de se concerter et de mettre en commun les ressources	7
3. Notre organisation travaille en équipe et favorise le réseautage entre les organisations et les intervenants	7
4. Notre organisation a toutes les compétences et les ressources nécessaires pour offrir des activités et des services de qualité aux familles et aux jeunes	5
5. Le financement de notre organisation permet d'offrir aux familles et aux jeunes une bonne accessibilité aux activités et services	0
6. Notre organisation participe au comité de planification 0 -17 ans de la Table de quartier Hochelaga Maisonneuve (LTQHM)	10
7. Notre organisation connaît bien les 5 objectifs du Plan d'action 0 -17 ans du quartier	6
8. La planification 0 -17 ans du quartier permet de mieux connaître les enjeux et de développer le réseautage nécessaire pour opérer des changements	5
9. Il est important que notre organisation participe à la mise en œuvre du Plan d'action 0 -17 ans et à l'atteinte de ses objectifs	9
10. Pour notre organisation, il est davantage priorisé d'offrir des activités et services aux familles et aux jeunes que de participer à des réunions qui prennent beaucoup de temps	-(-0)
11. Nous avons le sentiment que tous les acteurs du quartier offrant des activités et des services aux familles et aux jeunes se sentent concernés par le Plan d'action 0 – 17 ans	0
12. Avec le réseautage des partenaires au Plan d'action, les ressources sont mieux canalisées pour améliorer les conditions de vie des familles et des enfants	3
13. Le réseautage des partenaires du Plan d'action crée de nouvelles activités et met en commun des ressources	5
14. La mobilisation au sein du comité de planification 0 – 17 ans de LTQHM permet de transcender les intérêts particuliers de notre organisation et de mettre en œuvre des projets collectifs en partenariat avec les autres organisations	5
15. Pour mon organisation, la participation à la concertation n'apporte pas de valeur ajoutée à son offre de services	-(-5)
16. Le financement des différents bailleurs de fonds devrait toujours prendre en considération les priorités du quartier découlant de la concertation (ex. : Plan d'action 0 -17 ans)	4
17. Il reste encore beaucoup de travail pour mobiliser des acteurs importants offrant des services aux familles et aux jeunes du quartier	-(3)
18. La concertation permet de parler d'une même voix et d'établir des positions de quartier dont nos élus et les bailleurs de fonds ont à tenir compte dans l'allocation des ressources	6

Selon les réponses du tableau 8 portant sur la mobilisation des organisations envers le Plan d'action 0 -17 ans du quartier, nous pouvons constater que la mobilisation aux

travaux du comité de LTQHM est excellente comme le démontrent les réponses aux questions 1, 6 et 9. Les répondants sont aussi favorables à la concertation comme le démontrent les questions 2, 3 et 18. De plus, le plan d'action 0 -17 ans du quartier est bien connu et il est considéré comme pertinent comme le démontrent les questions 7 et 9.

Les répondants sont généralement favorables pour dire que :

1. leur organisation a les compétences nécessaires pour mener à bien leurs objectifs – question 4;
2. la planification 0 -17 ans permet de mieux connaître les enjeux et de former le réseautage pour opérer les changements – question 8;
3. le réseautage permet de créer de nouvelles activités – question 13;
4. les travaux du comité aident à focaliser sur les intérêts collectifs et à initier du partenariat inter organisation – question 14; et enfin
5. pour eux, la participation à la concertation apporte une valeur ajoutée – question 15.

À l'égard des améliorations à faire (couleur rouge), plusieurs répondants considèrent que :

1. beaucoup de travail reste à faire pour mobiliser les organisations – question 17;
2. ce ne sont pas tous les acteurs importants qui participent aux travaux du comité ou se sentent concernés – question 11;
3. le financement n'est pas suffisant pour supporter le plan d'action 0 -17 ans – question 5 et qu'à l'occasion;
4. il considère perdre du temps dans les réunions – question 10.

Quelques éléments restent aussi à consolider (couleur jaune) :

1. la canalisation des actions est perfectible – question 12;

2. certains ont une réserve sur le financement lié à la priorisation du quartier découlant de LTQHM – question 16.

Selon les réponses du tableau 9 portant sur la mobilisation et l'engagement à LTQHM, on peut constater que les répondants sont unanimes pour affirmer que LTQHM est une excellente instance pour permettre de dire, de nommer, de réfléchir et d'agir collectivement – question 4; que la Table permet le développement du pouvoir d'agir collectivement – question 1; et qu'elle crée des opportunités pour faire des apprentissages et partager des connaissances – question 3.

La majorité des répondants considèrent que :

1. la Table supporte bien la mobilisation et l'engagement des organisations pour la mise en œuvre du plan d'action 0 – 17 ans du quartier – question 8;
2. elle accueille les échanges et les propositions des organisations ce qui raffermi la confiance des organisations dans leur capacité – question 7; et enfin
3. la majorité des répondants ont confiance que la Table saura mobiliser les acteurs pour réaliser le plan d'action 0 -17 ans du quartier – question 15.

À l'égard des améliorations à faire à LTQHM (couleur rouge), les répondants ont exprimé majoritairement que :

1. certaines organisations ou personnes ont une influence marquée dans la prise de décision – question 11 et
2. il serait important de raffermir la participation des familles et des jeunes dans l'identification des problèmes et des enjeux dans le Plan d'action 0 -17 ans du quartier– question 13.

Tableau 9 : Mobilisation et engagement à la concertation (LTQHM)

Perception des intervenants		
1.	LTQHM nous permet de mettre en place un processus de développement du pouvoir d'agir collectif inter organisationnel	6
2.	À la Table, nous sommes activement impliqués dans l'analyse des problèmes et la conception des solutions et non seulement dans l'exécution	4
3.	La Table nous permet de faire des apprentissages et d'acquérir des connaissances et des compétences par la mise en réseau à travers des espaces d'échanges formels et informels	6
4.	Par les travaux de ses comités, la Table suscite des opportunités de dire, de nommer, de réfléchir et d'agir collectivement	8
5.	Il y a assez d'évènements, d'activités et d'outils à la Table permettant de partager les connaissances, le vécu, les bons et les moins bons coups, et l'information utile aux intervenants terrain	2
6.	À la Table et aux AG, nous nous sentons vraiment écoutés, on prend le temps, les ordres du jour et les agendas ne nous restreignent pas pour dire et nommer nos préoccupations	1
7.	Dans les travaux des comités, on se sent invité à mettre à contribution et à échanger sur notre vécu, à proposer de nouvelles façons de faire et cela est valorisant et raffermi la confiance en nos capacités	5
8.	La Table supporte bien la mobilisation et l'engagement des organisations pour améliorer les conditions de vie des familles et des jeunes en favorisant des espaces d'échanges et de discussions ouvertes et participatives	5
9.	La Table réussit à rallier tous les acteurs importants qui interviennent auprès des familles et des jeunes du quartier	2
10.	Les rapports de pouvoir à la Table sont basés sur des relations égalitaires, l'expertise terrain y est reconnue et le fonctionnement de la Table est démocratique	4
11.	La prise de décision est le fruit d'une négociation à la Table et certaines organisations et personnes ont une influence plus marquée dans la prise de décision	-2
12.	Dans la prise de décision, la Table réussit bien à faire l'équilibre entre l'impératif d'agir et les besoins de discussion, de ralliement et de partage d'information et de connaissances	3
13.	À la Table, les familles et les jeunes participent activement et sont mobilisés dans l'identification des problèmes et des solutions	-3
14.	Globalement, la population et les acteurs concernés par le Plan d'action 0 -17 ans sont mobilisés et engagés dans la mise en œuvre des transformations souhaitées	4
15.	J'ai confiance en l'équipe de la Table de quartier pour mobiliser et engager les acteurs dans l'amélioration des conditions de vie des familles et des jeunes	5

Plusieurs éléments méritent aussi d'être consolidés (couleur jaune) :

1. une plus grande attention doit être accordée à l'écoute et à la prise de temps nécessaire pour faire les débats lors des comités et aux assemblées générales - question 6;
2. davantage d'effort est souhaité pour rallier tous les acteurs importants qui interviennent dans le quartier auprès des jeunes et des familles – question 9;

3. offrir plus d'occasions pour le partage des connaissances, du vécu et des bons coups aux activités de la Table – question 5;
4. garantir l'équilibre entre l'efficacité procédurale et décisionnelle et le besoin de partage de l'information et la discussion – question 12;
5. maintenir la vigilance pour assurer des rapports égaux et des processus participatifs à la Table – question 10;
6. assurer la plus grande participation possible pour l'analyse et la conception des solutions – question 2 et enfin
7. maintenir et susciter constamment la mobilisation et l'engagement des acteurs – question 14.

6.2.4 - Compte rendu des entrevues semi-structurées

Les entrevues semi-structurées ont servi à donner la parole aux acteurs qui participent au Plan d'action 0 – 17 ans du quartier et qui interviennent auprès des clientèles ciblées par ce plan. Des thèmes leur étaient proposés par l'intervieweur et une préoccupation constante était apportée afin de donner la parole aux personnes sur les dimensions énumérées dans le tableau 7 ci-dessus. Les principaux thèmes émergents se regroupent autour des notions de coordination, de qualité relationnelle, de financement, de mobilisation et inclusion des parties prenantes et de la relève. Vous trouverez présentés ci-dessous, les résultats succincts des entrevues avec quelques citations des répondants extraites pour démontrer le ton et les préoccupations des répondants. Un compte rendu détaillé ainsi que les résultats de la priorisation et de la compilation du questionnaire portant sur la mobilisation et l'engagement ont été transmis à tous les répondants ainsi qu'au directeur général de LTQHM, car ils représentent une rétroaction intéressante sur

leur vécu collectif de gouvernance locale dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action 0 -17 ans du quartier.

6.2.4.1 - À propos de la coordination à LTQHM

La coordination est la première dimension qui a été systématiquement abordée avec les participants à l'entrevue semi-structurée. Pour la majorité des répondants, LTQHM est une adolescente, c'est-à-dire qu'elle obtient une cote entre 4 et 6 sur 10 de maturité pour la fonction de coordination qui a été définie comme représentant les règles de fonctionnement, les outils communs de partage et d'échange, les processus décisionnels et l'animation effectuée aux comités. Seulement un répondant a mentionné que la coordination à LTQHM était mature et bien structurée, une grande majorité a qualifié la coordination comme étant une adolescente en cheminement et quelques répondants comme étant une préadolescente.

L'un des grands succès mentionné par quelques-uns des répondants pour la concertation dans le quartier a été le regroupement, il y a quatre ans, des nombreuses tables sectorielles au sein de la grande table LTQHM. Plusieurs répondants ont mentionné que LTQHM était jeune et que cela était normal que la coordination soit en cheminement et que celle-ci progressait.

- *« C'est un Plan d'action ambitieux, mais il donne la direction. Peut-être n'aurons-nous pas atteint tous les objectifs, mais ça donne le ton et la direction. Le vécu de la concertation s'enrichira. On s'est comme fait imposer une approche écosystémique, nous l'avons fait sur un spectre plus large de 0 - 17 ans. »*

D'autres ont fait part de leur nostalgie à l'égard de leur ancienne table sectorielle, plus particulièrement la Table « Enfance Famille » qui regroupait principalement les organismes intervenant pour les jeunes familles avec des enfants de 0 -5 ans. Ils ont fait part de leur

impression d'avoir perdu un sentiment d'intimité qu'ils ne retrouvent pas à LTQHM. Il faut aussi dire ici que quelques-uns des répondants ont mentionné que les aînés et les organismes antérieurement regroupés à la table « Enfance Famille » avaient eu plus de difficulté à s'intégrer à LTQHM, car ils se reconnaissaient moins dans celle-ci. Il y aurait pour quelques répondants trop de monde à LTQHM, on préfère le projet 200 portes et le Plan d'action 0 -17 ans du quartier.

- *« Moi, je n'aime pas cela. Il y a six comités qui fonctionnent plus en silos. La santé c'est davantage physique et curatif, l'éducation c'est beaucoup les écoles, mais tout de même, il y a beaucoup d'organismes 0 -5 dans le comité éducation. Je me sentais plus à l'aise dans l'ancien comité Enfance Famille parce que c'était tous des organismes principalement ciblant la clientèle 0 – 5 ans. On se parlait, on se comprenait. Aujourd'hui, c'est difficile d'arrimer tout cela. »*

Une grande majorité considère que le Plan d'action 0 - 17 ans du quartier et LTQHM en général, permet de faire du réseautage et d'avoir une vision plus large sur les enjeux du quartier. LTQHM permet également de mieux connaître ce que font les organismes du quartier. Le nouveau plan d'action 0 -17 ans est plus inclusif, car il fait le lien avec les familles et la communauté. On peut ressentir la fierté des répondants pour avoir réalisé le Plan d'action 0 -17 ans regroupant quatre enveloppes budgétaires de 2 bailleurs de fonds différents.

- *« J'ai adoré la consultation, les façons de faire et l'animation de la planification 0 -17 ans, mais pour le dépôt des projets on a manqué notre coup. Je n'ai pas eu le temps de bien saisir les objectifs finaux arrêtés et il fallait déposer les projets. »*

Une majorité de répondants déplore qu'il y ait six comités thématiques ce qui constitue un défi de coordination important entre les organismes impliqués dans le plan d'action 0 -17 et ces six comités. Ils perçoivent qu'ils doivent consacrer plus de temps à la

concertation qu'avant et qu'ils doivent également faire des choix dans leur participation à ces comités. Il est difficile pour les petits organismes de suivre tous les travaux. Pour certains, la coordination et les processus administratifs grugent tout le temps au détriment de l'échange et la mise en commun d'actions.

- *« Cet équilibre-là entre le temps pris pour la concertation et le collectif versus les impacts, je pense qu'il n'est pas atteint selon moi. C'est un investissement de temps important. »*

Plusieurs répondants considèrent qu'aux assemblées générales (AG), on ne prend pas le temps de bien informer et qu'il devient difficile de connaître ce qui se passe dans le quartier. D'autres ont mentionné qu'il y avait des leaders de longue date qui ont beaucoup d'influence et que cela pouvait impressionner les nouveaux. Quelques répondants ont fait part que le roulement de personnel ne favorisait pas la continuité des dossiers. Certains ont des appréhensions à l'égard de la relève, car plusieurs intervenants de la concertation dans les organismes prendront leur retraite d'ici trois à quatre ans. Enfin, quelques répondants considèrent que le défi futur sera de rejoindre davantage la population et les citoyens.

- *« Pour cela il faut avoir de l'espace pour parler, de réel temps pour parler. C'est sûr qu'il y en a qui utilise leur expérience et leur influence. J'ai l'impression que l'on est dans un cercle d'amis où on essaie de faire plaisir aux uns et aux autres sans trop se mouiller. C'est comme des habitudes. »*

6.2.4.2 - À propos des aspects relationnels

Les aspects relationnels de la concertation ont été traduits par des questions de confiance, de débats, d'animation, de respect et d'écoute. La majorité des répondants considèrent que les processus relationnels sont à l'étape de l'adolescence et que des améliorations seraient souhaitables.

En majorité les répondants ont confiance aux processus de consultation et décisionnels de LTQHM. À titre d'exemple, ils ont majoritairement exprimé leur accord avec le processus d'attribution du financement des projets mis en place par LTQHM. Toutefois, à l'égard de ce processus, certains considèrent que cela n'est pas assez indépendant.

- *« Je suis sûre que les projets qui ont été acceptés sont corrects. Je ne mets pas en doute cela. Mais toutefois, il peut y avoir plus de sympathies pour certains organismes. Pour deux projets égaux, cela va jouer. »*

Cependant, on décèle clairement un malaise à l'égard du leadership de LTQHM, car plusieurs des répondants ont exprimé des réserves soit pour la capacité d'écoute, de l'animation, d'une approche « contrôlante » ou pour rassembler et mobiliser les acteurs du milieu.

- *« Pour moi, il y a comme un pouvoir centralisé de la Table et du CA. Pas tant au niveau de la coordination, mais au niveau de ce qui est transmis à tout le monde. Le directeur général est très respecté pour son souci de la démocratie et de sa rigueur. Mais au niveau relationnel, c'est souvent mal communiqué et mal perçu. »*

Plusieurs souhaiteraient davantage de discussions sur des débats de fond. Ils ont mentionné que ces discussions se font davantage dans les comités sectoriels et leurs sous-comités. Le manque de temps, le nombre de participants aux assemblées générales (AG), le pouvoir d'influence de certains sont tous des contraintes qui ont été mentionnées limitant les débats et les discussions.

- *« Effectivement, le temps file et il faut avancer et alors c'est le soir, on a notre journée dans le corps et on fait du surtemps le soir. La résultante c'est qu'ils laissent aller. Au niveau de l'organisation, il y a quelque chose qui fait défaut. »*
- *« Mais les AG et AGA ne semblent pas permettre cette concertation. Le pouvoir des membres n'est pas pris à sa pleine capacité. Avons-nous l'espace pour ça? Les membres*

veulent-ils prendre cette responsabilité et se mobiliser et prendre le temps ou, on laisse aller et par manque de temps, on laisse la permanence et les leaders décider. »

Avec le regroupement des différentes tables sectorielles au sein de LTQHM, plusieurs ont mentionné qu'il devenait plus difficile d'avoir des espaces pour le partage de connaissances, du vécu et d'expériences « terrain ». Les aspects administratifs de la concertation semblent prendre tout l'espace.

- *« Il y a tellement d'éléments administratifs à gérer, quand on se rencontre en collectif, c'est pour réaliser ces projets-là ou adopter des procédures administratives. Puis, il manque de temps pour échanger sur l'ensemble des services de chacun pour voir c'est quoi nos points en commun et nos problématiques communes et développer des actions en lien avec ce que chacun vit. »*

La participation aux assemblées générales (AG) n'est pas uniforme et pour un quartier qui compte au-delà de 200 organismes, pour certains, il y aurait lieu de raffermir la participation.

- *« Mais, je trouve que dans les AG, il n'y a pas tant de monde que ça. Moi, je ne vois pas plus qu'une vingtaine, une trentaine de personnes quand on sait que le quartier est grand. Moi, je ne trouve pas ça énorme. On pourrait être plus nombreux. Mais, je ne dis pas qu'il y a une faute à quelqu'un là-dedans. »*

En toile de fond, ces entrevues ont fait ressortir un tiraillement entre la nécessité d'assurer la pérennité des organismes dans la poursuite de leurs objectifs particuliers et le besoin de se réunir ensemble à l'échelle du quartier pour mettre en place des actions améliorant les conditions de vie et de bien-être de la population par la réalisation d'objectifs collectifs.

- *« Dans un monde idéal, les projets à faire ou à choisir, cela serait uniquement des projets de nature collective. Tous les projets de nature individuelle des organismes seraient financés dans leur mission de base. Pis là, on se met ensemble pour des initiatives*

collectives. Et non, pour choisir qui va pouvoir avoir de l'argent pour leurs projets individuels. »

Cela nous amène à parler du financement des organismes qui participent au Plan d'action 0 - 17 ans du quartier. Une majorité d'organismes compose avec la précarité de leur financement et le contexte d'austérité où le gouvernement du Québec tente d'équilibrer son budget. Ce contexte suscite bien des inquiétudes.

- *« Le financement n'augmente pas, les besoins augmentent et puis, vous savez les gens qui travaillent dans le communautaire, ils ont de la misère à dire non, on est altruiste et on essaie d'accepter tout le monde. Mais c'est nous autres qui nous fatiguons. On est débordé en ce moment plus que par le passé. Moi, c'est ma 5e année que je travaille ici, et c'est comme en exponentielle on dirait les gens qui nous sollicitent, ils ont tous des besoins essentiels. On est une petite équipe avec 500 membres. »*

Concernant le nouveau processus d'attribution des fonds aux organismes dans le cadre du Plan d'action 0 -17 ans, plusieurs ont émis des commentaires traduisant des améliorations à y faire et des inquiétudes. Rappelons que les quatre enveloppes (Avenir d'Enfants, Québec en Forme, SIPPE et MVFJ) ont été regroupées, mais elles préservent leurs spécificités quant à leurs critères. Ainsi, quatre comités de sélection de LTQHM sont formés pour sélectionner les projets.

- *« Quand il y a des comités qui se forment pour voir où vont aller les argents, tout le monde se connaît donc, veut, veut pas, on peut sympathiser avec certains organismes plus que d'autres et donc c'est certain qu'on peut avoir tendance à leur donner, peut-être à eux, plus d'argent qu'à d'autres. Tous les organismes font du bon travail. À qualité égale, si moi dans mon CA j'ai quelqu'un qui fait partie du comité qui décide du financement, c'est sûr que notre organisme sera alors favorisé. »*

À l'égard de la mobilisation, deux défis importants sont ressortis. Premièrement, obtenir la plus grande adhésion possible des principaux acteurs du quartier au Plan

d'action 0 -17 ans et à la concertation en général et deuxièmement, susciter l'intérêt et la participation de la population et des citoyens.

En ce qui concerne la participation des principaux acteurs du quartier, une grande majorité considère que des acteurs importants comme les écoles primaires et secondaires, les garderies et les centres de la petite enfance ainsi que la Fondation du docteur Julien ne sont pas très présents aux activités de concertation pour réaliser le Plan d'action 0 -17 ans du quartier.

- *« Il faut que ça soit un choix ben moi, j'investis du temps là-dedans et les écoles en ce moment ne le font pas. Je dois vous avouer que bien que cela nous complique la vie, je comprends ce choix-là. Je vois dans quelle situation les écoles sont. Puis, avant c'est les organismes qui faisaient pitié et certains font encore pitié, mais là, le milieu scolaire actuellement, je n'aimerais pas être à leur place. »*

Quant au deuxième défi de la participation citoyenne, une grande majorité considère cela comme la priorité, mais pour l'instant, la dynamique de concertation est focalisée sur les organisations.

- *« Pour les habitants du quartier, les activités de LTQHM demeurent peu connues. C'est flou et très abstrait. Le gros défi est un défi de communication dans le sens d'appropriation - que la population s'approprie cet énorme outil à leur disposition. On a une communication qui est très table, qui est très concertation. Dans la défense des droits, par exemple là on sait faire. Là il y a une approche où on sait communiquer avec les gens. Mais les autres comités et la Table, c'est un gros mécanisme avec des PV, les comités, c'est compliqué pour les gens. »*

En ce qui a trait à la relève dans les organisations et à LTQHM, la majorité des répondants est assez optimiste. Pour eux, il ne manquera pas de relève bien que la transition des directions d'organisme vers les générations montantes nécessite une planification.

- *« Au niveau de la concertation, on essaie aussi, mais c'est un enjeu d'inter génération. Il faut faire attention pour préserver les acquis. Il ne faut pas lâcher la serviette. C'est important d'accueillir des changements, mais de préserver les acquis. »*

Pour terminer ce compte rendu de témoignages, je vous transmets les messages d'espoir et porteur d'avenir des intervenants de la communauté d'Hochelaga Maisonneuve. Cette communauté est dynamique et nul doute qu'elle ajustera la concertation à la couleur du quartier et aux enjeux d'amélioration des conditions de vie.

- *« C'est plus long de faire des actions concertées et de rallier du monde dans des mêmes objectifs aussi. Parce que tout le monde est là pour quelque chose. On a tous des intérêts, mais en même temps, il faut penser que l'on travaille pour la collectivité pas pour nous. Et ça, il y a du monde qui a de la misère à débarquer du moi et de l'organisme pour penser collectivité. Le 0 - 17 c'est pour la collectivité. »*

6.3 - Appréciation du régime de gouvernance – plan d'action jeunesse de LTQHM

Il se dégage de cette cueillette de données qu'il y a un bon engagement des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale du quartier pour améliorer les conditions de vie des jeunes, de leur famille et de la communauté d'Hochelaga Maisonneuve. Certes, il y a une variété de perspectives et d'opinions et aussi quelques divergences d'opinions, mais globalement, on peut constater qu'il existe une réelle mobilisation des organismes. Il y a un esprit de corps entre eux et donc, une vision, des buts convergents facilitant la capacité d'action commune.

LTQHM est un forum de rencontre et de réseautage pour les organismes de la communauté où justement la force du regroupement permet de se solidariser pour des objectifs de lutte à la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie, mais aussi, pour faire face à la situation de précarité et de dépendance à l'égard de leur financement. Il est évident qu'il y a un intérêt commun qui unit les organismes communautaires et de

l'économie sociale. Ayant des capacités individuelles d'actions limitées, les organismes se regroupent pour tenter le plus possible de contrebalancer l'asymétrie de pouvoir et de ressources qu'ils vivent avec les secteurs privé et institutionnel.

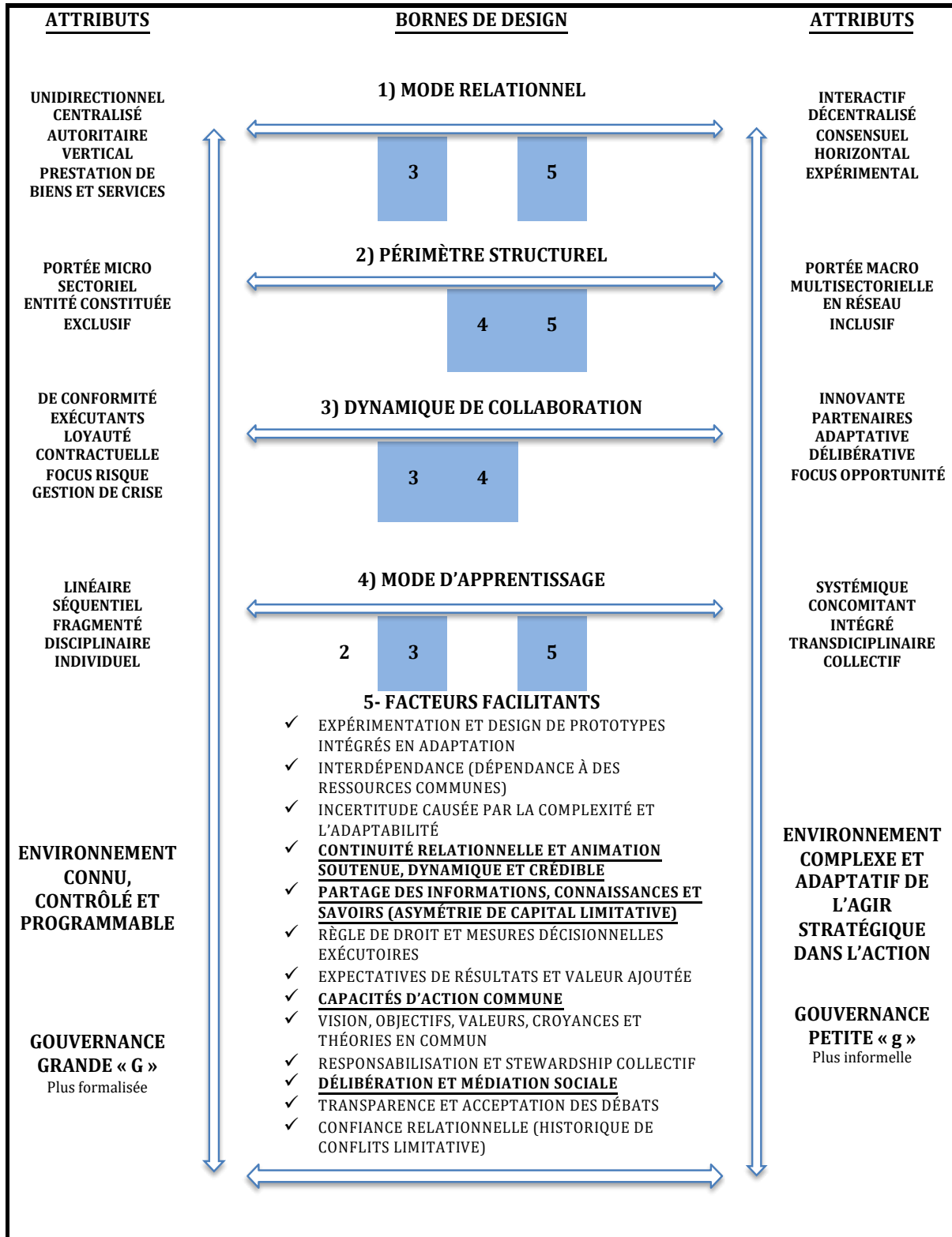
La concertation par la mise en commun et le partage des idées, des actions, des outils, des connaissances dans un système d'apprentissage social sont perfectibles. Cela n'est pas surprenant surtout pour une structure de concertation relativement nouvelle. Force est de constater que la concertation représente un défi constant qui doit être sans cesse renouvelé. La question est facilement énoncée : comment rassembler plus d'acteurs et être davantage inclusif? Y répondre et concrétiser une plus grande mobilisation et inclusion des parties prenantes au développement social des jeunes, de leur famille et de la communauté exige une détermination importante. À cet égard, il n'y a pas de réponse simple pour raffermir un leadership participatif et horizontal. On peut toujours critiquer le directeur de LTQHM, mais chacune des parties prenantes doit aussi donner sa part de leadership par une collaboration active aux activités et interventions dans le quartier.

L'analyse à l'égard du régime de gouvernance de la communauté assurant la mise en œuvre du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve met en évidence un travail important à faire sur les capacités communes d'action. Pour ce faire, il faudra concentrer les efforts sur la continuité relationnelle et l'animation soutenue et crédible, le développement d'un système d'apprentissage social par le partage des connaissances, des informations et des savoirs et la consolidation de la médiation sociale en concentrant le rôle de LTQHM sur la concertation (facteurs facilitants en caractère gras et souligné à la figure 10, page 163).

Compte tenu de notre culture nord-américaine où il y a une grande importance sur les

droits individuels, la concurrence et la compétition ainsi que sur la délégation de pouvoir et de la responsabilité citoyenne à des représentants politiques, les bornes de design du régime de gouvernance de la communauté locale demeurent sous l'ascendance d'une gouvernance de type grande « G ». Bien que sa dominance soit faible (positionnée à 3), les modes relationnels interactifs méritent d'être consolidés. De plus, le mode réseau est plus présent et tend à se déployer de plus en plus. C'est pourquoi la borne de design du périmètre structurel est en position équilibrée à 4. La dynamique de collaboration et les mécanismes d'apprentissage social sont aussi influencés par une gouvernance de type grande « G » qui est faible mais présente. C'est pourquoi le positionnement d'intensité de ces bornes de design est à 3.

Figure 10 : Appréciation d'un régime de gouvernance d'une communauté locale



La « mobilisation et l'engagement » est la dimension de la gouvernance priorisée par les participants à la cueillette de données effectuée auprès des organismes, parties prenantes au Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve. C'est véritablement le facteur clé pouvant mener à de plus grandes capacités communes d'action. Si on réussit à augmenter cette mobilisation citoyenne, le régime de gouvernance de la communauté locale pourra à moyen terme cheminer vers un positionnement d'intensité pouvant atteindre 5 pour les quatre bornes de design. Le régime de gouvernance local pourra également mieux influencer la médiation sociale avec les gouvernements de la Ville de Montréal et du Québec pour mettre en place des programmes éducatifs sur les saines habitudes de vie, la prévention des maladies évitables et sur la citoyenneté et les responsabilités sociales. Il est important d'insister sur les facteurs facilitants de la continuité relationnelle et d'une animation soutenue, dynamique et crédible pour maintenir les débats et les interactions et pour partager les informations, les connaissances et les savoirs.

6.4 - Propositions pour rendre le régime de gouvernance plus collaboratif

Proposition d'amélioration 5.1 : intégrer la communication et partager les informations

- ❖ **Doter les quartiers urbains d'un portail sur un système d'information partagé et conçu pour favoriser l'apprentissage social entre tous les acteurs et parties prenantes sur les problématiques, les programmes et les interventions jeunesse et aussi sur d'autres problématiques comme la situation des aînés en perte d'autonomie;**

Proposition d'amélioration 5.2: intégrer la communication et partager les informations

- ❖ **Susciter le maillage entre les secteurs en créant des évènements ponctuels de mobilisation qui interpellent les secteurs privé, institutionnel et communautaire organisés conjointement. La fête de la famille est un exemple qui réunit à la fois le secteur communautaire et l'association des commerçants de la rue Ontario;**

Proposition d'amélioration 5.3: intégrer la communication et partager les informations

- ❖ **Ouvrir des canaux de dialogue avec les citoyens du quartier. Par exemple, des consultations populaires (en ligne ou autrement) sur des préoccupations collectives comme la mixité sociale, l'itinérance ...**

Proposition d'amélioration 5.4: intégrer la communication et partager les informations

- ❖ **Utiliser le mode relationnel interactif pour mobiliser et capter l'attention des citoyens, notamment par la création d'un compte WEBCITOYEN sécurisé à l'échelle du quartier ou des comtés politiques avec des fonctionnalités de clavardage et de blogues favorisant les échanges et la discussion entre les citoyens, avec leurs élus et entre les instances de concertation;**

Proposition d'amélioration 5.5: intégrer la communication et partager les informations

- ❖ **Créer des espaces de débats et inviter les élus à venir se prononcer sur des problématiques du quartier, logement social, santé mentale, prostitution, toxicomanie, mixité sociale, etc.;**

Les propositions 5.1 à 5.5 sont en lien avec des stratégies favorisant le partage, l'échange et les débats. La mobilisation de l'ensemble des parties prenantes au Plan d'action jeunesse reste parcellaire et celle-ci est la préoccupation première que les participants à la cueillette de données ont identifiée. Il est difficile d'obtenir la participation

des acteurs institutionnels notamment le réseau scolaire, les centres de la petite enfance ainsi que la Fondation du docteur Julien qui développe actuellement des centres de pédiatrie sociale. De plus, la voix citoyenne particulièrement celle des jeunes et des familles sont peu présentes dans les activités de concertation de LTQHM. C'est comme si des acteurs importants étaient indépendants et qu'ils ne se sentaient pas interpellés par LTQHM.

LTQHM dans l'ensemble est une grande structure de concertation qui donne aussi l'impression d'être une tribune exclusive identifiée aux organismes communautaires. L'observation de la dynamique prise à partir de la lorgnette « activités de concertation de LTQHM » ne permet pas de déceler un degré d'interdépendance entre les diverses parties prenantes qui interviennent auprès des jeunes et leur famille dans le quartier. Le défi de l'inclusion et de la participation citoyenne a été posé par certains répondants, mais on ne discerne pas de stratégie établie pour rassembler les parties prenantes absentes et leur donner une voix dans la dynamique de concertation actuelle.

Si on fait ici l'hypothèse que l'état de situation de la mobilisation dans le quartier Hochelaga Maisonneuve à l'égard du Plan d'action jeunesse est représentatif de la mobilisation en général dans les communautés locales du Québec; alors, les pistes d'amélioration 5.1 à 5.5 pourraient possiblement s'appliquer dans d'autres quartiers ou communautés locales. Puisqu'il est difficile de sortir des enclaves identitaires et culturels propres à chacun des secteurs, les réseaux institutionnels et le secteur privé ne se sentent pas interpellés par la LTQHM. Pour les secteurs public et privé, LTQHM est avant tout perçue comme un forum pour le secteur communautaire et de l'économie sociale. De plus, ces secteurs ont également leur propre instance de gouvernance et de concertation. On est ici confronté à l'approche en silos où les diverses perspectives se cristallisent dans des

mondes parallèles qui ne se rencontrent pas ou très peu. Il ne suffit pas d'affirmer que tout le monde a été invité et qu'à partir de là, s'ils ne viennent pas c'est leur choix.

Il est important de mentionner que les organisations participant à la mise en œuvre du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve réalisent également beaucoup d'autres interventions s'adressant aux jeunes, leur famille et la communauté en plus des actions financées par le fonds de concertation de 640 000 dollars. Toutefois, les efforts mis en œuvre par les organismes communautaires et les entreprises de l'économie sociale pour améliorer les habitudes et conditions de vie des jeunes, de leur famille et la communauté, n'ont pas fait l'objet d'un inventaire exhaustif dans une perspective globale. De plus, les ressources institutionnelles associées aux réseaux de la santé et des services sociaux, au réseau de l'éducation et des centres de la petite enfance contribuent aussi à la mise en œuvre du Plan d'action jeunesse. Il serait des plus opportun de valoriser l'ensemble des efforts et de les intégrer dans le suivi du Plan d'action, car l'apport additionnel du fonds de concertation de 640 000 dollars en 2015-2016 ne rend compte que d'une petite portion des interventions et des efforts. Le fait de capter et de suivre uniquement les projets financés par le fonds de concertation pour rendre compte de la mise en œuvre du Plan d'action jeunesse est en soi, symptomatique, et favorise très peu l'inclusion.

L'intégration de l'ensemble des activités « jeunesse » dans une programmation budgétaire désenclavée entre les trois paliers de gouvernements qui fait l'objet de la proposition d'amélioration 7 adressée au régime de gouvernance du gouvernement du Québec favoriserait la captation des efforts de tous et le suivi des activités compte tenu des processus de reddition de comptes déjà bien établis pour suivre l'utilisation de budgets.

Proposition d'amélioration 6.1 : créer une instance dédiée entièrement à la concertation

- ❖ **Revoir les rôles et les responsabilités de LTQHM ou d'instances similaires dans d'autres quartiers pour y concentrer et y focaliser les activités sur la fonction de concertation;**

Proposition d'amélioration 6.2 : créer une instance dédiée entièrement à la concertation

- ❖ **Éviter les fonctions incompatibles (ex. juge et partie) et ainsi, dissocier les rôles d'évaluation et de décisions de financement de LTQHM ou d'instances similaires et former des comités d'analyse et de sélection des projets financés par le fonds de concertation du Plan d'action jeunesse sous la responsabilité des bailleurs de fonds;**

Proposition d'amélioration 6.3 : créer une instance dédiée entièrement à la concertation

- ❖ **Identifier et sélectionner les agents d'exécution des projets collectifs d'importance qui soient indépendants de la structure et fonction de concertation selon une approche similaire à la gestion du marché public;**

Le rôle de la coordination et donc, d'animation du régime de gouvernance collaborative où se tissent des réseaux formels et informels de parties prenantes travaillant à l'amélioration des conditions de vie de la population du quartier est dévolu à LTQHM. Ce rôle est important et fondamental afin d'assurer la crédibilité et la notoriété de LTQHM ainsi que pour maintenir et raffermir la confiance relationnelle entre les parties prenantes. Conséquemment, il apparaît essentiel que LTQHM y concentre la majorité de ses ressources. Il ne faudrait pas par exemple, que LTQHM soit, même seulement en apparence, perçue comme un bailleur de fonds ou qu'elle devienne un agent d'exécution de projets importants et qu'ainsi, LTQHM soit perçue en conflits d'intérêts pour remplir sa fonction de

concertation. Certains participants ont émis des commentaires en ce sens, notamment à l'égard des recommandations du choix des interventions financées par le fonds de concertation ou encore, comme étant plus soucieuse de faire avancer ses propres projets plutôt que d'agir comme un animateur objectif et indépendant à l'égard de la canalisation des ressources du quartier. Puisque le but n'est pas de créer une immense structure, mais bien d'avoir une fonction de concertation dynamique, crédible et rassembleuse, il serait souhaitable de dissocier de LTQHM les comités d'analyse et de sélection des projets dans le cadre du fonds de concertation du Plan d'action jeunesse et de plus, de limiter sa mise en œuvre de projets.

Proposition d'amélioration 1.2 : focaliser sur la santé des populations

- ❖ **Établir les points de convergences entre les objectifs de développement durable (agenda mondial) et les plans d'action du quartier (le plan jeunesse et le plan général du quartier) afin de raffermir la « vision, objectifs, valeurs, croyances et théories en commun ».**

Chapitre 7 – Conclusion

« Collaboration is (seen as) an unnatural act between non-consenting adults: Jocelyn Elders, Former US Surgeon General - cité par Backer, 2002)

De façon générale, nous sommes tous portés et encouragés à croire que l'agenda économique et l'agenda social se concilient et que conséquemment, l'agenda économique induit en soi, la santé et le bien-être des populations. Si nous devons choisir entre la santé et la richesse, laquelle viendrait en premier lieu? Dans ce débat, nous en sommes collectivement arrivés à un compromis en créant le concept de développement durable. Les 17 objectifs de développement durable de l'ONU précisent ce concept qui reste toutefois difficile à concrétiser dans notre environnement de vie. Nous pouvons répondre à cette question selon une perspective individuelle, de groupe ou de clan ou encore, pour l'ensemble de l'humanité. Il semble à première vue souhaitable qu'autant le citoyen, les membres d'un groupe que la collectivité mondiale, mettent en priorité de vivre collectivement en santé et si possible, dans l'abondance tout en assurant l'équilibre et la régénérescence des ressources.

La présente étude portant sur la gouvernance comme déterminant au maintien et à l'amélioration de la santé des populations s'appuie sur le postulat de base que l'intentionnalité fondamentale s'arrime avec les 17 objectifs de développement durable de l'ONU. Comment le processus de la gouvernance peut-il contribuer à mettre en œuvre cet agenda de portée individuelle, locale, régionale et mondiale? La gouvernance peut être définie comme étant l'art de la mise en œuvre de l'intentionnalité collective qui se traduit en la réalisation de plans d'action et d'intervention. Elle est un processus de médiation

entre les divers actants et parties prenantes en vue d'établir des consensus sur les intentions et la mise en œuvre de projets collectifs.

La thèse a posé un regard sur le processus de la gouvernance et s'est interrogée sur l'apport de la gouvernance pour améliorer la santé des populations. Le premier objectif de la présente thèse a consisté à élaborer et vous proposer un nouveau cadre conceptuel de la gouvernance (voir la figure 5 de la page 35). Ce cadre présente les différents attributs contextuels ainsi que les facteurs facilitants des dynamiques de collaboration. Un régime de gouvernance met en interrelation les trois dimensions suivantes présentées à la figure 2 de la page 5 : 1) la performance par la réalisation d'objectifs et l'atteinte de résultats; 2) les normes, valeurs et règles communes qui régulent les relations entre les parties prenantes; et 3) les aspects interactionnels et la collaboration entre les parties prenantes. Ces trois dimensions forment une dynamique complexe et adaptative notamment parce que les différentes parties prenantes possèdent à des niveaux divers, des ressources de toute nature leur donnant des leviers pour faire valoir leurs perspectives particulières. Dans ce contexte, la collaboration s'avère nécessaire pour dégager des consensus et réaliser des projets collectifs.

À titre d'exemple, comme le propose le cadre conceptuel de la gouvernance, l'interdépendance est l'un des facteurs facilitants clés pour induire la collaboration. L'interdépendance impose une médiation entre les parties pour le partage des ressources, du pouvoir et pour en arriver à l'acceptabilité sociale des grands projets collectifs. Une gouvernance collaborative est essentielle pour interagir dans des dynamiques complexes et adaptatives. Sans collaboration des diverses parties prenantes, nous sommes confrontés à des problèmes sociétaux persistants qui détériorent les conditions de vie et la santé des

populations. C'est pourquoi nous devons collectivement relever le défi d'une gouvernance davantage collaborative.

Le nouveau cadre conceptuel de la gouvernance représente un outil pratique pour entreprendre des démarches évaluatives des contextes particuliers de régimes de gouvernance. Il permet l'étude des régimes de gouvernance en y identifiant leurs attributs contextuels et les facteurs facilitants la collaboration avec lesquels nous pouvons expérimenter pour mieux composer avec la complexité et l'adaptabilité de l'activité humaine. J'ose espérer que ce nouveau cadre conceptuel de la gouvernance nous permettra de mieux comprendre et apprécier le processus de gouvernance.

L'utilisation de ce cadre conceptuel dans la démarche évaluative développementale des trois régimes de gouvernance (mondiale, régionale et locale) de la présente thèse a permis de faire ressortir que la tendance dominante actuelle de la gouvernance est de tenter le plus possible de stabiliser et contrôler l'environnement notamment en mettant en priorité l'agenda économique. Les défis devant nous, illustrés à la figure 3 de la page 8 sur les risques globaux mondiaux, à la figure 6 de la page 80 sur les grandes tendances actuelles de la mondialisation ainsi qu'au tableau 3 de la page 81 sur les limites planétaires, nous interpellent tous pour induire une plus grande collaboration et pour focaliser sur la qualité et les conditions de vie.

Afin de réaliser l'agenda des objectifs de développement durable, il est souhaitable de développer une plus grande capacité à la collaboration qui favorise une plus grande agilité de nos régimes de gouvernance. Ce nouveau cadre conceptuel représente un apport méthodologique porteur d'avenir qui est perfectible et en évolution. À cet égard, la combinaison de ce cadre conceptuel avec des méthodes d'analyse de type « réseau ou

sociogramme » des actants d'un régime de gouvernance permettrait de faire un pas additionnel pour mieux comprendre les dynamiques de gouvernance.

Les objectifs 2 à 4 de la présente thèse ont consisté à apprécier à l'aide du nouveau cadre conceptuel de la gouvernance et par des analyses contextuelles qualitatives de type étude de cas, les trois régimes de gouvernance suivants : 1) la gouvernance mondiale, 2) la gouvernance au gouvernement du Québec et 3) la gouvernance du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga Maisonneuve.

Ces analyses font ressortir un état de situation mondiale décrit à grands traits par les tendances de la dynamique de mondialisation actuelle et l'état des signes vitaux de notre planète. Il y ressort que nous sommes confrontés à des problèmes sociétaux persistants ou « wicked problems » comme la pauvreté; la faim et l'insécurité alimentaire; des inégalités sociales, économiques et de santé; une éducation inégale et souvent non accessible; l'iniquité des genres et le respect des droits humains; la détérioration de la salubrité de l'air, des sols et des eaux; l'insécurité énergétique; le non-partage de la richesse; la non-viabilité de nos modes de production et de consommation; les changements climatiques menaçants; l'appauvrissement de la biodiversité; la compétitivité et les risques de guerres et de conflits; et des régimes de gouvernance autocratiques.

Le premier grand constat qui se dégage de l'analyse de la gouvernance mondiale est que la focalisation sur l'intentionnalité fondamentale du bien-être et de la santé des populations est très loin d'être optimale. L'agenda économique a pris l'ascendance sur l'agenda social et est devenu une fin en soi pour accumuler du capital malgré la détérioration de la biosphère. Le deuxième grand constat qui ressort de l'analyse du régime de gouvernance du gouvernement du Québec est que nous devons créer des opportunités

et des moyens pour « décrystalliser » le mode relationnel unidirectionnel, ouvrir l'intervention en mode réseau et partager les informations et les savoirs avec les citoyens et toutes les parties prenantes afin de préserver et consolider la démocratie. Enfin, le troisième grand constat qui se dégage de l'analyse du régime de gouvernance du Plan d'action jeunesse du quartier Hochelaga-Maisonneuve est que l'engagement et la mobilisation des citoyens demeurent essentiels et se doivent d'être vivifiés pour contrebalancer l'asymétrie des ressources entre les parties prenantes. Il faut souligner que ces trois grands constats sont présents à divers degrés dans les trois régimes de gouvernance analysés.

Le processus de la gouvernance est modulable et s'agence selon le contexte et les dynamiques des actants. Avoir l'état d'esprit, la manière de voir et le discernement collectif pour moduler et agencer les arrangements de gouvernance dans des designs flexibles et adaptatifs est un art qui exige de l'ouverture à de multiples perspectives, de l'innovation, de la créativité, de l'expérimentation ainsi que la captation et le partage des connaissances et de l'information circulant en temps réel dans un système d'apprentissage social collectif. Cette thèse a cherché à mettre en relief l'importance du « design » de nos régimes de gouvernance qui ont à s'adapter et entrer en mode expérimental. En ce sens, quelques facteurs facilitants ont été identifiés dans chacun des contextes particuliers analysés pour « manœuvrer à la marge » de façon systémique et insuffler des changements aux régimes de gouvernance. Afin d'induire davantage de collaboration et d'agilité adaptative dans nos régimes de gouvernance, des propositions d'amélioration sont énoncées et ouvertes à la discussion pour cheminer vers une plus grande dynamique de gouvernance collaborative. Le tableau 10 ci-dessous, fait le sommaire des pistes d'amélioration proposées.

Tableau 10 : Sommaire des pistes d'amélioration proposées

Recommandations	Moyens de mise en œuvre
<p>1. Focaliser sur la santé des populations</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Déployer une stratégie mondiale d'éducation et de sensibilisation aux objectifs de développement durable de l'ONU; 2. Raffermer à toutes les instances (locales, régionales, internationales), la vision, les objectifs, les valeurs, les croyances et les théories en commun.
<p>2. Renforcer l'inclusion dans la médiation sociale</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adopter un mode de scrutin préservant la proportionnalité des votes des citoyens pour les représenter; 2. Instaurer des mécanismes décisionnels de démocratie directe où ce sont les citoyens qui décident des enjeux d'importance.
<p>3. S'ouvrir à et développer l'apprentissage social collectif</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Favoriser le mode relationnel interactif pour construire un système d'apprentissage social inclusif; 2. Promouvoir la recherche par l'expérimentation et le partage des connaissances et des bonnes pratiques.
<p>4. Créer un réel partenariat pour s'offrir des services publics</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documenter par des études l'apport et l'adéquation du financement des organismes locaux offrant des services publics ; 2. Désenclaver la gestion budgétaire pour favoriser le partenariat des instances locales, régionales, nationales et internationales; 3. Assurer l'équité dans le financement des parties prenantes.

Recommandations	Moyens de mise en œuvre
<p>5. Intégrer la communication et partager les informations</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Déployer un système d'information et de communication partagé entre les parties prenantes; 2. Créer des opportunités et des événements favorisant l'inclusion de toutes les parties prenantes; 3. Favoriser le dialogue et les échanges entre les citoyens sur des enjeux et préoccupations locaux; 4. Exploiter le mode relationnel interactif pour mobiliser et susciter l'engagement en utilisant les médias sociaux; 5. Convier les représentants politiques élus à des tribunes de débat populaire avec les citoyens.
<p>6. Créer des instances dédiées entièrement à la concertation</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maintenir la focalisation des instances de concertation sur la création de consensus et des plans d'action communs; 2. Séparer les fonctions incompatibles (ex. être juge et partie) en dissociant les rôles d'évaluation et d'octroi du financement; 3. Identifier et sélectionner des agents d'exécution de projets collectifs de façon indépendante.

Certaines des pistes d'amélioration proposées pour améliorer les régimes de gouvernance sont de petites révolutions ou de grandes réformes alors que d'autres ne sont que de petits moyens pour favoriser l'interaction collective. La vision du pilote automatique où nous n'avons qu'à agir à la marge pour effectuer des ajustements et initier des changements est intéressante si elle est mise en œuvre selon une approche systémique où les boucles de rétroaction positive ou négative (récursive) sont multiples. Cette vision systémique ébranle nos certitudes et remet en cause nos modèles logiques qui ne tiennent

pas toujours compte des réponses souvent inusitées de l'environnement à nos actions. Les acteurs, les actants ou les déterminants ont la capacité de jouer avec nous et il apparaît présomptueux de les tenir pour acquis dans nos équations.

L'un des défis majeurs de la gouvernance est de combiner et bien doser l'efficacité qui est devenue synonyme de performance et la démocratie. Nous assistons actuellement au morcèlement et à la fragmentation de la gouvernance d'ensemble que représentent les gouvernements locaux, nationaux, régionaux et internationaux et à la multiplication de régimes particuliers de gouvernance facilitée par le nouveau management public (NMP) et le développement des marchés publics qui l'accompagne. L'efficacité veut dégager des consensus collectifs, et ce, souvent au détriment de la participation et la responsabilisation citoyenne. Il ne faudrait pas que les régimes de gouvernance deviennent des routes secondaires desservant uniquement les intérêts particuliers de clans oligopolés comme s'ils s'agissaient de mondes parallèles cloisonnés n'ayant aucune entrée sur l'autoroute principale favorisant le développement durable et la santé des populations. Gaudin, (2014) nous a mis en garde contre cette tendance à la gouvernance fragmentée et manipulatrice où les élites désincarnent l'agenda collectif pour leurs intérêts particuliers et où finalement, la justice sociale et les droits humains deviennent des principes abstraits et théoriques ayant peu de prise concrète dans le vécu des populations (Gaudin, 2014). Il y a un risque que l'efficacité de la centralisation opérée par une élite minoritaire devienne préférable à la démocratie.

Il est impératif de maintenir des objectifs collectifs, communs et partagés dans nos régimes de gouvernance qui doivent composer avec des dynamiques complexes et adaptatives inhérentes à l'activité humaine. Les déterminants sociaux de la santé sont

multiples et s'inscrivent dans des dynamiques complexes, adaptatives et systémiques. En adoptant la perspective « gouvernance » de la santé des populations, la focalisation de la santé ou du bien-être s'élargit et la cellule témoin n'est plus l'individu, mais une communauté ou un sous-ensemble de la population et ultimement cela devient la santé de la biosphère. Nous pouvons dès lors comparer l'espérance de vie dans le quartier Hochelaga Maisonneuve avec celle du quartier de Westmount par exemple. Cette perspective ouvre à la dimension populationnelle de la santé et permet d'apprécier et de mesurer un nouveau genre de performance soit : l'équité qualitative des milieux de vie entre les communautés, les peuples et les nations.

Nous n'insisterons jamais assez sur la nécessité de passer à l'action, d'expérimenter et de mettre les efforts nécessaires pour mieux collaborer. Cela est traduit dans le nouveau modèle conceptuel de la gouvernance que je vous propose, par une volonté soutenue pour naviguer plus près des positionnements d'intensité supérieurs à 3 si nous voulons vraiment cheminer vers une plus grande collaboration assurant le maintien et l'amélioration de la qualité et des conditions de vie des populations. Les changements systémiques sont difficiles à entreprendre et exigent des remises en cause fondamentales. Le scénario du pire qui se traduit par une baisse importante de l'espérance de vie en bonne santé des populations risque fort d'être le catalyseur ultime de la collaboration. Dans ce scénario, le comportement collectif de l'humanité s'apparente à celui d'un individu qui décide d'entreprendre des changements significatifs de ses habitudes de vie à la suite d'un diagnostic sévère de son état de santé.

Malgré les fonctionnalités actuelles du WEB, il n'existe pas encore de système d'apprentissage social ouvert, partagé et collectif supportant la gouvernance collaborative

des acteurs et parties prenantes qui se dédient à l'amélioration des conditions de vie des populations. D'ailleurs, il y a encore peu de démarches évaluatives d'ensemble partagées entre plusieurs parties prenantes, car trop souvent les diverses parties prenantes mettent en œuvre des programmes et des interventions de façon indépendante sans stratégie commune sur des problématiques collectives. Ce créneau particulier de recherche évaluative favorise l'apprentissage par l'évaluation développementale collaborative. Tout comme la mise en œuvre de projets en mode réseau avec des approches transdisciplinaires, cette approche évaluative est actuellement à l'étape embryonnaire et devrait être davantage développée.

La présente étude évaluative est entrée de plein front dans le monde des controverses et des faits discutables caractéristiques des problèmes sociétaux persistants. Les figures 7, 9 et 10 ont présenté une appréciation d'ensemble des régimes de gouvernance pour susciter la discussion à partir de leurs attributs contextuels. À titre d'exemple, chacun de nous a une appréciation sur le degré de la participation citoyenne catégorisé par l'échelle Arnstein. De façon générale, les citoyens participeraient peu et demeureraient passifs dans les diverses instances gouvernementales (Berger, 2015). Sans la participation citoyenne active, une autorité de type parental est exercée par les élites. Certains groupes bien organisés et avec des structures de gouvernance souvent centralisées sont très actifs au sein de la médiation formelle et informelle du Parlement menant à la conception et la mise en œuvre de politiques publiques répondant à leurs intérêts particuliers. Les nombreuses possibilités d'évitement fiscal mises en lumière par l'enquête sur les « Paradise Papers » du Consortium international des journalistes d'enquête en sont un exemple (International Consortium of Investigative Journalists, site web).

Deux vecteurs émergents en ce début de millénaire peuvent stimuler grandement la participation citoyenne et favoriser la démocratie participative. Premièrement, les modes relationnels interactifs qui sont de plus en plus omniprésents avec la révolution informationnelle rendue possible par le WEB (Rheingold, 2007) et deuxièmement, la tendance lourde des inégalités sociales provoquant l'indignation croissante de la population et suscitant des besoins de changement (Oxfam, 2014).

En terminant, je souhaiterais vous faire part d'une réflexion qui m'habite depuis toujours. Tout comme Pi, ce nombre irrationnel infini découlant du cercle, la créativité de l'humanité est un cercle ouvert offrant la discrétion de dévier de l'orbite déterminé et d'expérimenter. La gouvernance en cercle facilite la collaboration et l'expérimentation. C'est une gouvernance exigeante difficile à concrétiser, car notre tradition et nos designs actuels de gouvernance se réfèrent davantage au triangle où on s'en remet au sommet pour agir et décider.

La prochaine étape consiste à diffuser la présente thèse le plus possible. À cet effet, le texte sera proposé à des éditeurs pour que cette monographie soit publiée. De plus, ce texte accompagné d'un sommaire exécutif sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'au Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); aux membres du conseil des ministres du gouvernement du Québec ainsi qu'aux chefs des partis de l'opposition siégeant à l'Assemblée nationale du Québec; et aux membres du conseil d'administration de la Table de quartier Hochelaga Maisonneuve.

Références

- Acheson, D. et al. (1999). Independent Inquiry into inequalities in Health, site web visité en juin 2016 : <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/doh/ih/part1a.htm>
- Agence de santé et des services sociaux de Montréal. (2011). Rapport du directeur de santé publique 2011. Les inégalités sociales de santé à Montréal. Le chemin parcouru. 2e édition - Marie-France Le Blanc, Marie-France Raynault, Richard Lessard, 2012, 144 pages – Site web visité en mai 2016 - http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assmpublications/978-2-89673-133-6.pdf.
- ASPC - Agence de la santé publique du Canada. (non daté). L'approche axée sur la santé de la population, site web visité en juin 2016 : <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/approach-proche/appr-fra.php#health>
- André, C., Kabat-Zinn, J., Rabhi, P. & Ricard, M. (2013). *Se changer, changer le monde*, l'Iconoclaste, Paris, 243 pages.
- Amar, A. & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public: avantages et limites. *Gestion et management publics*,(5) : 1-14.
- Andrew, C., Hubbard, R., Paquet, P. et al. (2012). Gouvernance communautaire : Innovation dans le Canada français hors Québec, Ottawa, Invenire.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Apouey, B. & Geoffard, P.Y. (2015). Le gradient et la transmission intergénérationnelle de la santé pendant l'enfance, *Économie et Statistique*, 475(1): 113-133.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Aumann, R., Brandenburger, A. (1995). Epistemic conditions for Nash equilibrium. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1161-1180.
- Avenir d'Enfants et le Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec - Démarche partenariale écosystémique – voir le site web visité en mai 2016 - http://www.avenirdenfants.org/media/110937/guide_implantation.pdf.
- Backer, T. E. (2002). Partnership as an art form: What works and what doesn't in nonprofit arts partnerships. *John S. and James L. Knight Foundation*. Retrieved April, 21, 2008.
- Bedwell, W. L., Wildman, J. L., Diaz Granados, D., Salazar, M., Kramer, W. S. & Salas, E. (2012). Collaboration at work: An integrative multilevel conceptualization. *Human Resource Management Review*, 22(2), 128-145.
- Berger, M. (2015). Des publics fantomatiques. Participation faible et démophilie. *Sociologie*. Site Web visité en mai 2016 - <https://sociologies.revues.org/4935>.
- Bertrand, M., & Donini, A. (2015). L'élaboration de l'organisation mondiale. *Repères*, 7, 6-23.
- Billion, D. (2014). Grandeur et misère des mouvements de contestation de la mondialisation libérale. *Revue internationale et stratégique*, (1), 49-52.

- Bilodeau, A., Galarneau, M., Fournier, M. & Potvin, L. (2011). L'Outil diagnostique de l'action en partenariat: fondements, élaboration et validation. *Canadian Journal of Public Health/Revue Canadienne de Santé Publique*, 298-302.
- Boidin, B. (2015). Éditorial – Les Objectifs du développement durable: une inflexion majeure pour l'aide au développement? *Développement durable et territoires*, 6(3).
- Bofinger, P (2016) « [Two views of the EZ Crisis: Government failure vs market failure](#) », VoxEU, 08 avril.
- Boltanski, L., Thévenot, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur* (1^o éd. 1987), Paris, Gallimard.
- Boltanski, L., (2009). *De la critique – Précis de la sociologie de l'émancipation*. Paris, France : Gallimard.
- Bouchard, L., Albertini, M., Batista, R. & De yy, J. (2015). Research on health inequalities: A bibliometric analysis (1966-2014), *Social Science & Medecine*, 141, 100-108.
- Boulding, K. E. (1970). *A primer on social dynamics: history as dialectics and development*. New York: Free Press.
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration: serving in the 21st century* (Vol. 81). McGill-Queen's Press-MQUP.
- Brown, T. (2009). *Change by design*, New York, NY: HarperCollins.
- Callon, M., Barthe, Y., & Lascoumes, P. (2014). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.
- Chénard, J. et Grenier, J. (2012). Concilier des logiques pour une pratique de sens, *Intervention*, 136, 18-29.
- Chomsky, N. (2016). *Comprendre le pouvoir*. Montréal, Lux.
- Coalition des tables régionales d'organismes communautaire et Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles. (2015). Pour un meilleur programme de soutien aux organismes communautaires. Mémoire présenté à la Commission permanente de la revue de programme, 30 janvier.
- Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), (2015). Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, Gouvernement du Québec.
- Common, R. (2004). Organisational learning in a political environment. *Policy Studies*, 25(1) : 35-49.
- Contandriopoulos, D. (2016). L'échec de la réforme Barrette, *L'Actualité*, 11 mars – Site web visité en avril 2016 - <http://www.lactualite.com/politique/lechec-de-la-reforme-barrette/>.
- Côté, L. & all. (2011). *La gouvernance : frontières, dispositifs et agents*. Presse de l'Université du Québec.
- Deglise, F. (2016). Tuer le Web pour le faire renaitre de ses cendres, *Le Devoir*, 14 avril.
- Depelteau, J., Fortier, F. & Hébert, G. (2013). Les organismes communautaires au Québec - Financement et évolution des pratiques. Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), 40 p. Site web visité en avril 2016 - <http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Communautaire-WEB-02.pdf>.
- Deslauriers, J., Gagné, R., & Paré, J. (2015). L'heure juste sur la dette du gouvernement du Québec. Centre sur la productivité et la prospérité – Hautes Études Commerciales (HEC).

- Doyle, Y.G., Furey, A., Flowers, J. (2005). *Sick individuals and sick populations: 20 years later*, South East London Strategic Health Authority and European Centre on Health of Societies in Transition, London School of Hygiene and Tropical Medicine, UK; Eastern Region Public Health Observatory, Institute of Public Health, Cambridge, UK.
- Drache, D., & LeMesurier, A. (2015). *Global Change and Uncertainty: The Paradox of Our Time: A Research Report on Sovereignty and the Magnetic Power of Interdependency*. Available at SSRN 2581154.
- Dufresne, G. (2013). Citoyens ou clients de la ville? *Relations*, (768), 17-18.
- Duvernois, N. (2016). L'économie du partage, un choc des générations, *Les Affaires*, 16 février – Site web visité en mai 2016 - <http://www.lesaffaires.com/blogues/nicolas-duvernois/leconomie-du-partage-un-choc-des-generations-/585398>.
- Ellul, J. (2014). *Penser globalement, agir localement: chroniques journalistiques*. Editions des régionalismes & PRNG éditions.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- ENAP. (2006). L'évaluation de politiques et de programmes publics, thématique du volume 13, no. 1 de *Télescope* – Site web visité en mai 2016 - http://www.telescope.enap.ca/telescope/docs/index/vol_13_no_1/telv13n1evaluation.pdf
- Evers, A., & Laville, J. L. (Eds.). (2004). *The third sector in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Facal, J., & Bernier, L. (2009). Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec. *Revue française d'administration publique*, (3), 493-510.
- Fédération des femmes du Québec (FFQ). (2010). Marche mondiale des femmes – En 2010, ça va marcher – Cahier des revendications, Site web visité en avril 2016 : <http://www.ffq.qc.ca/2010/04/le-cahier-des-revendications-de-la-marche-mondiale/>
- Finegood, D.T., Merth, T.D.N., Rutter, H. (2010). Implications of the Foresight Obesity System Map for Solutions to Childhood Obesity, *Obesity*, 18, pp. S13-S16.
- Fleurbaey, M. (2016). Mettre l'économie au service du progrès social. *Sciences humaines*, (1), 40-40.
- Friedman, J. & Abonyi, G. (1976). Social Learning : A Model for Policy Research. *Environment and Planning, A*, 8(8) : 927-940.
- Gaffié, B. (2004). Confrontations des représentations sociales et construction de la réalité. *Journal International sur les Représentations sociales*, 2(1), 6-19.
- Gaudin, J. P. (2014). *Critique de la gouvernance: une nouvelle morale politique*. Éditions de l'Aube.
- Gagnon, F., & Bergeron, P. (2013). Les conditions de mise à profit des connaissances par les acteurs de santé publique lors de la formulation des politiques publiques: L'apport de la littérature sur le transfert des connaissances. Chaire d'étude sur l'application des connaissances, UQÀM.
- Galaz, V., Tallberg, J., Boin, A., Ituarte-Lima, C., Hey, E., Olsson, P., & Westley, F. (2017). Global Governance Dimensions of Globally Networked Risks: The State of the Art in Social Science Research. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(1), 4-27.
- Gilson, C. Dunleavy, P. et Tinkler, J. (2009). Organisational learning in government sector organizations : Literature review. London : *LES Policy Group*.

- Gouvernement du Québec (2015). Soutien financier gouvernemental à l'action communautaire 2012-2013, 2013-2014 – Site web visité en mai 2016 - http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/SACAIS_soutien-financier_2012-2013_2013-2014.pdf.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. W. (2003). Governance principles for protected areas in the 21st century. Institute on Governance, Governance for Protected Areas,
- Grosjean, B. (2002). Aperçu sur la régression selon diverses approches thérapeutiques. *Gestalt*, (2), 97-107.
- Hallée, Y. (2013). L'Abduction et l'enquête sociale comme procédé méthodologique pragmatiste. *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 8(1), 51-82.
- Hébert, G. (2016). La rémunération des médecins québécois. IRIS.
- Holmberg, S., Rothstein, B. & Nasiritousi, (2009) Quality of Government: What You Get, *The Annual Review of Political Science*, (12): 135-161.
- Hyppolite, S.-R. (2012). Comprendre et agir autrement pour viser l'équité en santé dans la région de la Capitale-Nationale, Rapport du directeur régional de santé publique sur les inégalités sociales de santé 2012, Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, Québec, Direction régionale de santé publique.
- International Labor Office. (2014). *Global Wage Report 2014/15*. Brookings Institution Press.
- Judge, W. Q., McNatt, D. B. & Xu, W., 2011. The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis. *Journal of World Business*, 01, Volume 46, pp. 93-103.
- Kerivel, A. (2015). Confrontation des temporalités et des représentations. *Agora débats/jeunesse*, (1), 87-100.
- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(s1), 10-19.
- Kettl, D. F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. JHU Press.
- Larocque, A. (2006). *Au pouvoir, citoyens! – Mettre fin à l'usurpation des partis politiques*, Montréal, Québec: BLD.
- Latour, B. (2014). *Changer de société, refaire de la sociologie*. La découverte.
- Laurin, C., Quenneville, M-É. (2012). Gestion axée sur les résultats et performance des agences gouvernementales québécoises. Centre sur la productivité et la prospérité – Hautes Études Commerciales (HEC) – Site web visité en avril 2016 - http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/CE-2010-02.pdf.
- Lencioni, P. M. (2002). *The five dysfunctions of a team: A leadership fable* (Vol. 13). John Wiley & Sons.
- Lencioni, P. M. (2009). *Getting naked: A business fable about shedding the three fears that sabotage client loyalty* (Vol. 33). John Wiley & Sons.
- Le Protecteur du citoyen, (2017). Rapport annuel 2016-2017 présenté à l'Assemblée nationale du Québec - <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/rapports-annuels>
- Le Texier, Thibault (2009), « Gouvernance », in V. Bourdeau et R. Merrill (dir.), DicoPo, Dictionnaire de théorie politique. <http://www.dicopo.fr/spip.php?article115>
- Maltais, D., & Mazouz, B. (2004). À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences. *Gestion*, 29(3), 82-92.

- Marmot, M.G. et al. (1991). Health inequalities among British Civil-servants – the Whitehall-II Study, *Lancet*, Vol. 337
- Marmuse, C. (1999). Le diagnostic stratégique: une démarche de construction de sens. *Finance Contrôle Stratégie*: 2(4): 77-104.
- Martin, R. L. (2009). *The opposable mind: Winning through integrative thinking*. Harvard Business Press.
- McGinnis, J. M., Williams-Russo, P., & Knickman, J. R. (2002). The case for more active policy attention to health promotion. *Health affairs*, 21(2), 78-93.
- McLuhan, M. (1967). *The medium is the message*. New York, Bantam books, 159 pages.
- Mignolo, W. (2011). *The Darker side of Western Modernity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Mildenberger, Matto and Howe, Peter D and Lachapelle, Erick and Stokes, Leah C and Marlon, Jennifer R. and Gravelle, Timothy B., The Distribution of Climate Change Public Opinion in Canada (February 15, 2016). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2732935> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2732935>.
- Mintzberg H. (1987). Crafting Strategy, *Harvard Business Review*, July-August, p. 66-76.
- Montigny, J.G, Desjardins, S. et Bouchard, L. (2017). The fundamentals of cross-sector collaboration for social change to promote population health, *Global Health Promotion*, Vol. 0 2017.
- Morin, E. (2005). *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Seuil.
- Nadoulek, B. (2008). La guerre économique mondiale pour le contrôle des ressources naturelles. *Géoéconomique*, 45(2), 21-32.
- Nash, J.F. (1950). Equilibrium Points in N-Person Games. *Proceedings of the National Academy of Science*, 36(1).
- Neuville J.P., Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. In: *Revue française de sociologie*, 1997, 38-1. pp. 161-163.
- Ninacs, W., Béliveau A.M. & Gareau, F. (2003). Le collectif pour un Québec sans pauvreté : étude du cas, The Caledon Institute of Social Policy, site visité en avril 2016 : <http://www.caledoninst.org/PDF/553820614.pdf>.
- OMS-CDSS. (2009). *Comblent le fossé en une génération : instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé*, (Publication de l'OMS, ISBN 978 92 4 256370 2 - NLM classification : WA 525) Site web visité en juin 2016: http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789242563702_fre.pdf
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Ostrom, E. (2015). *Governing the commons*. Cambridge university press (first published in 1990) - site web visité en mai 2016 - <http://www.onthecommons.org/magazine/elinor-ostroms-8-principles-managing-commons>.
- Ouellet, N. (2012). L'audit de la gouvernance : Au service d'une plus grande transparence. *Télescope*, 18(3) : 157-171.
- Owen, B., Emery, Y. (2017). « Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 22, no 2, article 2.

- Oxfam. (2014). À Égalité – Il est temps de mettre fin aux inégalités extrêmes. Site web visité en mai 2016 - https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-fr.pdf.
- Paquet, G. (1999). *Governance through social learning*. University of Ottawa Press/Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Paquet, G. (2009). *Scheming Virtuously: the road to collaborative governance*. Commoners' Pub. Society.
- Paquet, G. (2011). *Gouvernance collaborative: un antimanuel*. Montréal: Liber.
- Paquet, G. (2013). *Tackling Wicked Policy Problems: Equality. Diversity and sustainability*. Invenire Books.
- Paquet, G. (2014). *Unusual Suspect – Essays on Social Learning Disabilities*. Ottawa, Invenire.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford Press.
- Pestoff, V. A. (1992). Third sector and co-operative services—An alternative to privatization. *Journal of consumer policy*, 15(1), 21-45.
- Piron, F. (2003). La production politique de l'indifférence dans le nouveau management public. *Anthropologie et sociétés*, 27(3), 47-71
- Racine, S. (2011). *La mobilisation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à travers des organismes communautaires québécois*, thèse de doctorat présentée à la faculté des études supérieures de l'Université de Montréal.
- Renaud, L. & Lafontaine, G. (2011). *Intervenir en promotion de la santé à l'aide de l'approche écologique – Guide pratique*, Collection Partage. RÉFIPS.
- Rheingold, H. (2007). *Smart mobs: The next social revolution*. Basic books.
- Rigaud, B. (2012). « Gouvernance publique », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne] – site web visité en avril 2016 - http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=77
- Rittel H.W.J . & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Science* (4), 155-169.
- Rocan, C. (2012). *Challenges in Public Health Governance*. Ottawa: Invenire.
- Rockström, J., Steffen, W. L., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E., ... & Nykvist, B. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity, *Ecology and Society*, 14(2): 32 pages
- Rosa, H., Renault, D. (2010). *Accélération. Une critique sociale du temps*. Paris, La Découverte, 480 pages.
- Rose, G. (1985). Sick individuals and sick populations. *International journal of epidemiology*, 14(1), 32-38.
- Roy, M., Sénécal, G., & Desroches, M. È. (2015). Agir aux marges de la concertation de quartier: le conciliabule autour de la conversion de l'église Très-Saint-Nom-de-Jésus à Montréal. *Lien social et Politiques*, (73), 53-70.
- Rouillard, C., & Hudon, P. A. (2007). Le partenariat public-privé: un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration de l'État québécois. *Économie et solidarités*, 38(2), 7-26.

- Rouillard et al. (2011). *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*. Presses de l'Université Laval, 2011. p. 264.
- Sallis, J.F. et al. (2006). An Ecological Approach to Creating Active Living Communities, *Annual Review Public Health*, 27, pp. 297-322.
- Schumacher, E. F. (2011). *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. Random House.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., ... & Folke, C. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223).
- Steurer, R. (2013). Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Sciences*, 46(4), 387-410.
- Stewart, R. (1998). Management theory. More art than science?. *The Health service journal*, 108(5597), 28-29.
- Terracol, A., Valksman, J. (2015). Rationalité limitée et interactions stratégiques. *Actualité économique*, à paraître.
- Touati, N., & Denis, J. L. (2013). Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public: bilan et perspectives de recherche prometteuses. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19(2), 1-21.
- Vaillancourt, Y. (2014). Le tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes. *Canadian Public Policy*, 40 (Supplement 1), S4-S16.
- Valence, A., Roussiau, N. (2014). Le rôle de l'implication et des systèmes de croyances au sein des représentations sociales. *Psychologie française*, 59(4), 301-315.
- VGQ. (2001). Rapport à l'Assemblée nationale 2000-2001, chapitre 6 – Services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux. Site web visité en mai 2016 - http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_index.aspx?Annee=2001.
- Von Glasersfeld, E. (1994). Pourquoi le constructivisme doit-il être radical?. *Revue des sciences de l'éducation*, 20(1), 21-27.
- Wallerstein, N.B., Yen, I.H., Syme, S.L. (2011). Integration of Social Epidemiology and Community-Engaged Interventions to Improve Health Equity, *American Journal of Public Health*, 101(5), pp. 822-830.
- Weber, E. P., & Khademan, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.
- Weick K.E. [1979], *The social Psychology of organizing*, 2nd Edition, Addison-Wesley, London.
- Weick K.E. [1995], *Sensemaking in Organisations*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Willis, P. (2016). From humble inquiry to humble intelligence: Confronting wicked problems and augmenting public relations. *Public Relations Review*, 42(2), 306-313.
- Young, D., Borland, R. et Coghill, K. (2012). Changing the tobacco Use Management System : Blending Systems Thinking with Actor-Network Theory, *Review of Policy Research*, 29(2) : 251-279.

Principaux sites web visités

200 Portes HM : <http://www.200porteshm.com/> - site web visité en mai 2016.

Agence de la santé publique du Canada – PACE – site web visité en mai 2016 -

<http://www.phac-aspc.gc.ca/hp-ps/dca-dea/prog-ini/capc-pace/about-apropos-fra.php>.

Banque du Canada - Calcul de l'inflation à l'aide de l'outil de la Banque du Canada -

<http://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/>.

Breakthrough Energy Coalition:

<http://www.breakthroughenergycoalition.com/en/index.html> visité en mars 2016.

Bureau d'audit national de l'Australie:

[http://www.anao.gov.au/html/Files/BPG%20HTML/2013%202014/PublicSectorGovernanceBPG/part 2.html](http://www.anao.gov.au/html/Files/BPG%20HTML/2013%202014/PublicSectorGovernanceBPG/part%202.html) visité en mars 2016.

Collège des médecins - <http://www.cmq.org/publications-pdf/p-4-2015-04-30-fr-rapport-annuel-14-15.pdf>, site web visité en mars 2016.

Conseil du trésor du Québec – *Loi sur l'administration publique*, site web visité en avril

2016 - <http://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/loi-sur-ladministration-publique/historique/index.html>.

États financiers: données compilées à partir des rapports financiers et statistiques officiels. Sites web visités en avril 2016:

https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budg-et-en-bref-2015.pdf; -

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897,67633583&_dad=portal&_schema=PORTAL; -

<http://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2015/report-rapport-fra.asp>

<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150617/dq150617c-fra.htm>; -

États financiers du gouvernement du Québec -

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/CPTFR_vol1-2014-2015.pdf

<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/vol1-2004-2005.pdf>, site web visité en mars 2016.

États financiers de la RAMQ -

<http://www.ramq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/citoyens/fr/rapports/rapport1415.pdf> et

<http://www.ramq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/citoyens/fr/rapports/rapport0001-fr.pdf> visité en mars 2016.

Conseil du Trésor du Québec - exemplaire de la *Loi sur l'administration publique du Québec*: -

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/loi-sur-ladministration-publique/historique/index.html>, site web visité en avril 2016.

International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) -

<https://www.icij.org/tags/paradise-papers/>, site web visité en janvier 2018.

ISQ-http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/structure/qc_1971-20xx.htm, site visité en mars 2016.

ISQ- <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/annuaire-v12.pdf> - graphique 5.31, p. 157, site visité en avril 2016.

Institut français d'Appreciative Inquiry:
<http://ifaiappreciativeinquiry.com/actualites/> visité en mars 2016.

LTQHM: <http://www.ltqhm.org/> site web visité en mai 2016.

(CERN) - Organisation européenne pour la recherche nucléaire
<http://home.cern/fr/about/physics/dark-matter> visité en mars 2016.

Organisation des Nations Unies:
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/> - visité en mars 2016.
[http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator Code%3ASP.DYN.LE00.IN](http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ASP.DYN.LE00.IN) - visité en juin 2016.

Institut national d'études démographiques: - <http://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/graphiques-cartes/graphiques-interpretes/esperance-vie-france/>, visité en mars 2016.

Statistiques mondiales: - <http://www.statistiques-mondiales.com/esperance-de-vie-par-pays.htm>, visité en mars 2016

Statistique Canada: - <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/labr79-fra.htm>, site web visité en mars 2016

World Economic Forum : - <http://reports.weforum.org/global-risks-2016/> - visité en mars 2016.

Annexe 1: Formulaire de consentement des participants



Université d'Ottawa
Faculté des études
supérieures et
postdoctorales

Programme de doctorat
en santé des populations

University of Ottawa
Faculty of Graduate and
Postdoctoral Studies

PhD in Population Health
Program

115 Séraphin-Marion,
pièce 211
Ottawa, ON K1N 6N5
Canada
www.uOttawa.ca

Formulaire de consentement

Recherche portant sur la gouvernance en réseau des partenaires du Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve

Cette recherche est effectuée par M. Normand Ouellet, (adresse courriel et téléphone retranché) candidat au doctorat en santé des populations de l'Université d'Ottawa sous la supervision de M. Sanni Yaya, professeur agrégé de l'Université d'Ottawa à l'École de développement international et mondialisation (EDIM), 120 Université, Ottawa, Ontario, Canada, K1N 6N5.

Invitation à participer: Je (*nom et identification de l'organisation*) suis invité(e) à participer à la recherche nommée ci-haut qui est menée par M. Normand Ouellet avec la supervision du docteur Sanni Yaya, professeur à l'Université d'Ottawa.

But de l'étude: Le but de la recherche est d'évaluer la gouvernance en réseau des partenaires du Plan d'action 0 – 17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve.

Participation: Ma collaboration consistera essentiellement à participer à des entrevues et/ou un groupe de discussion et/ou à remplir un questionnaire où je donnerai mes avis et impressions à l'égard des caractéristiques de la gouvernance en réseau des partenaires au Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga-Maisonneuve. Plus spécifiquement, je participerai aux activités suivantes :

Cocher selon la situation :

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

Entrevue semi-structurée d'une durée approximative de 90 minutes, tenue à (*insérer l'endroit, la date et l'heure*) ;

Questionnaire complété portant sur l'évaluation de la gouvernance en réseau d'une durée approximative de 40 minutes (*insérer modalités du sondage*) ;

Groupe de discussion d'une durée approximative de 2 heures et demi portant sur l'évaluation de la gouvernance en réseau des partenaires tenu à (*insérer l'endroit, la date et l'heure*) .



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

Université d'Ottawa
Faculté des études
supérieures et
postdoctorales

Programme de doctorat
en santé des populations

University of Ottawa
Faculty of Graduate and
Postdoctoral Studies

PhD in Population Health
Program

115 Séraphin-Marion,
pièce 211
Ottawa, ON K1N 6N5
Canada
www.uOttawa.ca

Je suis conscient(e) et j'accepte que mes propos soient enregistrés au cours des activités de cueillette de données. J'ai obtenu l'assurance du chercheur que j'aurai à valider les transcriptions de mes propos et commentaires avant que ceux-ci soient divulgués lors de la diffusion des résultats de la recherche.

Risques: Je comprends que puisque ma participation à cette recherche implique que je donne des informations personnelles et des opinions et que ces informations ou opinions ne reflètent pas nécessairement la position de mon organisation, toutes les mesures seront prises pour préserver la confidentialité de mon identité ainsi que celle de mon organisation. Je donne également l'assurance aux chercheurs que je ne divulguerai pas les noms des participants ainsi que ceux des organisations qu'ils représentent collaborant au groupe de discussion mentionné ci-dessus le cas échéant. J'ai aussi reçu l'assurance des chercheurs que mon nom ainsi que l'identification de mon organisation ne seront pas divulgués lors de la diffusion des résultats des travaux.

Bienfaits: Ma participation à cette recherche aura pour effet de mieux comprendre la gouvernance en réseau des partenaires au Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga-Maisonneuve afin de permettre la bonne mise en œuvre du Plan d'action visant l'amélioration des conditions de vie des jeunes, de leur famille et de la communauté du quartier.

Confidentialité et anonymat: J'ai l'assurance du chercheur que l'information que je lui partagerai restera strictement confidentielle. Je m'attends à ce que le contenu ne soit utilisé qu'aux fins de la recherche mentionnée ci-haut et que mon identité ainsi que celle de mon organisation ne seront pas divulguées. L'anonymat des participants et des organisations qu'ils représentent sera préservé en utilisant des identifiants alphanumériques. De plus, les participants aux groupes de discussion se sont tous engagés à ne pas divulguer le nom des participants ainsi que l'identité des organisations qui y participent.

Conservation des données: Les données recueillies sur supports papier ou électroniques seront conservées de façon sécuritaire soit dans des classeurs sous clé ou dans des bases de données protégées par mot de passe. Seul le chercheur aura accès aux données. Les données seront conservées pendant 5 ans sur support électronique au domicile du chercheur ainsi qu'au bureau du superviseur de la recherche à l'Université d'Ottawa.

Participation volontaire: Ma participation à la recherche est volontaire et je suis libre de me retirer en tout temps, et/ou refuser de répondre à certaines questions, sans subir de conséquences négatives. Si je choisis de me retirer de la recherche, les données recueillies jusqu'à ce moment seront utilisées aux fins de la recherche à moins d'avis contraire.

Acceptation: Je () accepte de participer à cette recherche menée par M. Normand Ouellet, candidat au doctorat en santé des populations de l'Université d'Ottawa. Pour tout renseignement additionnel concernant cette recherche, je peux communiquer avec le chercheur ou le superviseur de la recherche.



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

Pour tout renseignement sur les aspects éthiques de cette recherche, je peux m'adresser au Responsable de l'éthique en recherche, Université d'Ottawa à l'adresse courriel suivante : ethics@uottawa.ca.

Il y a deux copies du formulaire de consentement, dont une copie que je peux garder.

Université d'Ottawa
Faculté des études
supérieures et
postdoctorales

Programme de doctorat
en santé des
populations

University of Ottawa
Faculty of Graduate and
Postdoctoral Studies

PhD in Population
Health Program

Signature du participant:

Date :

Signature du chercheur:

Date:

115 Séraphin-Marion,
pièce 211
Ottawa, ON K1N 6N5
Canada
www.uOttawa.ca

Annexe 2 : Questionnaire portant sur la mobilisation et l'engagement¹

Consignes pour compléter le questionnaire

Pour compléter le questionnaire, les participants doivent entrer dans le fichier Word et inscrire des « X » dans les cases appropriées. Il est important de prendre connaissance de l'annexe 1 concernant le consentement pour répondre à la question 1 de la section - **Identification**. SVP, remplir par la suite les modules correspondant aux situations vous concernant selon les cases marquées d'un « X » aux questions 2 et 3 de la section **Identification**. Vous pouvez également ajouter des commentaires à la suite de chacun des modules que vous aurez complétés.

N'oubliez pas d'inscrire le nom de votre organisme ou de votre organisation afin d'être en mesure de produire des portraits par organisme ou organisation. Aucun nom de personne ou d'organisation ne sera divulgué dans toutes les communications et diffusions des résultats.

Lorsque vous aurez terminé, SVP, sauvegarder le document en y ajoutant dans le nom de fichier, le jour et le mois ainsi que deux lettres de votre choix (exemple : pour un questionnaire complété le 28 janvier : Questionnaire-mobilisation-2016-**2801NO**). Faire parvenir par la suite le fichier Word du questionnaire complété à (adresse courriel retranchée) avec l'objet : Questionnaire gouvernance.

Il est aussi possible d'imprimer le questionnaire et de le compléter en format papier. Si vous choisissez de remplir le questionnaire sur format papier, SVP m'en aviser afin que nous puissions prendre une entente pour que je récupère personnellement les questionnaires complétés.

Exemple d'espaces choisis marqués d'un X

1. J'ai lu l'annexe 1 et je consens à participer à l'étude	Oui		
2. Sexe	F	M	

Je vous remercie d'avoir accepté de répondre à ce questionnaire.

Normand Ouellet

¹ Le questionnaire a été construit par l'auteur en s'inspirant des ouvrages suivants :

(1) Racine, S. (2011). La mobilisation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à travers des organismes communautaires québécois, thèse de doctorat présentée à la faculté des études supérieures de l'Université de Montréal;

(2) Bilodeau, A., Galarneau, M., Fournier, M., & Potvin, L. (2011). L'Outil diagnostique de l'action en partenariat: fondements, élaboration et validation. *Canadian Journal of Public Health/Revue Canadienne de Santé Publique*, 298-302;

(3) Lencioni, P. M. (2002). *The five dysfunctions of a team: A leadership fable* (Vol. 13). John Wiley & Sons.

Identification : (Mettre un X pour les situations s'appliquant à vous)	Faire des X dans les espaces choisis				
Nom de l'organisation (SVP inscrire le nom de l'organisme ou de l'organisation) CIUSSS de l'Est-de-l'île de Montréal, CLSC Hochelaga-Maisonneuve					
1. J'ai lu l'annexe 1 et je consens à participer à l'étude	Oui				
2. Je suis un intervenant en contact avec la clientèle dans une organisation qui offre des activités ou des services à des familles et enfants de 0 -17 ans du quartier			Répondre aux questions du module A		
3. Je participe à des comités de travail de La Table de Quartier Hochelaga Maisonneuve			Répondre aux questions du module B		
4. Sexe	F	M			
5. Groupe d'âge	De 16 à 25 ans	De 26 à 35 ans	De 36 à 50 ans	De 51 à 65ans	Plus de 65 ans

Module A - Mobilisation et engagement des organisations qui offrent des activités et des services à des familles et enfants du quartier – perception des intervenants	Fortement en accord	En accord	Ne sais pas ou neutre	En désaccord	Fortement en désaccord
1. Notre organisation est fortement mobilisée pour améliorer les conditions de vie des familles et des enfants du quartier					
2. Pour réaliser des changements significatifs des conditions de vie des familles et des enfants, il est essentiel de se concerter et de mettre en commun les ressources					
3. Notre organisation travaille en équipe et favorise le réseautage entre les organisations et les intervenants					
4. Notre organisation a toutes les compétences et les ressources nécessaires pour offrir des activités et des services de qualité aux familles et aux jeunes					
5. Le financement de notre organisation permet d'offrir aux familles et aux jeunes une bonne accessibilité aux activités et services					
6. Notre organisation participe au comité de planification 0 -17 ans de la Table de quartier Hochelaga Maisonneuve (LTQHM)					
7. Notre organisation connaît bien les 5 objectifs du Plan d'action 0 -17 ans du quartier					
8. La planification 0 -17 ans du quartier permet de mieux connaître les enjeux et de développer le réseautage nécessaire pour opérer des changements					
9. Il est important que notre organisation participe à la mise en œuvre du Plan d'action 0 -17 ans et à l'atteinte de ses objectifs					
10. Pour notre organisation, il est davantage priorisé d'offrir des activités et services aux familles et aux jeunes que de participer à des réunions qui prennent beaucoup de temps					

11. Nous avons le sentiment que tous les acteurs du quartier offrant des activités et des services aux familles et aux jeunes se sentent concernés par le Plan d'action 0 – 17 ans					
12. Avec le réseautage des partenaires au Plan d'action, les ressources sont mieux canalisées pour améliorer les conditions de vie des familles et des enfants					
13. Le réseautage des partenaires du Plan d'action crée de nouvelles activités et met en commun des ressources					
14. La mobilisation au sein du comité de planification 0 – 17 ans de LTQHM permet de transcender les intérêts particuliers de notre organisation et de mettre en œuvre des projets collectifs en partenariat avec les autres organisations					
15. Pour mon organisation, la participation à la concertation n'apporte pas de valeur ajoutée à son offre de services					
16. Le financement des différents bailleurs de fonds devrait toujours prendre en considération les priorités du quartier découlant de la concertation (ex. : Plan d'action 0 -17 ans)					
17. Il reste encore beaucoup de travail pour mobiliser des acteurs importants offrant des services aux familles et aux jeunes du quartier					
18. La concertation permet de parler d'une même voix et d'établir des positions de quartier dont nos élus et les bailleurs de fonds ont à tenir compte dans l'allocation des ressources					

Commentaires additionnels concernant la concertation des organisations:

<i>Module B – La mobilisation et l'engagement à la Table de quartier Hochelaga Maisonneuve (LTQHM) – perception des intervenants</i>	Fortement en accord	En accord	Ne sais pas ou neutre	En désaccord	Fortement en désaccord
1. LTQHM nous permet de mettre en place un processus de développement du pouvoir d'agir collectif inter-organisationnel					
2. À la Table, nous sommes activement impliqués dans l'analyse des problèmes et la conception des solutions et non seulement dans l'exécution					
3. La Table nous permet de faire des apprentissages et d'acquérir des connaissances et des compétences par la mise en réseau à travers des espaces d'échanges formels et informels					
4. Par les travaux de ses comités, la Table suscite des opportunités de dire, de nommer, de réfléchir et d'agir collectivement					
5. Il y a assez d'évènements, d'activités et d'outils à la Table permettant de partager les connaissances, le vécu, les bons et les moins bons coups, et l'information utile aux intervenants terrain					
6. À la Table et aux AG, nous nous sentons vraiment écoutés, on prend le temps, les ordres du jour et les agendas ne nous restreignent pas pour dire et nommer nos préoccupations					
7. Dans les travaux des comités, on se sent invité à mettre à contribution et à échanger sur notre vécu, à proposer de nouvelles façons de faire et cela est valorisant et raffermi la confiance en nos capacités					
8. La Table supporte bien la mobilisation et l'engagement des organisations pour améliorer les conditions de vie des familles et des jeunes en favorisant des espaces d'échanges et de discussions ouvertes et participatives					

9. La Table réussit à rallier tous les acteurs importants qui interviennent auprès des familles et des jeunes du quartier					
10. Les rapports de pouvoir à la Table sont basés sur des relations égalitaires, l'expertise terrain y est reconnue et le fonctionnement de la Table est démocratique					
11. La prise de décision est le fruit d'une négociation à la Table et certaines organisations et personnes ont une influence plus marquée dans la prise de décision					
12. Dans la prise de décision, la Table réussit bien à faire l'équilibre entre l'impératif d'agir et les besoins de discussion, de ralliement et de partage d'information et de connaissances					
13. À la Table, les familles et les jeunes participent activement et sont mobilisés dans l'identification des problèmes et des solutions					
14. Globalement, la population et les acteurs concernés par le Plan d'action 0 -17 ans sont mobilisés et engagés dans la mise en œuvre des transformations souhaitées					
15. J'ai confiance en l'équipe de la Table de quartier pour mobiliser et engager les acteurs dans l'amélioration des conditions de vie des familles et des jeunes					

Commentaires additionnels sur le support à la concertation et à la mobilisation de LTQHM :



Université d'Ottawa
Faculté des études
supérieures et
postdoctorales

Programme de doctorat
en santé des populations

University of Ottawa
Faculty of Graduate and
Postdoctoral Studies

PhD in Population Health
Program

115 Séraphin-Marion,
pièce 211
Ottawa, ON K1N 6N5
Canada
www.uOttawa.ca

Annexe 1- Portant sur le consentement

Cette recherche est effectuée par M. Normand Ouellet (courriel et téléphone retranchés), candidat au doctorat en santé des populations de l'Université d'Ottawa sous la supervision de M. Sanni Yaya, professeur agrégé de l'Université d'Ottawa à l'École de développement international et mondialisation (EDIM), 120 Université, Ottawa, Ontario, Canada, K1N 6N5 (courriel et téléphone retranché).

Je suis invité(e) à participer à la recherche nommée ci-haut. Le but de la recherche est d'évaluer la gouvernance en réseau des partenaires du Plan d'action 0 – 17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve. Ma collaboration consistera essentiellement à remplir un questionnaire où je donnerai mes avis à l'égard de la mobilisation des partenaires au Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga-Maisonneuve.

Je comprends que puisque ma participation à cette recherche implique que je donne des informations personnelles et des opinions et que ces informations ou opinions ne reflètent pas nécessairement la position de mon organisation, toutes les mesures seront prises pour préserver la confidentialité de mon identité ainsi que celle de mon organisation. Je donne également l'assurance aux chercheurs que je ne divulguerai pas les noms des participants ainsi que ceux des organisations.

Ma participation à cette recherche aura pour effet de mieux comprendre la gouvernance en réseau des partenaires au Plan d'action 0 -17 ans du quartier afin de supporter la bonne mise en œuvre du Plan d'action visant l'amélioration des conditions de vie des jeunes, de leur famille et de la communauté du quartier.

J'ai l'assurance du chercheur que l'information que je lui partagerai restera strictement confidentielle. Je m'attends à ce que le contenu ne soit utilisé qu'aux fins de la recherche mentionnée ci-haut et que mon identité ainsi que celle de mon organisation ne seront pas divulguées.

Les données recueillies sur supports papier ou électroniques seront conservées de façon sécuritaire soit dans des classeurs sous clé ou dans des bases de données protégées par mot de passe. Seul le chercheur aura accès aux données. Les données seront conservées pendant 5 ans sur support électronique au domicile du chercheur ainsi qu'au bureau du superviseur de la recherche à l'Université d'Ottawa.

Ma participation à la recherche est volontaire et je suis libre de me retirer en tout temps, et/ou refuser de répondre à certaines questions, sans subir de conséquences négatives. Si je choisis de me retirer de la recherche, les données recueillies jusqu'à ce moment seront utilisées aux fins de la recherche à moins d'avis contraire.

En cochant la case de la question 1 de la section identification du questionnaire, j'accepte de participer à cette recherche. Pour tout renseignement additionnel concernant cette recherche, je peux communiquer avec le chercheur ou le superviseur de la recherche. Pour tout renseignement sur les aspects éthiques de cette recherche, je peux m'adresser au Responsable de l'éthique en recherche, Université d'Ottawa à l'adresse courriel suivante : ethics@uottawa.ca

Annexe 3 : Guide de l'entrevue semi-structurée



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

Recherche portant sur la gouvernance en réseau des partenaires du Plan d'action 0 -17 ans du quartier Hochelaga Maisonneuve

Entrevue – questionnaire et collecte de données

- **Identification des participants:** (toutes les données recueillies seront codifiées et aucune donnée nominative ne sera divulguée dans les rapports ou les transcriptions. La clé de codification identifiant les noms, les fonctions et les organisations sera maintenue confidentielle).
 - Nom:
 - Fonction:
 - Organisation:

Thèmes abordés

- **Étape 1 - Compte rendu synthèse du contexte du réseau des partenaires du Plan d'action 0 – 17 ans du quartier**



Quelques éléments de discussion :

- Synthèse, consensus et perspectives sur les problématiques des jeunes du quartier
- Contrainte des organisations sur la mise en commun des ressources et des connaissances et sur la gouvernance en réseau
- Description d'une expérience positive où la coordination et la coopération des partenaires ont permis de travailler ensemble (identification des bonnes pratiques)
- Des propositions de solution pour profiter des opportunités et limiter les contraintes
- Autres éléments que vous souhaitez ajouter concernant la gouvernance en réseau

- **Problématique 0 -17 ans et l'apport de votre organisation (thèmes du plan d'action)**
- **Nature de la participation au réseau Plan d'action**
 - Institutionnel et bailleur de fonds**
 - Intermédiaire – communautaire de plus de 50 employés**
 - Petites organisations**
- **À propos de la coordination**
 - ✓ Règle de fonctionnement des comités 0 -17 ans (Planification et soutien et évaluation)
 - ✓ Outils communs pour la prise de décision – partage d'information, apprentissage partagé
 - ✓ Mécanisme de résolution de conflits et différends
 - ✓ Suivi des activités et mesures correctives
 - ✓ Planification et financement
- **À propos de la qualité relationnelle – type de pouvoir, confiance – réels débats, des rencontres et comptes rendus – partage de l'information**

- **À propos de l'inclusion des parties prenantes au Plan d'action**
- **Étapes 2 Priorisation des dimensions de la gouvernance en réseau**
- A. Coordination du réseau des partenaires du Plan d'action**
- B. Climat de confiance et sécurité entre les parties prenantes du plan d'action** qui acceptent ouvertement l'échange et la discussion
- C. Transparence et débat des parties prenantes au plan d'action** permettent d'aborder les enjeux délicats et faire les mises au point pour régler les conflits
- D. Mobilisation et engagement des parties prenantes** vers des objectifs communs et partagés...
- E. Focalisation sur les résultats par les parties prenantes** qui partagent des objectifs communs dont l'atteinte est suivie et mesurée selon des mécanismes d'évaluation communs
- F. Responsabilisation partagée des parties prenantes à l'égard des résultats**
- G. Partage des connaissances et des apprentissages**
- H. Impact du sous-financement sur la concertation**
- I. Visibilité des résultats auprès des citoyens**
- ... **Autres suggestions de dimensions de la gouvernance en réseau**