

Introduction

La gouvernance territoriale : un nouveau regard sur le développement

Jean-François Simard
Département de travail social et des sciences sociales
Université du Québec en Outaouais
Case Postale 1250, succursale Hull
Gatineau, Québec
J8X 3X7

Guy Chiasson
Département de travail social et des sciences sociales
Université du Québec en Outaouais
Case Postale 1250, succursale Hull
Gatineau, Québec
J8X 3X7

Au cours de la dernière décennie, la question de la gouvernance territoriale a été abondamment abordée, tant en Amérique qu'en Europe (Chaskin 1997, 1998, 2001, 2005; Fontan, Hamel, Morin et Shragge 2006; Glaser, Soskin et Smith 1996; Glaser 1997; Khakee 2005; Leblanc 2006; Magnusson 2005; Moulaert et Nussbaumer 2005; Mcguire 2001; Norton 2005; Offner 2007; Proulx 2004; Reese 1993a, 1993b, 1994; Reese et Rosenfeld 2001, 2004; Reese et Fasenfest 2003; Sanyal 2006; Selsky 1991, 2005; Shaffer et Marcouiller 2006; Thomas 2006; Visser 2002, 2004; Wrigley et Lewis 2002).¹ Toutefois, malgré une popularité certaine, ce sujet de recherche n'avait pas encore fait l'objet d'un numéro thématique de la Revue canadienne des sciences régionales. Ce numéro spécial innove en présentant, principalement en langue française, les résultats d'un ensemble de travaux de chercheurs canadiens qui font état des différents aspects que revêt de nos jours la gouvernance, dès lors qu'elle s'applique à un processus

1. Voir à cet effet la bibliographie sélective jointe à la présente introduction

de développement territorial. Cet exercice de synthèse permettra au lecteur d'apprécier en quoi cette gouvernance de proximité est – ou n'est pas - une façon inédite et singulière de penser et d'habiter le territoire.

Sans avoir la prétention d'épuiser la question en un seul numéro, il nous semble plus que jamais pertinent de présenter, à travers différents textes, un regard croisé sur les pratiques innovantes en matière de gouvernance territoriale, notamment par rapport aux questions de l'éducation, des ressources naturelles, des peuples autochtones, des dispositifs de développement local et des multiples initiatives de la société civile.

Le développement territorial et les concepts qui lui sont généralement associés (développement local, développement régional, développement des communautés, développement endogène, développement par le bas) constituent autant de champs multidisciplinaires de recherche qui ne peuvent être abordés *ex nihilo*. Il en va de même pour la vaste question de la gouvernance, chargée de sens disparates. Comme l'exprime Paiement (2006: 9) : elle « *peut désigner une bureaucratie efficace, des mesures anti-corruption, la participation des citoyens, voir la promotion des droits politiques et sociaux* ». C'est pourquoi il nous revient, dans un premier temps, de resituer la gouvernance dans son contexte historique et d'illustrer comment elle finit par s'imposer comme dimension constitutive indispensable à la compréhension du développement local. En bref, nous cherchons ici à mieux comprendre l'itinéraire scientifique et idéologique qui nous conduit de la gouvernance à la gouvernance territoriale.

La gouvernance territoriale : de quoi parlons-nous?

Selon la reconstitution qu'en propose Patrick Le Galès (2004), le concept de gouvernance aurait tout d'abord été utilisé surtout par les sciences de l'administration pour désigner des modes de gestion complexes dans les organisations privées – bien connu sous l'appellation de *corporate governance* ou *gouvernance d'entreprise*, popularisée par Williamson (1979) - pour être ensuite repris, au début des années quatre-vingt-dix, pour étudier le renouvellement des formes de l'action collective. Dans ce dernier cas, les sciences sociales font appel à la gouvernance pour mieux saisir comment l'action collective s'organise dans un contexte où les institutions publiques sont à la fois en perte de légitimité (Juillet et Andrew 1999; Jouve 2004) et n'ont plus la capacité de répondre seules aux problématiques sociales contemporaines (Pal 2001; Paquet 2001; Andrew et Goldsmith 1998; Duchastel 2004).

Ce concept de gouvernance retient de plus en plus l'attention des chercheurs et des praticiens du développement (Osmont 1998) et en particulier ceux du développement régional (Lafontaine et Jean 2005). La perte de légitimité, voir même d'efficacité, des grandes politiques publiques de redistribution régionales (Jean 1989, Chiasson 1997) qui coïncide avec la crise de l'État providence (Rosanvallon 1981, 1995), va laisser place dans les sciences régionales à un nouveau regard qui valorise les territoires locaux comme moteur du développement des régions (Jambes 2000). Ce nouveau regard qui préconise le développe-

ment territorial, amène les sciences régionales sur le terrain de la gouvernance. En effet, l'approche régionale par les territoires considère que la capacité des milieux locaux à produire du développement dépend de la densité des relations « *institutional thickness* » pour reprendre l'expression bien connue d'Amin et Thrift (1995). Une essentielle contribution des acteurs locaux dont la provenance est multiple : citoyen engagé, société civile, corporations privées, institutions publiques (Le Galès 1998). Les chercheurs ont ainsi déplacé leur regard vers des formes de collaboration et de partenariat qui débordent les frontières entre le public et le privé. Le vocable de la gouvernance a servi à plusieurs chercheurs (Helmsing 2007; Carrier et Jean 2000; Simard et Mercier 2005; Gagnon 1999; Jeannier 2006) pour rendre compte de ces collaborations.

Dans cette perspective, la gouvernance territoriale désigne bien entendu l'élaboration des politiques publiques locales et la mise en œuvre des projets en découlant, mais encore et peut-être surtout, la capacité des différents agents locaux en cause d'avoir une influence réelle sur ce même processus de développement. Comme Rhodes (1986) le remarque, ce processus peut s'inscrire dans une démarche ponctuelle - un projet spécial conclu pour une occasion particulière – ou encore répondre à une volonté d'opérer une action à long terme, en regroupant un ensemble d'acteurs ayant des intérêts de développement convergent. Comme l'exprime Kooiman (1993), ces pratiques sont généralement porteuses d'innovations sociales au sens où Taylor (1970) le définit dans sa plus large acception : des pratiques sociales novatrices répondant à des besoins sociaux nouveaux. À cet égard, le texte de Guillemot, Plante et Boisjoly illustre à travers une rare étude de cas portant sur la gouvernance insulaire, comment le territoire « *reflète la capacité des acteurs à mettre en valeur les ressources locales, en exploitant leurs dimensions historiques, naturelles, économiques et sociales* ».

Quelle soit ponctuelle ou permanente, la gouvernance locale sous-tend par ailleurs deux dynamiques théoriquement antinomiques, mais empiriquement hybrides. Elle implique tantôt un processus consultatif, nous pensons ici au paradigme du « *rational comprehensive planning* » incarné par Faludi (1996, c1973), un modèle de planification prétendument concertée, mais qui dans les faits résulte essentiellement d'une entreprise de persuasion sociale, menée par certains acteurs en fonction de leur intérêt personnel ou corporatiste; une dynamique sociale du reste brillamment illustrée par Mercur Olson (1973) dans sa célèbre *logique de l'action collective*. D'un point de vue épistémique, cette approche est à maints égards différente du discours actuellement prépondérant du « *collaborative planning* » (Healey 2006) proposant une planification qui résulte d'une réelle et sincère volonté de médiation entre la société civile et l'État. « *En effet, il ne s'agit pas seulement de demander leur avis aux acteurs locaux mais bien plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique* » (Leloup, Moyart et Pecqueur 2005: 331). Le texte de Joyal et El-Batal sur la gouvernance rurale vue à travers la mise en œuvre de la politique nationale de la ruralité, nous donne un bel exemple empirique de l'appropriation par la société civile de politique publique émanant de l'État central. Toutefois, il faut prendre garde à l'idéalisation d'un tel processus. Comme le fait valoir de manière

éloquente Marc-Urbain Proulx, dans le texte qu'il propose dans la présente édition:

« des contraintes institutionnelles limitent l'appropriation au sein des territoires qui structurent l'espace (...) notamment la diversité des multiples découpages, les moyens réels accessibles, la fragmentation des fonctions, l'essoufflement démocratique et les difficultés de la planification territoriale globale. Il nous faut alors relativiser le potentiel réel d'appropriation collective de responsabilités publiques territoriales et conclure en ouvrant la voie vers des solutions opérationnelles.»

La gouvernance des territoires (Carrier et Côté 2000) ou encore la gouvernance territoriale (Pasquier, Simoulin et Weisbein 2007; Guesnier 2005) devient plus que jamais un objet prisé par les chercheurs du développement régional, d'autant plus que les grandes politiques publiques (québécoises) en matière de régionalisation appellent plus que jamais la participation citoyenne et confèrent à l'État un rôle d'accompagnateur (Morin 2006). Pour Leloup, Moyart et Pecqueur (2005: 322),

« la question de la gouvernance territoriale renvoie ainsi tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. Y sont mises en valeur les vertus d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux.»

Par le texte qu'ils nous proposent, Simard et Leclerc ancrent cette grille de lecture dans l'historicité québécoise du développement local, en opérant un bilan inédit de la première décennie d'existence des Centres locaux de développement (1998-2008).

La gouvernance territoriale : l'indispensable présence de l'acteur

Fortement influencée par une tradition d'abord durkheimienne, puis marxiste et aujourd'hui écologiste, l'analyse du développement s'était jusqu'ici, principalement inscrite dans une approche macro du social qui ne tenait pas suffisamment compte de l'adéquation entre le leadership individuel et le leadership de structure au sein d'une même communauté. Les sciences régionales présentent souvent le processus de développement des collectivités de manière anonyme et abstraite, reléguant la fonction politique du porteur d'un projet à une dimension presque folklorique et au demeurant négligeable. Fort heureusement, une nouvelle génération de chercheurs dont Leroux (2006: 83) apporte :

« un éclairage sur le contenu stratégique de la gouvernance territoriale et sur les jeux de négociation qui se déroule en son sein. En effet, dans tout projet de développement territorial, les acteurs publics, privés ou sociaux sont confrontés à des situations conflictuelles (...) La gouvernance territoriale dépend alors largement de la nature des conflits en jeu (...) et de la capacité des acteurs à déboucher par la négociation sur des compromis acceptables ».

Non seulement l'acteur, qu'il soit individu, entreprise ou association, est-il encore l'enfant pauvre des études sur le développement, mais, notre discours scientifique s'obstine encore trop souvent à concevoir le (vrai) développement comme un processus qui s'opère en dehors de l'État central, de son appareil et de ses représentants politiques, y compris à l'échelon municipal.

Il y a dans cette recherche de neutralité axiologique, une abusive simplification du réel qui place l'action au-dessus des contingences de la vie quotidienne, comme si la mise en œuvre d'un projet pouvait faire abstraction des conflits, des questions d'éthique, des zones d'incertitude, de la complexité des relations interpersonnelles, de la lourdeur des structures, de la recherche du pouvoir. En définitive, il y a parfois un modèle d'explication scientifique qui fait passer le système avant l'homme, et qui ne rend pas justice à l'importante question de l'engagement personnel et de son incidence dans le management du développement social. En outre, la littérature reste souvent muette sur une question qui découle de l'analyse d'un processus de développement social : « qui possède le pouvoir et l'autorité dans la communauté pour décider et implanter des décisions importantes concernant le développement socio-économique? ». Voilà ce à quoi tentent de répondre Jean et Bisson dans une étude de cas portant sur la «gouvernance partenariale» au sein des communautés rurales.

Cette perspective centrée sur une revalorisation du rôle de l'acteur anime le texte de Chouinard, Plante et Martin. Les auteurs présentent deux processus de recherche participative menés dans deux communautés côtières néo-brunswickoises aux prises avec les effets des changements climatiques. Ils montrent à la fois les limites de la gouvernance municipale traditionnelle face au défi climatique et comment l'entrée en scène de nouveaux acteurs, les chercheurs-intervenants, a permis d'animer un processus de gouvernance communautaire et d'infléchir la réponse aux turbulences environnementales.

La perspective centrée sur l'acteur conduit également à revoir la compréhension du territoire qui anime la gouvernance territoriale. Le texte de Chiasson, Andrew et Leclerc, à partir de deux cas de gouvernance de territoires forestiers, montre que l'approche qui domine le *paradigme territorial* a tendance à banaliser la place et le poids des acteurs inscrits dans des logiques sectorielles. L'analyse de ces deux cas montre l'omniprésence des dynamiques sectorielles dans la construction d'une gouvernance territoriale. Le texte de Guay et Martin s'inscrit aussi dans une volonté d'enrichir notre compréhension de la relation entre acteur et territoire. Leur examen des pratiques autochtones permet en effet d'apprécier la relation complexe qu'entretiennent ces derniers avec le territoire. Si le territoire est pour les autochtones un espace de souveraineté, comme dans le cas des revendications

territoriales, il est en même temps une *matrice*, c'est-à-dire un espace symbolique et sans matérialité qui unit l'acteur autochtone à sa communauté. Une compréhension accomplie de la gouvernance autochtone doit prendre en compte la relation entre ces deux conceptions du territoire autochtone.

Le développement territorial sous-tend un ensemble de transformations sociales pris en charge plus ou moins directement par les pouvoirs publics. Ce faisant, le développement régional se présente comme un ensemble complexe de projets de société portés par des mouvements sociaux certes, incarnés par des leaders, mais également institutionnalisés dans des organisations mises sur pied par la puissance publique. Conséquemment, la gouvernance territoriale peut aussi se définir comme le résultat des interactions qui se produisent au sein d'un écosystème d'acteurs et d'organisations qui oeuvrent au sein d'un même territoire. À l'instar de Stoker (1998) et de Saint-Martin (2002: 87), ils nous est ici permis de postuler que la gouvernance du territoire fait interagir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère gouvernementale. Fondamentalement, le développement du « système-territoire » se pense ici sous l'angle de l'actionnalisme (Touraine 1984).

La gouvernance territoriale : l'indispensable décentralisation

La gouvernance territoriale peine à s'imposer dans les pratiques de l'administration publique (en outre québécoise). Et pour cause. À prime abord, vouloir décentraliser une politique publique, c'est vouloir décentraliser la *respublica*, c'est-à-dire *la chose publique*. En un certain sens, c'est vouloir subtiliser *quelque chose* au *public*, une *chose* qui par définition appartient à la collectivité sociale, voir nationale, pour le remettre entre les mains d'une collectivité régionale. Il s'agit en soi d'un projet révolutionnaire, parce qu'il remet en cause un ordre politique établi au fil des siècles. De fait, l'idée de la décentralisation va à contresens historique de la conception classique de l'État-nation, parce que cette dernière s'est lentement construite aux dépens des pouvoirs régionaux et des villes-républiques (Gaudin 2002: 28). Comme le rappelle Courtemanche (2006: 62) se sont paradoxalement les mouvements sociaux les plus progressistes qui se sont systématiquement opposés au concept de décentralisation :

« marxistes, ils croyaient au centralisme démocratique et à la planification globale. Ils croyaient que, puisque tous les êtres humains sont égaux, tous leurs désirs sont semblables. Socialistes, ils croyaient aux principes jacobins qui ne sont pas très loin de la méfiance des marxistes à l'égard des diversités, souvent synonymes d'inégalité ».

Or, comme l'a déjà démontré Elander (2002), la gouvernance territoriale – et son corollaire métropolitain, la gouvernance urbaine – présuppose *de facto* un mouvement de décentralisation des politiques publiques.

Politologues, sociologues, et juristes ont défini à plus soif la décentralisation. L'objectif de cet article n'est pas d'en faire une recension exhaustive, mais plutôt d'attirer l'attention du lecteur sur la fonction subversive de l'idéologie de la décentralisation politique. En effet, abordée dans une perspective de gouvernance territoriale, la question de la décentralisation – qui d'ailleurs s'inscrit dans le paradigme de la subsidiarité – postule la recherche d'une meilleure efficacité administrative, en rapprochant le pouvoir de décision près du lieu de l'action. Ainsi, la décentralisation a comme base constitutive de son discours une opposition systémique à l'État dans sa dimension totalitaire. La décentralisation repose sur un apprentissage de la manière de vivre ensemble et un processus de socialisation politique qui valorise les approches horizontales du territoire, plutôt que les approches sectorielles et la logique des filières de l'État (Teisserenc, 1994). À cet égard, Robitaille et Régimbald nous offrent une remarquable étude de cas portant sur la « gouvernance éducative » et le peu de pouvoirs accordés aux régions dans la gestion de l'offre de formation nécessaires pour répondre aux besoins de développement économique, social et culturel de leur territoire.

Ainsi, la logique de gouvernance territoriale postule une démocratie participative dont les promoteurs voient un antidote au prétendu déficit démocratique qui sévit en Occident (Bruckner 1992). Fung et Wright (2003:1) voient dans le renforcement de la gouvernance participative de nombreuses vertus civiques:

« [the] mechanism of political representation seems ineffective in accomplishing the central ideals of democratic politics : facilitating active political involvement of the citizenry, forging political consensus through dialogue, devising and implement public policies that ground a productive economy and healthy society , and more radical egalitarian version of the democratic ideal, assuring that all citizens benefit from the nation's wealth ».

Cette vision athénienne de la démocratie s'oppose frontalement à la logique centralisatrice de l'État-nation. Essentiellement parce que cette dernière renvoie à une autre culture démocratique, celle-là représentative, dont l'un des grands fondements est l'imputabilité, originaire du concept anglais d'*accountability*. Depuis la révolution américaine, incarnée par le slogan *No taxation without representation*, la question est universellement la même: devant qui répond-t-on de la gestion que l'on fait des deniers publics? On ne peut conceptualiser plus avant la question de la décentralisation en faisant l'économie d'une réflexion sur les modes de régulation politique d'une gouvernance locale intégrant les fonctions d'imputabilité.

Non seulement, le rapport au territoire, comme espace de vie économique, se référerait-il prioritairement, dans la foulée de la Deuxième guerre mondiale, à l'espace national, mais encore, la région accusait-elle une perception péjorative comme potentialité de développement économique. Le local était associé, dans l'imaginaire collectif des décideurs publics, à un monde dépassé, en retard sur la modernité administrative et source de résistance aux changements sociaux (Dumont 1966). Deux expressions retentissantes d'une planification étatique

centralisée se concevant indépendamment du phénomène régional ont retenu l'attention de nombreux chercheurs. D'une part, l'aventure du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (1963-1966), qui petit à petit laissa aux agents de développement dépêchés par Québec le soin de rappeler aux habitants de la Gaspésie - qu'ils étaient pourtant sensé consulter - comment ils devaient penser leur avenir; et d'autre part, le célèbre Rapport Higgins, Martin, Reynaud (1971) qui reléguait sans discussion les régions du Québec au simple et passif rôle de pôles satellisés en marge du grand Montréal métropolitain. Il faudra du reste attendre l'émergence du mouvement « Économie et Humanisme », incarné par le Père Louis-Joseph Lebre et l'économiste François Perroux, pour renouveler la légitimité du territoire régional comme lieu d'action économique.

Ainsi donc, la dynamique de la décentralisation implique le dépassement de la négation du local dans le modèle de développement économique keynésien. La montée du discours sur la décentralisation repose sur le double postulat que le développement local devient plus important dans le nouvel environnement économique que dans l'ancien (Jacobs 1969) et que le local dont il est maintenant question s'est renouvelé du point de vue de l'originalité et de la vitalité des liens sociaux qui le structurent (Lévesque 1999). À cet égard, mentionnons également que dans sa dimension opératoire, la décentralisation se caractérise souvent par une valorisation de l'a priori social de l'activité économique - économie sociale. L'économiste Hirschman (1958) a démontré clairement que la logique du développement échappe souvent à l'analyse économique conventionnelle en soulignant l'importance des effets de liaison, ces mécanismes sociaux générateurs et mobilisateurs d'énergie, de capital et d'esprit d'entreprise pour expliquer la croissance. De façon plus récente, les théoriciens de l'« économie de proximité » vont également chercher à intégrer les effets du territoire dans les modèles d'analyse économique et économétrique. Ce faisant ces économistes ont au moins le mérite de dépasser la perspective classique de l'économie spatiale qui ne considérait l'espace qu'en terme de distance pour y intégrer d'autres variables *non-marchandes* donnant plus d'épaisseur au territoire comme espace économique (Ponsard 1988). En bref, l'idéologie de la décentralisation répond à une révolution conceptuelle du local comme lieu de planification et de régulation de l'action socio-économique.

La décentralisation suppose aussi que l'espace national soit composé de sous-ensembles d'appartenance identitaire et territoriale définis en fonction d'un certain nombre d'indicateurs que la géographie sociale a contribué à développer (géomorphologie, densité de la population, histoire locale, etc.). Elle s'inscrit dans un processus politique animé par une vision pluraliste de la société. Alors que l'État-nation se pense comme un *phénomène social total*, irréductible à la simple addition de ses constituantes, dont l'intégrité territoriale et l'autorité ne sont pas négociables. Le célèbre manifeste de l'abbé Sieyès (1748-1836) résume bien cette conception. Pour ce dernier « *la nation existe avant tout, elle est à l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même* ». Penser la gouvernance territoriale, c'est aussi se demander jusqu'où pousser l'autonomie politique et fiscale d'une région sans pour autant briser l'esprit national. À cet égard, la question de la gouvernance territoriale est au cœur de l'actuelle mutation de la conception de l'État-nation.

La gouvernance territoriale : l'incontournable enjeu idéologique

Il fut un temps, pas si lointain, où le développement régional était dans une période de légitimation scientifique. À cette époque, prétendre que le développement territorial relevait ne serait-ce que partiellement de l'idéologie était perçue comme une négation de la capacité d'atteindre une neutralité axiologique, par ailleurs si indispensable pour assurer la crédibilité d'un discours scientifique encore jeune.

À moins de faire preuve d'aveuglement volontaire, difficile de ne pas admettre la nature « nihiliste » du développement territorial et des pratiques de gouvernance qu'il appelle. Car en effet, dans son acception nietzschéenne, le nihilisme ne signifie pas ne croire en rien. Les valeurs transcendantes dont Nietzsche annonce la fin sont inventées par l'homme pour donner sens à sa vie sociale, pour le consoler de ses imperfections et de ses limites, bref pour la réfuter, autrement dit pour la nier, telle qu'elle est, au nom de ce qu'elle devrait être, au nom d'un idéal politique. La gouvernance locale telle que nous l'avons précédemment définie s'inscrit indiscutablement dans une tentative d'infléchir les forces du marché, les dynamiques démographiques, l'isolement géographique et les logiques politiques. Comme l'a fait remarquer Bob Jessop (1998), le concept de gouvernance trouve sa genèse dans un effort de penser des formes de coordination de l'action collective alternative aux lois du marché et à la hiérarchie politique conventionnelle. Ce faisant, la gouvernance territoriale revêt aussi un enjeu idéologique en outre repris par les tenants du *paradigme du post-développement* et plus récemment encore récupéré par ces trois grandes organisations internationales que sont la Banque mondiale (BM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Daniel Tremblay consacre un intéressant chapitre à cette question.

La gouvernance territoriale : au-delà de la *bonne gouvernance*

La présente recension des écrits nous permet de constater à quel point la gouvernance territoriale est un concept scientifique qui a le vent dans les voiles. À vrai dire, il y a probablement eut au cours des cinq dernières années, davantage de livres et d'articles consacrés à ce sujet, qu'il n'y en a eu au cours du dernier quart de siècle. Conséquemment, la manière d'aborder la gouvernance territoriale est éclatée et sa définition n'est pas univoque. Pour ajouter à cet incompressible flou épistémique, les pratiques auxquelles se réfère la gouvernance territoriale s'inscrivent dans des champs d'actions hétérogènes. Cependant, il nous faut reconnaître que cet objet d'étude, avec ses forces et ses faiblesses théoriques, s'est graduellement imposé dans le secteur des sciences régionales, tant au Québec que dans l'ensemble du Canada.

La gouvernance territoriale, comme sous-champ des *regional studies*, souffrira encore longtemps de l'utilisation tout azimut, de ce « mot-valise » pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Gaudin (2002), qu'est la gouvernance. À ce chapitre, nos efforts de conceptualisation pour distinguer la (bonne) gouvernance - telle que définit par Stiglitz (2002) - de la gouvernance territoriale restent à poursuivre. La gouvernance territoriale n'est pas qu'une simple modalité de management du social. Les origines contemporaines de l'expression gouvernance portent une charge symbolique dont l'éthique est diamétralement opposée aux valeurs sociales sur lesquelles repose la gouvernance territoriale. À cet égard, Hermet et Kazancigil (2005: 8) rappellent que : « *la bonne gouvernance commande de gérer les affaires publiques comme si leur traitement ne devait pas différer sensiblement de celui des affaires privées. En simplifiant, elle vise dans l'absolu à abolir la distinction public/privé (...)* ». Sans nier la nécessité d'une saine et imputable gestion des affaires, la gouvernance territoriale a une finalité publique en ne laissant pas au marché le soin d'être le seul mode de régulation du social; en faisant de l'État ni un adversaire, ni un pourvoyeur, mais plutôt un partenaire du développement des collectivités locales; en réhabilitant le local comme lieu de l'action économique; et en valorisant l'action civique comme source de changement social.

La gouvernance territoriale à l'épreuve des faits

À travers différentes méthodologies inhérentes aux sciences sociales (étude de cas, entrevue, observation participante, analyse de contenu, historiographie), ce numéro spécial de la *Revue canadienne des sciences régionales* a pour objectif d'enrichir la compréhension que nous avons de la gouvernance territoriale en mettant celle-ci à l'épreuve des faits sociaux et de l'analyse scientifique qui en découle. Le choix éditorial des directeurs de ce numéro spécial est donc on ne peut plus clair : nous avons fait le parti pris de l'empirie sociale, sans pour autant ne rien sacrifier aux efforts de conceptualisation. C'est ainsi que les dix textes qui composent ce numéro sont regroupés sous l'égide des trois grandes dimensions de la gouvernance territoriale définies dans le cadre de la présente introduction. Une première série de textes aborde la question de la présence multiforme de l'acteur dans une dynamique de gouvernance territoriale. Une deuxième série de textes traite de l'indispensable mouvement de décentralisation que sous-tend la gouvernance territoriale. Enfin, deux derniers textes décrivent différentes trajectoires idéologiques qui participent à la définition de la gouvernance territoriale.

Nous tenons dans un dernier temps à exprimer notre sincère considération à madame Nathalie Proulx, professionnelle de recherche au CRDT, pour son soutien indéfectible et sa contribution remarquable dans l'élaboration du présent numéro.

Références bibliographiques

- Chaskin, R. J. 2003. « Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems ». *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly*, 32: 161-189.
- Amin, A. et N. Thrift. 1995. « Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy », dans P. Healy (dir.). *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester: John Wiley, 91-110.
- Andrew, C. et M. Goldsmith. 1998. « From Local Government to Local Governance and Beyond ? » *International Political Science Review*, 19: 101-117.
- Bruckner, P. 1992. *La mélancolie démocratique. Comment vivre sans ennemis ?* Paris : Seuil.
- Carrier, M. et B. Jean. 2000. « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales », dans M. Carrier et S. Côté (dir.). *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 41-64.
- Carrier, M. et S. Côté. 2000. *Gouvernance et territoires ruraux*. Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Courtemanche, G. 2006. « Décentraliser pour démocratiser, mais aussi pour mieux vivre », dans *Pour une décentralisation démocratique. Ouvrage collectif et plaidoyer de Solidarité rurale du Québec*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Duchastel, J. 2004. « Du gouvernement à la gouvernance », dans R. Canet et J. Duchastel (dir.). *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* Montréal : Athéna Éditions, 17-47.
- Dumont, F. 1966. *Le pouvoir dans la société canadienne-française*. Québec : Les presses de l'Université Laval.
- Elander, I. 2002. « Partenariats et gouvernance urbaine ». *Revue internationale des sciences sociales*, 2 : 215-230.
- Emmanuel, J., dit l'abbé Sieyès. 1982, c1789. *Qu'est-ce que le tiers état?* Paris : PUF, 67.
- Faludi, A. 1996, c1973. *Planning Theory*. Oxford, U.K.: Pergamon Press.
- Fung, A. et O. Wright. 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. London, New-York: Verso.
- Gagnon, C. 1999. « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier? ». *Économie et Solidarités*, 30 : 94-111.
- Gaudin, J.P. 2002. *Pourquoi la gouvernance?* Paris : Presse de Sciences Po.
- Healey, P. 2006. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragment Societies*. New-York: Palgrave Macmillan.
- Helmsing, A.H.J. 2001. « Externalities, Learning and Governance : New Perspectives on Local Economic Development ». *Development and Change*, 32: 277-308.
- Hermet, G., A. Kazancigil et J.F. Prud'homme. 2005. *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris : Éditions Karthala.

- Hirschman, A. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Jacobs, J. 1969. *The Economy of Cities*. New-York : Random House.
- Jambes, J.P. 2000. « Territoire en questions : doutes et réponses de la géographie », dans D. Pagès et N. Pélissier (dir.). *Territoires sous influence*. Paris : L'Harmattan, 45-58.
- Jean, B. 1989. « Le développement régional à l'heure du développement local : le temps des incertitudes ». *Revue canadienne des sciences régionales*, 12 : 9-24.
- _____. « Présentation. Le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec ». *Recherches sociographiques*, 47 : 465-474.
- Jeannier, F. 2006. « La régénération des quartiers industriels sinistrés : le rôle des sociétés locales de développement à Glasgow ». *Géocarrefour*, 81 : 127-134.
- Jessop, B. 1998. « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique ». *Revue internationale des sciences sociales*, 155 : 31-49.
- Jouve, B. 2004. « Introduction : Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique », dans B. Jouve et P. Booth (dir.). *Démocraties métropolitaines*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1-18.
- Juillet, L. et C. Andrew. 1999. « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa ». *Économie et Solidarités*, 30 : 75-93.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London : Sage.
- Lafontaine, D. et B. Jean 2005. « Présentation », dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.). *Territoires et fonction. Tome 1 Des politiques aux théories : les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*. Rimouski : Éditions du GRIDEQ, Éditions du CRDT.
- Le Galès, P. 1998. « Régulation, gouvernance et territoire », dans J. Commaille et B. Jobert (dir.). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : LGDJ.
- _____. 2004. « À chaque ville sa gouvernance ». *Sciences humaines*, 44 : 34-40.
- Leloup, F., L. Moyart et B. Pecqueur. 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? ». *Géographie, économie, société*, 4 : 321-332.
- Leroux, I. 2006. « Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique ». *Négociations*, 2 : 83-98.
- Lévesque, B. 1999. « Développement local et économie sociale : éléments incontournables du nouvel environnement ». *Économie et Solidarités*, 30 : 111-126.
- Morin, R. 2006. *La régionalisation au Québec. Les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux (1960-2006)*. Laval : Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Olson, M. 1987. *Logique de l'action collective*. Paris : PUF.
- Osmont, A. 1998. « La 'Gouvernance' : concept mou, politique ferme ». *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81 : 19-26.

- Paiement, G. 2006. « Les deux faces de la gouvernance ». *Relations*, 706 (février) : 9-10.
- Pal, L. 2001. *Beyond Policy Analysis : Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough : Nelson Thompson Learning.
- Paquet, G. 2001. « La gouvernance comme manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », dans L. Cardinal et C. Andrew (dir.). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 9-41.
- Ponsard, C. 1988. *Analyse économique spatiale*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Rhodes, R.A.W. 1986. «Power Dependence. Theories of Central-Local Relations. A Critical Reassessment», dans M. Goldsmith (dir.). *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower, 1-33.
- Rosanvallon, P. 1981. *La crise de l'État providence*. Paris : Seuil.
- _____. 1995. *La nouvelle question sociale*. Paris : Seuil.
- Saint-Martin, D. 2005. « La gouvernance comme conception de l'État de la troisième voie dans les pays anglo-saxons », dans G. Hermet, A. Kazancigil et J.F. Prud'homme (dir.). *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris : Éditions Karthala.
- Simard, M. et G. Mercier. 2005. « Développement territorial et gouvernance au Québec. L'approche par domaines géographiques », dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.). *Territoires et fonction. Tome 1 Des politiques aux théories : les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*. Rimouski : Éditions du GRIDEQ, Éditions du CRDT, 111-130.
- Stiglitz, J.E. 2002. *La grande désillusion*. Paris : Fayard.
- Stoker, G. 1998. « Governance as a theory: five propositions ». *International Social Science Journal*, mars : 17-28.
- Stone, C.N. 1989. *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas: Lawrence, University Press of Kansas.
- Taylor, J. B. 1970. « Introducing Social Innovation ». *Journal of Applied Behavioral Science*, 6 : 69-77.
- Teisserenc, P. 1994. *Les politiques de développement local, approche sociologique*. Paris : Économica, collection Collectivités territoriales.
- Touraine, A. 1984. *Le retour de l'acteur*. Paris : Fayard.
- Williamson, O.E. 1979. « Transaction-Cost Economics. The Governance of Contractual Relations » *Journal of Law and Economics*, 233-261.

Bibliographie sélective

- Chaskin, R. J. 2005. « Democracy And Bureaucracy in a Community Planning Process ». *Journal of Planning Education and Research*, 24 : 408-419.
- _____. 2003. «Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems». *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly*, 32 : 161-189.
- _____. 2001. « Building Community Capacity: A Definitional Framework and

- Case Studies from a Comprehensive Community Initiative ». *Urban Affairs Review*, 36 : 291-323.
- _____. 1998. « Neighborhood as a Unit of Planning and Action: A Heuristic Approach ». *Journal of Planning Literature*, 13 : 11-30.
- Chaskin, R. J. et S. Garg 1997. « The Issue of Governance in Neighborhood-Based Initiatives ». *Urban Affairs Review*, 32 : 631-661.
- Fontan, J.M, P. Hamel, R.Morin et E. Shragge. 2006. « Le développement local dans une contexte métropolitain : la démocratie en quête d'un nouveau modèle ». *Politiques et Sociétés*, 25 : 99-127.
- Glaser, M.A., K.G. Denhardt et J.W. Grubbs. 1997. « Local Government-Sponsored Community Development: Exploring Relationships between Perceptions of Empowerment and Community Impact ». *The American Review of Public Administration*, 27 : 76-94.
- Glaser, M.A., M.D. Soskin et M. Smith. 1996. « Local Government-Supported Community Development: Community Priorities and Issues of Autonomy ». *Urban Affairs Review*, 31 : 778-798.
- Khakee, A. 2005. « Transformation of Some Aspects of the Local Mode of Regulation in Sweden ». *Planning Theory*, 4 : 67-86.
- Leblanc, M.F. 2006. *Des communautés plus ou moins civiques : le capital social et la gouvernance métropolitaine au Canada et aux États-Unis*. Québec : Presses de l'Université Laval, collection Management public et gouvernance.
- Magnusson, W. 2005. « Protecting the Right of local Self-Government ». *Canadian Journal of political Science*, 34 : 897-922.
- Mcguire, M. 2000. « Collaborative Policy Making and Administration: The Operational Demands of Local Economic Development ». *Economic Development Quarterly*, 14 : 278-293.
- Moulaert, F. et J. Nussbaumer 2005. « The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy ». *European Urban And Regional Studies*, 12 : 45-645.
- Norton, R. K. 2005. « Local Commitment to State-Mandated Planning in Coastal North Carolina ». *Journal Of Planning Education And Research*, 25 : 149-171.
- Offner, J.M. 2007. « Services publics, territoires et gouvernance locale ». *Cahier français*, 339 : 32-37.
- Proulx, M.-U. 2004. « Les ressorts de la régulation territoriale : essai ». *Lien social et politiques : Le territoire, instrument providentiel de l'État social*, 52 : 151-159.
- Reese, L.A. 1994. « The Role of Counties in Local Economic Development ». *Economic Development Quarterly*, 8 : 28-42.
- _____. 1993. « Local Economic Development Practices Across the Northern Border ». *Urban Affairs Quarterly*, 28 : 571-592.
- _____. 1993. « Decision Rules in Local Economic Development ». *Urban Affairs Quarterly*, 28 : 501-513.
- Reese, L.A. et R.A. Rosenfeld. 2004. « Local Economic Development in the United States and Canada: Institutionalizing Policy Approaches ». *American Review of Public Administration*, 34 : 277-292.

- Reese, L.A. et D. Fasenfest. 2003. « Planning for Development: An Assessment of the Economic Development District Planning Process ». *Economic Development Quarterly*, 17 : 264-279.
- Reese, L.A. et R.A. Rosenfeld. 2001. « What is the Question to Which the Answer is: Local Civic Culture? ». *Economic Development Quarterly*, 15 : 323-326.
- Sanyal, P. 2006. « Capacity Building Through Partnership: Intermediary Nongovernmental Organizations as Local and Global Actors ». *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly*, 35 : 66-82.
- Selsky, J. W. 1991. « Lessons in Community Development: An Activist Approach to Stimulating Interorganizational Collaboration ». *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27 : 91-115.
- Selsky, J. W. et B. Parker. 2005. « Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice ». *Journal of Management*, 31 : 849-873.
- Shaffer, R., S. Deller et D. Marcouiller. 2006. « Rethinking Community Economic Development ». *Economic Development Quarterly*, 20 : 59-74.
- Thomas, J.V. 2006. « Dividing Lines and Bottom Lines: The Forces Shaping Local Development Patterns ». *Journal of Planning Education and Research*, 25 : 275-293.
- Visser, J.A. 2004. « Voluntary Regional Councils and the New Regionalism: Effective Governance in the Smaller Metropolis ». *Journal of Planning Education and Research*, 24 : 51-63.
- _____. 2002. « Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations ». *The American Review of Public Administration*, 32 : 40-65.
- Wrigley, W.N. et W.C. Lewis 2002. « Community Economic Development in Utah ». *Economic Development Quarterly*, 16 : 273-285.

