

Les Universités et la gouvernance: l'apport des théories politiques et des groupes d'intérêt dans le cadre de la gouvernance de l'éducation au Québec

Marjolaine St-Pierre, Ph.D.
Professeure en gestion de l'éducation
Directrice de l'unité de programmes de second cycle
du Département d'éducation et de pédagogie
Faculté des Sciences de l'éducation
Université du Québec à Montréal
St-Pierre.marjolaine@uqam.ca
<http://www.er.uqam.ca/nobel/r35175/>

Mots-clés : partenariat, pouvoir, politique, groupes d'intérêt.

Introduction

Traiter de gouvernance universitaire permet d'ouvrir une réflexion portant sur ce processus managérial et les fondements politiques en place. En effet, selon Gilbert (2003) et Lessard (2006), le principe de gouvernance « traduit l'élargissement du cercle décisionnel à d'autres acteurs, secteurs ou organisations et puise sa légitimité principalement à deux sources : la démocratie libérale (néo-libéralisme) et la démocratie participative. Ainsi trois conceptions de la science politique permettent d'appuyer ces fondements, soient : la conception relationnelle, la conception dynamique et la conception institutionnelle. Le processus de gouvernance interpelle fortement la conception relationnelle, car celle-ci traite d'une certaine catégorie de relations humaines qui diffèrent des relations familiales et culturelles. Ce sont les relations basées sur la conciliation entre individus, leurs rapports sociétaux. En second lieu, il est lié à la conception dynamique de la science politique, car il aborde la notion de pouvoir en tant que processus d'action dans le cadre de la science du pouvoir qui étudie les conditions, les forces qui le créent, le dirigent et l'utilisent. Finalement, il ne peut ignorer la conception institutionnelle, car l'État devient l'institution des institutions i.e. l'organisme suprême à titre d'expression du savoir et du vouloir humains.

Au titre institutionnel, l'État québécois, à l'instar de plusieurs pays dont l'Angleterre (2008)¹, tente de promouvoir une nouvelle gouvernance, qualifié de réingénierie de l'État québécois (CSN 2004)². Cette volonté gouvernementale s'appuie sur plusieurs législations liées à de nombreux secteurs gouvernementaux dont celui de l'éducation, à titre d'exemple. Ainsi depuis plusieurs décennies, le système éducatif a été classifié par législation en deux secteurs; le secteur public par la Loi sur l'instruction publique et le secteur privé par la Loi sur l'enseignement privé.

Au titre du processus d'action, plusieurs lois québécoises ont été adoptées afin d'articuler cette position gouvernementale. Ainsi la Loi de l'administration publique (2000) remet le concept d'imputabilité à tous les ministères québécois. Le Ministère de l'éducation, par la Loi sur l'instruction publique (Loi 124) modifié en 2002 est aussi interpellé ainsi que les

1 Clair, M. (2008) La qualité dans le secteur public et dans le secteur privé. Dans *Le Point en administration de la santé et des services sociaux*. Vol. 4, no. 3 Automne 2008. P.11-13.

2 CSN, Mémoire de la CSN sur le projet de loi 61 : Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec. <http://www.csn.qc.ca/Memoires/mem-PPP-10-2004.html>

organismes d'éducation en relevant. Finalement, inscrit dans le cadre du *Plan de modernisation 2004-2007(CSN 2004)*³ ayant pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et l'amélioration des services aux citoyennes et aux citoyens Gouvernement du Québec⁴ et qui propose une reconfiguration du modèle de gouvernance québécois et plus particulièrement de l'État et poursuivant cette approche axée sur le concept de décentralisation administrative, d'efficacité économique et d'imputabilité professionnelle, le gouvernement québécois a dévoilé en 2004 le projet de loi no 61 *la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé* au Québec suivi d'une vaste consultation générale.

Au titre relationnel, ce contexte de décentralisation conduit inévitablement les organisations éducatives publiques, les universités en tête, à recourir à un mode de gestion partenariale afin d'arrimer les prescriptions politiques à la réalisation de leurs objectifs organisationnels. Ces partenariats s'instaurent donc entre l'État et les acteurs scolaires, dont les universités démontrant ainsi l'importance d'une démarche organisationnelle basée sur une approche politique où les actions de concertation et de partenariat appellent inévitablement à la défense d'intérêts privés ou publics, collectifs ou individuels.

Appuyant ces conceptions, plusieurs théories politiques apportent des outils de compréhension de l'action de l'État et des acteurs sociaux qualifiés de partenaires. La gouvernance est donc soumise à une certaine idéologie, une certaine structure et une certaine dynamique selon la théorie politique priorisée.

Afin de saisir la complexité du processus de gouvernance, il apparaît donc intéressant d'aborder brièvement le concept de politique; de traiter des diverses théories politiques au sein desquelles peut s'inscrire l'activité des partenaires -gouvernementaux et privés; d'énoncer les types d'influence des groupes visant la défense d'intérêts privés ou publics, individuels ou collectifs, afin d'identifier i) certaines forces en présence ii) le type d'action en cours et de ce fait iii) les théories relatives aux groupes en présence que nous qualifions de groupes d'intérêts (St-Pierre, 1998).

Le concept de pouvoir et la gouvernance

L'étude du processus de gouvernance permet d'étudier le pouvoir sous l'angle politique i.e. celui du rapport constant entre les partenaires et les détenteurs du pouvoir. Cette conception de rapport entre le pouvoir et la politique n'est nullement récente. Bien que définie en premier lieu par Machiavel, elle s'applique aux groupes d'intérêts et ce, malgré leur récente apparition ou acceptation sur la scène politique. D'une façon générale, le pouvoir caractérise une relation transactionnelle et il permet de faire la lecture de cette relation. Il se définit, dans un contexte de relation ou d'interaction, en tant que capacité à provoquer une réaction chez un autre acteur, réaction qu'il n'aurait pas sans l'initiative du premier acteur. Weber a formulé en 1922 la première définition du pouvoir en termes de *Puissance* [Macht] et *Domination* [Herrschaft]. La *Puissance* désigne toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté contre les résistances et peu importe sur quoi repose cette chance⁵. La *Domination* est "la capacité maximale qu'un **agent P** a d'influencer un **agent F** dans un domaine donné. Il est à la fois une capacité d'agir sur autrui et une aptitude à vaincre les

3 idem

4. Gouvernement du Québec, Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. *Briller parmi les meilleurs. Plan de modernisation 2004-2007*, mai 2004.

5. (Économie et société, t.1. chap. 1., par. 16)

résistances d'autrui (Fortin, 1983)⁶. Laswell et Kaplan (1950) nomment *pouvoir* un ensemble de relations dans lesquelles "des sanctions sévères sont prévues ou appliquées pour soutenir une politique contre l'opposition". Dahl (1968), selon une approche moderne des sciences sociales, le définit comme : "un sous ensemble de relations entre les unités sociales de telle sorte que les comportements d'une ou de plusieurs des unités (les unités dépendantes contrôlées nommées R) dépendent dans certaines circonstances du comportement des autres unités (les unités indépendantes et contrôlantes nommées C). Russell (1975) le définit comme le produit des effets désirés et classe selon la façon d'influencer un individu et le type d'organisation impliqué.

L'analyse du pouvoir peut se faire à partir de variables dépendantes ou indépendantes. "The attempt to understand a political may be conceived of as an effort to describe certain characteristics of the system: the dependant variables; and to explain why the system takes on these particular characteristics of certain other factors: the independent variables."(Encyclopedia of Social Science). Plusieurs chercheurs ont élaboré des systèmes (schèmes) pour classifier les types de relation de pouvoir (Parsons, 1963a, 1963b ; Oppenheim, 1961 ; French & Raven, 1959 ; Cartwright, 1965). Ainsi Weber (1978) classe le pouvoir en terme de pouvoir traditionnel, de pouvoir dépouillé (*naked*) et de pouvoir révolutionnaire tandis que Dahl (1968) classe le pouvoir selon la légitimité, le pouvoir de récompense et de sanction, l'amplitude du pouvoir de récompense et de sanction et, l'information.

Les théories de pouvoir s'associent à trois courants que sont la théorie de l'échange, la théorie du champ et la théorie du résultat (Fortin, 1983). La théorie de l'échange met en jeu des interactions rémunératrices (Etzioni, 1975). La théorie du résultat définit le pouvoir comme la capacité de P d'affecter par son comportement le résultat des actions de F. La théorie du champ de Lewin utilise le concept de force psychologique. C'est à l'intérieur de ce type de pouvoir que se situe la conception de French et Raven (1959). Ils décrivent cinq types de pouvoirs. La base du pouvoir différencie chacun des types bien qu'ils peuvent se regrouper selon que le pouvoir exige la présence constante ou non de l'agent qui incite le changement et détient le pouvoir. Ainsi le pouvoir coercitif et le pouvoir de récompense impliquent une dépendance de l'individu que l'on cherche à influencer et une surveillance de la part de celui qui détient le pouvoir. Contrairement aux deux précédents types, le pouvoir de référence, le pouvoir d'expert et le pouvoir légitime ne nécessitent pas de surveillance de la part du détenteur du pouvoir. Ils exigent toutefois une dépendance de la personne à influencer. Le dernier type et le plus récent, développé par Raven (1965), est le pouvoir d'information. Il dépend à la fois de la nature persuasive du contenu de la communication émise par l'agent et de la valeur intrinsèque du changement pour la personne que l'on tente d'influencer. Toute modification du comportement de la personne à influencer est la manifestation d'un exercice de pouvoir réussi et s'appelle influence.

Le concept de pouvoir implique le principe de la légitimité. La légitimité peut se définir en tant que la résultante des relations interpersonnelles suivies et favorables à l'établissement d'une hiérarchie entre les partis; on traite alors de légitimité normative (position, droits et prérogatives) et de légitimité consensuelle (la personne en position). Weber a traité de

⁶Fortin (1983) rapporte que Cartwright (1965), Dahl (1957), Emerson (1962), Etzioni (1975), French et Raven (1959); March (1955); Simon (1957); Thibault et Kelly (1959), Winter (1973), définissent le pouvoir en terme de capacité d'action quelque en soit la source. Bachrach et Baratz (1963), Bierstedt (1950), Blau (1964), Katz et Kahn (1966), Laswell et Kaplan (1950), Parsons (1963) définissent le pouvoir en terme d'aptitude à vaincre les résistances par le recours possible à la coercition.

légitimité charismatique, de légitimité légale ou rationnelle et de légitimité traditionnelle. De plus, la légitimité du pouvoir favorise la possibilité de mobilisation. La mobilisation est le processus par lequel on acquiert des ressources dans le but d'atteindre un objectif. Les conditions qui favorisent la mobilisation sont la légitimité de l'objectif, la pré-mobilisation et le consensus explicite de la légitimité de l'objectif poursuivi (qui est à la fois affectif et conceptuel). Le concept de pouvoir génère aussi celui de contre-pouvoir. Le contre-pouvoir est lié à la notion d'opposition ou de contestation organisée dans un cadre constitutionnel. Ainsi, les groupes d'intérêt personnifient ces contre-pouvoirs qui peuvent contribuer au maintien du système en place ou à la progression/suppression du système.

Ricker (1980) associe le terme *politique* au jeu spécifique d'acteurs sociaux dont l'objectif visé est la réalisation d'intérêts communs et par conséquent un comportement organisationnel particulier, car ce-dernier nécessite la notion de choix d'action : "Choisir, ce n'est pas seulement se donner des raisons ou des motifs, ni préférer, mais c'est porter sa volonté sur un objet, c'est à proprement parler agir" (Freund, 1965). Le politique serait, en somme, l'action sociale qui résulte tant des processus d'élaboration, de détermination, d'implantation et de changements de choix politiques que des orientations, des moyens structurels et de l'utilisation des ressources et des mécanismes par lesquels ces choix sont appliqués et modifiés dans l'action.

À cette notion se greffe celle de responsabilité politique. Selon J.M. Denquin, le mot *politique* peut s'employer dans le sens de la politique s'il est utilisé dans un emploi non-spécifique par exemple, les notions de gestion, de stratégie ou de jugement de valeur. Le mot politique identifié à la politique s'applique dans sa dimension de gestion. La politique signifie alors l'ensemble des objectifs définis et des moyens employés pour l'atteinte de ceux-ci. Il s'applique dans le sens du mot stratégie. Il traite alors des buts qu'un ou plusieurs individus - les acteurs politiques- attribuent à leur action. La gouvernance en constitue un exemple contemporain.

Le concept de pouvoir politique et la gouvernance

Selon son étymologie (Denquin, 1991), le pouvoir politique, omniprésent en gouvernance - est celui qui s'exerce dans l'État. Max Weber attribue deux fonctions politiques au pouvoir. La première se caractérise par la notion de choix, la seconde est la manifestation d'une volonté collective opposable aux volontés individuelles. Le pouvoir politique peut être individualisé, institutionnalisé ou personnalisé. Le pouvoir est une relation que nous devons étudier dans son sens relationnel, c'est-à-dire, selon les rapports entretenus entre ceux qui le détiennent et l'ensemble de l'environnement social où il s'exerce. L'étude de la gouvernance s'inscrit donc dans la dimension du pouvoir politique, à savoir, dans la conception dynamique de la science politique. Regroupant de nombreux auteurs (Dye, 1984; Shabanski, 1970; Simeon, 1976; Thoening et Mesy, 1989; Bellavance, 1985), Vincent Lemieux, (1995:6) définit la politique publique en tant qu'*ensemble d'activités (ou de non-activités) produites par des acteurs politiques et visant à apporter des solutions à des problèmes*. Ce sont des tentatives de régulation des affaires publiques. Fait surprenant, très peu d'auteurs élargissent la catégorie des acteurs sociaux aux autres intervenants que les acteurs gouvernementaux.

Les théories politiques et la gouvernance

Poursuivant la réflexion sur les fondements politiques potentiels du concept de gouvernance et afin de cerner la complexité organisationnelle dans laquelle elle s'inscrit, une avenue de compréhension repose sur la compréhension des théories de pouvoir politique liées au phénomène des groupes d'intérêts, c'est à dire les théories : pluraliste, polyarchique, consociationaliste et corporatiste (St-Pierre, 1997). À chacune de ces théories correspond un comportement spécifique des groupes d'intérêt (Ricker, 1981).

Définitions de la théorie pluraliste

Le mot pluralisme a été publié, en 1907, dans le Oxford English Dictionary et signifie "le caractère de ce qui est pluriel; la condition ou le fait d'être pluraliste. Un système ou une pratique ou plus d'un bénéfice est détenu par plus d'une personne à un même moment." Dahl souligne l'absence de toute référence au sujet de la signification ou des significations attribuées au terme pluralisme par les chercheurs, les politiciens ou penseurs politiques contemporains. La plus ancienne référence remonte à 1362. Philosophiquement, le pluralisme est un système de pensée qui reconnaît plus d'un principe, il est opposé au monisme qui fut critiqué par Laski (1920). Les différents précurseurs de pluralisme sont Madison, Tocqueville et Hobbes parce qu'ils croyaient en la capacité des individus d'être à la fois des acteurs rationnels et autonomes, agissant dans leur propre intérêt, et en ayant conscience de leur position sociale et de leur capacité d'action. Selon la théorie pluraliste, la réalité de l'organisation est inscrite dans une structure souple, à frontières ouvertes où l'individu dispose d'une liberté de choix et d'interventions grâce aux groupes d'intérêt qui créent le lien entre la société et les dirigeants politiques. Cette structure augmente la stabilité du système et assure sa survie devant les oppositions grâce au réseau d'interdépendance entre les groupes d'intérêt (Easton: Ricker 1980) qui procure un équilibre sans cesse remis en question (Basso, 1983).

Afin de parvenir à cerner les différentes définitions du terme pluralisme, il est nécessaire de retracer l'origine de ce mot et de le replacer dans la dimension politique essentielle à sa compréhension, celle du concept de démocratie. La théorie pluraliste émerge par suite d'un changement radical de la conception classique de la démocratie. Ce changement apparaît vers la fin du 18^e siècle et engendre un bouleversement des efforts démocratiques ainsi que de l'idéologie démocratique. Dahl (1986) mentionne que le principe de démocratie Cité-État comme petite unité compacte axée sur le concept d'homogénéité de race, de langue, de statut, de richesses, de connaissances, a évolué vers le concept de Cité-Nation composé d'une pluralité d'intervenants. Dahl identifie sept conséquences de la nouvelle signification du concept de démocratie : la première est l'utilisation du concept de représentation comme solution à l'impossibilité de la représentation individuelle; la seconde est une extension illimitée de cette représentation qui auparavant fixait les limites de l'assemblée démocratique de la Cité-État; la troisième est une participation limitée des individus, limite issue du principe de représentation; la quatrième est l'intégration du concept de diversité, la démocratie pouvant englober de nombreuses ethnies, cultures, langues, religions; la cinquième est l'émergence de la notion de conflit consécutive des nombreux clivages engendrés par ce changement du sens de la démocratie; le sixième est la naissance du concept de polyarchie; le septième est la création du concept de pluralisme organisationnel. Monière (1987) classe le pluralisme sous la théorie du pouvoir. Il le définit dans le sens relationnel de Weber, c'est-à-dire comme un phénomène résultant de l'interaction entre deux acteurs et orienté vers le conflit.

Le pluralisme est défini comme un système de représentations d'intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées suivant de multiples catégories volontaires, non-hiérarchisées, auto-déterminées et agissant selon leurs propres intérêts. L'organisation n'y est nullement limitée dans son action, la libre compétition entre les groupes d'intérêt existant d'une manière ouverte et légitime (Schmitter : Ricker, 1981). Le pluralisme est à la fois un système de gouvernement ayant les groupes d'intérêt en tant que composante centrale de la représentation démocratique et un système de distribution de l'influence avec les groupes d'intérêt, grâce à la balance du pouvoir ou de l'influence. C'est un système de participation d'élites multiples incluant les groupes d'intérêts qui déterminent les politiques selon les principes de marchandage et de compromis le tout reposant sur un choix rationnel où le pouvoir, distribué non également, repose sur l'engagement et les aptitudes organisationnelles plus que sur l'influence économique ou la position sociale (Zeigler, 1988). Situé dans une perspective pluraliste, la gouvernance met en évidence un système de groupes d'intérêt compétitifs, non-monopolisés, indépendants de l'État, non licenciés ou encouragés par l'État. La libre compétition entre les groupes existe et ceux-ci, à l'aide de certaines alliances temporaires, tentent d'influencer la prise de décision (Wilson, 1990).

Le pluralisme est une méthode particulière de prise de décision politique avec laquelle les groupes d'intérêt cherchent à influencer la politique publique (Ricker:1981). Selon Basso (1983), les groupes d'intérêt sont un élément de la formation du pouvoir politique par une participation intermittente.

Il existe deux conceptions du pluralisme. La première conception s'axe sur les interventions des groupes d'intérêts. Ceux-ci ont en effet la possibilité d'agir sur la prise de décision politique et sur la multiplicité d'opinions résultant de leur mode d'action. La seconde conception du pluralisme, quant à elle, est en relation directe avec le pouvoir gouvernemental et conçoit le rôle du gouvernement dans la prise de décision en tant qu'acteur politique devant accepter les interventions des groupes et la compétition qui en découle. Le rôle de l'État n'est qu'un rôle d'arbitre ou de médiateur (Wolff-Connolly, cité dans Ricker:1981), ou encore un rôle quasi nul (Lowi, cité dans Ricker:1981). La théorie pluraliste affirme que les groupes d'intérêt constituent un système de représentations d'intérêts (Schmitter, cité dans Ricker : 1981), organisé de façon volontaire et non hiérarchisée, dont l'objectif est de défendre une somme d'intérêts qui peuvent être divergents ou convergents, dans un processus de participation et de libre concurrence. Les groupes sont à la base du processus de prise de décision et la décision politique est un compromis démocratique résultant des affrontements entre les groupes (Basso, 1983 ; Monière, 1987).

Le pouvoir dans une approche pluraliste peut aussi appartenir à plusieurs minorités sociales dont les groupes d'intérêt en constituent l'expression (Basso, 1983). Il se manifeste davantage par un processus de "bargaining" entre les acteurs que par un pouvoir hiérarchisé de prise de décision (Polsky: Ricker 1980). Axé sur le consensus et le principe du conflit non-violent, le pouvoir est exercé par les individus eux-mêmes. On assiste alors à un accroissement de la possibilité de règlement de conflits pacifiques par l'existence d'institutions favorisant la consultation, la négociation (Dahl, 1970)

Selon l'approche pluraliste, le gouvernement détient un rôle spécifique. Il peut avoir, dans une perspective d'arène politique, un rôle de médiateur des demandes (Wolff-Connolly : Ricker, 1980). Il peut également devenir l'arbitre des conflits, établissant les règles de bases à la négociation (Wolff-Connolly : Ricker, 1980). Le rôle du gouvernement peut être aussi

quasi nul, suivant un libéralisme de groupes d'intérêt puisqu'il serait peu impliqué dans leurs activités politiques (Lowi : Ricker 1980). Le pouvoir est partiel, car les agents entrant en compétition ne réussissent pas à obtenir des décisions totales. Ils n'influencent pas l'ensemble des décisions (Aron, 1964). Le pluralisme est à la base de la théorie polyarchique.

La théorie polyarchique et la gouvernance

Le terme polyarchie est inscrit dans le English Oxford Dictionary (1909) qui le définit : "le gouvernement d'un État ou d'une ville par plusieurs: le contraire de la monarchie". La théorie polyarchique, développée par Dahl (1956, 1971, 1989) et qui n'a été reprise que par Eric Ricker (1981) et Monière (1987) parmi tous les auteurs consultés, repose sur un fondement pluraliste et élitiste (Monière: 1987). Elle considère le concept de démocratie non comme un idéal politique à atteindre, mais comme un processus caractérisant des systèmes politiques démocratiques contemporains (Dahl et Lindbloom: 1953). Dahl (1986) la définit comme la représentante d'un régime politique hautement tolérant face à l'opposition (permettant une large participation, pour ce qui est de la prise de décision gouvernementale), et le contrôle politiques par les leaders, dans une dynamique de compétition. Schumpeter (cité dans Ricker : 1981) l'associe à la théorie élitiste pluraliste, Presthus (1974) insiste et la compare à l'accommodation des élites et Bachrach (1967) préfère le terme élitisme démocratique au terme polyarchie.

Cette théorie, développée par Dahl (1956, 1971) suppose l'existence de nombreux groupes sociaux et d'organisations relativement autonomes qui interagissent dans le respect du gouvernement et des institutions politiques nécessaires au fonctionnement démocratique des grands ensembles (Dahl, 1986: 219). Dahl (1986), dans sa recherche sur la nature de la démocratie, préfère le terme polyarchie au terme pluralisme qu'il juge non représentatif du mode de démocratie véritable i.e. un type de régime politique caractérisé par un haut taux de tolérance de l'opposition, une large possibilité de participation au niveau de la prise décision gouvernementale et une capacité de choix des gouvernants; un produit de la démocratisation de l'État-Nation par l'établissement d'institutions permettant la démocratisation et le libéralisme des institutions politiques; un ensemble d'institutions nécessaires au processus démocratique; un système de contrôle de contrôle politique défini par les leaders; un système de compétition où la masse influence l'élite plus qu'une domination unilatérale de l'élite; un système de reconnaissance des droits qui deviennent garantis et protégés par les institutions. Presthus (1974) ne mentionne pas le terme *polyarchie*; il utilise le terme « elite accommodation » pour signifier la présence et l'action de l'élite comme essentielles à la prise de décision politique. Il définit l'accommodation d'élite en tant que processus par lequel la politique gouvernementale est élaborée par suite des négociations et consultations menées parmi l'élite politique qu'il désigne en termes de l'ensemble les législateurs, les hauts bureaucrates, les directeurs des groupes d'intérêt, les lobbyistes et les membres les plus influents.

La théorie consociationaliste et la gouvernance

Cette théorie des groupes d'intérêt, à la fois pluraliste et élitiste, base son argumentation sur la segmentation de la société et la collaboration des élites des principaux groupes cultures dont la division se justifie souvent les orientations religieuses ou éthiques. Elle a été développée par Lipjhart (1977) grâce à l'utilisation de la typologie des systèmes politiques de Almond (1956); elle est axée sur le croisement et le chevauchement des membres, les systèmes de parties politiques, le partage des pouvoirs et le développement politique. Le

consociationalisme considère la société comme un ensemble de piliers verticaux, ne transigeant que par leurs élites, par un processus de grande coopération, assurant la stabilité de la société (Presthus, 1971). Dahl (1989: 256) qualifie les sociétés consociationalistes de polyarchies persistantes sous des conditions d'un pluralisme sub-culturel extrême. L'élément le plus important de cette théorie consiste en la formation d'un gouvernement par la coalition des leaders politiques de tous les segments significatifs de la société pluraliste. Les groupes ont aussi un droit de veto mutuel permettant de renverser la majorité. Il est exercé par leurs leaders afin de protéger les intérêts de leur propre groupe et de créer une stabilité politique.

Le terme consociationalisme est dérivé du concept de consociatio développé par Johannes Althusius, penseur du principe politique de souveraineté (1603). La théorie consociationaliste a été développée par Lipjhart (1977) par l'utilisation de la typologie des systèmes politiques de Almond (1956). Ce dernier retient les principes de croisement et chevauchement des membres, les systèmes de partis politiques, le partage des pouvoirs et le développement politique comme concepts de base de sa classification. Il distingue quatre types de systèmes politiques. Le type anglo-américain au caractère homogène et possédant une culture politique séculière ainsi qu'une stabilité politique obtenue par une structure de rôle hautement différenciée. Le type continental-européen caractérisé par la fragmentation des cultures politiques qui engendre une sous-culture des rôles ainsi qu'une mutuelle interdépendance des groupes pouvant entraîner une instabilité politique. Le troisième type est le type industriel alors que le quatrième est le type totalitaire.

Le consociationalisme est un processus de gouverner démocratiquement dans des régions fragmentées culturellement (Ricker, 1981). Il se définit comme une forme particulière de démocratie proposant à la fois un modèle normatif et descriptif, à la fois un système composé de clivages typiques à une société pluraliste et à une collaboration politique entre les différentes élites des ces groupes(Lipjhart, 1986). Il correspond au pluralisme segmenté. Il est restreint toutefois au domaine religieux et idéologique.(Lorwin: Lipjhart, 1986).L'effort de préservation des identités séparées des différents groupes et de leurs institutions se réalise par la mise en place d'un processus constant d'accommodation entre les élites de chacun de ces groupes, ces élites tentant de réconcilier et protéger des intérêts séparés. (Liphart: Ricker 1980).Le consociationalisme considère la société comme un ensemble de piliers verticaux ne transigeant que par leurs élites dans un processus de grande coopération, assurant ainsi la stabilité de la société (Presthus, 1971).

La théorie corporatiste et la gouvernance

La théorie corporatiste des groupes d'intérêt relève du corporatisme sociétal. Elle se définit comme la représentation d'une entité collective où les groupes d'intérêt sont interdépendants (Brenner, cité dans Ricker, 1981) et organisés dans un nombre limité de catégories obligatoires, non-compétitives (Schmitter, cité dans Ricker, 1981 et Zeigler, 1988), négociant et collaborant avec l'Etat dans l'intérêt du bien commun (Eckstein, Schmitter, cité dans Presthus, 1974; Zeigler, 1988; Causon, cité dans O'Sullivan, 1988; Moe 1980).

Le néo-corporatisme est un système dans lequel les politiques sont élaborées et implantées par partenariat entre le gouvernement et certains groupes représentant les intérêts les plus importants de la société, reconnus et accrédités par l'État (Moe, 1980). La réalité de l'organisation est composée de groupes fonctionnels, souvent contrôlés par l'élite, et de l'État qui dispose d'une forme active de pouvoir puisqu'il peut réglementer par la force, l'expertise

et avec la collaboration des groupes qu'il contrôle. Cette théorie des groupes d'intérêt suppose la participation hiérarchique et fonctionnelle des élites organisationnelles au processus d'élaboration des politiques qui tentent d'harmoniser et de supporter les demandes variées sans nécessairement se baser sur le plus bas dénominateur commun (Ricker, p.VII). Les concepts de tripartisme (travailleurs, gestionnaires, gouvernement) et d'accommodation d'élites sont le fondement de cette théorie. Dans le sens original, le corporatisme a pour acteur principal l'État qui doit intégrer les groupes d'intérêt, les reconnaître essentiels, les placer sous son contrôle et s'assurer leur collaboration pour la réalisation d'objectifs communs.

Le mot corporatisme est issu du mot anglais *corporation* introduit en France au XVIII^e siècle. Le corporatisme réfère à un ensemble de politiques et d'arrangements institutionnels pour la représentation structurée des intérêts des différents groupes d'intérêts. En présence de cette structuration, l'État supervise et souvent crée les groupes d'intérêts, limite leur nombre et leur donne l'apparence d'un monopole représentationnel selon certaines prérogatives. En retour, l'État réclame le droit de superviser les groupes par une variété de mécanismes propres à éviter les demandes de la base et, ainsi, les demandes conflictuelles. (Zeigler,1988). Il est la représentation d'une entité collective dans laquelle les besoins de la communauté priment sur les besoins individuels (Eckstein, 1960: Prethus,1974) ainsi qu'un système d'interdépendance des groupes et de l'État dans un certain respect. Les groupes conservent un grand degré d'autonomie dans la gestion de leurs affaires internes et le gouvernement, une liberté unilatérale dans la matière politique. La réciprocité est donc incomplète. (Brenner: Ricker,1981).Le corporatisme est un système de représentation d'intérêts dans lequel les unités sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, non volontaires, non compétitives, ordonnées hiérarchiquement et différenciées fonctionnellement. Elles sont reconnues par l'État et exigent un monopole de représentations avec les différentes corporations en échange de l'observance d'un certain contrôle dans la sélection des dirigeants et l'articulation des demandes et soutiens (Schmitter: Ricker, 1980). Le corporatisme est un système de représentation d'intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées dans un nombre limité de catégories obligatoires, non compétitives ordonnées hiérarchiquement et différenciées fonctionnellement. Ces unités sont reconnues par l'État et récompensées par un monopole représentationnel de certaines catégories en échange de l'observance de certains contrôles sur la sélection des dirigeants ainsi que l'articulation des demandes.(Schmitter: Zeigler,1988).Le corporatisme est un processus socio-politique spécifique dans lequel un nombre limité d'organisations monopolisantes représentent des intérêts fondamentaux et négocient avec les agences de l'État. En échange de politiques favorables, les leaders des groupes d'intérêt s'entendent pour assurer l'implantation de ces politiques par une coopération de leurs membres (Causon, O'Sullivan,1988). Le néocorporatisme est un système dans lequel les politiques sont élaborées et implantées par partenariat entre le gouvernement et certains groupes représentant les intérêts les plus importants de la société, en général du milieu des affaires et du travail, reconnus et accrédités par l'État. Ces groupes disposent du monopole de la représentation de leurs intérêts (Moe, 1980).

Le corporatisme sociétal est une forme de corporatisme où la prise de décision s'effectue par consensus, par confrontation des forces en présence ou encore selon le principe d'autonomie des groupes d'intérêt par l'exercice de leur influence sur le gouvernement. Selon l'approche corporatiste, les groupes d'intérêt sont ordonnés hiérarchiquement sous la gouverne de l'État. Le corporatisme implique une fusion des groupes et de l'État en un ensemble complet de relations réciproques dans tous les aspects relatifs à l'élaboration des lois (Lembrunch:

Ricker,1980). L'influence de chaque groupe peut se faire directement sur le gouvernement ou passer à travers une ligne hiérarchique au sein de la corporation (Brenner, Ricker 1980).

Un enjeu majeur de la gouvernance: Le groupe d'intérêt

Le concept de groupe d'intérêt dépeint un phénomène dont la représentation se rapporte à plusieurs terminologies depuis la fin du siècle dernier. Du concept de faction (Madison) et d'association démocratique (Tocqueville), ce concept est passé à celui de groupe d'intérêt (Bentley, 1908; Truman, 1950) et ultérieurement à celui de groupe d'intérêt (Meynaud, 1961). Le groupe d'intérêt est avant tout un groupe. Il possède trois caractéristiques décrites par Homans (1950) à savoir, l'activité, le sentiment et l'interaction. Il est constitué d'un ensemble d'individus organisés (Truman, 1950; Gibson, 1983) en association (Schatteschneider, 1969) ou en organisation (Pross, 1983; Wilson, 1990; Mahood, 1990) dans le but d'exprimer des revendications. Celles-ci peuvent être matérielles ou idéologiques, collectives ou individuelles (Truman, 1950; Meynaud, 1961). Ces demandes se font auprès d'acteurs de la vie sociale ou d'agents politiques (Meynaud, 1961 ; Schatteschneider, 1969) au cours d'un processus d'échange (Mahood, 1990) ou de collaboration avec l'Etat (Wilson, 1990) et sans désir de contrôler le pouvoir politique à la différence des partis politiques (Schatteschneider, 1969). Bien que non intéressé par le pouvoir politique, le groupe d'intérêt intègre dans sa raison d'être le concept d'intérêt.

Nous retenons deux sens de ce concept. Selon Meynaud (1961), le concept d'intérêt réfère à l'activité déployée par le groupe pour rendre les décisions des pouvoirs publics conformes aux intérêts et aux idées d'une catégorie sociale. Selon Basso (1983), la pression se conçoit en une capacité d'action et d'influence dont dispose un groupe pour défendre et faire aboutir une demande ou une revendication auprès d'interlocuteurs qui détiennent le pouvoir. Ainsi les groupes sont mandatés pour remplir certaines fonctions. Pross (1975) dénombre quatre fonctions propres aux groupes d'intérêt. Celles-ci sont la communication, la légitimation, la régulation et l'administration. Avec la communication, les groupes d'intérêt servent de canaux de transmission de l'information entre la population et le gouvernement. De plus, comme le mentionne Dolmage (1991), les groupes d'intérêt agissent en tant que régulateurs sociaux. Les deux typologies de Pross (1986), décrites dans la recherche de Dolmage (1991), fournissent un outil analytique favorable à la compréhension de l'influence des groupes d'intérêt sur l'élaboration des politiques publiques. La première typologie permet une classification des groupes d'intérêt selon le niveau de développement organisationnel du groupe ou de degré d'institutionnalisation ; cette typologie est basée sur les objectifs des groupes d'intérêt et leurs caractéristiques organisationnelles (*Figure 1*). La seconde typologie de Pross permet aussi d'établir l'importance de la communication entre les groupes d'intérêt qui exercent leur pression en utilisant les médias et vont jusqu'à entretenir des contacts directs et étroits avec les décideurs politiques ou gouvernementaux.

Les théories de groupes d'intérêt et la gouvernance

Les théories de groupes d'intérêt ont largement été développées aux États-Unis. Ces théories sont issues d'études qui cherchaient à comprendre les aspects structurels et les aspects dynamiques des groupes. Elles se classifient selon le mode de formation et de survie des groupes, leurs activités et leurs stratégies, leur organisation et leur structure d'interaction (Petracca, 1992), leur composition sociale et, finalement, le rôle de leur dirigeant et le degré de congruence entre les leaders et les membres.

Six théories différentes ont été répertoriées. La théorie de l'Ordre et du Déséquilibre de Truman (1951) par une approche comportementale, reprend la théorie de Bentley (1908). Elle considère et décrit les groupes d'intérêt en tant que composantes naturelles et uniques de la société pluraliste; ils résultent de l'interaction naturelle des individus. Ils agissent l'un sur l'autre ainsi que sur le processus gouvernemental décentralisé. Ils défendent des intérêts économiques, sociaux, religieux, idéologiques ou culturels. Les politiques publiques qui en découlent sont en accord avec les préférences des groupes d'intérêt d'une majorité des citoyens (Mahood, 1990).

Au tournant des années soixante, la théorie "By-Product" ou de La logique de l'action collective (Olson, 1961) prône l'étude des groupes d'intérêt selon une approche économique et non plus politique. Olson affirme que les individus sont non pas des êtres à prédominance sociale mais plutôt à prédominance individuelle et rationnelle (Moe, 1980:14). Ils cherchent principalement à accroître leur bien-être matériel (Sabatier, cité dans Petracca, 1992). Olson développe une distinction importante entre les notions de bénéfices sélectifs ou individuels et de bénéfices collectifs. Cette théorie est reprise par Salisbury (1992).

La théorie de l'échange de Salisbury correspond à la théorie économique d'Olson. Cette théorie est devenue le paradigme dominant des années 1969-1989. Elle met l'accent sur les relations d'échange entre les membres et les dirigeants des groupes d'intérêt, sur l'importance des bénéfices, sur les problèmes d'organisation et de maintien des groupes (Berry, 1984; Scholzman and Tierney, 1986; Hrebendar and Scott, 1990; cités par Sabatier dans Petracca, 1992). Sabatier réaffirme la difficulté de déterminer la formation des groupes d'intérêt; il met en relief le rôle des entrepreneurs et des organisations gouvernementales qui participent aux groupes d'intérêt et dont le but est l'organisation et le maintien du groupe (Salisbury, 1969) et non l'élaboration de politiques publiques.

La théorie de l'Échange élargi est une vision étendue de la théorie de Salisbury. Les entrepreneurs n'y sont plus uniquement représentés comme étant motivés par des intérêts d'emploi, mais par des orientations politiques qui sont, en fait, des bénéfices collectifs de solidarité et non plus des bénéfices matériels individuels décrits dans la version originale de la théorie de Salisbury. (Marsh, 1976 ; Moe, 1980; Goldwin and Mitchell, 1982; Cigler and Hansen, 1983; Cook, 1984; Rothenberg, 1989; cités par Sabatier dans Petracca, 1992)

La théorie de l'engagement définie par Sabatier et McLaughlin (1990) vient à son tour contredire la théorie économique d'Olson en affirmant que la formation des groupes de intérêt repose sur l'engagement d'individus ou d'organisations visant avant tout des bénéfices collectifs et éthiques compte tenu des exigences importantes en temps, en énergie et en ressources.

De plus, trois théories ont été développées en misant sur le rôle des groupes d'intérêt dans les processus délibératifs en démocratie comme processus de persuasion et non uniquement d'intérêts (Mansbridge, cité dans Petracca, 1992). Ces théories visent principalement la compréhension du mode de transmission des valeurs du groupe autant par rapport aux législateurs qu'aux membres du groupe. Cette approche fait ressortir les concepts de majorité et de légitimité des décisions politiques. La théorie de la délibération compétitive est basée sur un échange d'information pendant un processus de négociation et de compétition. La théorie de la délibération collaborative utilise l'influence davantage que le pouvoir comme instrument politique. Cette théorie traite des moyens qu'utilisent les élites dans l'élaboration

de politiques pour obtenir un consensus. La théorie de la délibération corporatiste aborde le processus de délibération selon la théorie corporatiste des groupes d'intérêt. Comme ces derniers agissent dans le temps, une nouvelle théorie a été formulée.

La plus récente théorie des groupes d'intérêts est la théorie des groupes d'intérêts du temps politique développée par McFarland (1991, cité dans Petracca, 1992). Cette théorie évalue le rôle du groupe d'intérêt sur le processus de la représentation politique en étudiant le cycle alternatif des changements entre les périodes d'action publique qui correspondent à la prolifération des groupes à buts non-économique et politique et les périodes d'action privée qu'illustrent la résurgence des groupes économiques axés sur le bien-être. Une période de transition s'intercale toujours entre ces deux périodes. Toutefois cette théorie n'est pas encore totalement développée.

La théorie des Cycles ou du Temps politique permet de se référer au système d'influence des groupes d'intérêt américains et d'émettre l'hypothèse que la dynamique de l'élaboration des politiques au Québec pourrait être aussi en alternance entre les intérêts privés et les intérêts publics. Cette théorie permet, en tant que cadre de référence, de décrire, dans un processus cyclique, les différents états de système qui ont pu se révéler au cours des trente dernières années, dans le système d'éducation du Québec.

Les deux dernières théories ont également leur utilité théorique, car le processus de délibération est un fondement démocratique de la politique québécoise et leur application est plus marquée depuis les années soixante. Ce processus n'a jamais été étudié dans le contexte québécois, mais soulève un questionnement intéressant quant au mode de communication à la base de la dynamique de l'élaboration des politiques en éducation. Ce mode de délibération s'associe à un mode de prise de décision démocratique. Utilise-t-on un seul mode de délibération corporatiste, compétitive ou collaborative dans l'élaboration des politiques québécoises ou ce mode varie-t-il selon les intervenants ou le type de politique à adopter ? Cette théorie et celle des Cycles ou de Temps politique ouvrent de nouvelles avenues, quant à la compréhension de la dynamique de l'élaboration des politiques.

Conclusion

La gouvernance constitue non plus uniquement une procédure d'activité de gestion mais un processus d'action managériale inscrit au sein d'une pensée sociale voire d'une philosophie politique. L'identification des éléments constitutifs des théories de pouvoir et des approches politiques énumérées, au sein desquelles les acteurs gouvernementaux et universitaires s'inscrivent, constitue un élément-clé de la compréhension des activités de gouvernance. En effet, le processus de gouvernance modifie substantiellement les règles et les modalités d'action des agents publics et privés en présence agissant ainsi sur les politiques gouvernementales. Il apparaît donc très important de considérer et d'identifier les éléments de la vie politique actuelle afin d'assurer à la fois le bien collectif et individuel en prenant soin de ne pas ignorer les intérêts privés et publics sous-jacents à la gouvernance dans le cadre universitaire actuel.