

CONCERTATION ET POLITIQUES MUNICIPALES : DU QUARTIER À LA RÉGION

Communication présentée lors du Colloque Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région
11 et 12 mai 2006

Julie Fortier

Étudiante au doctorat en Études urbaines et touristiques

Département d'études urbaines et touristiques, UQAM

julie.fortier@uqtr.ca

L'évolution des enjeux aux plans politique, économique et social a mené les municipalités à faire preuve, au fil des années, de plus d'ouverture et de transparence dans l'élaboration de leurs politiques. Le palier municipal représente la proximité physique d'appartenance et de l'interconnaissance pour les citoyens. Il s'agit d'un espace accessible sur les plans physiques, sociologiques et politiques dans lequel les problèmes ne sont pas encore trop complexes et peuvent être compris et maîtrisés par le plus grand nombre (Gontcharoff, 1999). Aujourd'hui, la tendance est donc à l'intégration d'une pluralité d'acteurs par le biais de mécanismes de participation tel que la concertation.

Selon Schneider (1987), la concertation serait la plus importante manifestation des transformations survenues dans les administrations publiques québécoises au cours des années 1980. D'après cet auteur, peu importe le secteur d'activité, les services dispensés et que ces services soient distribués par des administrations centrales ou locales, tous les secteurs de l'administration publique québécoise opèrent désormais en mode concertiste. On parle même aujourd'hui d'un modèle spécifique québécois où « la démocratie sociale repose sur la concertation des grands acteurs sociaux et incarne l'expression d'intérêts collectifs » (Leclerc et Béland, 2003, p. 246).

La Ville de Trois-Rivières est ouverte à la participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des politiques municipales. Elle a d'ailleurs procédé à la conception d'une politique familiale déposée en 2004 et a été la première parmi les grandes villes du Québec à déposer sa politique de développement social en 2005. Pour ces deux politiques, on a privilégié la concertation pour en arriver à leur élaboration.

Les acteurs qui ont pris part à la réalisation des politiques représentent différentes échelles territoriales : voisinage (citoyens), quartiers (représentants d'organismes communautaires), municipale (élus, fonctionnaires municipaux et para-municipaux, consultants), municipale élargie (représentants d'institutions) et régionale (représentants d'institutions). Dans quelle mesure les

acteurs de ces diverses échelles ont influencé les concertations qui ont mené à l'élaboration des politiques familiale et de développement social? Un premier portrait révèle une différence dans la contribution des acteurs selon leur échelle d'opération.

L'échelle du voisinage : une contribution au plan d'action

Le comité de concertation de la politique de développement social ne comptait pas de citoyens parmi ses membres. La population a néanmoins été rejointe par le biais de séances d'information effectuées dans les quartiers et d'un forum public qui s'est déroulé à la moitié du processus. Lors de ce forum, les citoyens ont contribué à valider et à vulgariser le contenu présenté. Ils ont également orienté la politique vers des questions concrètes sur leurs préoccupations concernant l'environnement, la sécurité et le travail.

Deux citoyens ont été invités à participer au comité de concertation qui a élaboré la politique familiale. Ils ont été ciblés en tant que parents et utilisateurs des services de la ville. Leurs interventions à l'intérieur du comité étaient davantage de l'ordre de l'anecdote sur leur vécu de tous les jours, éléments plus pertinents pour l'étape de la mise en oeuvre des politiques. À la fin du processus, une consultation publique a été réalisée afin de rejoindre d'autres citoyens et représentants d'organismes communautaires. Les citoyens présents n'ont pas apporté de grandes critiques fondamentales sur le contenu. Ils ont plutôt réclamé, à titre d'exemple, la sécurité d'un parc ou d'une rue; d'autres informations davantage pertinentes à la réalisation du plan d'action.

L'échelle du quartier : une connaissance du terrain

Les organismes communautaires engagés dans les comités de concertation couvrent, pour la plupart, un territoire qui va au-delà du quartier. Toutefois, ces organismes sont bien ancrés et reconnus dans leur quartier et, par leur proximité, desservent les gens de leur quartier.

Les organismes participant à l'élaboration de la politique de développement social avaient une connaissance majeure en la matière puisque le développement social fait partie de leur réalité quotidienne. Ces acteurs communautaires agissaient à titre de représentants de réseaux ou de coalitions. Ils devaient donc consulter leurs membres et les alimenter sur la question. Les organismes ne siégeant pas au comité ont été invités, au tout début de la démarche, à présenter un mémoire faisant état de leurs priorités, de leurs orientations et des enjeux sur la question. La première ébauche de la politique s'est grandement inspirée de ces mémoires. Un forum « organismes » a également été organisé afin de recueillir l'opinion des représentants du secteur communautaire. Lors de ce forum, ces acteurs ont davantage validé qu'alimenter le contenu.

Les organismes communautaires qui ont participé au comité de concertation sur la politique familiale possèdent une grande connaissance du terrain. Leurs interventions en comité étaient

centrées sur la problématique que couvre leur organisme ou sur la clientèle qu'il représente. Ils se sont donc assurés que les intérêts défendus par leur organisation soient bien représentés dans la politique. Certains acteurs ont été délégués par leurs membres donc se devaient de transmettre l'information et de parler au nom du collectif. Les organismes communautaires qui n'ont pas siégé sur le comité de concertation ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue lors d'un sondage effectué au tout début de la démarche, portant sur les enjeux de la politique, les problèmes rencontrés, les liens avec la ville, les pistes et les actions visées. Ils ont également été invités à une consultation publique en fin de processus. Les représentants des organismes de quartier ont largement contribué à alimenter le contenu des politiques par leur grande connaissance du terrain.

L'échelle municipale : coordination, animation, transmission

L'échelle municipale inclut les acteurs représentant l'administration municipale. Parmi les services municipaux, le Service des loisirs a été le seul à être représenté au comité de concertation sur la politique de développement social. Par l'expérience qu'ils ont acquise à titre de coordonnateur de la politique familiale, les représentants des loisirs ont principalement contribué à informer le comité sur la méthode de travail et sur le fonctionnement administratif de la municipalité lors de la mise sur pied d'une politique. Après une conscientisation sur l'importance d'une vision « développement social » dans leurs orientations et leurs actions, les autres services municipaux ont démontré une ouverture face à la démarche. Ils ont participé à deux sessions de discussion et ont travaillé en parallèle sur le plan d'action.

C'est la Société de développement économique qui a porté le dossier de la politique de développement social. Elle avait la responsabilité de la coordination de la démarche. La coordonnatrice engagée avait entre autres pour tâches la prise de notes, la rédaction des textes, la recherche d'informations, la consultation auprès des services municipaux et l'organisation des forums. Elle agissait à titre de personne-ressource pour les acteurs participants et à titre de relais entre le comité de concertation et les services publics. Un consultant a également été engagé par la ville à la mi-chemin du processus afin d'aider le comité dans son cheminement.

La contribution des élus à l'élaboration de la politique de développement social a été différente selon les individus. Une des élues, déjà impliquée dans le milieu social depuis plusieurs années, a pris une place importante dans la démarche et a alimenté le contenu par ses interventions. Les deux autres élus se sont appropriés le contenu en cours de processus. Ils ont tous les trois assuré le lien entre le comité de concertation et le conseil municipal.

Les fonctionnaires présents sur le comité de concertation de la politique familiale relevaient du Service des loisirs. Ce service avait pour mandat la coordination de l'exercice d'élaboration de la

politique. Par leur connaissance du fonctionnement interne de la ville, les fonctionnaires avaient pour rôle d'assurer une politique au contenu applicable à la réalité municipale en fonction des moyens disponibles et des restrictions budgétaires. Le directeur occupait également la fonction d'agent de liaison entre les comités (grand comité et comité exécutif) et les autres services municipaux auxquels il apportait des précisions sur le travail du comité et sur ses orientations. Les autres services municipaux ont également été appelés à travailler sur l'élaboration de la politique. Réunis en sous-comités, ils avaient pour mandat de déterminer les orientations de leur service en matière familiale. Leur participation s'est avérée primordiale car ce sont eux qui doivent appliquer concrètement les valeurs, principes et orientations de la politique.

La ville a engagé deux experts pour assurer l'évolution du dossier. Ces derniers étaient sous la responsabilité du directeur du Service des loisirs. En réunion, les consultants avaient le rôle d'animateurs et à l'extérieur des rencontres, ils avaient le mandat d'organiser la démarche, d'établir les contacts avec les gens du comité, de chercher l'information, de préparer et de rédiger les documents. Ils ont contribué à la démarche par leurs expériences en matière de politique municipale. Ils ont également influencé la politique par leur choix de la documentation acheminée et discutée en concertation et par le choix de la méthode de travail. Ils ont conduit une démarche de concertation parallèle avec les services municipaux et étaient présents au sein du comité exécutif.

Trois élus ont été délégués par le maire pour siéger sur le comité de concertation dont une était responsable du dossier et les deux autres venaient en soutien. Ils avaient pour mandat de transmettre au conseil municipal les informations discutées en concertation. À l'intérieur du comité, les élus étaient observateurs et à l'écoute des échanges. Sans nécessairement influencer le débat, ils se sont assurés que la population se reconnaisse dans la politique. Ils étaient également tous les trois membres du comité exécutif.

L'échelle municipale élargie : l'expérience

Cette échelle couvre l'ensemble du territoire de la Ville de Trois-Rivières. À ce niveau, on retrouve des acteurs représentant les institutions suivantes : Centre de la petite enfance (CPE), Centre hospitalier de soins de longue durée (CHSLD), Centre de santé et de services sociaux (CSSS), Comité de lutte contre la pauvreté pour une justice sociale du CHSLD. Les acteurs institutionnels possèdent une grande expérience en concertation puisqu'ils ont régulièrement à siéger sur des comités ou tables de concertation avec divers acteurs locaux. Que ce soit au niveau de la politique de développement social ou de la politique familiale, ils se sentaient à l'aise avec le processus et ont ainsi fortement contribué à l'efficacité de la démarche. C'est donc leur parcours expérimenté en

matière de concertation qui caractérise leur apport au processus et donne une certaine crédibilité à leur discours.

L'échelle régionale : une approche globale

Le comité de concertation sur la politique de développement social réunissait un acteur à l'échelle de la région administrative de la Mauricie soit : Emploi-Québec, volet développement social. Cet acteur a défendu les valeurs et les priorités de son institution concernant l'emploi, la formation et le développement de la main-d'œuvre. Du côté de la politique familiale, on retrouvait trois acteurs régionaux : la Table sectorielle enfance famille du Conseil régional de développement (TSEF), le Forum jeunesse Mauricie (FJM) et l'Unité régionale de loisir et de sport (URLS). Ces derniers ont été ciblés en fonction de l'orientation famille de leur institution d'attache. Ils étaient également présents pour défendre les intérêts de leur secteur d'activité ou de la clientèle représentée. Ces acteurs possédaient une approche et des références plus globales et générales sur la question famille. L'apport spécifique des acteurs régionaux à la concertation variait selon l'organisation représentée : conseil et lien avec le ministère de l'Enfance et de la famille; représentations des intérêts d'une clientèle ou d'un secteur d'activités spécifique à l'échelle régionale.

La concertation, un processus élargi

Tel que constaté, les acteurs associés à différentes échelles territoriales ont apporté une contribution spécifique à la concertation dans l'élaboration des politiques municipales. Ils ont tous contribué, d'une manière différente, au développement de la politique. Par leurs interventions concrètes, les citoyens ont alimenté les plans d'action des politiques. Les acteurs communautaires ont contribué à enrichir le contenu de la politique par leur savoir et leur proximité du terrain. Les acteurs municipaux ont joué un rôle majeur dans le processus de concertation. Les administrateurs sur les comités ont encadré, coordonné et soutenu l'exercice d'élaboration des politiques, tandis que les élus ont joué le rôle de courroie de transmission auprès du conseil municipal. Les acteurs de l'échelle municipale élargie ont contribué à rendre efficace le travail en concertation par leur grande expérience en la matière tandis que les acteurs régionaux ont apporté une vision territoriale plus large sur la famille.

Pour les deux politiques étudiées, des forums et des consultations publiques se sont greffés à la concertation. Ces modes de participation ont accueilli des élus, des administrateurs municipaux, des représentants d'organismes et d'institutions ainsi que des citoyens. Ces espaces publics de discussion complémentaires à la concertation sont venus éclairer davantage la contribution des acteurs des différentes échelles.

Bibliographie

Gontcharoff, G. (1999), Le renouveau des comités de quartier, dans CRAPS et CURAPP, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*. Paris : Presses universitaires de France.

Leclerc, Y., et Béland, C. (2003), *La voie citoyenne*. Éditions Plurimédia, Collection Économie et Humanisme.

Schneider, R. (1987), *Gestion par concertation*. Montréal : Agences d'ARC.