



COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE

LA GOUVERNANCE

12 DÉCEMBRE 2003

Note : *Les zones de texte ombragées correspondent aux éléments de contenu qui apparaissent les plus importants à retenir, et ce, sans exclure les autres éléments et une interprétation différente quant à leur importance.*

SOMMAIRE

Le terme « gouvernance » a récemment fait sa réapparition dans les discours. En fait, la gouvernance régionale se retrouve plus particulièrement au cœur des débats. Bien qu'il ne soit pas aisé de s'entendre sur les modalités de la gouvernance régionale, on peut plus facilement identifier ce qu'elle n'est pas et ce que l'on voudrait qu'elle soit. La gouvernance n'est pas nécessairement hiérarchique ni uniforme. Il serait souhaitable qu'elle soit partagée, coordonnée verticalement et horizontalement. La gouvernance régionale devrait être plus démocratique et nécessiterait qu'une marge de manœuvre plus grande soit laissée aux acteurs locaux.

Un obstacle potentiel de la gouvernance régionale réside dans le centralisme bureaucratique et dans l'application de normes « mur à mur ». La gouvernance au niveau régional doit disposer d'une marge de manœuvre dans le choix des moyens disponibles afin que les interventions soient mieux adaptées au milieu.

On peut difficilement parler de gouvernance sans l'associer de façon étroite à la coordination. Le défi de la gouvernance est celui de coordonner pour faire en sorte d'avoir une vision multisectorielle des problèmes publics lorsqu'ils se posent à l'échelle régionale. À ce niveau, le gouvernement actuel considère que si l'on veut aller encore plus loin, en ayant comme objectifs la coordination régionale et la décentralisation politique, il faut modifier les CRCD pour mettre en place les conférences régionales des élus.

Mais qu'en sera-t-il pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean? Sur le plan de la prise de décision, on constate que le maire de Saguenay siègera avec les maires de Dolbeau, Saint-Félicien, Roberval, Alma ainsi qu'avec les quatre préfets des MRC de la région. Le projet de loi ne précise pas cependant le poids politique de chacun des représentants. On peut penser que ce sera une personne un vote ce qui risque de donner le contrôle de la CRE à la partie jeannoise de la région. Or, si le gouvernement décidait que le poids politique sur la CRE est proportionnel au poids démographique alors la CRE risquerait d'être contrôlée par Ville de Saguenay qui représente 53 % de la population.

Pour que la future Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean fonctionne et devienne le levier de développement attendu par tous, il faudrait qu'elle soit autonome et responsable, que la société civile et les députés provinciaux aient le droit de vote et qu'elle soit pourvue d'un budget qui lui est propre. En fait, ce qui est attendu de cette nouvelle structure, c'est qu'elle soit un véritable gouvernement régional représentatif de l'ensemble de la collectivité.

A. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS EN RÉGION : VERS LA GOUVERNANCE?

- *Marc Pomerleau, Étudiant au Doctorat en développement régional, UQAC*

Monsieur Pomerleau présente une étude portant sur les questions d'innovation institutionnelle faite dans la MRC Lac-Saint-Jean Est auprès de gens d'organisations publiques et para-publiques. À la réflexion, on se rend compte qu'il est possible de faire des liens entre les innovations institutionnelles et les questions de gouvernance.

Les chercheurs ont interrogé les répondants sur les conditions de l'innovation institutionnelle dans les organismes publics et para-publics et comment ces conditions pouvaient favoriser la collaboration entre organisme. Les chercheurs sont partis du principe que les institutions publiques sont des acteurs importants et que lorsque l'on parle de gouvernance, ces institutions ne font pas toujours parties du débat. Pourtant, lorsqu'on parle de développement local et régional, ces acteurs sont omniprésents sur le terrain.

L'obstacle le plus important pour l'innovation institutionnelle est le centralisme bureaucratique. Au nom du contrôle, de l'efficacité, de l'universalité, de l'équité, on se donnera des normes « mur à mur » nationale ou municipale. Quelquefois, les commandes politiques peuvent représenter un obstacle et réduire les opportunités de collaboration. Enfin, les décisions se prennent beaucoup en Québec, Montréal et Ottawa et on peut se poser la question dans quelles mesures les institutions publiques en région peuvent être dans un mode de gouvernance.

La question fut posée à savoir comment contourner l'obstacle du centralisme bureaucratique. Bien que les normes nationales, les orientations ministérielles et les missions organisationnelles soient nécessaires, il faut être capable de se dégager une marge de manœuvre pour innover. Si on doit seulement appliquer une règle provenant d'une règle, nous ne sommes pas en mode gouvernance mais en mode application. Ainsi, la gouvernance c'est davantage d'être en mesure d'avoir une marge de manœuvre dans le choix des moyens disponibles afin que les interventions soient mieux adaptées au milieu.

Pour des pratiques novatrices de gestion, les chercheurs ont constaté qu'il serait nécessaire d'augmenter l'autonomie de gestion, de décision et d'action, d'augmenter la flexibilité de l'organisation, d'augmenter la marge de manœuvre des intervenants ainsi qu'augmenter la valeur ajoutée du programme terrain. La gouvernance devrait également ressembler à cela.

En conclusion, une clé de la gouvernance réside dans le dégagement d'une marge de manœuvre, par le politique, en donnant aux acteurs locaux le choix des moyens accordant la flexibilité nécessaire à l'adaptation au changement et à la créativité pour évoluer avec autonomie dans un contexte donné.

Question du public

1. Pour le moment, quels sont les moyens que nous avons en région autres que la capacité de contrôle des règlements d'urbanisme et d'aménagement, que la fiscalité municipale? Comment peut-on dégager des moyens supplémentaires?
 - Le moyen le plus sûr réside dans les ressources humaines. Elles sont compétentes, ont des idées et si nous étions davantage en mesure de décider localement d'un certain nombre de mécanismes, avec le même financement, nous serions probablement en mesure de faire plus. On miserait sur la compétence des ressources humaines en les mettant « responsable » de la capacité de faire que les choses arrivent et se produisent.

2. Comment en est-on venu à ces conclusions? Qui a été interrogés? Et quel était le type de cueillette de données?
 - Dans la plupart des cas, les directeurs généraux et directrices générales des organisations ont été interrogés. Dans les municipalités, ce sont les secrétaires trésoriers qui ont été consultés. La consultation s'est faite de deux façons : par entrevues semi-dirigées et par sondage.

B. LA GOUVERNANCE RÉGIONALE : VERS UNE COORDINATION MULTISECTORIELLE RESPONSABLE

- *Serge Belley, professeur agrégé, École nationale d'administration publique*

La notion de gouvernance

Quatre idées sous-tendent la notion de gouvernance. Premièrement, on entend par gouvernance une gouverne qui serait partagée. Devant la complexité croissante de la gestion publique et devant un avenir incertain, l'État n'a plus le monopole de la conduite des affaires publiques. L'État devrait être plus à l'écoute et travailler davantage en réseau avec d'autres acteurs ayant une expertise dans différentes sphères et qui peuvent être bénéfiques à une meilleure compréhension des problèmes de gestion publique.

Un deuxième élément consiste en une gouverne moins hiérarchique où l'État ne devrait plus intervenir de façon autoritaire dans une dynamique traditionnelle de haut en bas. Il devrait plutôt travailler en donnant une plus grande place aux acteurs de la société civile.

Troisièmement, la gouvernance renvoie l'idée d'une gouverne coordonnée verticalement et horizontalement. Verticalement au sens où les élus municipaux, provinciaux et fédéraux devraient se parler pour coordonner les politiques de façon à ce qu'il y ait une plus grande cohérence entre les différents niveaux. La coordination devrait aussi être plus horizontale, plus territoriale, c'est-à-dire qu'il faudrait essayer de faire travailler davantage ensemble les acteurs d'un même niveau qui, dans les différentes sphères, participent à la gestion publique et qui sont dépositaires d'une expertise que l'on devrait

mettre en commun pour tenter de mieux comprendre les différentes facettes d'un problème.

Quatrièmement, la gouvernance serait une gouverne plus démocratique. Il n'y a cependant rien qui puisse le garantir. On associe très souvent les termes gouvernance et démocratie car la réapparition du terme de gouvernance a eu lieu de manière simultanée avec une augmentation des préoccupations envers la citoyenneté, la participation et la démocratie au niveau local.

Gouvernance et coordination

On peut difficilement parler de gouvernance sans l'associer de façon étroite à la coordination. Les CRCD ont reçu essentiellement un rôle de coordination régionale pour essayer de rendre plus compatibles entre elles les politiques et actions des différents intervenants publiques, privés ou para-publiques. Cette coordination s'exerce à plusieurs échelles : municipales, MRC, régionales. Le défi de la gouvernance est celui de coordonner pour faire en sorte d'avoir une vision multisectorielle des problèmes publics lorsqu'ils se posent à l'échelle régionale. Lorsque l'on regarde les objectifs de la loi 34, on doit se demander si les CRCD ont atteint la limite de ce qu'il leur était possible de faire en matière de coordination régionale. La réponse du gouvernement actuel est de dire que si l'on veut aller encore plus loin, en ayant comme objectifs la coordination régionale et la décentralisation politique, il faut modifier les CRCD et en faire des conférences régionales des élus. Il n'est pas certain que les CRCD aient atteint leur limite en matière de coordination régionale, certainement pas dans toutes les régions.

La gouvernance et le projet de loi 34

- *La place et le rôle des élus par rapport aux « nommés ».* L'un des aspects majeurs du projet de loi 34 est de faire en sorte que les élus municipaux soient majoritaires sur le conseil des conférences régionales des élus ce qui soulève deux éléments très importants. Tout d'abord, sur le plan de la prise de décision des élus municipaux pour la Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean, on constate que le maire de Saguenay siègera avec les maires de Dolbeau, Saint-Félicien, Roberval, Alma ainsi qu'avec les quatre préfets de MRC. Le projet de loi ne précise pas cependant le poids politique de chacun des représentants. On peut penser que ce sera une personne un vote ce qui risque de donner le contrôle de la CRE à la partie jeannoise de la région. Or, si le gouvernement décidait que le poids politique sur la CRE est proportionnel au poids démographique alors la CRE risquerait d'être contrôlée par Ville de Saguenay qui représente 53 % de la population.

Il faut également se questionner à savoir si un maire est plus responsable qu'une personne nommée. Le gouvernement actuel semble penser que oui. Si on considère le maire dans sa fonction de représentant politique de la municipalité, alors il n'y a aucun doute quant à sa responsabilité et à sa légitimité politique. Cependant, lorsque le maire va siéger à un autre niveau, est-il plus responsable qu'un représentant de la société civile?

L'important dans cette fonction de coordination, c'est que les acteurs sectoriels et les élus municipaux soient là. On peut penser que les maires sont dans une meilleure situation à l'égard de la représentation politique et de la popularisation des enjeux, auquel cas, la présidence de la CRE pourrait être laissée à un élu municipal. Enfin, un des éléments importants de la coordination réside dans l'habileté d'une personne qui siège à un conseil à dégager un consensus des différentes positions exprimées. Il faut laisser la place pour qu'une personne nommée plutôt qu'élue puisse jouer un rôle de leader dans les décisions à prendre.

- *Le mandat des futurs CRE.* Essentiellement, les CRE vont avoir un mandat semblable à celui des CRCD. La seule nouveauté réside dans le fait d'avoir à évaluer des organismes locaux et régionaux qui reçoivent un financement, en tout ou en partie, du gouvernement. Cet élément est extrêmement important. On parle de plus en plus, dans la gestion publique, de la nécessité d'évaluer les politiques, les programmes et les organismes qui prennent des décisions. Il est normal qu'ils aient des comptes à rendre étant donné qu'ils reçoivent des fonds publics. Malheureusement, aucune balise n'est actuellement prévue par le gouvernement dans le projet de loi 34 ce qui pourrait donner lieu à de l'évaluation reposant sur des fins politiques partisans que de la véritable évaluation scientifique et objective.
- *Et la décentralisation politique?* Le projet de loi 34 n'apporte rien de neuf au niveau de la décentralisation. Cependant, puisque les CRE seront gérées par des élus locaux, le gouvernement sera peut-être enclin à être plus volontaire dans l'objectif de décentraliser certains pouvoirs vers le niveau local.

Enfin, on ne pourra pas aller très loin dans la décentralisation si les régions et le gouvernement n'acceptent pas qu'il y ait plusieurs modèles reflétant les particularités et les désirs des milieux. Une décentralisation mur à mur risquerait d'être très minimale ou mal adaptée aux diversités très grandes qui caractérisent chaque région du Québec.

G. TABLE RONDE II

- *Denis Brassard, Conseil régional de concertation et de développement*
- *Réjean Lévesque, Larouche*
- *Réjean Simard, Fondation Équité territoriale*
- *Laval Gagnon, Télé-Québec*

Les interventions des tables rondes ont été regroupées dans le tableau à la page suivante et selon la grille d'analyse : Diagnostic, Déterminant, Pronostic et Thérapeutique.

Diagnostic	Déterminant
<ul style="list-style-type: none"> Les petites municipalités sont drainées par les grandes villes de la région. La députation n'est pas intégré dans la gouvernance régionale. Le CRCD est une formule qui nous a permis d'avancer. Le système de gouvernance territoriale est très fragmenté aux différents niveaux et secteurs. On se spécialise et on délègue de plus en plus. Les redevances venant des ressources naturelles régionales sont versés dans les fonds de l'État qui servent à payer la santé, la dette et l'éducation. <p style="text-align: center;">Thérapeutique</p> <ul style="list-style-type: none"> Travailler sur nos ressources avec de la gestion participative et du coaching. Donner aux régions la capacité décisionnelle. Donner de l'autonomie à la CRE et un budget. Donner le droit de vote aux députés et à la société civile au sein de la CRE. Avoir un véritable gouvernement régional représentatif avec des vrais pouvoirs et qui soit responsable. Les élus doivent s'entourer de personnes qui les alimentent de façon sérieuse pour ensuite être capable de prendre une décision rationnelle. Arrêter de se percevoir comme une région ressource. Avoir un meilleur contrôle de nos ressources naturelles. Avoir des leviers de décision. Avoir un fonds régional d'investissement. Ramener la volonté des gens de diriger leur avenir. Assurer une pérennité des ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> La gouvernance n'implique pas nécessairement un niveau hiérarchique. Derrière la gouvernance, il y a des enjeux de concertation et de développement. La gouvernance régionale doit débuter dans les municipalités. Il y a une consommation des gouvernements. La gestion participative est importante. À l'heure actuelle, on subit plutôt que l'on agit. Nous avons perdu nos avantages comparatifs comme la proximité des ressources. Le gouvernement est en train d'isoler les élus et la société civile. Nous avançons à petits pas dans le développement local et régional. La gouvernance s'exprime à travers le fait d'assumer ses responsabilités ce qui implique un choix vers l'autonomie. Nous avons les qualités d'aimer notre région, de la chérir et d'y croire. <p style="text-align: center;">Pronostic</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2025, il y aura davantage de maturité dans la région. Il y aura du coaching avec des gens non élus qui travailleront avec des élus. Il faudrait avoir plus de maturité sur notre entité et notre mise en commun des choses. La gouvernance régionale va répartir les richesses dans les endroits les plus peuplés. Les grandes villes vont continuer de drainer les petites municipalités. On peut penser que l'on va progresser à petits pas, au même rythme que pendant les dernières années. Avec un véritable gouvernement régional, nous serions en mesure de mieux nous approprier les leviers de développement. Notre manière de nous organiser devra nous mener à l'autonomie suffisante pour pouvoir exprimer notre potentiel et notre créativité afin de nous créer un milieu de vie de qualité de façon interdépendante avec le réseau québécois.