

### **3 Plénière – Table ronde sur la gouvernance territoriale**

Messieurs Michel Venne, Jean-Paul L'Allier, Jacques Pallard, Alain Rousset et Jean Fortin

#### **3.1 Intervention de Michel Venne, fondateur et directeur général de l'Institut du Nouveau Monde**

##### **Portrait du contexte organisationnel dans lequel évoluent les élus de la France et du Québec**

---

Quelques mots ont été prononcés au sujet de l'Institut du Nouveau Monde fondé en 2004 par Michel Venne, afin de présenter la mission, le mandat, et l'objectif de l'institut, soit de favoriser sur tous les plans la participation des citoyens à la vie économique et au développement de la société. Pour mener à bien ses projets, dont quelques exemples sont donnés, l'institut collabore entre autres avec l'Association internationale des maires francophones. En outre, l'institut publie chaque année l'*Annuaire du Québec*, dans lequel est donné un bilan de la situation au Québec, et comportant une section importante consacrée aux réalités des différentes régions du Québec.

Un survol est présenté aux participants, soit une comparaison entre l'organisation territoriale de la France et celle du Québec. Il s'agit forcément d'un survol, puisque les experts de cette question sont plutôt les participants; il permettra cependant de clarifier les structures françaises auprès des Québécois qui les connaissent moins et, vice-versa, les structures québécoises auprès des Français. La démarche de Michel Venne durant ces deux jours d'ateliers est aussi expliquée : il y accompagnera les participants, rencontrera certaines personnes, leur posera des questions, et vendredi en plénière, il recueillera quelques éléments issus des discussions qui auront eu cours pendant toute la durée des ateliers; pour finir, il proposera des pistes de synthèse en vue d'aider les participants à conclure les ateliers.

Une mission française au Québec, en Gaspésie, aux Îles de la Madeleine et dans la région de Chaudière-Appalaches a été évoquée; celle-ci faisait partie d'un projet de coopération décentralisée franco-québécois. Les leçons tirées de cette expérience très enrichissante à la fois pour les Français qui en ont témoigné et pour les gens du Québec, seront abordées à fin de la présentation de Michel Venne.

##### **Diapo 1 : Comparaison entre les organisations territoriales de la France et du Québec**

Comme le montrent les cartes de la France et du Québec, qui ne sont pas tout à fait à l'échelle, le territoire du Québec est très vaste pour une population bien moindre que celle de la France. En effet, leurs populations sont difficilement comparables. Le Québec compte 1 312 000 km carrés de territoire, comprenant 765 000 km carrés de forêt, pour 7,7 millions d'habitants, tandis que la France s'étend sur 675 000 km carrés pour 64,5 millions d'habitants.

##### **Diapo 2 : L'organisation territoriale en France**

La division territoriale de la France se résume ainsi : 26 régions, dont 21 en France, 4 outre-mer et la Collectivité territoriale de Corse qui a un statut particulier; 100 départements, 14 communautés urbaines, 171 communautés d'agglomération, 2393 communautés de communes et 36 783 communes à l'échelle de la France.

### **Diapo 3 :** L'organisation territoriale au Québec

Le Québec est divisé en 17 régions administratives, mais il existe 21 conférences régionales des élus (CRÉ), car la région de la Montérégie, qui est située au sud de Montréal, a été divisée en 3 CRÉ, et dans la région du Nord-du-Québec, 3 organismes se partageant les mêmes responsabilités. Le Québec est aussi divisé en 86 municipalités régionales de comté (MRC) desquelles font partie 1115 municipalités dont 14 ne font pas partie d'une MRC. Sur ces 14 municipalités, 9 villes – ou agglomérations – à elles seules représentent et contiennent plus de la moitié de la population du Québec, 62 % des emplois et 61 % des dépenses à l'échelle municipale. Comme le montre cette carte, une caractéristique importante du Québec à noter est la concentration de la population dans la partie sud du territoire.

### **Diapo 4 :** Comparaison d'une région de France avec une région du Québec, et la définition de préfet

Quand on compare une région en France avec une région au Québec, le plus frappant est toujours la taille. En France, Île-de-France compte plus d'habitants que le Québec entier! De fait, le Québec, pour bon nombre de personnes, est une région du Canada, une province du Canada. En raison de l'histoire de la coopération entre la France et le Québec, on tend à parler de la France et du Québec comme si c'était la même chose, et à oublier parfois que le Québec est une province à l'intérieur du Canada. Cela change évidemment la conception que l'on peut s'en faire, pour ce qui est de la taille, de la démographie, du pouvoir et des compétences. En matière de compétences, beaucoup relèvent de la France, ce qui n'est pas le cas au Québec, car certaines de celles-ci dépendent du gouvernement fédéral du Canada, c'est-à-dire le gouvernement central du Canada. Certes, la France a aussi délégué d'une certaine façon des pouvoirs à l'Union européenne, toutefois les situations ne sont jamais parfaitement comparables, bien que le concept de régions existe en France tout comme au Québec.

Chacune des 26 régions de France est gouvernée par un conseil régional qui est composé de conseillers régionaux élus au suffrage universel, et ce conseil est dirigé par un président désigné par ses membres. À l'opposé, les régions québécoises sont en quelque sorte « gouvernées » par une CRÉ. Celle-ci est une forme de conseil composé aux deux tiers d'élus locaux ou régionaux, mais principalement locaux, soit de maires de municipalités et de préfets de MRC. Le dernier tiers est composé d'acteurs socioéconomiques qui siègent aussi au conseil de la CRÉ, celle-ci ayant une fonction de concertation extrêmement importante.

D'un côté, en France, les régions sont gouvernées par un conseil composé d'élus directs, tandis que de l'autre, au Québec, elles sont gouvernées par les membres de la CRÉ qui sont élus dans leur localité, et dans quelques cas dans leur MRC, et élus sont ensuite délégués à ce conseil. Au Québec, les CRÉ sont représentées par leur président

dans une table appelée « Table Québec-régions » qui constitue le maillon permettant au gouvernement de rester en relation constante et permanente avec les élus régionaux.

Quant aux préfets, ce sont en France des fonctionnaires de l'État qui exercent des compétences particulières à l'échelle des régions et des départements. Au Québec, un préfet de MRC est un dirigeant au sein du conseil d'administration d'une MRC; il est élu par ses collègues maires à l'intérieur même de ce conseil pour le diriger. Ainsi, un préfet au Québec est un élu, tandis qu'un préfet en France est un fonctionnaire. Toutefois, dans 8 MRC au Québec, le préfet est élu au suffrage universel, ce qui est une option possible.

**Diapo 5 :** Les compétences

Les compétences ne sont pas les mêmes au Québec et en France en ce qui concerne les régions, bien qu'il y ait des similitudes : développement économique, aménagement du territoire et planification. Les questions d'éducation, de culture et de formation professionnelle relèvent des compétences régionales françaises, et même la question de santé à certains égards. Bien qu'il soit possible pour une région, c'est-à-dire une CRÉ, d'agir dans ces secteurs, c'est beaucoup moins le cas au Québec. Le rôle d'une CRÉ est beaucoup plus axé sur la concertation, sur la planification du développement et sur les relations entre le gouvernement et les régions.

**Diapo 6 :** Les régions du Québec et les départements de la France

Le Québec est fait de régions, la France de départements, héritage de la Révolution française. En ce moment, il y a là-bas d'importantes discussions sur leur existence, comme il y en a eu au Québec au cours des dernières années sur l'organisation territoriale. C'est le propre des structures et de l'organisation territoriale que d'évoluer. Les différences et les similitudes dans les compétences des départements en France et des MRC au Québec ont déjà été exposées. Le conseil d'une MRC est formé de maires, tandis que le conseil régional d'un département est formé de conseillers élus au suffrage universel. Voilà encore une différence qui ressemble à celle qui existe pour les régions. Une liste des compétences qui, à certains égards, sont semblables en France et au Québec, même si elles ne sont pas identiques, a été remise aux participants.

**Diapo 7 :** L'échelle locale et la notion de pays

À l'échelle locale, les communes en France – plus de 36 000 – et les municipalités au Québec – plus de 1100 – sont données en tableau, avec la liste des responsabilités de chacune. Il existe une différence voulant que l'éducation, les écoles primaires et l'action sociale fassent partie des responsabilités des communes. Au Québec, ce n'est presque pas le cas, même si le maire agit et a des responsabilités importantes liées à la santé et à l'action sociale par le truchement des loisirs, de l'assainissement des eaux, du transport en commun, ou de l'aménagement de parcs, ce qui fait que par ricochet, cela influe sur la santé des personnes.

**Diapo 8 :** La notion de pays, la gouvernance et le gouvernement

Le pays en France est une notion qui a été enchâssée dans une loi et il désigne un territoire dans lequel un projet est réalisé. En France, les pays sont des territoires qui correspondent souvent à des régions naturelles ou à des régions d'appartenance. Au Québec, quand on parle de pays, c'est une question délicate, car il existe cette notion de région d'appartenance, de région naturelle qui n'est pas appelée pays, mais qui pourrait l'être n'eût été des débats constitutionnels qui sont siens. Cependant, par exemple la Beauce n'est pas une région administrative du Québec, mais tout le monde sait où est la Beauce, et ce qu'est la Beauce. Il en est de même pour Charlevoix, et pour les Îles-de-la-Madeleine qui fait partie de la région administrative de la Gaspésie-des-Îles, et tout le monde sait que les Îles ce n'est pas la Gaspésie, c'est autre chose. De même aussi pour la côte du Sud, et on pourrait en nommer d'autres un peu partout au Québec qui sont des régions, des territoires d'appartenance auxquels les gens tiennent, qui font partie de leur identité, mais qui sont désignés sous une autre dénomination administrative.

Bien qu'il ne s'agisse que d'un survol des différences entre les structures administratives de la gouvernance territoriale de la France et du Québec, le message le plus important à retenir est qu'il ne faut pas être freiné par ces structures territoriales. Par exemple, les personnes qui représentent des départements français et qui aimeraient pouvoir discuter de projets de coopération en éducation pourraient hésiter à le faire avec leurs vis-à-vis municipaux au Québec, en raison de l'éducation qui relève du gouvernement et des commissions scolaires. Il ne faut pas s'arrêter à ce type de frontière, car les structures administratives au Québec délimitent les compétences, mais les champs d'intérêt transcendent ces limites. Il ne faut pas voir ces structures comme des frontières, ou si elles sont vues comme telles, qu'elles le soient alors comme des frontières ouvertes, poreuses, qui permettent des échanges malgré tout. Il importe de faire la distinction entre la gouvernance et le gouvernement.

Les structures définissent des fonctions gouvernementales et des fonctions de gouvernance. Les autorités constituées ont des mandats qui leur viennent de l'État et des lois qui sont adoptées dans les différents pays. La gouvernance va au-delà du gouvernement, c'est une forme de coordination dans laquelle souvent ce sont les élus qui assurent la direction; et la gouvernance territoriale, la coopération décentralisée, engage non seulement les élus, mais aussi les élus avec les communautés, avec les citoyens, avec la société civile organisée, avec les acteurs socioéconomiques, de manière à affronter ensemble les défis de notre époque. On se rend compte de plus en plus que pour y faire face, que pour agir dans la mondialisation, il faut s'en remettre aux communautés locales : penser globalement, agir localement. Et à cet égard, les collectivités locales de toutes proportions ou régionales sont appelées à s'intéresser à des fonctions qui étaient moins les leurs auparavant, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, d'action sociale ou d'environnement.

Au cours des ateliers des deux prochains jours, tout en ayant à l'esprit les limites administratives dans lesquelles ils doivent naviguer, les participants sont invités à laisser triompher l'imagination, la bonne volonté et le goût de la coopération.

### **3.2 Intervention de Jean-Paul L'Allier, avocat au cabinet de Langlois Krönstrom Desjardins, maire de la ville de Québec de 1989 à 2005**

---

#### **Les avantages, difficultés et succès de la coopération, et les structures administratives, gouvernementales et fiscales**

Quelques paroles ont été prononcées en guise d'entrée en matière, pour ensuite aborder le vif du sujet.

La coopération entre les régions, entre les municipalités, se fonde avant tout sur des affinités de personnes, de gens qui se reconnaissent, qui échangent leurs idées, qui voient qu'ils ont les mêmes défis à relever dans des contextes souvent différents. La plupart du temps, ces défis ne sont pas complètement traduits dans des structures, même si ces dernières peuvent occasionner problèmes et contraintes.

Il faut laisser parler le succès de cette coopération et témoigner de ce qui fonctionne bien, et en conséquence trouver des moyens de corriger ce qui fonctionne moins bien, et que chacun prenne la place qui lui revient.

Quand les gouvernements – on parle au Québec de gouvernement supérieur, fédéral, ou provincial – regardent le bas de la hiérarchie organisationnelle, la première chose que se font dire les régions et les municipalités, c'est qu'elles ne sont pas des gouvernements, mais plutôt des administrations. Cela ne change rien à la nature des problèmes auxquels elles doivent faire face. Et surtout, cela ne change rien aux budgets insuffisants pour assumer des responsabilités qui sont distraitemment envoyées « vers le bas » sans que suive le budget pour y parvenir. Ce n'est pas le cas en France, alors qu'au Québec, c'est ainsi que cela se passe. Dès lors, voilà un élément duquel peuvent discuter les participants.

La coopération permet des échanges de part et d'autre au sujet des structures. Bien que ces dernières soient tout à fait différentes de celles de la France, et qu'elles ne touchent pas les mêmes questions, au fil des années au Québec, les structures ont été érigées par sédimentation, c'est-à-dire que plutôt que de les réformer, des couches y étaient rajoutées une à une. Un peu comme un vieux garage qui ne tient plus auquel on colle des planches là où c'est cassé. On corrige, on modifie les règlements, on ajoute des responsabilités, on enlève des budgets, on déplace des éléments, et finalement personne ne s'y retrouve. Comment alors une région peut-elle avoir une certaine cohésion pour ses citoyens qui rêvent d'une région développée et ouverte au progrès? Que leurs familles puissent y vivre avec une certaine maîtrise de ce qui les entoure.

Les structures finissent toujours par se heurter ensemble, à cause de leur forme, de leur rigidité, du fait qu'elles ne sont pas nécessairement conçues pour s'emboîter les unes dans les autres, du fait aussi qu'elles ont été créées pour des raisons différentes. Les élus passent de 25 à 40 % de leur temps à débattre de ces questions, à perdre leurs énergies dans des relations interstructures, avec les gouvernements, avec les fonctionnaires à la tête de la hiérarchie organisationnelle, qui pensent que c'est en bas qu'il faut changer les choses et qui ne sont favorables aux changements que lorsque ces derniers adviennent chez les autres.

Avec les années, Jean-Paul L'Allier en a déduit que lorsqu'un ministère souhaite un changement, c'est chez les élus qu'il le souhaite. Si ces derniers lui répondent « chez

nous, on est assez bien avec telle chose, mais chez vous, pouvez-vous apporter des changements? », c'est à l'ensemble de l'État que s'adressent les élus. Ainsi sont mis en place des groupes de travail, etc., et en fin de compte, c'est celui le plus près du citoyen qui subit les conséquences en cas d'échec. Parce que celui à la tête de la hiérarchie qui apporte le changement le fait en réalité pour harmoniser la structure avec ses propres tâches; il le fait pour que la structure convienne à ses propres fonctions. Que ce changement ait des inconvénients, des conséquences « vers le bas », c'est l'apanage du changement semble-t-il. Il faut vivre avec ce problème, car ce n'est pas en le tournant dans tous les sens que l'on peut lui trouver des solutions. Existe-t-il seulement des éléments de solution?

Quant à la structure fiscale au Québec, elle est tout à fait différente de celle de la France. Les budgets ne proviennent pas de la même source, et ce, pour les mêmes raisons que celles énoncées précédemment. La structure fiscale municipale au Québec provient à 80 % des taxes sur la propriété, des taxes foncières. Cela a pour conséquence de plonger les villes en pleine concurrence. Exemple, une ville doit courtiser telle entreprise pour qu'elle vienne s'y installer, sinon, tant pis pour la ville. Et si l'entreprise quitte une ville située dans le centre et s'installe plutôt en banlieue, tant mieux pour la banlieue et tant pis pour le centre. Cette concurrence a créé des situations desquelles le gouvernement a sorti les villes il y a quelque temps en décrétant les fusions municipales. Et le gouvernement qui a réalisé cette fusion pense qu'il a perdu les élections pour cette raison. Il est en effet possible qu'il ait perdu quelques députés à cause de cela, mais il a eu le courage d'entreprendre la fusion. Pour se faire élire, le gouvernement qui a suivi a déclaré : « Je vais défaire cette fusion pour ceux qui le voudront. » Des référendums ont été tenus en ce sens, et les municipalités qui en voulaient sortir en sortaient. Pour comprendre la situation, il faut comprendre qu'à la différence de la France où la commune est la base de la démocratie, au Québec, la commune, la ville, le village sont créés par le palier provincial et non par le palier fédéral. Et au fur et à mesure que le territoire s'est élargi, des communes ont été créées. Ce qui permet aux gens du palier provincial de dire « nous sommes vos patrons, nous vous avons créés, et d'un trait de plume, dans une loi, nous pouvons aussi vous faire disparaître », ce qui est vrai sur le plan juridique, les villes, les villages pouvant être mis en tutelle. Dans ces conditions, la relation avec les autres paliers de gouvernement et entre nous s'en trouve changée. Voilà ce dont il faut débattre, car le défi est le même partout.

Comment faire en sorte que vive une région, qu'elle cohabite avec sa ville centre, la ville ou les villes qui sont principalement dans son champ d'attraction? Il faut trouver le chemin qui conduit à cette convergence dans le respect des responsabilités des élus locaux qui vivent la réalité quotidienne. Quelles que soient les décisions prises par le gouvernement provincial ou les autres gouvernements, celles-ci ont des incidences sur le terrain, et ceux qui sont sur le terrain sont les élus locaux. C'est à eux que sont posées les questions; c'est eux qui doivent expliquer que certaines promesses ne peuvent être tenues en raison de l'insuffisance budgétaire; et c'est encore eux qui souvent doivent encaisser les coups qui en résultent. En revanche, c'est au Québec que le degré de confiance de la population – tout à fait relatif par ailleurs – est le plus élevé envers les élus, justement à cause de cette proximité.

Que ne faut-il pas faire? Ne pas copier ou appliquer à l'échelle locale des formes de coopération ou d'organisation issues des gouvernements régionaux ou nationaux. Il importe d'éviter à tout prix que soient imposés des plans conçus à la tête de la

hiérarchie, des plans uniformisés, qui sont plus faciles à gérer par le gouvernement central, par le gouvernement provincial, alors que pour les élus, cela ressemble à un régime militaire. Dans l'armée, il y a deux tailles de vêtements : trop grand ou trop petit, rien d'autre. Souvent, dans les réformes commandées par l'État par rapport aux besoins exprimés par les municipalités, elles ne conviennent qu'à quelques-uns, et le système conduit à ne tenir compte que du citoyen moyen. Ainsi, quand les décisions sont prises aux paliers supérieurs au regard de l'échelle locale, elles sont prises en fonction de la moyenne, et il y a toute une série d'anecdotes qui peuvent être racontées à cet effet.

Comme chacun le sait, on peut se noyer dans une rivière d'à peine un mètre d'eau, tout comme dans des bassins de quarante ou cinquante mètres. Les situations vécues à l'échelle locale conduisent à l'impatience, et du même coup, elles poussent à voir les défis de plus près. Comment peut-on vraiment changer les choses? Comment peut-on être associé au changement, non pas pour protéger sa zone d'influence, mais pour faire en sorte que les structures épurées ou rajeunies correspondent aux attentes des populations? C'est-à-dire le développement vrai, et pas uniquement la croissance. Il y a une distinction à faire à l'échelon municipal, la croissance peut coûter très cher, alors que le développement suppose qu'il existe un aménagement urbain respectueux de la population et à la fois du potentiel de la région. Comment peut-on faire en sorte que la région contribue à l'économie de l'ensemble sans se faire dévorer par d'autres paliers gouvernementaux qui ont d'autres priorités pour le même territoire avec d'autres projets?

Le gouvernement fédéral canadien n'a aucune responsabilité, aucune compétence par rapport aux villes et aux municipalités. Ces dernières entrent plutôt dans le champ provincial. Par ailleurs, le gouvernement fédéral est propriétaire de beaucoup de domaines, de terrains, d'édifices à travers le Québec, notamment les ports, les aéroports, les bureaux de poste. Il n'est soumis à aucune réglementation, ni municipale ni régionale ni provinciale. Somme toute, il peut faire ce qu'il veut du territoire. Dans certains cas, cela fonctionne, mais dans d'autres ça se complique. Par exemple, malgré la planification municipale de développement des écoles, des hôpitaux, soit un développement urbain sensé, le gouvernement fédéral peut décider de s'installer où il veut, sans égard à l'aménagement prévu. Il faut accepter la situation ou prendre le risque de perdre les retombées de sa présence s'il décide de s'installer dans une autre ville.

Le gouvernement provincial ne peut non plus imposer ses règles au gouvernement fédéral. Cependant, il emploie ce même mode chaque fois que sont établies des lois qui le concernent, ou qui pourraient le concerner, à titre de propriétaire, et souvent le premier article consiste à l'exclure de l'application de la loi. Ainsi, la construction d'un édifice pourrait ne pas être soumise à la fiscalité municipale si le gouvernement provincial décidait de s'en exclure, ou alors, elle pourrait être soumise à 80 %, à 70 %, etc. À l'échelle locale, il faut se démener pour vivre avec ces contradictions, sans parler des contradictions qui existent aussi entre les paliers des gouvernements fédéral et provincial qui veulent chacun à sa façon s'occuper de développement économique. Mais on oublie que le développement économique se fait partout, en France, au Québec, sur tous les territoires.

Il y a lieu d'avoir des projets porteurs dans une région, des projets qui sont orientés vers l'utilisation maximale du potentiel du territoire. Mais si le gouvernement provincial ou fédéral en décide autrement, c'est-à-dire s'il estime que ces projets ne sont pas porteurs

chez lui, vu qu'ils sont porteurs ailleurs, les municipalités, les régions se retrouvent toutes seules à porter les projets. Dans le domaine du développement économique, il ne revient pas aux communes ni aux villes de s'en occuper en priorité. Les budgets fonciers, les budgets qui leur viennent de la taxe foncière ne sont pas prévus pour ce type de projet, mais plutôt pour assurer des services de base aux citoyens. Certes, quand des portions de ces budgets sont employées pour le développement économique, les citoyens sont en partie contents. Cependant, les charges financières pour s'occuper d'environnement, d'immigration, d'accueil, etc. sont trop lourdes à porter avec les taxes à elles seules. De fait, les taxes ne sont pas destinées à cet effet.

Le débat sur la fiscalité roule au cœur de la vie locale, des autorités locales, en France comme au Québec. Par ailleurs, de diverses conversations tenues avec des autorités locales, il ressort les mêmes propos relativement aux défis. On se rend compte que les villes centres vivent les mêmes problèmes, qu'elles sont aux prises avec d'énormes charges, de vieux bâtiments patrimoniaux, etc., tandis que la banlieue s'en est, au fil des années, libérée et reçoit la taxe sur le développement. Par conséquent, il faut trouver des solutions aux problèmes, tel le transport en commun qui ne peut desservir uniquement le centre.

Les débats engagés sont certes extrêmement importants pour ce qui est de la coopération, mais pour le Québec, se tourner vers une communauté, un pays qui parle français, avec lequel il est possible de s'expliquer dans sa propre langue et de se comprendre mutuellement, c'est une fenêtre qui lui est absolument indispensable pour définir son propre développement.

À la deuxième commission de coopération franco-québécoise, à l'époque du général de Gaulle et de sa visite au Québec, il y a eu une redécouverte de part et d'autre de la France et du Québec, par médias interposés, et essentiellement à cause du général, de refaire les ponts, de favoriser les échanges entre les personnes. Il importe que les gens se parlent, et c'est ce que font aujourd'hui les participants. Ce dialogue renferme une source de richesses pour le Québec comme pour la France. Quand en 1968 il a été demandé à Jean-Paul L'Allier de mettre sur pied l'Office franco-québécois pour la jeunesse, il l'a fait à titre de premier secrétaire québécois avec Jean-Claude Quyetollet du côté français. À l'époque, on ne savait pas que cet organisme durerait quarante ans et qu'il ferait en sorte que des milliers de jeunes Québécois et Français, dont certains sont devenus ministres, auraient cette force d'attraction de souder deux communautés. Il faut que tous se servent de cette expérience, mais il faut surtout en retenir la leçon. Avoir en commun une langue, des racines culturelles fort compatibles et souvent les mêmes est un privilège, mais en même temps, un lourd défi, soit celui de faire mieux ensemble que isolément.

### **3.3 Intervention de Jacques Pallard, directeur de recherche au Centre national de recherche scientifique (CNRS), Institut d'études politiques de Bordeaux**

---

#### **L'État, le local et l'international en recomposition.**

Après les salutations d'usage, Jacques Pallard remercie les organisateurs de leur invitation et exprime à quel point il s'en trouve honoré. Ses propos s'inspireront des

interventions de Michel Venne et de Jean-Paul L'Allier. Ils seront même le prolongement de certains points, sans doute un peu surprenants.

La gouvernance territoriale, voilà un petit sous-titre à l'échelle de l'État et à l'échelle locale, ou internationale, en recomposition, peut-être en raison de la porosité des frontières évoquée plus tôt. La question territoriale, et territoriale au sein de l'État, d'un point de vue local et international, sera abordée, mais surtout d'un point de vue local et régional.

**Diapo 1 :** Que ne savez-vous pas et comment allez-vous l'apprendre?

Voilà la question posée à Barak Obama et à John McCain, une bonne question qui n'aurait jamais été posée à un candidat à la présidence, il y a dix ou quinze ans. Cela montre que nous sommes entrés dans une période d'incertitude. Cela montre aussi que nous ignorons un certain nombre de choses et qu'il faut par conséquent y réfléchir, réfléchir seul ou réfléchir ensemble? Réfléchir en gouvernement ou en gouvernance? Pouvoir hiérarchique ou apprentissage collectif? De tout État ou de coopération, de partenariat, de nouveaux rapports avec la société civile? Au fond, la question de la gouvernance se pose sur tous les plans.

**Diapo 2 :** L'architecture institutionnelle de l'État se transforme

En effet, l'architecture institutionnelle de l'État se transforme. Nous sommes entrés dans une période d'incertitude. Non seulement ignorons-nous les tenants et les aboutissants de la situation mondiale actuelle, mais aussi quels points touchent-ils, sinon nous ne serions pas devant la crise financière internationale d'aujourd'hui. Nous ignorons aussi quelles sont ces choses que nous ne savons pas. Par conséquent, il y a une incertitude structurale à même cette période d'expérimentation. Lorsqu'en 1988, le revenu minimum d'insertion a été créé en France, il était déjà inscrit dans la loi qu'il y aurait – et cela consistait en une première – une évaluation avec un débat parlementaire au bout de trois ans, parce que nous ne savions pas où nous mettions les pieds. Non plus combien d'attributaires il pouvait y avoir à 30 % près. Nous voilà ainsi en terrain beaucoup plus mouvant, mais qui impose de nouveaux partenariats.

La mondialisation aussi provoque un contournement sur le plan étatique avec la création de structures supranationales, avec l'Union européenne, bien sûr, l'ALÉNA, le Mercosur, l'ASEAN, et avec une forme d'alliance objective entre une structure supranationale et une structure régionale. Les régions françaises qui collaborent aujourd'hui avec le Québec, ne collaboreraient sans doute pas si l'Union européenne ne les avait pas incitées à établir aussi entre elles – à l'échelle européenne – des relations de coopération; à aller voir ailleurs, à établir des plates-formes d'échanges, d'expériences et de savoir-faire. Et il y a aussi une mobilité internationale des autorités territoriales, aujourd'hui en est la plus belle manifestation, avec une coopération entre les paliers locaux, régionaux et urbains d'ici et d'ailleurs.

**Diapo 3 :** La gouvernance territoriale participe à la transformation du système politique

Selon Joyce Stoker, un collègue britannique, « la gouvernance, c'est faire intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ».

#### Gouvernance territoriale

Avec la décentralisation, mais pas seulement la décentralisation, il existe depuis 10, 15 ou 20 ans, une forme de « territorialisation » de l'action publique, de renforcement de la place des territoires dans les politiques de développement économique, de régulation sociale, parce que ces territoires sont des lieux à la fois d'initiatives, de solidarité et aussi peut-être de tampon en période de crise économique et sociale.

#### Fonction de régulation

Confiance, capital social, échanges sont les mots clés de mise. À l'échelle internationale, les groupes d'acteurs, à la fois institutionnels, économiques, éducatifs, culturels qui fonctionnent le mieux sont ceux qui ont pris l'habitude de travailler et d'élaborer ensemble une sorte d'accord territorial de négociation, ce qui engage à une démarche nouvelle en matière d'échanges avec la société civile.

#### **Diapo 4 :** Des exemples

En France, les pays sont des territoires de projet, soit des territoires horizontaux, des territoires interactifs, c'est-à-dire en réseau, des territoires décloisonnés où l'aspect intersectoriel l'emporte sur l'aspect sectoriel et où, enfin, à l'échelle d'un territoire, les groupes d'acteurs se mettent d'accord pour définir des priorités à moyen et à long terme.

Les pôles de compétitivité en sont un autre exemple. C'est une politique de l'État, qui en quelque sorte met en concurrence les régions pour apporter du financement sur des projets innovants qui associent obligatoirement les institutions, à commencer par l'institution régionale, les entrepreneurs et les centres de recherche, et par ricochet les universités.

Le programme européen LEADER est un programme de financement d'activités de développement rural, qui avec des préconisations très précises quant aux façons de fonctionner, impose précisément une forte négociation entre les élus et les représentants de la société civile locale. En ce qui concerne la France, cela vaut à l'échelle d'un pays, et peut-être aussi à l'échelle de deux ou trois MRC. L'Aquitaine sur ce plan s'est surtout bien placée, par exemple en matière d'aéronautique ou de pin maritime, de médicament et de nutriment.

Quant aux exemples de projets territoriaux au Québec qui n'ont pas été beaucoup abordés, certains éléments très importants touchent notamment les municipalités régionales de comté (MRC) – de même que les centres locaux de développement (CLD) dont l'association est présidée par Jean Fortin – qui sont, de fait, les héritiers des commissariats industriels, qui sont les institutions naturelles de l'addition de ces projets territoriaux.

Assez similaires au programme LEADER, les projets ACCORD également sont des actions concrètes de coopération régionale de développement, en quelque sorte des pôles de compétitivité, découlant d'une démarche stratégique de développement

économique qui vise à construire un système productif régional concurrentiel et à cerner les créneaux industriels d'excellence.

**Diapo 5 :** Deux caractéristiques majeures

Les deux caractéristiques de première importance inhérentes à ces nouvelles méthodes sont la combinaison d'une démarche descendante (*top down*) et d'une démarche ascendante (*bottom up*) où l'on retrouve à la fois des initiatives étatiques et des initiatives locales. Les projets ACCORD, les pôles de compétitivité, sont tout à fait dans cette ligne-là. Cela consiste en un reformatage de la réponse, qui amène à renoncer au paradigme, au dualisme centre-périphérie. Voilà une fois de plus un exemple que l'échelon local ou territorial n'est pas périphérique, il renferme des compétences, des capacités d'initiative, une fonction de développement et de régulation. À cet effet, la décentralisation ne consiste pas à donner de la compétence à la périphérie, mais plutôt à multiplier les centres d'initiatives, à les déplacer.

Il faut aussi penser à l'encastrement (*embeddedness*), terme emprunté à un collègue californien, qui sous-entend que les entreprises, que les industries sont encadrées dans un système territorial, culturel, identitaire et que cet encastrement-là doit être pris en compte précisément parce qu'il conditionne la réussite. Quand on regarde chez le grand voisin du Sud, par exemple, la comparaison qui a pu être faite entre la route 126 dans le Massachusetts et la Silicon Valley, on se rend compte que les grandes entreprises de la route 126, IBM par exemple, ont connu plus de difficultés parce qu'elles n'étaient pas en réseau. Alors que dans la Silicon Valley les entreprises non seulement se parlent, se connaissent, ont des projets de développement communs, elles ont aussi de fortes relations avec les centres de recherche, et il y a un genre de communauté, un système industriel local, régional, qui en quelque sorte crée une forme d'avantage différenciatif.

**1<sup>er</sup> tableau :** Population active résidente du secteur manufacturier (1971-2001)

La Beauce est présentée comme exemple. Grâce à de petites cartes de la région Chaudière-Appalaches; on peut voir un couloir se dessiner, s'épaissir, qui va du nord au sud, c'est la région de la Beauce, le pays de Beauce. Il englobe trois MRC, celle de Nouvelle-Beauce, de Robert-Cliche et de Beauce-Artigan, c'est-à-dire Sainte-Marie, Saint-Joseph, Saint-Georges. Entre 1961, 1971, 1981 et 2001 s'est constitué un couloir industriel de 500 entreprises manufacturières, totalisant environ 25 000 emplois industriels. Dans les années 1950, la région était condamnée au sous-développement (pas de matières premières, pas de sources d'énergie, pas d'infrastructures, pas de main-d'œuvre qualifiée). Indissociable de la façon dont les acteurs s'y sont pris pour travailler ensemble dès le milieu des années 1960, la réussite que connaît aujourd'hui la région est liée à l'identité territoriale. C'est un parfait exemple des vertus d'une gouvernance territoriale pour l'emploi, mais aussi pour la population.

**2<sup>e</sup> tableau :** Années de maximum démographique entre 1961 et 2001

La région Chaudière-Appalaches au sud et la région de la Capitale-Nationale au nord représentent toutes deux le maximum démographique des différentes municipalités entre 1961 et 2001. Le maximum atteint aux environs de 1961 est indiqué en blanc, tandis que le noir indique le maximum atteint en 2001, et ce maximum continue de

croître. Ce couloir est le même que celui montré précédemment, et l'on voit qu'il y a eu une forme de prise en charge du développement territorial.

**Diapo 6 :** Mondialisation/régionalisation et enjeux de la coopération décentralisée

Ce développement territorial a été effectué par le truchement de commissariats industriels, de politiques de formation et de systèmes fondés sur la confiance, sans parler des grandes corvées à l'occasion de l'incendie de la plus grande usine de Saint-Joseph en 1972.

Pour conclure sur la mondialisation/régionalisation relativement aux enjeux de la coopération décentralisée, une citation de Miguel Torga est présentée : « le local, c'est l'universel moins les murs ».

Aujourd'hui, la mondialisation en est une manifestation; elle est un vecteur de la transformation de la place et du fonctionnement de systèmes d'acteurs locaux. L'exemple de l'immigration évoqué précédemment est parfait en ce sens, la preuve étant le dernier rapport du laboratoire d'Études sur les politiques publiques de la mondialisation de l'ÉNAP. Celui-ci porte sur « villes, immigration et dialogue interculturel ». Il a été beaucoup fait allusion au début des relations entre le Québec et la France, au milieu des années soixante, que nous sommes aujourd'hui en présence d'une forme d'application de la doctrine Gérin-Lajoie sur les relations internationales des entités subétatiques. Dans un célèbre discours prononcé en 1965, deux mois après avoir signé la première entente en matière d'éducation avec la France en tant que ministre de l'Éducation et vice-premier ministre du Québec, devant le corps consulaire de Montréal, Paul Gérin-Lajoie a dit : « Il est maintenant nécessaire que les collectivités membres du Canada qui le désirent participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement ».

C'était là l'idée d'un prolongement sur le plan international des compétences internes, et les ateliers franco-québécois de la coopération décentralisée en sont la meilleure manifestation, et d'une certaine façon, les héritiers de Paul Gérin-Lajoie.

**3.4 Intervention d'Alain Rousset**, coprésident français du comité de pilotage et président de l'Association des régions de France et du Conseil régional d'Aquitaine

---

Concernant la gouvernance, l'organisation territoriale et les relations dans le territoire au regard des compétences, il importe de rappeler le contexte singulier de mondialisation d'aujourd'hui, de crise financière, d'absence de régulation qui révèle un double échec. L'échec des États et l'échec des organisations internationales. Et en même temps, on remarque une complicité-complémentarité entre certaines organisations internationales, à l'échelle de l'Europe et à l'échelle locale, une stimulation que fait l'Europe et qui est transposée en région ou en territoire local.

Quand il s'agit de gouvernance, il y a lieu de réfléchir sur quels aspects des politiques doivent être gérés pour qu'elles soient les plus efficaces, les plus rapides et, en matière d'actions publiques, les moins coûteuses possible au regard des finances publiques.

Dans le domaine du développement économique, on constate que ceux qui réussissent sont les territoires, les États, les provinces qui tiennent compte de la réalité humaine et des besoins de celle-ci. Pour ce qui est d'avoir des leviers de commande et cette relation entre le monde de l'entreprise, de la recherche, du territoire, et une réaction rapide, ce sont les États de l'Europe du Nord qui semblent le mieux fonctionner. Quant en Amérique, le Québec a mené des expériences, mettant notamment en place des centres technologiques, et un certain nombre de grappes d'entreprises comme en Espagne, en Allemagne ou en Italie. En bref, pour les régions, les provinces, les États ayant de 5 à 10 millions d'habitants, il s'agit sans doute d'une bonne avancée en matière de développement économique, mais il faudrait faire une recherche pour savoir s'il y a un véritable rapport mathématique.

En ce qui concerne la France, aujourd'hui, nous sommes dans un contexte un peu singulier. Au départ, il y avait une organisation territoriale touchant ces trois échelons – région, province, État –, mais il est souhaité qu'un échelon soit supprimé; il semble qu'il y a une volonté de faire une fusion-absorption entre région et département.

Cela reflète une pensée à la fois perverse et extrêmement faible. Perverse parce qu'au moment où il faudrait que les élus rassemblent leurs forces pour affronter la crise financière, pour moderniser le tissu économique, pour appuyer les projets des entreprises, ils doivent passer 50 % de leur temps à s'informer, à combattre, à prouver que certaines idées sont inappropriées, plutôt que de travailler, de réfléchir à un certain nombre de dispositifs à mettre en place. Faible parce que nous voilà devant une crise financière incroyable, un État impuissant qui n'a ni su réguler ni relancer l'économie, compte tenu de son déficit budgétaire et de son surendettement.

Faut-il en France supprimer un échelon dans l'organisation territoriale? Alain Rousset est d'avis qu'il ne le faut pas, d'abord, parce que l'échelon régional est, comme dans tous les pays d'Europe, le plus approprié pour se charger du développement économique, celui le plus à même de saisir cette relation entre le monde de l'entreprise, le monde de la formation et le monde de la recherche, ce décloisonnement nécessaire sur le plan territorial.

Faut-il supprimer le département? Celui-ci a été créé à la Révolution française pour éviter que les provinces ne subsistent, et en en créant 100, il n'y avait par conséquent pas de rapport de force au regard de l'État. Dans le même temps, le département a pris en charge des compétences, a pris des dimensions et des moyens tels, que le démembrer serait onéreux, coûteux aussi sur le plan de sa principale compétence, la solidarité. Bien que cela ait auparavant été suggéré aux différents chefs de gouvernement, que ce soit par rapport aux régions ou par rapport aux départements, il est étonnant, qu'à aucun moment n'aient été approchés les départements. Quelle action commune a-t-elle été menée pour la solidarité des régions? Quelle action commune pour le développement économique? Il existe en France un déficit de dialogue auquel il faut remédier. À l'exemple de la commission parlementaire qui s'est réunie récemment, c'est en matière de clarification des compétences, de savoir qui fait quoi, qu'il faut avancer. Certes, en France, la structure organisationnelle actuelle ne le permet pas. Pourtant, le législateur dans sa sagesse avait bien prévu tout cela. Il faut qu'aujourd'hui que les choses soient clarifiées avec célérité. C'est peut-être le contexte de crise financière et budgétaire en ces jours qui nous amène à cette conclusion.

La décentralisation est-elle encore d'actualité en France? Alain Rousset ne peut se prononcer pour le Québec, mais pour la France, certainement, car celle-ci garde encore en matière de gouvernance territoriale un chevauchement entre les services de l'État à travers leurs directions territoriales et les collectivités locales. Chevauchement de l'intercommunalité par les sous-préfectures en France; des départements avec les directions sociales, agricoles et culturelles; de la région avec des directions diverses et variées. Ce sont des chevauchements, mais semble-t-il qu'il faut en supprimer pour avancer.

La Californie n'est pas devenue la championne du transfert de technologies ou de la création d'entreprises de pointe extraordinaires. Elle ne s'est pas enrichie à très grande vitesse, il lui a fallu 30 ou 40 années pour arriver là où elle en est. Les grappes d'entreprise espagnoles ont 15 ans; les centres technologiques créés au Québec, qui sont un modèle de développement économique, ont aussi 15 à 20 ans. Il ne peut y avoir d'action publique en mode urgence, car l'action publique de fond se fait avec le temps.

En matière de gouvernance, deux questions doivent se poser, la première se rapportant aux citoyens, c'est-à-dire quelle est la légitimité démocratique à chaque échelon et quel est son rapport avec les citoyens? D'autres questions surgissent ensuite. Comment en rendons-nous compte? De quelle façon gouverner par rapport à la société civile? Comment mieux intégrer aujourd'hui – et l'échelon local peut y pourvoir – la relation entre les entreprises, les organisations syndicales, le monde associatif et le monde politique? La cogestion doit être intégrée à l'échelon local, tout comme le partenariat social afin d'être plus efficace et plus rapide, et de mieux rentrer dans les réalités locales actuelles.

Pour terminer, un exemple est donné, soit la création d'un service public régional de l'emploi et de l'orientation en Aquitaine. Les régions en France ont des compétences en développement économique d'une part, et la formation d'autre part. Il faut décloisonner la relation entre ces deux responsabilités, et il faut que des dispositifs soient mis en place en vue de permettre au monde de la formation d'être mieux informé en ce qui trait aux plans de compétences des entreprises. Que les entreprises s'appuient mieux sur le dispositif de formation, ce qui nécessite pour le au milieu un petit système qui s'appelle un dispositif d'orientation. À partir du moment où nous vivons dans un monde de plus en plus rapide, il faut pouvoir offrir aux jeunes de nos pays la possibilité d'avoir des professionnels ou une ingénierie qui les informe, oriente, conseille, évalue. C'est à cet exercice que l'Aquitaine tentera de se livrer avec les partenaires sociaux, pour essayer de faire en sorte que ce débat sur la gouvernance soit le plus efficace possible.

### **3.5 Intervention de Jean Fortin, coprésident québécois des Ateliers franco-québécois de la coopération décentralisée, coprésident du comité de pilotage et représentant désigné par la Table Québec-régions**

---

Il s'agit désormais de connaître les réactions des participants et d'amorcer les discussions de ces ateliers. Il est espéré que cet exercice de même que la conclusion inciteront les uns et les autres à s'interroger à ce sujet ainsi qu'aux possibilités de travailler ensemble.

Quand il a été question de gouvernance territoriale, de prime abord il importait que les Français et les Québécois comprennent le fonctionnement de celles-ci, d'un côté comme de l'autre. Plusieurs ont eu moins l'occasion de travailler directement sur des projets ni directement avec les acteurs de l'autre partie. Or il existe parfois des différences importantes difficiles à repérer; ces dernières ne sont peut-être pas si grandes une fois les structures mieux expliquées. Cependant, certaines différences sont fondamentales, et les problèmes de structure qui y sont associés ne pourront peut-être pas être réglés aujourd'hui. Nous sommes fortement engagés dans le développement local et régional; nous croyons fortement au développement de nos localités, de nos régions, et nous travaillons à l'intérieur de structures établies. Cependant, quelquefois il est important de dépasser ces structures, car la gouvernance va au-delà de celles-ci et dépend plutôt de la capacité des gens à travailler ensemble.

Un atelier aura cours pour traiter la question du développement durable. Il y a lieu de s'interroger sur les outils en place pour le réaliser, car ces outils existent. Au lieu de critiquer les structures, il faut s'en servir, il faut travailler en réseau. La France ne connaît pas les organismes en place au Québec. Par exemple, la municipalité de Jean Fortin est membre de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), des réseaux Les Arts et la Ville et Ville et Villages en santé, et de toute une panoplie de réseaux un peu partout au Québec. L'objectif de ces adhésions consiste à être actif le plus possible à travers ces réseaux. Certes, Baie-Saint-Paul est une petite municipalité composée de 7200 habitants, mais les retombées que peuvent engendrer ces réseaux et les possibilités qu'ils peuvent offrir sont extraordinaires. Non seulement les élus doivent travailler par maillage, mais aussi au-delà des structures. C'est grâce à ce maillage que Jean Fortin est devenu dans sa région président du centre local de développement (CLD), de l'Association des CLD, président du conseil régional de développement (CRD), et ensuite du conseil régional des élus (CRÉ).

Hormis l'information incontournable que l'on découvre à travers ces réseaux, la Loi 34 a eu au Québec une incidence considérable sur la place qu'occupent les élus. En effet, bien que les élus ne détiennent pas tous les pouvoirs qu'ils aimeraient détenir, ceux qui le demandaient depuis un certain temps ont obtenu une place réelle, une place marquante dans le développement régional à l'échelle des CRÉ, et également à l'échelle des CLD. Ces derniers ne peuvent tout régler, mais ils sont un bel exemple de décentralisation au Québec, grâce à la mise en commun de sommes provenant du gouvernement et des municipalités. De fait, les élus s'assoient avec la société civile pour se pencher sur le développement de leur localité. C'est formidable, mais reste à savoir comment cela se déroule parfois. Les outils requis ne sont pas toujours là comme il se doit. Néanmoins, il résulte de Loi 34 que les élus peuvent désormais s'investir davantage dans le développement durable. Cela amène des défis à relever, et la présence des participants en est l'issue aujourd'hui. Beaucoup d'élus ont découvert qu'ils pouvaient avoir un peu plus de prise sur le développement de leur région, au-delà du travail qu'ils peuvent faire à l'échelon municipal qui est leur première responsabilité. Cependant, ils pourraient avoir encore plus de prise. La présence des participants québécois à ces ateliers est le résultat de ce cheminement, où les élus sentent qu'il y a des possibilités qui s'ouvrent à eux maintenant grâce aux réseaux évoqués précédemment.

Notre rôle consiste à créer ensemble des conditions de développement pour les localités quelles qu'elles soient, que ce soit Montréal, Baie-Saint-Paul ou des municipalités plus

petites encore. C'est là le premier défi de la Loi 34, c'est-à-dire travailler ensemble, se concerter, car dans plusieurs cas on ne peut plus dire que c'est la faute des autres si ça ne marche pas. Le second défi de la Loi 34 est la concertation avec la société civile, parce que dans chaque milieu, quand il est question de réseau, de plus en plus il faut travailler avec les intervenants culturels, avec les intervenants en environnement et en milieu agricole, et parfois aussi avec d'autres intervenants.

L'issue des deux prochains jours permettra d'ajouter des possibilités de coopération à celles qui existent déjà. Quand il s'agit de gouvernance et du rôle de l'État, certains pensent qu'il y a de plus en plus d'accompagnateurs et de plus en plus de soutien, certes d'accompagnateurs, mais aussi de partenaires. Bien que le mot partenaire soit galvaudé, et pour ce qui est du sens véritable du terme, il faudrait un autre colloque pour le définir. L'État a un rôle d'accompagnateur, et le Fonds franco-québécois de la coopération décentralisée (FFQCD) en est un exemple dont il sera question au cours des ateliers. Ce fonds représente peu d'argent, mais il permet – il a déjà permis et permettra à la suite des discussions de ces deux jours – de travailler sur des projets concrets en forêt, en environnement, en décrochage scolaire ou persévérance scolaire, et sur d'autres aspects. Il permettra de raffermir nos relations de sorte qu'elles donnent des résultats positifs dans chaque localité.

### **3.6 Commentaires des participants**

#### **Gouvernement régional autonome**

Cette question a déjà été soulevée lors d'une rencontre de la Table Québec-régions, et elle est ramenée aujourd'hui. À savoir, s'il y a un moyen de soumettre aux paliers supérieurs du Québec et du Canada – puisque les structures actuelles le permettraient, et comme cela se fait en France – l'idée d'un gouvernement régional autonome grâce auquel il serait possible d'élire, au suffrage universel, un président ou une présidente, et avec un conseil d'administration dans lequel siègeraient des élus municipaux. Que ce corps politique gouvernemental puisse recueillir les impôts et les taxes sur le revenu et sur la consommation. Qu'il puisse structurer et organiser localement tous les services gouvernementaux, tous paliers confondus, et redonner aux paliers supérieurs ce qui leur est dû en tant que législateur et non comme administrateur, car ceux qui administrent sont ceux qui sont près de la population. Que soit redonné au fédéral et au provincial le pouvoir de normaliser ce qu'est par exemple le droit d'aller à l'école et d'avoir des soins de santé, mais qu'il revienne à l'échelon local de décider comment et par quels moyens réaliser cette normalisation, et que son financement aille directement à la population en vue de la réaliser.

#### Réponse du panel

Même s'il est dit qu'au-delà des structures il faut réussir à travailler en matière de développement, la question touchant la façon dont sont conçues les structures au Québec doit encore être mûrie, et tôt ou tard il faudra en arriver à prendre position. Le Québec est-il prêt à aller aussi loin que suggéré ci-dessus? C'est peut-être l'objectif à atteindre, et il est certain qu'il faut continuer à travailler sur l'amélioration des structures. Grâce à la Loi 34, plus d'élus se sont investis dans le développement régional, ce qui a pour effet d'ouvrir la porte à une réflexion de ce type-là. Dans les prochaines années, toute la question de l'imputabilité et des possibilités qu'ont à leur disposition les élus

pour améliorer leur position et aller plus loin dans le rôle véritable qu'ils peuvent jouer engendrera une réflexion qui aura toute son importance, mais qui n'ira peut-être pas tout de suite aussi loin que proposé.

### **L'égalité des droits et des devoirs**

En ce moment, la France est soucieuse et partagée sur la question de la République qui est indivisible depuis la fin du 18<sup>e</sup> siècle. Assurément, si trop de pouvoirs sont donnés aux échelons locaux et régionaux, cette qualité de république – une et indivisible avec l'égalité des droits et des devoirs pour tous – est perdue. Pourtant, nous sommes ici au cœur de la décentralisation, légalement organisée, et cela occasionne bon nombre de chocs entre ces deux exigences. Certes, c'est à l'échelle locale qu'il faut maintenant travailler, agir, créer des réseaux, faire de la coopération, mais comment respecter aussi l'égalité des droits et des devoirs? Ainsi, depuis quelques années ont été conçues et menées en France, assez péniblement, des expérimentations qui sont des contrats entre le pouvoir législatif et budgétaire central et les collectivités. Par conséquent, pendant trois à cinq ans, de nouveaux projets sont mis à l'essai et des conclusions en sont tirées; ensuite ou bien ils sont appliqués à l'ensemble du pays ou bien ils sont abandonnés.

#### Réponse du panel

Sur la question d'État égalitaire, il s'agit d'un mythe dont il faut se sortir. En effet, lorsqu'une région de France a pris la responsabilité des lycées, le prix de la cantine pour les élèves des lycées était-il le même pour tous et en fonction des revenus des parents? La réponse est non, ce qui est dramatique. Quand les régions ont pris la responsabilité des formations sanitaires et sociales, dans leur République une et indivisible en France, les infirmières des Pyrénées d'Atlantique et de Dordogne n'avaient pas les mêmes bourses. Quand les régions ont pris la responsabilité des aides-soignants, c'était la dernière formation initiale payante en France. Par conséquent, il faut s'avouer que l'État français voulant tout faire ne le fait pas bien lorsqu'il est administrateur-opérateur sur le terrain. Il faut se détacher de cette notion de la République une et indivisible. Il est anormal qu'un fonctionnaire de l'État représente l'État, et pas le président de la région. Il est plus logique que les maires représentent l'État en France, c'est-à-dire les élus démocratiquement désignés. À l'évidence, il y a un certain nombre de compétences régaliennes qui dépendent de l'État, mais si l'État se concentrait sur ses responsabilités, il se rendrait compte que désormais, non seulement on peut parler le français, mais on sait le lire et l'écrire, et les élus ont fait des études dans un système qui est géré par les grands corps de l'État.

La France n'a pas tellement progressé depuis l'ancien régime. Il y a encore ce mythe de l'État jacobin auquel adhèrent une partie de la gauche et une partie de la droite. Il faut franchir cette barrière. À défaut d'étonner certains élus français – mais les élus québécois sans doute comprendront – concernant la Commission des droits de l'Assemblée nationale sur la clarification des compétences, pourquoi en France existe-t-il encore des sous-préfectures? Si l'on veut tuer l'intercommunalité, on maintient les sous-préfectures. Il est compréhensible que l'on défende les hôpitaux locaux ou la poste, mais pourquoi défendre les sous-préfectures? Il faut arriver à assumer ses responsabilités. Quand les citoyens disent « vous avez mal utilisé vos compétences, rentrez chez vous », cela s'appelle la démocratie. La principale révolution à faire en

France consiste à savoir qui fait quoi, mais aujourd'hui il suffit de poser la question pour avoir la réponse.

### **Le principe de la subsidiarité**

Depuis toujours, tous semblent d'accord avec le principe de la subsidiarité ou, pour être plus exact, avec le fait que la décision soit prise au meilleur palier possible, et là où les clients sont les plus touchés. Comment se fait-il que dans l'action surviennent tant de difficultés à vraiment mettre en pratique le principe de la subsidiarité et quels sont les éléments de réponse qui peuvent être apportés?

#### Réponse du panel

On évolue dans des systèmes politiques dans lesquels les rapports de force dominant les relations. Certaines personnes qui sont en situation d'autorité rechignent à renoncer au pouvoir qu'elles ont déjà. C'est la première raison pour laquelle il est difficile de faire évoluer un système de partage des pouvoirs et des compétences, ou de partage fiscal. On se heurte d'une part à des habitudes, et d'autre part, à des volontés de conserver les prérogatives acquises au moment où s'amorcent les débats.

La suggestion de parler de gouvernements régionaux est intéressante. Le mot autonome devrait être qualifié : jusqu'à quel point va l'autonomie et jusqu'à quel point va-t-elle quand il s'agit d'une région? Cela étant dit, c'est un débat qui n'est certes pas facile. À un congrès du mouvement du Réseau québécois de Villes et Villages en santé où étaient réunis des maires, il a été question de santé et de la possibilité qu'un jour les municipalités puissent devenir responsables de la gestion de la santé comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Europe, de la gestion de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie, voire de la gestion des écoles primaires. Dans la salle, il y a eu beaucoup plus de réactions négatives que positives de la part de personnes qui sont aujourd'hui maires de certaines municipalités.

Ainsi, il existe des résistances qui sont importantes et qui tiennent de l'histoire et aussi des positions qu'occupent certaines personnes capables d'empêcher les mouvements de se réaliser. Voilà une des causes potentielles de cet immobilisme.

### **L'évaluation des politiques publiques**

Il importe à un certain moment d'évaluer les politiques publiques avec les citoyens. Cela permettrait de savoir quelles sont les mesures qui fonctionnent et quelles sont celles qui ne fonctionnent pas. Qui serait le plus à même d'intervenir dans le domaine économique? Cela pourrait être débattu longtemps. En France, aujourd'hui, tout le monde intervient dans le domaine économique : les régions, les départements, les agglomérations, parfois même les communes dans les quartiers au regard des services « initiative emploi ». Il n'y a pas d'outils d'évaluation qui permettent de savoir quelle est la mesure la plus appropriée pour répondre à l'objectif que s'est fixé le politique. Existe-t-il au Québec des outils d'évaluation mis en place en vue de permettre à un moment donné de jauger ces politiques publiques?

## Réponse du panel

Cette question nous laisse plutôt démunis. D'abord, de quelles politiques publiques s'agit-il? Certains secteurs sont mieux organisés que d'autres à cet égard. En matière de politiques éducatives, de politiques de lutte contre la criminalité, de politiques de prévention dans le domaine de la santé, les avancées ne sont pas les mêmes, ni les compétences ni l'évolution quant à l'existence d'outils de mesure. Pour certains projets, des programmes d'évaluation ont été mis en place, mais les grandes politiques publiques qui intéressent le citoyen moyen – par exemple, quel est le genre d'école dans lequel mon enfant va le mieux apprendre – sont encore à l'étape du débat public. Des instituts de recherche privés publient des palmarès d'écoles à partir d'un certain nombre d'indicateurs, et le public se fie, entre autres, à ce palmarès. Bien entendu, le ministère de l'Éducation produit des données sur la réussite aux examens, etc., et ces données existent bel et bien. Néanmoins, en ce qui concerne les procédures d'évaluation en matière de politiques publiques, il n'y en a que très rarement. Des évaluations de l'utilisation des fonds sont effectuées et un vérificateur général s'assure que les fonds publics sont bien utilisés, mais quant à l'efficacité des politiques publiques, il faut souvent s'en remettre aux chercheurs dans les universités, aux instituts privés de recherche qui publient, à partir aussi d'idéologies, leur point de vue sur un certain nombre de politiques, ce qui est par conséquent relativement aléatoire. L'établissement de procédures beaucoup plus claires au regard des évaluations des politiques publiques dans lesquelles les citoyens devraient s'investir seraient fort à-propos. Cela a été le cas récemment en santé, au sein d'un groupe de travail qui proposait la création d'un institut national d'excellence en santé où les citoyens joueraient un rôle relativement aux procédures d'évaluations publiques des systèmes de santé. Pour l'instant, il ne s'agit que d'un document.

En bref, la question de l'évaluation des politiques publiques nous laisse plutôt démunis, bien que le besoin d'outils à cet effet soit évident.

## **Problème de la vision régionale**

Au nord d'une municipalité régionale de comté (MRC), dans six des municipalités qui la composent – dont Saint-Jude –, curieusement depuis 50 ans la population n'augmente pas, et il y a là plus de chômage qu'ailleurs, sans compter les innombrables problèmes que l'on y rencontre. S'il y avait en place un gouvernement régional avec des moyens, il n'en serait pas ainsi, mais il y a 18 petits « coqs de village » dans toute cette MRC, et chacun tire la couverture de son côté. Comment se fait-il qu'il y ait en cet endroit plus de gens au chômage ou bénéficiaires de l'aide sociale? Pourquoi les femmes qui sont chefs de famille se retrouvent-elles au nord de cette MRC?

Normalement, un peu comme le fait l'État, du moins en principe il est fait en sorte que certaines régions ne soient pas trop défavorisées, qu'elles soient aidées. À Saint-Jude, cela est impossible, car chacune des 17 autres municipalités de cette région essaie d'avoir des avantages pour elle seule. Chaque maire de telle ou telle municipalité fait son travail, mais il est très difficile d'avoir une vision qui soit régionale quand les gens proviennent chacun de villages. Bien d'autres maires du Québec ont été dans cette situation à un moment donné. Dans Saint-Jude, quand il y a une décision importante à prendre, il faut retourner voir le conseil avant de pouvoir le faire. Ce n'est pas cela un

gouvernement régional. Si une MRC était redéfinie, les régions qui la composent et les gens qui sont en place pour chacun des secteurs pourraient travailler de concert pour rectifier cette absence d'équilibre.

### Réponse du panel

En ce qui a trait aux changements de structures, il vaut mieux parfois se battre pour ce qu'il est possible de changer plutôt que pour ce qui va peut-être changer à très longue échéance. Hormis l'exemple de la Loi 34, il y en a beaucoup d'autres, comme la concertation et le travail en commun. Peu importe les structures, hélas, il existe un problème de vision régionale et de vision au-delà de la municipalité. Comment peut-on modifier cela? Est-ce par un changement de structures que l'on pourrait y parvenir? Il n'est pas certain que là se trouve la réponse, et quoi faire alors dans ces conditions? Il faut peut-être travailler avec les municipalités pour faire en sorte que perdent leurs prochaines élections les élus qui ne semblent pas œuvrer en faveur de la collectivité... Certes, il s'agit d'un problème, et c'est un problème très québécois. Y a-t-il d'autres municipalités aux prises avec ce problème? Fort probablement que toutes peuvent en citer des exemples, et ce, sur plusieurs plans. Il faut avoir une maturité politique. En ce sens, grâce à certains outils désormais en place, bien qu'ils soient encore imparfaits, il y a là une certaine évolution. Toutefois, il reste encore du travail à accomplir de ce côté-là. Cela ne règlera pas tout, mais un gros travail de maturité politique et un travail d'ouverture d'esprit à travers les structures actuelles faciliteraient la tâche.

### **Les thèmes des ateliers**

Il est difficile de se retrouver dans un débat unique sur les structures et la gouvernance. Est-il possible que les ateliers touchent des thèmes plus familiers? Par exemple, il est plus aisé d'aborder thème de la gouvernance en matière de gestion forestière que d'aborder la gouvernance de façon abstraite. Il est souhaitable que les thèmes traités en atelier soient plus précis, de manière à faire avancer des projets concrets dans cette collaboration.

### Réponse du panel

En effet, les thèmes peuvent être mieux définis. L'étape actuelle consiste plutôt en une introduction des ateliers en vue d'échanges un peu généraux, car pour pouvoir être actifs sur le plan territorial, il faut qu'il y ait des légitimités d'intervention et les ressources qui vont de pair. Reste bien entendu qu'il importe d'avoir des pistes d'action à retenir après les ateliers, des points très précis à travers les différents problèmes qui seront abordés.

### **Les structures de gouvernance et le financement des municipalités**

Ne serait-il pas pertinent au Québec de ne plus prendre pour modèle les structures de gouvernance de la France? Car toutes les fois que reviennent les Québécois envoyés en France, ils rapportent des structures françaises qu'ils imposent ensuite au Québec. Il

serait préférable qu'il n'y ait plus de structures copiées, à moins que la France puisse dès l'abord indiquer quelles sont celles qui devraient être calquées et celles qui ne le devraient pas.

Au Québec, il est malaisé de faire des regroupements en raison de la difficulté à s'entendre qu'ont les villes centres et les villes de périphérie qui étaient gérées par les MRC. Quand est venu le moment de payer la note des responsabilités à caractère régional, les conseils d'agglomération ont été inventés de même que toutes sortes de structures. Au-delà de cette tendance excessive à établir des structures, actuellement au Québec, tout comme au Canada, sur tout dollar perçu en taxation à travers le pays, il y a 8 ¢ qui sont versés aux activités municipales et 92 ¢ qui vont à l'État fédéral, aux provinces et aux territoires. Avec les 8 ¢ destinés aux municipalités, celles-ci sont obligées de s'investir dans multiples responsabilités relevant de gouvernements supérieurs qui eux ont la responsabilité de la redistribution de la richesse. La taxe foncière est un outil révolu. Des projets exceptionnels sont réalisés comme les festivités du 400<sup>e</sup> anniversaire de la ville de Québec. Beaucoup de visiteurs ont défilé à cette occasion, toutefois, la Ville n'a eu que des dépenses, et les revenus générés par tous ces visiteurs ont été versés au trésor fédéral et au trésor québécois. Le palier local étant le plus près des citoyens, de quelle façon en France les municipalités offrant des services de toute nature aux citoyens sont-elles financées?

#### Réponse du panel

Même si globalement il est notoire en France où sont les grandes compétences, l'Administration française n'a pas encore été démontée. Les municipalités assument les compétences en matière d'activités locales – qui souvent doublonnent avec d'autres – que l'État ou le Parlement leur a transférées, et ce, avec le maintien d'une organisation étatique qui coûte d'ailleurs extrêmement cher. Il en résulte que les municipalités françaises se retrouvent avec une multiplication de comités. Par conséquent, c'est sûrement la première chose à ne pas faire au Québec, d'autant que les municipalités québécoises n'y sont pas tenues.

Aujourd'hui, le défi à relever France est double, car il s'agit d'une part de clarifier les compétences des collectivités et d'autre part de clarifier celles des ressources. Mais par où commencer? Pendant des dizaines d'années, la France est restée sur le fait qu'il fallait qu'elle transforme la fiscalité locale, qui n'est pas du tout comme celle du Québec. La fiscalité de la France s'appuie sur une partie des taxes économiques, des taxes sur les ménages et des taxes foncières. C'est une fiscalité affectée qui est tellement dérisoire que les régions notamment ne peuvent compter que sur l'État à titre de principal contributeur. Il n'en est pas ainsi pour toutes les collectivités, mais ces taxes tournent quand même autour de 30 %.

À l'heure actuelle, ce qui peut déclencher la réforme de la fiscalité des ressources dans les collectivités, c'est de définir clairement les compétences et que chacune soit associée à une fiscalité correspondante. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, mais une petite révolution a été amorcée en France par trois grandes associations d'élus de collectivités, soit les régions, les départements et les communes, et toutes trois ont saisi le contexte économique et social et ont commencé à travailler ensemble pour soumettre des propositions au gouvernement. À l'évidence, c'est une double révolution qu'il faut faire – qui fait quoi – et que le tout soit intégré à la fiscalité. Que celle-ci demeure à la fois appuyée sur les ménages et sur les entreprises pour qu'il y ait cette double

responsabilité des territoires à l'égard des politiques publiques. Une entreprise comme un ménage a besoin d'une crèche, d'une école, de routes, de transport en commun, et il faut qu'il y ait une partition équitable du financement de ces deux acteurs fiscaux.

### **Le problème des structures**

Les compétences obligatoires des départements sont l'action sociale qui représente 60 % des budgets des départements, les routes et les collèges. Il appert que plusieurs échelons à la fois de collectivités interviennent parfois dans les mêmes domaines, par exemple le développement économique, culturel, et même social. Quelles sont les pistes pour sortir de cette situation? Une réponse logique serait la clarification des compétences, mais comment l'imaginer tout en permettant aux autres échelons de ne pas se sentir dépossédés de compétences qui leur sont également essentielles?

Au Québec comme en France existent des échelons supramunicipaux. Pour ce qui est de l'exercice de leurs compétences obligatoires, et même facultatives, quelles sont les ressources de ces structures, quelles sont leurs dépenses, quels sont leurs budgets de fonctionnement et leurs budgets d'investissement, de même que l'effectif en place?

#### Réponse du panel

À cet effet, les représentants du gouvernement du Québec ont pris note de ces questions en vue de transmettre les chiffres aux intéressés.

Quant à la révision du système, celui-ci est très largement figé. Peu de progrès a été fait sur ce plan en France, cette dernière étant marquée par l'empilement, à la façon d'un millefeuille. C'est-à-dire que chaque fois qu'une nouvelle structure est mise en place, elle vient s'ajouter aux autres, et aucune n'est jamais supprimée. Les structures passent par la désignation, probablement, d'un de chef de file territorial. Cela signifie qu'en France, il faut se battre contre les tutelles d'un échelon sur l'autre. Une harmonisation s'impose à l'échelon régional. Comme une région détient la compétence du développement économique, en fin ce compte, c'est elle qui permet d'arrimer les autres collectivités à des projets collectifs définis précisément en commun, menant du même coup à une clarification des compétences. L'évaluation des résultats, c'est aussi une évaluation des processus et du savoir-faire et des modes de fonctionnement.

### **La décentralisation des responsabilités**

Les Îles-de-la-Madeleine sont un territoire qui a connu une transformation sur le plan organisationnel, il y a environ sept ans avec une fusion de l'ensemble des petites municipalités de l'archipel. Cette région est située en plein centre du golfe Saint-Laurent et, par sa situation et son isolement géographique, elle doit souvent assumer beaucoup plus de responsabilités qu'une municipalité ou une MRC ailleurs au Québec. Que l'on assume ou non des responsabilités dévolues par l'État, les citoyens exigent que la municipalité les prenne. Il ne s'agit pas ici de réclamer des bouleversements supplémentaires dans les structures, puisque celles-ci se rapprochent davantage des structures de gouvernance territoriale, du fait que les Îles-de-la-Madeleine sont un tout

petit territoire à l'intérieur du Québec et que leur structure est relativement cohésive. Il s'agit plutôt d'un changement à apporter aux relations avec l'État, l'État qui a une attitude et une culture, c'est-à-dire une mentalité. Ainsi, c'est cette dernière qui doit être bouleversée, cette culture de l'État qui est extrêmement paternaliste par rapport aux responsabilités qui sont dévolues aux municipalités. Malgré le fait qu'il ait été dit dans un congrès de la Fédération québécoise des municipalités que les élus provinciaux ont beaucoup de respect pour les élus locaux, il reste qu'ils sont le plus près du citoyen et qu'ils subissent les conséquences lorsque survient un échec.

Il y a « la machine » qui appuie ces élus provinciaux, et elle ne suit pas du tout le cours de la situation. En réalité, pour la collectivité, cette machine est le plus grand frein à son développement, un développement cohérent qui pourrait être réalisé avec une certaine vision. À l'heure actuelle, le plus grand obstacle à la prise de responsabilités sur le plan territorial est imposé par l'État, par son contrôle des fonctionnaires et par son absence de volonté de moduler les programmes et de décentraliser véritablement les responsabilités à l'échelon le plus apte à les remplir. La situation est-elle similaire en France?

#### Réponse du panel

C'est en effet avéré au Québec, et en ce qui a trait à la démarche de partenariat et la démarche d'appui et d'accompagnement de la part des municipalités, des MRC ou même des régions, un travail doit être entrepris en ce sens. Cela est de plus en plus souhaité. Il y a de la bonne volonté dans certains cas et des résistances énormes dans bien d'autres, et des progrès importants doivent être accomplis aussi à cet égard.

La nécessité d'effectuer des évaluations et de transmettre les résultats de celles-ci est ramenée au premier plan. C'est en quelque sorte l'un des objectifs de ces ateliers. Échanger les bonnes pratiques permet de comprendre à quelle échelle territoriale la décision politique est pertinente. Il ne suffit pas d'entreprendre une évaluation pays par pays ou nation par nation, l'évaluation doit s'étendre à l'échelle internationale. L'intérêt des ateliers réside dans les échanges de bonnes pratiques. Si les politiques forestières présentent un problème, il en est de même des politiques sociales, d'égalité des chances, d'enseignement supérieur, de la recherche ou du décloisonnement.

Autant que l'on puisse être partisan d'une réforme en matière d'évaluation, un problème demeure. Pourquoi les États mettraient-ils en place une réforme qui les déposséderait d'une partie de leurs pouvoirs alors qu'ils s'en trouvent fort bien? En France, le système actuel pourvoit à la sortie des grands joueurs de l'État, par exemple l'ÉNA, la Polytechnique, les Mines, les Ponts, l'École normale supérieure, etc. Ils ont même des pouvoirs dans les grandes entreprises où ils sont parachutés. Pourquoi souhaiteraient-ils un changement? Ils ont des emplois tout faits dans les préfetures, dans les Directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE), dans les Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), dans les Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

De fait, décentraliser reformerait profondément le pays, car il s'agirait là d'une vraie conquête. Cela suppose – de la part de ceux qui tiennent la plume de la réforme de l'État, du Parlement – une révolution intellectuelle qui met en cause leur carrière professionnelle. Aujourd'hui, cela consiste en une véritable contradiction, du moins en

France, mais le Québec n'a peut-être pas à affronter les mêmes contraintes, même s'il a des objectifs quelque peu similaires à ceux de la France.

### **Les démarches de planification**

Il existe en France un dispositif qui s'appelle SCOT (schéma de cohérence territorial) grâce auquel se réunissent des communes – par exemple pour l'agglomération lyonnaise, ce sont 72 communes qui sont rassemblées – pour prévoir les plans d'urbanisme et de transport, les schémas universitaires, etc. Cette responsabilité relève des élus d'agglomérations. Le Québec entreprend-il la même démarche planificatrice avec les élus?

#### Réponse du panel

Au Québec, il s'agit de schémas d'aménagement qui sont adoptés par les MRC. Il y a sur le territoire 86 MRC qui travaillent sur les schémas d'aménagement; ces derniers sont peut-être moins complets que ceux en France et ne touchent pas l'ensemble de l'aménagement du territoire. Les communautés métropolitaines doivent aussi adopter ce type de schéma. Dans le même ordre d'idées, à l'échelle locale, les centres locaux de développement (CLD) doivent adopter des plans d'action pour l'économie et l'emploi. Les 21 conférences régionales des élus (CRÉ) ont l'obligation d'avoir un plan quinquennal de développement pour l'ensemble de la région. Voilà qui résume les outils de planification en place au Québec.

Pour ce qui est des schémas de cohérence territoriaux (SCOT) d'une agglomération en France, parmi les réformes qui sont en réflexion aujourd'hui, il y a la notion du schéma prescrit. Une des difficultés actuelles, qu'à l'échelon régional de fonctionner dans le contexte de ses compétences, réside dans le fait que les schémas sont totalement indicatifs. Un travail de concertation énorme est fait en ce sens avec toutes les autres collectivités, mais il semble qu'il conviendrait à un moment donné, un peu comme le SCOT en matière de droit d'urbanisme, qu'il y ait de vrais schémas normatifs pour le développement économique, pour la formation, pour l'aménagement du territoire et pour les compétences de la région. De la même manière, la collectivité des chefs de file territoriaux, dont il a été question plus tôt, en matière de solidarité, par exemple, mettrait en place des schémas directifs. Et il y aurait là aussi une petite révolution du système français.

### **Étude pour la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance**

La France et le Québec, peuvent-ils imaginer ensemble une nouvelle forme de gouvernance qui serait proposée aux deux États? Comme il a été mentionné à plusieurs reprises, ceux qui n'y trouvent aucun intérêt ne le feront pas. Par conséquent, c'est à ceux qui sont d'ores et déjà rassemblés ici, les intéressés, de s'en occuper, bien que cela n'entre pas dans les objectifs des ateliers. Ainsi, la Vallée-du-Haut-Saint-Laurent serait prête à investir 10 000 \$ pour lancer une étude qui pourrait être internationale. La France et le Québec, appuyés des universités françaises et québécoises, des

spécialistes et des élus, pourraient unir leurs forces en vue d'imaginer cette nouvelle gouvernance. Travailler ensemble, voilà la proposition soumise aujourd'hui.

#### Réponse du panel

Ceci consiste en un premier projet qui pourrait apporter des réponses à cette question.

#### **Le statut des élus locaux ou nationaux, et le cumul de mandats**

En France, les discours varient beaucoup selon qui est l'interlocuteur – soit les élus locaux, régionaux, départementaux, nationaux –, et s'il s'adresse à Paris ou à la commune ou encore à la région. À Paris, les élus sont toujours centralisateurs et ailleurs, ils sont décentralisateurs en raison du statut des élus français qui leur permet de multiplier les mandats. Le cumul de mandats est-il autorisé au Québec et quel est le statut de l'élu? Ce dernier est-il indemnisé? S'il existait parallèlement un véritable statut de l'élu local ou national et que le cumul de mandats était interdit, il y aurait peut-être un peu moins d'enchevêtrements, de sédimentation des responsabilités et des collectivités.

#### Réponse du panel

Il faudra en arriver en France à une meilleure clarification des compétences, ce qui par conséquent permettra d'assumer avec efficacité des responsabilités plus claires et conduira à un non-cumul de mandats. Le vrai défi est le suivant : le statut de l'élu. Les élus français sont d'abord des fonctionnaires, ensuite ils exercent des professions libérales ou sont des retraités. En France, très peu en politique sont issus du privé, sont ingénieurs, techniciens, ouvriers ou agriculteurs. Et c'est dramatique pour la richesse du monde public français. Dans le même temps, 40 % des élus d'Europe sont en France, et il est impossible rémunérer tout le monde. En comparaison avec d'autres pays, il n'y a pas que le nombre de collectivités qui soit gigantesque en France, mais aussi celui des assemblées territoriales. Rien qu'en Île-de-France, il y a près de 200 élus et un peu plus de 120 ou 130 en Rhône-Alpes. Les assemblées territoriales peuvent-elles bien fonctionner avec autant d'élus? Il y a lieu de s'interroger aussi sur cette question.

Au Québec, il existe une pratique voulant qu'on ne puisse se présenter à un nouveau mandat sans démissionner du mandat précédent. Cependant, bien qu'il n'y ait pas de cumul de mandats à l'échelon des députés, il peut y en avoir à l'échelle municipale et dans l'ensemble de la structure régionale. Des personnes qui sont maires peuvent à la fois être présidents de leur CLD, préfets et présidents de leur CRÉ. Cette pratique mérite d'être revue au cours des prochaines années.

#### **L'hyperspécialisation ou la technocratie**

Il a été question d'une étude pour la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance. Il faut peut-être voir, pour chacun des paliers de gouvernement, entre autres au Canada, au Québec et à l'échelle locale, quelles sont les responsabilités qui sont assumées et quels sont les revenus nécessaires pour parvenir à les assumer. Voilà un élément qui

conduirait à une réflexion sérieuse et responsable, pour un projet à long terme, et à une réorganisation des responsabilités de chacun.

Cependant, il persiste une inquiétude quant à la responsabilité du gouvernement qu'il soit local ou régional pour ce qui est du développement global de la collectivité, et des enjeux globaux qui y sont rattachés. De plus en plus, le Québec vit une réalité que l'on pourrait appeler l'hyperspécialisation ou la technocratie au sein des communautés. C'est-à-dire que chacun des ministères sectoriels met en place des normes, des règlements, des mises à niveau ou des exigences, qui sont poussés de plus en plus loin en fonction du secteur touché. L'objectif est louable quand ces obligations sont prises une à une, mais les élus municipaux doivent composer avec la somme excessive de ces dernières, et suivre la cadence de leur amoncellement est hautement pénible sur le plan politique et sur le plan financier.

Un des freins actuels à la décentralisation est que celle-ci est faite de façon très sectorisée. Bien que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire essaie de maintenir un équilibre dans toutes les exigences des ministères sectoriels, il y a là un grand défi à relever. À l'échelon local, dont la préoccupation première est l'ensemble de la communauté ou de la collectivité, les élus sont écartelés par des revendications sectorielles, et respirer un peu à travers elles et avoir en même temps un développement lié aux réalités citoyennes devient tout un défi. Par exemple, rien que le schéma de couverture de risques, les exigences relatives au premier appel et à l'environnement, et chacun des éléments qui les composent représentent un lourd fardeau à porter par l'administration locale.

Comment apporter des changements à cette situation?

#### Réponse du panel

Quand il est question de changements majeurs dans la façon dont les pouvoirs, les compétences, les responsabilités sont partagés dans notre société, il faut d'abord entreprendre une démarche globale pour concevoir un modèle idéal et ensuite trouver une manière de réaliser la démarche. En raison des résistances soulevées devant le modèle idéal et du fait que souvent les fins ne sont pas atteintes, en général, c'est la route la plus difficile et la plus longue à emprunter, mais c'est aussi celle qui donne dans un horizon acceptable des résultats probants. Si cette route est choisie, une façon de l'entreprendre est proposée ci-après.

Il est dit que « le besoin crée l'organe ». Ainsi, pour provoquer un changement, surtout un changement majeur de distribution des pouvoirs, il faut en déterminer les raisons, la fonction. Pourquoi amener tel ou tel changement? En tout premier lieu, il importe de détailler les problèmes qu'il y aura à résoudre, car pour apporter des changements en profondeur comme ceux suggérés ci-dessus, il faut l'assentiment de la population, qu'elle veuille et accepte ces changements, et qu'au sein de la société des organisations le demandent. Pourquoi discute-t-on actuellement d'une taxe sur le carbone? Parce que dans la société, certains ont décidé qu'il fallait y mettre un terme et leur trouver une solution. Le problème a d'abord été cerné. Quels problèmes faut-il résoudre? Ceux qui touchent les territoires sont-ils des problèmes d'appartenance ou d'identité? Sont-ils liés à l'accès aux services publics? En santé, en éducation? Sont-ils liés à la conservation de la nature, à l'environnement, à la gestion des ressources naturelles, à la production d'énergie?

Une fois les problèmes repérés, la deuxième étape consiste à se demander à quel échelon ces problèmes doivent-ils être résolus, à quel échelon vaut-il mieux installer la gouvernance? Est-ce à l'échelon local, régional, suprarégional, supralocal, etc.?

Enfin, la troisième étape concerne le financement de la solution, car la source de financement va souvent dicter le palier de pouvoir. À quel palier ira le pouvoir en fonction de la source de financement? Parce que comme le dit le slogan : *No taxation without representation*<sup>1</sup>.

Le modèle de gouvernance et la manière dont il sera mis en œuvre ne seront décidés qu'à la toute fin de la démarche. Une possibilité d'implanter ce modèle sera que, dans un endroit en particulier, aura été trouvée une manière de contourner les contraintes et les règles administratives et technocratiques. Cette expérience deviendra une bonne pratique qui sera transmise dans un congrès comme celui-ci, et elle sera considérée une innovation qui plaira aux décideurs qui voudront à leur tour la répliquer.

Somme toute, il faut commencer par le besoin, finir par les structures, et par la suite, essayer à une petite échelle de répliquer le modèle de gouvernance.

### **La démocratie participative**

Lors de la comparaison du Québec et de la France, les pays ont été évoqués. Il se trouve que dans la mise en place du pays comme force de proposition en guise de projet, avec une organisation territoriale – mais voilà une couche supplémentaire au millefeuille précédemment évoqué –, un dispositif d'élus et de citoyens a été créé sans être trop technique, et c'est le Conseil de développement. Or, à une époque pas si lointaine, notamment au moment des élections présidentielles en France, il a été question d'un nouveau terme, soit la démocratie participative, c'est-à-dire l'engagement du citoyen dans les modes de gouvernance. Force est de constater, et cela a été encore constaté en juillet 2008 lors de la Conférence régionale des territoires d'Aquitaine visant à évaluer leurs dispositifs de pays, qu'une des faiblesses de ce dispositif était l'engagement moindre des citoyens dans le Conseil de développement alors qu'ils y sont, entre autres, une force de propositions. En est-il de même au Québec? Certes, il est souhaitable que les citoyens s'investissent dans le mode de gouvernance, mais quand ils en ont la possibilité, ce n'est pas si simple de les mobiliser. Pourquoi les citoyens ont-ils tant de mal à s'investir et à s'introduire dans les dispositifs de gouvernance citoyenne alors qu'ils les concernent?

#### Réponse du panel

À observer une carte de France, il en ressort que dans un passé récent l'Aquitaine avait pris, en raison d'obligations réglementaires, un gros retard en matière d'intercommunalité. Les élus ne s'étaient pas trop occupés de ce filon, alors que

---

<sup>1</sup> La révolution américaine est née d'une révolte fiscale des colons américains contre la couronne britannique. Au lendemain de la guerre de Sept ans, Londres impose en effet une série de taxes aux colons de Nouvelle-Angleterre, sans le consentement de ces derniers qui ne sont pas représentés au Parlement britannique. D'où le slogan *No taxation without representation* (traduction libre : pas d'impôt sans représentation).

d'autres régions comme la Bretagne avaient pratiquement couvert leur territoire de structures intercommunales. En bref, les élus répliquent sur le plan politique les habitudes de coopération qui se forment aussi dans la société civile en matière de coopérative, d'uniformité, de syndicalisation, etc. C'est un genre de reproduction sur le plan politique de ce qui n'est pas possible sur le plan social, mais ce qui fait la différence précisément, c'est la culture locale. En Pays Basque, la participation est beaucoup plus vive parce que déjà, dans la société civile, il y a une habitude de se regrouper pour agir. Voilà qui expliquerait le retard et les raisons de la difficulté du travail des Conseils de développement en Aquitaine.

En outre, il faut favoriser une culture de participation dans une société, et cela se fait à longue échéance, et pour encourager la participation, il faut la provoquer et l'organiser. Des recherches innombrables ont été menées sur différentes expériences de participation citoyenne à l'échelle municipale, dans le domaine de la santé, dans d'autres secteurs aussi. Ces recherches permettent d'énoncer les conditions de réussite d'une participation citoyenne à l'échelle locale ou ailleurs, les procédures à mettre en œuvre et les obstacles à franchir. Il faut cependant tenir compte de deux ensembles de trois mises en garde.

D'abord, pour obtenir la participation citoyenne, il faut combattre trois sentiments, le premier étant celui d'incompétence. La plupart des citoyens ne se sentent pas assez compétents pour se prononcer sur des sujets qui sont de plus en plus complexes en politique publique. Ainsi, il faut établir des mesures en vue d'atténuer le sentiment d'incompétence en fournissant aux citoyens de l'information, c'est-à-dire grâce à l'éducation. Le deuxième sentiment est celui d'impuissance. Les gens ont l'impression que leur contribution n'apporte rien, car ils ont la certitude qu'un groupe, peut-être d'élus, mais aussi des groupes d'intérêt très influents, prendra de toute façon la décision définitive, et dès lors, les gens ne se déplacent pas. Par conséquent, il faut leur prouver par la mise en place de certaines conditions que leur participation mènera à des solutions. Le troisième sentiment est celui de manquer de temps.

Le second ensemble de mises en garde touche l'organisation de la participation citoyenne, dans laquelle il faut éviter trois choses. La première, éviter de donner le plancher aux suspects habituels, c'est-à-dire les porte-parole des groupes d'intérêt, car ils l'ont déjà, et nul besoin de la leur donner une fois de plus. La deuxième, éviter de reproduire les inégalités dans la manière dont est organisée la participation. Sinon, quand la participation citoyenne est sollicitée pour que la population puisse être entendue, les personnes qui sont sous-scolarisées, qui n'ont pas une facilité d'élocution, qui ont une mauvaise compréhension des enjeux, qui sont mal outillées, ne s'exprimeront pas davantage. Et la troisième, éviter les républiques de bavardage, c'est-à-dire ne pas organiser des séances dans lesquelles les gens viennent parler et parler, et en fin de compte rien n'aboutit, sinon que la participation est tuée et les trois choses à éviter viennent d'être faites!