

# La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions

Marc Valade

Volume 19, numéro 1, hiver 2013

La gouvernance multiniveau

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1017155ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1017155ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

L'Observatoire de l'administration publique

ISSN

1929-3348 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Valade, M. (2013). La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions. *Télescope*, 19(1), 135–155. <https://doi.org/10.7202/1017155ar>

Résumé de l'article

Cette contribution puise dans l'expérience de gouvernance d'une structure d'interface entre les régions administratives et l'État québécois. Les relations managériales-administratives et politiques vécues, à l'échelle régions-centre durant la période 2004-2009, sont décrites dans une analyse de cas et amèneront à faire des liens avec certains enjeux liés à la gouvernance partagée. Ceux-ci concernent notamment des valeurs de démocratie délibérative et réflexive, ainsi que les défis de maillage élus-société. Au service d'une telle vision, cinq conditions clés sont mises au jour pour assurer une gouvernance multiniveau dynamique, symétrique et interactive, essentielle pour s'engager dans la voie d'une décentralisation de type partenariale.

# LA GOUVERNANCE PARTAGÉE EN DEVENIR AU QUÉBEC : LES CONDITIONS D'UNE RELATION PARTENARIALE ET DYNAMIQUE ÉTAT-RÉGIONS

Par **Marc Valade**, MAP, Professionnel de recherche • [info@marcyvanvalade.com](mailto:info@marcyvanvalade.com)

---

**RÉSUMÉ** Cette contribution puise dans l'expérience de gouvernance d'une structure d'interface entre les régions administratives et l'État québécois. Les relations managério-administratives et politiques vécues, à l'échelle régions-centre durant la période 2004-2009, sont décrites dans une analyse de cas et amèneront à faire des liens avec certains enjeux liés à la gouvernance partagée. Ceux-ci concernent notamment des valeurs de démocratie délibérative et réflexive, ainsi que les défis de maillage élus-société. Au service d'une telle vision, cinq conditions clés sont mises au jour pour assurer une gouvernance multiniveau dynamique, symétrique et interactive, essentielle pour s'engager dans la voie d'une décentralisation de type partenariale.

---

**ABSTRACT** This article draws primarily on the governance experience related to an interface structure involving regional administrative bodies and the Quebec government during the 2004-09 period. As described in a case study, the mesh of managerial, administrative and political relationships occurring at the junction of regional and provincial authorities offers insights into a number of issues relating to shared governance. In particular, these issues pertain to the advancement of deliberative and reflexive democracy and the need for elected officials and civil society to actively network. This article concludes by proposing five conditions that are considered key to developing dynamic, symmetrical and interactive multi-level governance practices, which will prove crucial for attaining a partnership-based decentralization process.

---

**Pour citer cet article :** Valade, M. (2013). « La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 135-155.

La gouvernance « multiniveau » renvoie à priori aux rapports de coordination, de commande et de contrôle des responsabilités partagées entre différents paliers gouvernementaux (Union européenne et Comité des régions, 2009), sans pour autant les réduire à une relation hiérarchique, alors que la gouvernance « partagée » ou « partenariale » (Jean et Bisson, 2008) est une notion en mouvance qui recèle la dimension de valeurs fondamentales. Celles-ci intègrent des idéaux de démocratie participative et délibérative (Côté et Lévesque, 2009 ; Lévesque, 2006), ainsi que des acteurs pluriels, émanant du marché et de la société civile. Ce cercle élargi de débat et de prise de décision publique complète bien celui de la démocratie représentative en misant sur l'horizontalité (Lévesque, 2006). Nous conserverons cette distinction entre gouvernance multiniveau et gouvernance partagée pour plus de clarté.

Les relations entre l'État québécois et ses régions sont depuis quatre décennies le motif de discussions et d'aménagements cycliques entre le centre et la périphérie (Morin, 2006), et ce, tant pour l'organisation des services que pour les orientations favorisant le développement social et économique, notamment par une prise en charge locale et régionale. Divers modèles de coordination centre-régions ont été expérimentés dans ce cheminement pour gérer des responsabilités déléguées ou partagées. De plus, l'interaction entre les instances régionales mandatées et l'État s'est toujours vécue au sein de pouvoirs asymétriques. La plupart du temps portée par des représentants politiques, cette relation est soutenue par des gestionnaires qui entretiennent la structure d'interaction politico-administrative. L'influence de ces individus, souvent qualifiés d'« administratifs », sur ces systèmes d'interface régions-État n'a pas été beaucoup étudiée, d'où l'intérêt de partager notre lecture. Celle-ci puise dans l'expérience pratique acquise au terme de dix années à la direction d'un Conseil régional de développement, puis d'une Conférence régionale des élus (CRÉ). Elle est enrichie par deux entrevues d'acteurs significatifs qui nous ont amenés à aborder certaines attitudes relationnelles propices à un partenariat qui déborde la sphère d'exécution dans l'administration publique. Ainsi, la question qui nous anime est celle du leadership administratif dans la construction de partenariats État-régions, et de son influence sur le développement de visions et de valeurs se rapprochant de celles de la gouvernance partagée. Cette question trouve sa pertinence entre autres dans la nature des rapports établis entre les gestionnaires d'instances périphériques et l'administration publique, rapports facilitant ou non, selon les cas, la transmission d'expertise et de connaissances des réalités locales dans l'élaboration des politiques centrales et leur mise en œuvre.

L'objectif de cet article est de proposer des conditions d'établissement d'une gouvernance multiniveau de type partenarial, dynamique et symétrique au Québec, comme prémisses à l'établissement de valeurs de gouvernance partagée. Pour ce faire, nous débutons par une analyse de cas portant sur l'expérience d'une interaction administrative vécue en marge et en appui à la Table Québec-régions (TQR). Cette instance consultative a été mise en place en 2004 avec pour objectif d'instituer une relation permanente d'échange entre les représentants politiques des régions administratives et l'État québécois. Ce cas, dont nous décrivons le contexte en première partie, illustre bien les retombées d'un leadership stratégique et collectif dans l'équation des relations politico-administratives et managériales. La description des rapports administratifs institués, en deuxième partie, nous permet d'extraire certains facteurs qui contribuent à la construction partenariale et qui facilitent une relation de nature « dialectique ». Nous abordons ensuite plus en profondeur, en troisième partie, le rôle pivot de leader assumé dans une perspective transformationnelle et croisant les rapports administratifs et politiques, et poursuivons avec une discussion portant sur les défis de la construction du partenariat avec l'État en débouchant sur cinq conditions pour la mise en place d'une gouvernance multiniveau partenariale. Finalement, nous terminons sur ce que notre réflexion suppose comme changement dans la culture de gestion publique

pour favoriser un système de réciprocité qui sort le partenariat État-régions d'une logique subsidiaire descendante<sup>1</sup> s'apparentant à de l'impartition.

## ■ LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE ÉTAT-RÉGIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DEPUIS LA RÉFORME DE 2003

Instituées en 2004, les CRÉ se situent à l'interface des débats et des rapports de décentralisation<sup>2</sup> d'un État fédéré et de ses régions administratives. Leur naissance remonte aux élections provinciales de 2003 qui amenèrent le premier gouvernement de Jean Charest à projeter une vision accrocheuse du développement régional motivée par la préparation des conditions d'une plus grande décentralisation. Le document *Devenir maître de son développement : la force des régions* (Ministère du Conseil exécutif, 2003) se présentait alors comme un vaste chantier convocateur justifiant une refonte de la structure de représentativité régionale et du rôle de l'interface régions-centre.

### Des changements sur fond de discours décentralisateur

Avec son projet de loi 34, la nouvelle stratégie gouvernementale de 2003 imposait un renversement fondamental des rapports de pouvoir et d'imputabilité : l'instance régionale attirée au développement et reconnue par le gouvernement devait se déconnecter de sa base traditionnelle et démocratique liée à la société civile, pour faire place à une appartenance officielle déterminée par une loi, actuellement connue comme la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire<sup>3</sup>. Cette réforme a été d'autant plus facile à intégrer que le changement permettait aux élus municipaux d'asseoir un avantage décisif sur la scène régionale. Cette offre pratique d'une plus grande influence politique et d'une certaine promesse de décentralisation a permis de sceller un nouveau marché attrayant. Les élus avaient alors l'occasion de participer, comme leaders de territoire, à la construction de leur propre cadre de participation à l'État. « La véritable réussite du développement régional dépend de la capacité de ses citoyens à se prendre en main et de la ferme volonté du gouvernement de leur donner les outils nécessaires. Aujourd'hui, le gouvernement passe de la parole aux actes, afin que les gens des régions puissent assumer leur propre développement », déclarait le premier ministre pour traduire l'engagement d'un gouvernement plus près des citoyens (Premier ministre, 2004a).

<sup>1</sup> Le principe de subsidiarité, à la base du système européen, reconnaît la responsabilité et la pertinence d'une instance d'apporter les solutions aux problématiques rencontrées à son niveau, en raison de sa proximité avec les acteurs et les clientèles qu'elle connaît bien. Dans une logique « descendante », c'est l'échelon supérieur qui détermine qui doit connaître quelle question et en attribue les pouvoirs en conséquence, ce qui s'approche de la dévolution.

<sup>2</sup> Nous utilisons le terme *décentralisation* dans l'esprit général d'un mouvement de décentrement partant de l'État central vers des espaces territoriaux (Lemieux, 2001) sans égard à leur dimension, autonomie, ou fonctions et mandats délégués. En ce sens, nous considérons le terme *régionalisation*, souvent employé au Québec, comme l'une des facettes du phénomène de décentralisation, affectant particulièrement le périmètre des régions administratives.

<sup>3</sup> L.R.Q. chapitre M-22.1, section IV.3.

TABLEAU 1 : LES INSTANCES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT AU TOURNANT DU PROJET DE LOI 34 DE 2003

|                                  | CONSEIL RÉGIONAL<br>DE DÉVELOPPEMENT<br>(avant le projet de loi 34)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | CONFÉRENCE RÉGIONALE<br>DES ÉLUS<br>(une fois le projet de loi<br>adopté)                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombre                           | 17                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 21                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Type                             | Incorporation OBNL (association)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Personne morale selon la Loi                                                                                                                                                                                                                            |
| Membres                          | <ul style="list-style-type: none"><li>• Organismes locaux</li><li>• Organismes régionaux</li><li>• Municipalités</li><li>• Députation provinciale</li><li>• Citoyens</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• 2/3 maires des municipalités de 5 000 habitants et plus et préfets des MRC (désignés par la Loi)</li><li>• 1/3 représentants de la société civile (max.)</li><li>• Députation provinciale (sans vote)</li></ul> |
| Gouvernance                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Assemblée générale</li><li>• Collèges électoraux élisant un conseil d'administration</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Membres = conseil d'administration</li></ul>                                                                                                                                                                    |
| Financement                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cotisations</li><li>• Subventions provinciales</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Subventions provinciales</li></ul>                                                                                                                                                                              |
| Imputabilité                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Membres</li><li>• Gouvernement (via entente de gestion)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Gouvernement (via entente de gestion)</li><li>• Rapport annuel à l'Assemblée nationale</li></ul>                                                                                                                |
| Réseau                           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Association des régions du Québec (OBNL Inc. : membres = Président + DG CRD) (financement mixte : membres + gouvernement)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Table Québec-régions (Présidences convoquées par le ministre responsable)</li></ul>                                                                                                                             |
| Mandats<br>(les mêmes)           | <b>Compétence</b><br>Interlocuteur privilégié en développement régional (renseignement-conseil, multisectoriel, non habilitante ni statutaire face aux autres compétences publiques sur le territoire)<br><b>Fonctions</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Concerner les acteurs du milieu (interconnexion)</li><li>• Déterminer les priorités régionales de développement (planification stratégique)</li><li>• Gérer les fonds dédiés, les octrois, les ententes financières (allocation)</li></ul>              |                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Conséquences<br>de la loi (2003) | <ul style="list-style-type: none"><li>• Forcer la fermeture d'organismes existant depuis 10 à 40 ans, selon le cas</li><li>• Évincer des secteurs de la société civile</li><li>• Abroger l'imputabilité aux organismes locaux et régionaux</li><li>• Instaurer une instance parapublique existant par volonté gouvernementale</li><li>• Confier les responsabilités aux élus municipaux désignés par la Loi</li><li>• Désigner les secteurs de la société civile siégeant (minoritairement) par volonté des élus</li></ul> |                                                                                                                                                                                                                                                         |

Pourtant, en l'absence d'une réelle dévolution de pouvoirs normatifs, statutaires et fiscaux propres à une forme tangible de décentralisation politique, la réforme s'est cantonnée, malgré l'apparence du jeu des acteurs, dans une décentralisation de type « fonctionnel » (Lemieux, 2001, p. 47). Le tableau comparatif précédent montre la similarité de mandats des deux instances, l'une avant le projet de loi 34, l'autre une fois le projet de loi adopté. La fonction « évaluation » d'organismes tiers financés par l'État n'a jamais été appliquée.

## Une nouveauté à l'intersection des régions et du centre

Dans ce contexte, une interface directe entre le ministre responsable et les présidences de CRÉ était établie. La TQR constituait la réelle nouveauté de cette réforme étant donné la relation privilégiée qui en découlait, à savoir une tribune des régions en lien avec un représentant politique du gouvernement<sup>5</sup>. En s'adressant directement aux élus locaux représentant leur région, les membres du gouvernement y défilant pour présenter leurs projets étaient alors plus enclins à tenir compte des suggestions de leurs vis-à-vis ou, à tout le moins, d'en discuter. Il était ainsi possible aux élus d'exposer officiellement leurs attentes en matière de décentralisation et les enjeux relatifs à l'adaptation des interventions publiques, voire de dialoguer avec des ministres. Ils participaient pour ainsi dire aux discussions préliminaires d'une volonté gouvernementale de réformer certaines missions de l'État.

La TQR ne dispose d'aucun pouvoir statutaire. Elle est convoquée à la convenance du ministre qui en décide l'ordre du jour de même que les suites à donner. La fonction renseignement-conseil est une fois de plus au cœur de la relation, une fonction touchant de près ou de loin toutes les missions de l'État, dans la mesure où les services sont appelés à être équitablement accessibles en région. Une fonction qui recelait une forte symbolique associée aux porte-paroles des régions, issus de la scène municipale et qui attirait l'attention de plusieurs acteurs publics, administratifs et politiques.

## Un comité (plus-que)-technique

Derrière toute démarche ou rencontre politique, des individus s'activent pour préparer et outiller les représentants : d'une part, un sous-ministre et son équipe appuient la partie ministérielle et, d'autre part, des directeurs généraux de CRÉ soutiennent leur présidence. Ces deux catégories d'acteurs ont constitué le Comité technique de la TQR. Rapidement, les membres de la TQR ont reconnu le bien-fondé de ce comité qui assurait une meilleure efficacité des rencontres et qui encourageait les discussions préparatoires sur le plan administratif. N'existant ainsi

<sup>4</sup> Contrairement à une décentralisation politique qui transmet de réels pouvoirs, statutaires et fiscaux, pour gérer des compétences habilitantes ayant une incidence sur l'organisation des services d'un territoire, par exemple aux municipalités et aux MRC, la décentralisation fonctionnelle ne délègue qu'une ou plusieurs fonctions de l'État en lien avec une compétence en général unisectorielle. Dans le cas des CRÉ, il s'agit de la fonction renseignement-conseil en matière de développement régional, qui a une portée à la fois large et floue, voire multisectorielle.

<sup>5</sup> Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, L.R.Q. chapitre M-21.1, section IV.2.

que par besoin politique convenu, ce comité technique est devenu un lieu unique d'échange d'information, de validation administrative et de discussions sur le développement régional. Un espace de délibération informelle aussi en recherche de faisabilité opérationnelle, mais débordant la fonction renseignement-conseil. En raison de la relation en amont des discussions politiques, se constituait ainsi graduellement une dimension stratégique insoupçonnée.

Le Comité technique devient ainsi un lieu unique et privilégié pour valider ou confronter des idées, en amont de programmes ou de politiques en gestation. Y défilent des directeurs, voire des sous-ministres, venus discuter de vision et de faisabilité, et ce, avant d'atterrir à la TQR en mode politique. Cette dernière n'est pas constituée en fonction d'expertises sectorielles, mais bien en regard de la connaissance du territoire ; elle est formée de ceux qui l'habitent et en vivent, de leaders, dont les élus municipaux.

### **Des enjeux opérationnels et stratégiques à préciser**

Le premier défi que dut relever le Comité a été celui de l'opérationnalité de la réforme. Comme bien des politiques adoptées, la mise en œuvre se précise souvent après l'adoption de ladite politique, dès lors qu'elle fait face aux défis organisationnels et du terrain. Ce cas-ci ne fait pas exception et l'une de ses particularités est le fait que l'on n'organise pas de services. Le rôle des CRÉ se joue sur un autre ordre. Pour bien comprendre la nature du mandat et des fonctions adjointes, des précisions étaient nécessaires, puisque plusieurs sections de la nouvelle loi, actuellement insérées dans la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, prêtaient le flanc à l'interprétation, comme ce pouvoir non appliqué d'évaluer les organismes du milieu financés par l'État.

C'est ainsi que de nombreuses questions apportées par les gestionnaires de CRÉ ont conduit le sous-ministre associé et son équipe à devoir valider la vision auprès du politique, ou encore l'application de normes auprès de l'appareil bureaucratique. Quel est le statut légal des CRÉ ? De quelle façon peuvent-elles utiliser les fonds mis à leur disposition et en rendre compte ? Quelle est la teneur des ententes spécifiques de développement, leur outil privilégié de partenariat financier ? Qu'attend le ministère en matière de planification de développement ? Contrairement à certaines agences publiques tributaires de la mission d'un ministère, les CRÉ ne bénéficient pas d'un « manuel » opérationnel ni d'objectifs formels à atteindre issus de plans de performance. L'amorce des travaux du Comité technique s'est avérée des plus productives et constructives, puisqu'elle a permis de clarifier le cadre logistique et opérationnel, ainsi que les clés de lecture des orientations politiques.

Dans le même temps qu'était défini ce cadre, l'action initiale des CRÉ a été canalisée par un cycle de discussions avec la population et les leaders sectoriels et municipaux sur l'avenir des services publics et de la décentralisation. Une série de « Forums des citoyens » régionaux tracèrent ainsi la voie en 2004 au « Forum des générations » provincial. Les CRÉ, convoquées par le premier ministre, y occupaient une majorité de sièges aux côtés de leaders socioéconomiques et municipaux et il s'y détermina entre autres un engagement du gouvernement à répondre

aux attentes précises de modulation de programmes et de normes, afin d'ouvrir la voie à une nouvelle façon de décliner services, efficacité et efficience (Premier ministre, 2004a).

Sans entrer dans le cheminement précis de ce processus, qui se solda par un résultat « à intensité variable<sup>6</sup> », nous le prenons en exemple pour imager la complexité des débats d'application et de sens qu'il suscita, tant en région qu'à la TQR. Les problèmes n'étaient plus uniquement de nature opérationnelle comme c'était le cas pour l'implantation des CRÉ. Ils étaient de toute évidence de nature stratégique et en lien avec la capacité du gouvernement à mettre en œuvre sa vision de départ dans son propre cadre organisationnel et légal. Ainsi, les ministères ne pouvaient favoriser l'application d'une vision modulatrice sans enfreindre leurs propres normes ou s'éloigner de leurs objectifs confirmés par le Conseil du trésor. Autrement dit, du côté gouvernemental, on était loin de la coupe aux lèvres.

## ■ LA « DIALECTIQUE » AU SERVICE DE LA VISION DANS LES RAPPORTS ADMINISTRATIFS

Nous concentrons maintenant notre attention sur ce comité technique et les relations transversales et verticales qui ont traversé la TQR durant ces cinq années pour tenter d'en extraire certaines propriétés clés.

### Un système favorisant le dialogue et le débat

Malgré des ratés sur les fondements gouvernementaux, la relation établie à la TQR et au Comité technique ouvre la voie à une nouvelle approche, pour plusieurs inédite, dans la culture bureaucratique : un sous-ministre associé entretient des relations partenariales directes avec des gestionnaires d'organismes périphériques. En outrepassant les mécanismes traditionnels de transmission et d'élaboration des politiques, les acteurs s'influencent en échangeant franchement non seulement sur les enjeux de fond, mais également sur l'application des programmes. Les expertises, les connaissances, les visions, les motivations, les préférences locales et les contingences sont prises en ligne de compte.

Ce groupe se tient, il ose parler, argumenter, proposer, et il est suffisamment homogène pour défendre des valeurs communes qui lui apparaissent naturelles : l'équité dans le partage des ressources et l'accessibilité des services, l'adaptation des critères de programmes aux particularités régionales, la souplesse d'application confiée à des partenaires locaux qui connaissent leur réalité et leurs clientèles, le rôle des élus locaux dans les orientations et l'octroi de subventions publiques,

<sup>6</sup> Sur les 900 propositions émanant des régions, peu donnèrent réellement lieu à des modalités d'adaptation ou de régionalisation flexible, bien des ministères invoquant des normes hors de leur contrôle et nécessitant l'intervention du législateur. Cette appréciation au bilan témoigne du défi : « Selon les CRÉ, l'exercice en matière d'adaptation des normes et des programmes gouvernementaux n'a pas encore produit tous les effets escomptés, mais les attentes n'en demeurent pas moins élevées quant à la poursuite du projet gouvernemental. À cet égard, les CRÉ mettent l'accent sur l'importance pour les régions que les directions régionales des ministères disposent de plus grandes marges de manœuvre, notamment sur le plan de l'adaptation de normes » (Ministère des Affaires municipales et des Régions et Table Québec-régions, 2007, p. 30).

une vision d'ensemble et transversale des enjeux sociaux et économiques, etc. Les intervenants savent alors être la voix de leur arrière-pays et ils s'en servent. Ils y sont d'ailleurs habitués, maniant déjà ce débat avec leur sous-ministre partenaire.

Si le sous-ministre sait écouter, il se sait également entendu par ses vis-à-vis des CRÉ. Les différents membres du groupe peuvent réagir aux idées ou aux situations soumises. Le dialogue est géré de telle sorte qu'il est possible d'objecter, de s'opposer, de souligner les contradictions, de contre-proposer. Par contre, étant donné que les membres du comité souhaitent cheminer dans la voie de la prise en charge régionale, les débats portent la plupart du temps sur la recherche de solutions, de stratégies pour tenter d'influencer les décideurs, ou de reports de batailles fragilisées par la conjoncture. À l'instar d'un échange « dialectique », les idées s'entrechoquent puis en émergent, par une volonté collective, une nouvelle thèse, une ligne d'adhésion justifiée par cette réalité. Ce sont souvent la justesse et la valeur des idées qui prévalent alors sur le nombre d'adhérents. Comme dans une large part des formes de concertation, la recherche de consensus occupe une place importante, même si elle est assujettie en partie aux impératifs structurels, contextuels et stratégiques.

### **Les facteurs facilitateurs**

Du point de vue de la structuration des relations, il faut se rappeler qu'une CRÉ possède un statut juridique et politique autonome face à un ministère qui la finance et confirme ses mandats. Cette configuration asymétrique produit un mode de rapports à la marge de la structure bureaucratique : le sous-ministre relève directement de l'appareil central et est soumis à la Loi sur l'administration publique ; il convoque et rencontre régulièrement, sans intermédiaire, ses vis-à-vis gestionnaires de CRÉ ; ces derniers se rapportent à un conseil qui confirme leurs mandats et canalise leur loyauté. Dans les faits, les directeurs généraux de CRÉ ne sont ni fonctionnaires ni assujettis à la gouvernance des administrateurs de l'État.

Cette relation unique a été possible grâce à certains facteurs facilitateurs, dont au premier chef le pivot de ce système, c'est-à-dire le sous-ministre associé en place ; sans lui, le tout aurait été certainement plus difficile à orchestrer. Premièrement, il avait déjà participé à l'élaboration et à la mise en place de la politique de développement local et régional précédente, soit celle de 1997, où ses valeurs et son expérience avaient été éprouvées. Il assurait ainsi une forme de continuité dans les rapports, d'autant plus qu'il avait été sous-ministre aux Régions sous le gouvernement précédent. Deuxièmement, comme il connaissait personnellement les intervenants régionaux à convier, il était aisé de le considérer comme crédible, notamment au chapitre des orientations liées à la prise en charge régionale. Ces facteurs, d'entrée de jeu, formaient une base propice à la confiance. Il croyait au développement des régions et cette croyance était crédible.

Outre cette conjonction de planètes, qui en faisait la bonne personne à la bonne place et au bon moment, son statut de sous-ministre associé lui conférait une forme d'autonomie de gestion de son propre secteur dans le nouveau ministère

fusionné du MDERR<sup>7</sup>. Travaillant dès lors avec la nouvelle ministre déléguée Nathalie Normandeau, qu'il accompagne dans ses tournées de présentation de la réforme, il organise les rencontres de la TQR et conserve un accès direct au cabinet. Cet administrateur d'État a su utiliser son autonomie, avant même son statut, pour établir avec le Comité technique des rapports fondés sur des valeurs de transparence et de collaboration ouverte, à contre-courant du modèle bureaucratique.

Ainsi, c'est avant tout son courage managérial qui fait de lui un leader respecté. Non seulement fait-il ce qu'il dit en réglant les problèmes qui relèvent de son ressort, mais il prend également le risque de transmettre de l'information stratégique à ses vis-à-vis des CRÉ. Il prodigue ainsi naturellement un traitement partenarial. Lorsqu'il communique, ce n'est pas avec la traditionnelle langue de bois, mais en disant les choses telles qu'elles sont, en toute transparence – ce qui ne signifie pas tout dire à n'importe qui. Ce faisant, il prêche par l'exemple : il sait écouter, non seulement recevoir les « doléances », mais écouter avec l'intention de se laisser transmettre les enjeux de l'autre, sa vision et ses contingences. De plus, il n'a pas toutes les réponses : il recueille les suggestions. Enfin, lorsque les gestionnaires se sont ralliés à une vision commune, il convie à déterminer un « plan de match » inclusif qu'ils se proposeront de porter, d'une part en direction du cabinet, d'autre part vers les présidences de CRÉ et les régions.

## ■ LE RÔLE INCONTOURNABLE DE LEADER PIVOT

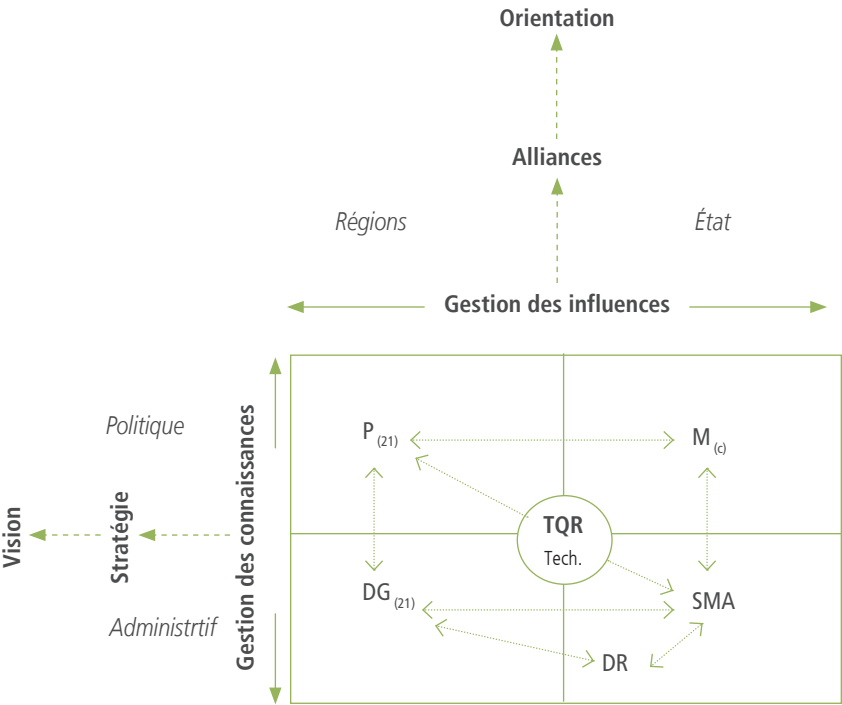
### Un leadership partagé au service de l'équilibre partenarial

« Debout sur la clôture », entre d'un côté l'administratif et de l'autre le politique, le sous-ministre associé doit son influence en partie à son sens politique mesuré avec jugement. Il doit à sa relation de consonance-confiance avec son ministre le pouvoir de manœuvrer au cœur des rapports gravitant autour de la TQR. Au sein de ce binôme politico-administratif efficient, un leadership partagé rend alors possible la gestion à la fois de l'information et de la prise de décision, le plus possible dans une perspective partenariale alimentée et sentie. C'est que ce type de leadership ne peut exister sans une cible commune que chaque membre s'engage à viser (Luc, 2010, p. 148). Ce cas montre à quel point la séparation dichotomique politico-administrative est à considérer comme une fausseté empirique (Svara, 2006, cité dans Lemay, 2008). On risque de fait « un déficit de réciprocité si l'on néglige l'identification et le travail d'intermédiaires entre les deux sphères » (Lemay, 2008, p. 309). Pour certains intervenants côtoyés ou questionnés en lien avec ce contexte, la séparation prévaut en théorie, mais n'est jamais vraiment complètement étanche, un côté influençant l'autre et vice versa. Comme le souligne Lemay (2008, p. 309), le tout est de comprendre et de gérer leur complémentarité « en respectant les compétences et la zone de responsabilités de chacune des deux sphères ».

<sup>7</sup> Ministère du Développement économique, de la Recherche et des Régions (MDERR), issu d'une fusion en 2003 avec celui des Régions. Cette configuration a été remaniée deux ans plus tard, amenant le portefeuille « Régions » plutôt du côté des Affaires municipales (MAMR), auquel on greffa en 2009 l'appellation « Occupation du territoire » (MAMROT).

La figure suivante projette ce système de complémentarité qui permet une gestion des connaissances et des influences, et montre l'amplitude des rapports du sous-ministre associé. À gauche de la plage, les acteurs CRÉ-régions tirent leurs atouts stratégiques essentiellement de l'échange d'information et de leurs connaissances du terrain, tout comme leur potentiel d'alliances. De l'autre côté, les acteurs gouvernementaux tirent les leurs essentiellement de leur statut politique et administratif, en plus de leur pouvoir normatif. Le sous-ministre, l'acteur pivot, communique avec tous les types d'acteurs et tire pour sa part ses atouts de ses relations personnelles et du lien de confiance déjà instauré. Sa situation privilégiée lui permet de veiller à l'équilibre du système de relations afin de faire progresser le sens de la vision et l'adhésion ponctuelle aux orientations.

**FIGURE 1 : LA GESTION DES CONNAISSANCES ET DES INFLUENCES EN ÉQUILIBRE QUASI PARTENARIAL AUTOUR DE LA TQR, PÉRIODE 2004-2009**



- |                                                   |                                                      |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| P = Présidents de CRÉ (au nombre de 21)           | DR = Directeur régional du ministère (un par région) |
| M = Ministre responsable (et son cabinet)         | TQR = Table Québec-régions                           |
| DG = Directeurs généraux de CRÉ (au nombre de 21) | Tech. = Comité technique de la TQR                   |
| SMA = Sous-ministre associé aux Régions           |                                                      |

Non programmé et bâti dans la pratique, sous l'auspice du leadership concernant d'un administrateur public, le sous-ministre associé aux Régions, ce système permet la constitution d'alliances, tacites ou formelles (Lemieux, 2001). C'est d'ailleurs une propriété du partenariat. Ainsi, des alignements se définiront au sein du Comité technique au cours de ces années. Certains tenteront d'influencer l'évolution de la vision de décentralisation, ou encore le partage des attributions comme les ressources matérielles ou les responsabilités déléguées. D'autres alignements rallieront les membres quant à l'attitude à observer à l'égard de projets spécifiques de politiques publiques et autres enjeux recoupant le développement régional. Évidemment, tous les intervenants issus de régions aux réalités et aux environnements politiques distincts ne sont pas toujours au diapason. Les objectifs et les contingences varient, selon l'appartenance, et s'expriment, voire s'affrontent, à l'extérieur du cercle sur la place publique, comme ce fût le cas par exemple avec la campagne d'un groupe de régions contre les crédits à l'installation d'entreprises dans les régions ressources en 2006-2007 (CRÉ Montrégie-Est, 2006). Cependant, le contexte collectif dans lequel les membres du Comité occupent une égale place permet généralement une forme de régulation des positionnements individualistes. Ce faisant, au travers d'expressions tantôt dissonantes tantôt consonantes au sein du Comité technique ou même de la TQR, l'intérêt particulier est plus marginal. Cet intérêt peut tout de même s'exprimer directement au sous-ministre ou au ministre, si le statut de l'interlocuteur l'autorise.

### Un leadership transformationnel à l'interface administratif

Sans cadre stratégique apparent, il s'est développé, au Comité technique, une pratique d'échange de connaissances et de débat raisonné qui a contribué aux jeux des influences tant administratives que politiques dans l'aboutissement de plusieurs dossiers. La complexité des attentes et des interprétations quant à la mise en place du mandat des CRÉ forçait les acteurs à se parler au fur et à mesure que se déployait le programme de la politique. La nécessité de définir des objectifs satisfaisants pour les deux séries d'acteurs stratégiques (Amblard et autres, 2005), à savoir les CRÉ-régions et le gouvernement-administration, a certes amené les participants à collaborer.

Ainsi, au sein du Comité technique, le « sens du devoir » dans la gestion de la réciprocité (Lemay, 2008, p. 316) animait le désir d'entretenir des rapports constructifs, à défaut de bien saisir d'emblée le fond de la stratégie gouvernementale. Ces rapports ont été empreints d'honnêteté face aux limites liées tant à l'application de la vision qu'à sa clarté. Les bonnes questions, démonstrations ou oppositions ont fait progresser la mise en place du système relationnel régions-État. En se renvoyant de part et d'autre les possibles écueils et contradictions dans le sillon du discours officiel, cependant, des liens se tissaient sous un mode dépassant la subsidiarité utilitaire<sup>8</sup>. De fait, en abordant de front un à un les problèmes, non

<sup>8</sup> Par le qualificatif « utilitaire », nous voulons souligner que le principe de subsidiarité peut aussi être invoqué par l'État pour se délester de responsabilités sous couvert de dévolution de pouvoirs, ce qui se rapprocherait plutôt de l'impartition, notamment si les responsabilités en question relèvent d'abord du centre et ne sont pas assorties des moyens adéquats.

seulement les acteurs travaillaient-ils à cibler des clés de solution, mais ils testaient également les degrés de transparence et la volonté de donner « sens à la vision ». Ce dernier élément était essentiel aux gestionnaires de CRÉ pour mieux gérer leur performance et leurs résultats organisationnels (Lemay, 2008) en lien avec leurs propres enjeux locaux. Ce faisant, ils pouvaient d'ailleurs aider leurs élus locaux à mieux distinguer l'ampleur et la nature de leurs responsabilités de développement régional au sein de l'instance instituée.

Cette mise en place a su contribuer à un niveau de collaboration favorisant la construction d'un « sens de la mission » entre les intervenants se sentant dès lors partenaires. Ils apprenaient ainsi à agir en « réseau fonctionnel », où se conjuguent action locale – ici régionale – et action collective (Lemay, 2008, p. 317). Ils apprenaient même à conjuguer les influences administratives et politiques, permettant à plusieurs de passer d'un leadership de type « transactionnel », centré sur la recherche d'atouts pour leur propre organisme, indépendamment des autres, à un leadership « transformationnel ». Ce dernier est plutôt ancré dans la « mutualité stratégique » pour faire avancer la vision dans le sens du bien collectif des membres. Étant de nature collective, le leadership transformationnel est en quelque sorte la résultante de rapports de réciprocité gérés entre membres d'un réseau et pour le bien commun de l'ensemble (Lemay, 2008, p. 319). Le tout vécu ici, évidemment, au sein d'une rencontre évolutive de volontés, convergentes ou divergentes, selon les dossiers et le contexte, notamment dans la recherche de paramètres d'équité financière.

N'existant que par le besoin des acteurs de la TQR d'assurer un atterrissage administratif adéquat de la réforme, cette structure quasi volontaire a permis la constitution d'une alliance managério-administrative unique. Celle-ci transcendait les canaux usuels de transmission dans l'appareil public : d'un rapport traditionnel descendant qui aurait en principe reposé sur les cadres intermédiaires pour faire les liens, en l'occurrence les directeurs régionaux du ministère, on est passé à des rapports directs de type horizontal, entre un sous-ministre et ses vis-à-vis gestionnaires de CRÉ.

Ces acteurs, aux extrémités de l'axe managério-administratif, ont besoin les uns des autres, tant pour comprendre la vision que pour saisir les enjeux du terrain nécessaires à la faisabilité. S'y déterminera une forme d'entente tacite évolutive, mais non moins constitutive de mission collective : travailler ensemble, malgré les contingences, à raffermir les leviers et les mandats qui amèneront une plus grande prise en charge du développement social et économique en région. En somme, au sein d'une relation partenariale, l'administrateur public sait « écouter » ce qui monte des CRÉ-régions, les préférences et les particularités, ou même les oppositions et les embûches, tout en leur reconnaissant une marge de manœuvre opérationnelle et fonctionnelle dans les limites normatives. Dans le même temps, les gestionnaires-partenaires-périphériques apprennent à respecter les limites administratives et conjoncturelles du ministère, limites notamment politiques, sachant qu'il y a engagement à partager l'information stratégique et à jouer d'influence, tant que faire se peut, en faveur de la vision.

Ces mouvements, faits d'écoute et d'expression de contingences, nous apparaissent à la base d'une réciprocité que nous qualifions de fonctionnelle, dans

le sens de réelle. Elle est aussi dynamique, dans le sens d'évolutive, et transformationnelle, dans le sens où elle apporte une influence. Cette réciprocité permet d'avancer des solutions applicables en contexte, en arbitrant les limites, tout en cherchant la voie de la vision. Ce faisant, le leadership collectif opère dans le sens d'une cohérence opérationnelle, au niveau local (micro), compris ici à l'échelle d'une région, interorganisationnelle (meso), dans les rapports entre les régions et l'État, et même politique (macro), en lien avec la vision et la stratégie gouvernementale (Lemay, 2008, p. 315). Nous en extrapolons un tableau synthèse.

**TABLEAU 2 : LES NIVEAUX DE LEADERSHIP FONDÉS SUR LA RÉCIPROCITÉ AU COMITÉ TECHNIQUE DE LA TQR, 2004-2009**

| RÉCIPROCITÉ                      | COHÉRENCE              | NIVEAU                 | PORTÉE |
|----------------------------------|------------------------|------------------------|--------|
| Fonctionnelle (réelle)           | Opérationnelle         | Local                  | Micro  |
| Dynamique (évolutive)            | Interorganisationnelle | Rapports régions-État  | Meso   |
| Transformationnelle (influyente) | Politique              | Vision gouvernementale | Macro  |

**La gouvernance partagée et la construction de l'intérêt général**

En somme, dans ce système relationnel, un leader administratif « stratège » (Lemay, 2008 ; Bourgault, 2007), portant des valeurs partenariales, construit la possibilité d'une dynamique collective qui devient transformationnelle, appliquée à son contexte. Les valeurs sur lesquelles s'appuie ce leadership permettent ainsi de dépasser les enjeux purement opérationnels pour attirer le groupe dans le débat, la recherche de solutions, l'évolution des idées, l'adhésion à une vision, le pari d'alliances et d'objectifs d'influence pour une prise en charge plus grande des leviers de développement. Ces valeurs, qui font place à la dialectique dans la recherche de l'intérêt commun, s'apparentent à celles promues par la gouvernance partagée, notamment celles décrites par les commentateurs critiques du modèle néolibéral (Lévesque, 2006).

Ainsi, selon Côté et Lévesque (2009, p. 55), la gouvernance partagée ne peut être fonctionnelle sans au préalable un engagement dans une forme de démocratie plurielle. C'est que la nouvelle gouvernance publique cherche ainsi à dépasser les limites de la hiérarchie et celles du marché en faisant appel à une pluralité d'acteurs pour lesquels la mobilisation reposera sur la réciprocité et la solidarité (Côté et Lévesque, 2009, p. 54). Cet enjeu pose certes des défis importants, non seulement pour la reconnaissance des acteurs à impliquer, mais aussi pour les modes d'échange et de coordination aux échelles locale, régionale et centrale, ainsi qu'entre elles.

Pour favoriser la construction de l'intérêt général, l'État doit prendre en considération les intérêts individuels et collectifs, tels qu'ils sont exprimés par les groupes organisés, mais il doit se rappeler que l'intérêt général va au-delà de leur somme. Compte tenu de ce présupposé, les nouvelles formes de gouvernances misant sur la coopération et le partenariat tendent plus vers une gestion démocratique selon Côté et Lévesque (2009, p. 39), car elles assument la recherche constante de l'intérêt général, tout en donnant une voix au particularisme et au pluralisme.

De cette façon, puisque l'intérêt général n'est pas donné une fois pour toutes, mais peut évoluer avec le temps et le contexte, la démocratie ne peut faire l'économie de la délibération et de la réflexivité dans sa recherche de choix éclairés (Côté et Lévesque, 2009, p. 48). La délibération assure une forme de légitimité au processus de formation de la volonté, entre autres par la force et la valeur cognitive des arguments. La réflexivité réfère quant à elle à l'influence du processus tant sur ses participants, qui peuvent évoluer dans leur pensée et leur vision en cours de débat, que sur l'adhésion à une volonté générale. Enfin, dans un tel contexte, la coordination d'ensemble ne peut s'imaginer sans espaces communs d'échange, de dialogue et de délibération, notamment lorsque l'on traite de services d'intérêt général (Côté et Lévesque, 2009, p. 53).

## ■ CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU SUR LE PARTENARIAT

### Les défis d'un maillage authentique entre l'État, les régions et la société

En raison des valeurs fondamentales d'une gouvernance partagée, les défis du maillage État-régions-société concernent à la fois les rapports locaux, régionaux et collectifs entre les régions et le centre.

À l'échelle locale, les élus municipaux ne sont pas en reste d'approfondir l'interaction avec leurs concitoyens. Les plébiscites leur confèrent certes un statut et une représentativité, mais ne dispensent pas d'une relation qui donne voix à leurs commettants. Puisqu'ils rendent déjà l'État visible à l'échelle citoyenne, la relation avec leurs commettants engagés dans la détermination des orientations locales aura sans doute un effet sur leur sentiment de participation à l'État et à l'intérêt collectif. La nature et la qualité de ce lien risquent d'ailleurs d'influencer la confiance en leurs leaders élus, notamment relativement à leurs interventions aux paliers intermédiaires, entre le local et le central.

Au palier régional, le défi demeure, en premier lieu, d'assurer un niveau adéquat et équilibré de représentativité, tant des sous-territoires que des secteurs socioéconomiques organisés. Le développement régional ne se limite pas à une question de planification territoriale et urbaine ni à un mandat sectoriel : il nage dans la jonction plurisectorielle et territoriale, puisqu'incarné dans un « espace » (Divay, 2009) et un « périmètre de solidarité » (Monnier et Thiry, 1997, cité dans Côté et Lévesque, 2009). Ce faisant, le rapport entre l'instance régionale de développement et les paliers municipaux, y compris les municipalités régionales de comté (MRC), qui assument déjà une forme de décentralisation politique, est à réviser. Si les responsabilités multiniveaux ne sont pas redéfinies à ces échelles, en

les rendant interdépendantes, nous prétendons que l'on risque de consacrer une instance régionale sans pouvoir opérant et sans retombées significatives.

Prenons à titre d'exemple le déploiement de la Politique nationale de la ruralité du Québec durant les années 2000. Sans lien intrinsèque avec la politique de développement régional, une partie du programme qui en découle est venue offrir des enveloppes publiques d'investissement pour des projets socioéconomiques en régions rurales. Plutôt que d'en faire un instrument de développement pour l'ensemble d'un territoire, certaines MRC y ont consacré une approche de répartition paramétrée entre leurs membres municipaux. On vit ainsi dans certains cas un soutien à des projets dont la saveur structurante peut être questionnée, notamment sur le plan économique, consacrant bien souvent la volonté d'usufruits des transferts à l'échelle micro-locale. Cette mentalité encore prévalente, à l'échelle municipale (OCDE, 2010, p. 217), laisse présager un traitement similaire à l'échelle régionale si l'interdépendance demeure un choix plutôt qu'une mission instituée. La nature et la culture locale semblent commander en effet une logique de clocher où le « chacun sa part » justifie un sens de l'équité assez limité. Ainsi, sans maillage régional formel, le risque est tout aussi grand de garder les MRC dans un rapport de relations compétitives à faible interdépendance sur les atouts collectifs (Divay, 2009).

Ceci nous conduit, en deuxième lieu, à la question des compétences d'un tel palier régional. Si elles n'en restent qu'à la fonction renseignement-conseil, quelle peut être la réelle portée de leur influence sur le devenir du territoire et des gens qui l'habitent ? Pour représenter des régions qui soient plus que des espaces d'organisation de services descendus en silo des secteurs de l'État, nous estimons que ces instances doivent y jouer un véritable rôle à échelle régionale. Une bonne façon serait d'abord d'être en droit de donner son avis sur l'organisation même des services, source de « propriétés collectives » essentielles à l'appréciation de la qualité de vie et à la survie dans la compétition économique (Divay, 2009, p. 180). À cette influence, qu'il faudrait certes définir et encadrer, pourraient s'ajouter certains pouvoirs transversaux, tels ceux facilitant l'adaptation de normes et de programmes, et ce, dans une mesure qui éviterait aux gestionnaires et aux administrateurs publics de devoir s'en dispenser, ce qui implique de leur fournir des passerelles managériales et légales dans le périmètre régional.

Sur le plan de l'interface collectif des régions avec l'État, le défi d'une instance qui « fait une place au territoire », comme l'affirme Divay (2009, p. 202), compris dans son amplitude d'enjeux et d'intérêts, demeure des plus pertinents. La TQR aura laissé présager durant quelque temps au Québec des valeurs associées à la gouvernance partagée. Notamment grâce à une relation dynamique qui n'apporte pas toute la réponse, mais qui l'augure en partie. Il sera important dès lors d'établir à l'intersection régions-centre une relation symétrique qui soit respectueuse de l'autonomie et favorable à la réciprocité des bénéfices (Côté et Lévesque, 2009). Ceci suppose entre autres des clauses de contrepoids en faveur des régions afin de les préserver du *phonypartnership* (Lévesque, 2006), présent lorsque le partenariat se déroule dans le cadre d'écartés économiques et politiques. Ceci est important pour assurer aux acteurs le courage d'une parole franche et des échanges dialectiques propices à l'évolution des idées et à la résolution de problèmes. Un espace déjà en

mode délibératif et réflexif, axé sur la définition de valeurs communes et préluant à l'opérationnalité éventuelle de la vision.

## **Une vision à construire collectivement**

Sortir les secteurs de l'État de leurs silos, pouvoir s'exprimer sur l'organisation des services en région, adapter les programmes aux particularités locales, impliquer les citoyens au moyen d'espaces de proximité : voilà des chantiers ambitieux qui reposent sur des valeurs de gouvernance partagée. Une approche décompartimentée permettrait à diverses zones et responsabilités publiques de s'entrecroiser, exigeant par le fait même le dialogue au sein de cultures administratives et politiques à mailler. Cette direction est complexe, mais incontournable pour aborder les nouveaux défis de la place des espaces régionaux dans la mondialisation des relations et pour effectuer un véritable saut en avant dans la mise en place d'une nouvelle gouvernance État-régions qui miserait sur le partenariat et l'horizontalité. Ce partenariat, enfin, « donnera toute sa mesure si les parties prenantes, au lieu d'être cantonnées exclusivement dans l'opérationnel, peuvent également participer à la définition des politiques » (Lévesque, 2006, p. 20).

Un exemple réussi selon nous réside dans la façon dont le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) s'y prit pour faire atterrir sa nouvelle politique de gestion forestière dès 2006, plus particulièrement les aspects liés à la planification d'usage du territoire public et l'identification des potentiels de mise en valeur des ressources naturelles, par le truchement de commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Initialement pensé au sommet, dans les cabinets sous-ministériels, le projet fut ensuite présenté aux directions de CRÉ, puis à la TQR, en mode politique. Ce processus a d'abord permis de redéfinir certaines valeurs, dont la composition desdites commissions, en y intégrant une représentativité territoriale municipale, aux côtés du sectoriel et des gestionnaires du ministère. On montra ensuite, grâce aux échanges mettant en relief la nature des CRÉ et leur potentiel d'arbitrage régional des interdépendances, l'utilité politique de faire relever les CRRNT d'une instance régionale déjà instituée (MRNF, 2007). Ce faisant, l'expérience a démontré le bien-fondé de ramener les débats d'usage du territoire public au niveau de toute la communauté régionale, même si certaines MRC siégeant n'abritaient pas ces terres. Le débat transparent permit alors le double effet d'une sensibilisation partagée des enjeux socioéconomiques propres aux municipalités sises en milieu forestier, d'une part, et le développement d'une solidarité régionale derrière des propriétés collectives à défendre pour ces communautés, d'autre part. Du coup, la position politique d'une MRC forestière pouvait se trouver fortement appuyée par toute une région administrative, lui conférant ainsi plus de poids sur l'échiquier provincial.

Pour obtenir l'adhésion tant de la société civile que des instances de représentation territoriales, une vision de gouvernance partagée État-régions devra se construire collectivement, en prenant le temps nécessaire. Il serait effectivement difficile d'opérationnaliser de tels changements, comme le laisse entrevoir le succès d'autres tentatives du genre à l'étranger, sans d'abord l'arbitrer par une négociation avec la société civile (Côté et Lévesque, 2009, p. 15). Pour ce faire, le

processus ne peut reposer que sur la mission unique d'un ministère ; il doit être géré comme un projet d'État, en partenariat avec ses régions. Ce débat collectif pourrait être préparé à partir d'une instance pérennisée à l'interface régions-centre, à laquelle siègeraient les représentants d'instances régionales aux compétences arrimées à la gestion locale du territoire, et en dialogue permanent avec la société civile. Autrement dit, une sorte de TQR institutionnalisée n'existant pas que par la volonté de convocation d'un ministère.

Par ailleurs, puisqu'il faudra évoluer en mode partenarial, au cœur de la relation politico-administrative et managériale, en évitant une dualité dépassée (Svara, 2006 ; Lemay, 2008), un leadership stratégique et partagé sera indispensable pour accompagner la volonté collective transformationnelle. La présence de gestionnaires et d'administrateurs en communication directe avec les régions et le centre offrira le soutien nécessaire à la fonctionnalité politique. Mais il leur faudra à la fois une autonomie et un statut adéquats, surtout du côté de l'État, et un cadre stratégique pour confirmer leur pouvoir de manœuvrer à la limite de la culture bureaucratique sans abdiquer pour autant leur loyauté au politique.

## **Les conditions d'établissement d'une gouvernance multiniveau État-régions partenariale**

Compte tenu de ce que nous avons affirmé en termes d'idéal de gouvernance partagée et de relation dialectique, il nous faut redire que le maillage multiniveau État-régions, y compris le palier municipal, ne peut être réduit qu'à une seule question de subsidiarité. Le risque est alors grand pour le central de simplement instrumentaliser le palier en question afin d'y impartir des rôles et des fonctions (Côté et Lévesque, 2009, p. 57), ou encore de l'utiliser comme opérateur de ses chantiers de réorganisation interne (Divay, 2009, p. 181). Le maillage doit se jouer sur un autre plan, soit relationnel, sans nécessairement nier la délégation.

Cette relation implique à priori un rapport constructif de volontés, tantôt locales, régionales et centrales, tout en dialoguant en mode dialectique sur les enjeux du bien collectif. Ce faisant, on privilégiera des solutions qui permettront de cheminer vers un idéal de développement intégré favorisant la prise en charge. Pour guider ce cheminement vers une gouvernance multiniveau de type partenariale, dynamique, symétrique et interactive avec la société civile, nous proposons ci-dessous des conditions à considérer comme fondamentales, notamment en matière de développement régional, où les valeurs vécues reflèteront la vision du cheminement.

### *Cinq conditions pour l'établissement d'une gouvernance multiniveau partenariale État-régions*

#### **1. Favoriser le dialogue citoyen**

S'ouvrir à la participation citoyenne plutôt que s'en protéger (Côté et Lévesque, 2009). Prévoir à cet effet des lieux et des mécanismes d'échange délibératifs entre les élus, les gestionnaires publics et la population incarnée dans un territoire, par exemple par le truchement de forums permanents et d'organisations représentatives des secteurs organisés de la société civile.

## 2. **Faciliter l'adaptation des programmes publics**

Assurer une plus grande congruité des lois directrices de l'action de l'État pour mieux intégrer l'adaptation des programmes et l'action des ministères et des organismes publics au partenariat territorial. Prévoir à cet effet des passerelles managériales et légales à l'usage des administrateurs d'État ou des cadres intermédiaires, selon le besoin, sans nier pour autant la nécessaire reddition de comptes et imputabilité.

## 3. **Conserver un lieu de rencontre régions-centre**

Prévoir une structure symétrique et permanente d'interaction à l'interface régions-centre : bâtir ainsi la vision et accompagner son évolution dans un système de rapports dialectiques politico-administratifs qui construit graduellement les conditions de la réingénierie des rapports.

## 4. **Favoriser le partenariat administratif**

Soutenir les rapports politiques, à l'interface, par une relation partenariale à l'échelle managério-administrative. Doter les intervenants des outils et du cadre stratégique qui leur permettront d'évoluer à la frontière de la culture hiérarchique et bureaucratique, tout en restant liés par leur loyauté politique réciproque.

## 5. **S'entourer de personnes aptes à gérer dans la complexité**

Assurer la présence, sur le plan technique, de gestionnaires pouvant manoeuvrer dans la complexité des relations politico-administratives et managériales. Des personnes qui sauront alimenter le cheminement tout en assurant l'atterrissage concret des changements. Pour animer et coordonner cette relation, la présence d'administrateurs publics maniant un leadership partagé et favorisant les rapports collectifs sera essentielle à l'entretien et à l'équilibre du système.

Ces conditions sont à notre avis interconnectées sur le plan des valeurs et interdépendantes face aux enjeux de mise en œuvre. Elles permettront d'abord de préparer et d'animer le débat de société nécessaire et préalable à l'établissement d'une forme de décentralisation intégrée entre le local et le régional. Ensuite, elles faciliteront la définition des instances nécessaires pour gérer les mandats, la représentation et les relations, tant en région qu'avec le central.

## ■ **CONCLUSION**

La réforme de 2003 a opéré peu de changements au Québec, sauf en termes de gouvernance de l'instance régionale de développement, en instituant des CRÉ qui attribuent des responsabilités fonctionnelles de renseignement-conseil à une catégorie désignée d'élus municipaux. Censé préparer une vague de réelle décentralisation politique, le projet gouvernemental s'est rapidement enlisé dans sa propre toile, incapable d'assurer au point de départ les conditions structurelles d'une souplesse adaptatrice dans le déploiement des programmes publics en région.

Un bilan approfondi de toutes ces années n'est pas nécessaire pour convenir que la décentralisation promise ne s'est pas matérialisée<sup>9</sup>. Nous ne sommes pas seuls à établir un « constat d'impuissance collective à passer de l'ambition aux actes » en cette matière (Divay, 2009, p. 181) et nous n'offrirons pas de recette magique sur la décentralisation au Québec. L'important est d'abord de savoir de quelle vision de société et d'État une telle option relèverait. Les valeurs associées à la gouvernance partagée offrent cependant la construction progressive de vision au sein de processus partenariaux inclusifs, délibératifs et réflexifs. Des valeurs qui doivent être vécues en amont dans les processus préparatoires.

Une dynamique unique a été vécue en ce sens, au cours de la période s'échelonnant de 2004 à 2009, à l'intersection État-régions par la TQR et son Comité technique. Une expérience dont les propriétés nous amènent à centrer le regard sur l'utilité de rapports dialectiques à l'interface collective régions-État. Dans toute construction de vision subséquente, entre l'administration publique et des partenaires périphériques, qu'ils soient sectoriels ou territoriaux, le partenariat symétrique recèle un potentiel de jonction stratégique qui soit à la fois opérationnel, en contexte, et évolutif ou dynamique, d'un point de vue systémique.

À l'heure d'un changement de garde politique au Québec, à la suite de l'élection de 2012, la tentation pourrait être grande de rejouer dans les structures mandatées du développement local et régional. C'est d'ailleurs un cycle quasi naturel auquel les communautés régionales ont été soumises durant les trois dernières décennies. Le risque de faire du surplace menace toujours, en matière de décentralisation, en s'embourbant une fois de plus dans une logique subsidiaire descendante et compartimentée du développement.

Malgré cette mise en garde, nous affirmons qu'une interface régions-centre partenariale et dynamique mérite d'être confirmée et même pérennisée comme prémisses à une recherche authentique de gouvernance partagée. Puisque le leadership administratif transformationnel s'avère une condition clé dans l'accompagnement de cette gouvernance, un changement important de paradigme sera essentiel, à l'intersection de la relation multinationale politico-administratives et managériales État-régions, pour sortir le partenariat et l'horizontalité de l'informalité (Lindquist, 2012). À ce chapitre, la relation privilégiée vécue au Comité technique de la TQR, à tout le moins durant la période 2004-2009, montre qu'un tel idéal n'est pas utopique.

<sup>9</sup> Parmi les rares responsabilités qui ont véritablement fait l'objet d'une décentralisation depuis 2003, apparaissent la gestion des baux de villégiature en terres publiques et celle des carrières-gravières. Elles ont été assumées par des MRC volontaires, entités supramunicipales habilitées à percevoir et à administrer leur propre régime fiscal en lien avec les services offerts aux citoyens gérés sur leur territoire. Quant aux CRÉ, elles ont permis d'affirmer une pratique de concertation-consultation avec la société civile et les représentants de territoires autour d'enjeux collectifs, telles l'identification de priorités communes de développement, la désignation d'usages des terres publiques ou l'identification des principaux couloirs destinés à la motoneige et au véhicule hors route, pour en nommer quelques-uns.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Amblard, H. et autres (2005). « Méthodologie d'élaboration des réseaux : les étapes de la traduction », *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, p. 149-178.
- Bourgault, J. (2007). « Les facteurs contributifs au leadership du Greffier dans la fonction publique du Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 50, n° 4, p. 541-571.
- Côté, L. (2003). « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 2, p. 2-6.
- Côté, L. et B. Lévesque (2009). « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 11-69.
- CRÉ Montérégie Est (2006). *Impact des mesures fiscales accordées aux entreprises des régions ressources sur les entreprises des régions centrales du Québec*, [www.monteregie-est.org/cre\\_monteregie\\_fichiers/file/dossier\\_socio\\_economique/dossier\\_socio\\_economique\\_5\\_fr.pdf](http://www.monteregie-est.org/cre_monteregie_fichiers/file/dossier_socio_economique/dossier_socio_economique_5_fr.pdf) (page consultée en septembre 2012).
- Divay, G. (2009). « La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 165-205.
- Jean, B. et L. Bisson (2008). « La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, n° 3, p. 539-560.
- Lemay, L. (2008). « Le devoir d'être stratège », dans B. Mazouz (dir.), *Le métier de gestionnaire à l'aube de la gestion par résultats : nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 299-332.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, édition électronique 2009, coll. « Les classiques des sciences sociales », Chicoutimi.
- Lévesque, B. (2006). *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*, Cahier n° C-13-2006, ARUC Économie sociale.
- Lindquist, E. (2012). « Culture, Control, or Capacity? Re-Visited: How Is the Government of Canada Meeting Horizontal Challenges in Public Sector Management Ten Years Later? », Communication présentée lors de la première conférence nationale de l'ACPAC, Ottawa, mai 2012.
- Luc, É. (2010). *Le leadership partagé*, 2<sup>e</sup> éd. revue et augmentée, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (2005). *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale : la décentralisation*, Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions et Table Québec-régions (2007). *Rapport sur la mise en œuvre du protocole d'entente avec les présidents des conférences régionales des élus (CRÉ)*, Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions et Table Québec-régions, [www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/table\\_quebec\\_regions/rapport\\_protocole\\_entente\\_presidents\\_cre.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/table_quebec_regions/rapport_protocole_entente_presidents_cre.pdf) (page consultée en septembre 2012).

- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (2007). *Approche intégrée et régionalisée. Réponses et Plan d'action 2007-2008*, [www.mrn.gouv.qc.ca/regions/pdf/commissions-presentation.pdf](http://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/pdf/commissions-presentation.pdf) (page consultée en septembre 2012).
- Ministère du Conseil exécutif (2003). *Devenir maître de son développement : la force des régions*, Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la communication gouvernementale.
- Monnier, L. et B. Thiry (1997). « Architecture et dynamique de l'intérêt général », dans L. Monnier et B. Thiry (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 11-29.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec : les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux : 1960-2006*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- OCDE (2010). *Examen de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, [www.usherbrooke.ca/irecus/fileadmin/sites/irecus/documents/OCDE/examens\\_ocde\\_politiques\\_rurales\\_quebec.pdf](http://www.usherbrooke.ca/irecus/fileadmin/sites/irecus/documents/OCDE/examens_ocde_politiques_rurales_quebec.pdf) (page consultée en septembre 2012).
- Québec (2007). *Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions*, L.R.Q. c. M-22.1 refonte 1<sup>er</sup> octobre 2007, Éditeur officiel du Québec.
- Premier ministre (2004a). *Décentralisation et régionalisation : pour un gouvernement plus près des citoyens*, [www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/octobre/2004-10-14.asp](http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/octobre/2004-10-14.asp) (page consultée en septembre 2012).
- Premier ministre (2004b). *Protocole d'entente en faveur d'une décentralisation vers les municipalités*, [www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/octobre/protocole\\_entente\\_forum.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/octobre/protocole_entente_forum.pdf) (page consultée en septembre 2012).
- Premier ministre (2004c). *Forum des générations : le premier ministre fait le bilan des réalisations*, [www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/decembre/2004-12-21.asp](http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/decembre/2004-12-21.asp) (page consultée en septembre 2012).
- Savard, J.-F. et J.-P. Villeneuve (dir.) (2011). *Les défis de la gouvernance multinationale : l'exemple de la Suisse et du Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Svara, J. H. (2006). « Complexity in Political-administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept », *Public Administration Review*, vol. 61, n° 2, p. 176-183.
- Union européenne et Comité des régions (2009). *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multinationale*, Bruxelles, Union européenne et Comité des régions.