

## Des demandes municipales sous le signe d'un paradoxe

### Plus autonomes, les municipalités québécoises seront-elles en mesure de relever les nombreux défis de la gouvernance de proximité ?

Serge Belley, professeur titulaire, École nationale d'administration publique (ENAP)

*Chaque citoyen est imbriqué dans une multitude de jeux sociaux, économiques, politiques, culturels, etc., à plusieurs niveaux dans lesquels il n'y a plus de maître du jeu. (...) Il faut parler de «gouvernance» pour connoter la coordination nécessaire (plus ou moins verticale, horizontale et transversale selon les moments) de tous ces partenaires obligés si l'on veut atteindre un minimum d'efficacité (Paquet, 2011, p. 47).*

#### Résumé

Les municipalités québécoises réclament depuis plusieurs années davantage d'autonomie sur les plans politique, administratif et financier, afin d'assumer plus efficacement leur double rôle de fournisseurs de biens et de services locaux et de conceptrices et organisatrices du cadre de vie quotidien des citoyens. Elles souhaitent être reconnues comme des gouvernements de proximité et traitées en véritables partenaires par le gouvernement du Québec. Après un rappel des raisons à l'origine de ces demandes et des éléments qui distinguent l'action publique et l'action collective, ce texte identifie les principaux défis que devront relever les élus municipaux pour qu'advienne une véritable gouvernance de proximité.

#### Introduction

Il y a un paradoxe à réclamer simultanément, comme le font l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM), le renforcement de l'autonomie municipale, d'une part, et l'instauration d'une véritable gouvernance de proximité, d'autre part. Cette dernière, en effet, n'implique-t-elle pas, comme condition préalable, la mise en place de nombreux dispositifs institutionnels, aux niveaux central, régional et local, qui favorisent et rendent possible une plus grande collaboration entre les acteurs publics et non publics ? Une condition qui, pour concrétiser la gouvernance de proximité, suppose, dans un contexte marqué par la densité du cadre institutionnel, la complexité des problèmes publics, le resserrement des finances publiques, la profusion des informations et la diversité des valeurs et des intérêts, que les représentants élus, à tous les niveaux, acceptent d'abandonner une part de leur autonomie au profit d'une reconnaissance de l'interdépendance grandissante entre les sphères publique, privée, coopérative et communautaire. Une interdépendance, comme nous le rappelle la citation placée en exergue à ce texte, qui requiert la mobilisation, la mise en commun et la coordination de multiples ressources vastement distribuées.

Pour éclairer ce paradoxe et entrevoir plus clairement les défis que devront relever les élus municipaux pour concrétiser la gouvernance de proximité, il importe : 1) de rappeler pourquoi les élus municipaux ont enfourché le discours de l'autonomie; 2) de distinguer l'action collective de l'action publique; et 3) d'expliquer pourquoi la voie municipale à préconiser doit être celle de la promotion, au-delà de la performance organisationnelle, de la performance collective du milieu.

### **La longue lutte pour l'autonomie municipale**

Les demandes des municipalités québécoises pour davantage d'autonomie, notamment financière, et la décentralisation des pouvoirs et des compétences vers le palier local commencent à s'affirmer plus ouvertement à partir du début des années 1970. Une première réponse viendra une dizaine d'années plus tard alors que le gouvernement attribue aux municipalités locales la presque totalité du champ d'impôt foncier, revoit à la hausse les compensations qu'il leur verse pour ses immeubles et ceux des réseaux de la santé et de l'éducation, et crée les municipalités régionales de comté. En contrepartie, le gouvernement met fin au partage d'une partie des recettes de la taxe de vente avec les municipalités. Pendant quelques années, les municipalités se satisferont de ce « pacte » qui leur procure un peu d'oxygène.

Plusieurs coupes gouvernementales, imposées au cours de la décennie 1990, mettront cependant fin à cette lune de miel fiscale et budgétaire. La grogne municipale s'intensifie; le discours des maires insiste alors sur la nécessité de diversifier les sources de revenus des municipalités et d'accélérer la décentralisation. Le gouvernement souffle le chaud et le froid : imposition de fusions municipales, conclusion d'un premier pacte fiscal (2000-2005) qui compense en partie les coupes budgétaires passées et le transfert de certaines factures, et réforme de la gouvernance régionale et du soutien au développement économique local dont les élus municipaux, au moins dans les grandes villes, sortent gagnants. Entre 2005 et 2015, les relations centrales-locales évoluent au gré des avancées et des reculs découlant de la signature des pactes fiscaux 2006-2011, 2007-2013 et 2015. En 2012, l'UMQ rend public son livre blanc qui sera suivi, deux ans plus tard, du livre bleu de la FQM. Respect, autonomie, gouvernance de proximité et partenariat deviennent les maîtres mots du discours municipal.

Si la fiscalité figure toujours à l'agenda des revendications municipales, elle s'accompagne désormais d'une demande de reconnaissance formelle, sous forme législative, du statut de « gouvernement de proximité » et de l'instauration d'un nouveau cadre de relation et de collaboration qui mettent fin au paternalisme gouvernemental. Des promesses de législations en ce sens ont d'ailleurs été faites par le gouvernement et sont contenues dans l'*Entente de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019* conclue en septembre 2015. Si ces législations à venir pouvaient engendrer une efficacité et une efficience municipales accrues, il est toutefois permis de douter qu'elles créent les conditions favorables à l'instauration d'une véritable gouvernance de proximité. Ces conditions, autrement plus exigeantes, sont celles qui, au-delà de la performance organisationnelle municipale, favorisent l'activation de la performance collective locale, soit les contributions de l'ensemble des acteurs au développement du milieu.



## L'action publique n'est pas l'action collective

Cinq paramètres distinguent l'action publique de l'action collective : la variété des situations et des problèmes qui affectent un milieu, la diversité des parties prenantes, la nature du leadership à privilégier, la mobilisation des moyens d'action et la façon d'évaluer et de rendre compte des résultats et des effets des mobilisations collectives locales. Reprenons ces différents éléments.

Tous les problèmes collectifs ne sont pas portés à l'ordre du jour public et politique. Seuls, en effet, quelques-uns d'entre eux le sont et entrent effectivement dans le processus de production des politiques publiques. Dit autrement, les problèmes qui appellent une intervention publique sont toujours plus importants en nombre que ceux qui, à chaque niveau, sont effectivement pris en délibéré et traités par les responsables politiques et les administrations publiques. Pour différentes raisons, notamment le pouvoir asymétrique des groupes, une conjoncture politique, idéologique ou socioéconomique défavorable, une absence ou une déficience des dispositifs institutionnels, les priorités politiques des élus au pouvoir ou l'attention sélective des médias, certains enjeux sociaux n'arrivent pas ou très difficilement à traverser les filtres, plus ou moins volontairement mis en place, qui influencent, encore là à chaque niveau, la fabrication de l'ordre du jour politique. En ce sens, l'action publique est toujours un reflet partiel (« partial ») des problèmes qui affligent une communauté ou un milieu. Elle représente donc une partie seulement de ce qui compose et agite l'action collective.

Ces filtres à l'entrée agissent aussi dans la sélection des parties prenantes. Les parties invitées par l'autorité politique à prendre part à la « joute politique » sont ainsi celles qui, le plus souvent, jouissent, sinon d'une reconnaissance politique formelle, d'une expertise institutionnelle reconnue dans la résolution des problèmes portés à l'ordre du jour politique. Ainsi, de la même façon que les problèmes publics forment un sous-ensemble à l'intérieur de l'ensemble des problèmes collectifs, les parties prenantes à l'action publique forment, selon les problèmes considérés, des réseaux ou des communautés spécialisés (sous-systèmes) de politiques à l'intérieur d'un vaste ensemble d'acteurs dont plusieurs, même lorsqu'ils sont touchés par ces problèmes, sont plus ou moins volontairement mis à l'écart et privés d'une voix au chapitre. L'action collective, lorsque canalisée sous un leadership partagé peut, mieux que l'action publique, favoriser l'expression et la participation de tous les acteurs interpellés par un problème ou un projet.

Sans un leadership ouvert et partagé, en effet, c'est l'action publique, conduite sous la direction d'une autorité politique, centrale ou décentralisée, qui risque de s'imposer et de prévaloir. Avec comme conséquence que la définition des problèmes, la conception et la mise en œuvre de leurs solutions se confondent avec les priorités des élus et se moulent aux façons de faire et aux catégories propres aux administrations publiques. D'où la propension à produire des politiques publiques qui soient acceptables sur le plan politique, faisables sur les plans technique, administratif et financier et mesurables sur le plan organisationnel. Des politiques publiques, en somme, qui ne bousculent pas trop les façons de voir et de faire habituelles et ne s'éloignent pas trop des sentiers déjà parcourus.



C'est pourquoi il importe de créer les conditions qui favorisent l'expression d'autres types de leadership et, par là, la mise en visibilité et la prise en compte des multiples contributions à la performance collective d'un milieu. Cette dernière, qui résulte de l'apport combiné et coordonné des actions d'une grande variété d'acteurs et de leurs effets, tangibles et aussi plus intangibles comme le capital social, la confiance, la fierté, l'identité et l'apprentissage collectif, se trouve donc reflétée en partie seulement dans les catégories prédéterminées de la comptabilité organisationnelle et financière, aussi bien privée que publique. Aussi, la reconnaissance et la dynamisation de la performance collective locale appellent-elles un leadership partenarial dont l'activation et l'organisation ne doivent être ni monopolisées ni instrumentalisées par les élus. Si ces derniers, notamment les maires, peuvent en être des promoteurs et des partenaires importants, voire des initiateurs et des facilitateurs de premier plan, ils doivent, dans maints projets et initiatives de développement territorial, accepter de se mettre volontairement en retrait au profit d'autres leaders sociaux. Une façon pour eux de mieux faire comprendre, mieux faire accepter et mieux faire agir les ressorts du management local collaboratif.

Il ne s'agit pas de la part des élus d'un renoncement à leur devoir de représentation, de légitimation et d'imputabilité politiques. Il s'agit pour eux d'exercer cette autre responsabilité qui consiste à favoriser et expérimenter des approches et des instruments plus ou moins nouveaux de consultation, participation et concertation qui décentrent les débats et ouvrent la délibération publique et la prise de décision à des acteurs qui, autrement, nourrissent l'impression que « le jeu n'en vaut pas la chandelle », et finissent à la longue par joindre les rangs de ceux qui ont perdu confiance envers les institutions publiques et leurs représentants. Pour éviter ces retraits citoyens plus ou moins volontaires et montrer les bienfaits de l'engagement civique, social et communautaire, il importe d'encourager le recours à des évaluations qui permettent de mesurer les effets positifs multiformes des mobilisations partenariales et permettent du même coup la reconnaissance de l'ensemble des contributions, individuelles et collectives, au développement d'un milieu.

De telles évaluations ne visent pas, par conséquent, à mesurer la seule performance organisationnelle, qu'il s'agisse de celle des municipalités ou d'autres organisations publiques et privées. Mais à apprécier et mettre en lumière les contributions plus ou moins tangibles de l'ensemble des acteurs, individuels et collectifs, qui participent, plus ou moins en marge des institutions publiques, à des initiatives de développement local. Des évaluations qui ne portent pas seulement sur les résultats et les effets de ces initiatives, mais aussi, pour tirer pleinement profit de ces expériences, sur leurs processus d'émergence, d'organisation, de définition des objectifs, de mobilisation et d'affectation des ressources, de règlement des conflits, de mesure des résultats et de redditions de compte. Des évaluations, en somme, qui s'attardent aussi aux effets qualitatifs de ces mobilisations sur la vitalité d'un milieu, sa cohésion, sa résilience et sa capacité à stimuler et entretenir l'engagement civique, corporatif et communautaire. Produites au moyen de protocoles, de méthodologies, d'indicateurs et d'informations variés, ces évaluations, dont les résultats doivent par ailleurs être largement diffusés et discutés afin de procurer aux acteurs locaux une



connaissance approfondie et partagée de leur milieu, devraient contribuer, en retour, à des politiques publiques mieux adaptées aux particularités de chaque territoire.

Il importe donc que la voie préconisée par les municipalités en soit une qui, au-delà de l'obtention d'une plus grande autonomie, de l'accomplissement de leur mission de base et de l'amélioration de leur performance organisationnelle, favorise le plein exercice d'une gouvernance collaborative de proximité.

### **Quelles conditions pour concrétiser la gouvernance collaborative de proximité ?**

Un statut renforcé, de nouvelles sources de revenus et une décentralisation plus poussée des pouvoirs et des compétences, comme le réclament depuis des années les municipalités, ne sont pas des conditions suffisantes pour impulser une véritable gouvernance de proximité. D'autres conditions, complémentaires à celles-ci, devront être créées et/ou réunies pour concrétiser une telle gouvernance. Parmi celles-ci, mentionnons : 1) la reconnaissance et la valorisation du territoire comme réservoir de ressources et système local de régulation; 2) la mise en place de mécanismes variés et souples de collaboration et de coordination; 3) la réalisation d'évaluations qui mettent en lumière les contributions de tous les acteurs, publics et non publics, à la performance collective locale; 4) des élus municipaux qui, pour maximiser leur rôle d'agents de liaison, doivent agir en développeurs et gestionnaires de réseaux. Explicitons ces différentes conditions.

Le territoire n'est pas seulement une surface terrestre ou un espace qui se distingue physiquement, géographiquement et institutionnellement. Il est d'abord le résultat ou le produit d'un système social, économique et culturel en perpétuel mouvement. Le territoire est de ce fait un système complexe d'acteurs qui, en raison de leur interdépendance, leurs interrelations situationnelles, leur capacité d'apprentissage et l'activation de leurs multiples ressources, créent, font usage et transforment sans cesse leur environnement immédiat ou cadre de vie quotidien. Le management de la gouvernance de proximité ne peut, en conséquence, être du seul ressort ou même du ressort principal des élus, que ces derniers opèrent à partir du niveau central, régional ou local. Le management, en effet, est autant affaire de mobilisation et d'optimisation que de direction.

Avant d'être pilotée ou dirigée, l'énergie collective doit en effet être mobilisée, organisée et canalisée. Pour stimuler et optimiser cette énergie et la canaliser au bénéfice du collectif que forme un milieu, plusieurs conditions doivent être remplies : favoriser la mise en commun d'une gamme variée de ressources (humaines, financières, informationnelles, physiques, techniques, etc.); encourager et soutenir toutes les formes de contributions des acteurs publics et non publics intéressés à collaborer; renforcer leurs compétences au travail collaboratif; et, sans doute la condition la plus difficile à rencontrer, coordonner, c'est-à-dire mettre en cohérence les efforts de l'ensemble des partenaires plus ou moins volontaires aux mobilisations et initiatives issues du milieu. Si les élus municipaux ont un rôle important à jouer dans la régulation locale de ces efforts, ils n'en ont pas le monopole. Les acteurs non publics doivent aussi s'intéresser et se former au difficile, mais indispensable travail de pilotage et de coordination des collaborations interorganisationnelles, qu'elles soient intra ou intersectorielles. Une condition d'autant plus



importante que ces collaborations, comme le montrent les nombreux écrits sur le développement local et communautaire, sont souvent à l'origine de solutions novatrices pratiques pour régler ou atténuer des problèmes locaux de pauvreté et d'exclusion sociale, de décrochage scolaire, de santé publique, de dévitalisation sociale et économique ou encore de dégradation de l'environnement.

Pour agir de façon concertée, c'est-à-dire convenir ensemble des termes de leur collaboration et coordonner conjointement leurs actions, les acteurs concernés par un problème à résoudre, une tâche à accomplir ou un projet à réaliser en commun doivent pouvoir communiquer. Des mécanismes, formels et informels, de liaison ou de connexion sont alors nécessaires pour permettre la circulation et l'échange de connaissances, d'idées et d'informations, d'une part, et bâtir progressivement la confiance, d'autre part. De tels mécanismes doivent cependant être suffisamment souples pour s'adapter à une grande variété de problématiques et de mobilisations. À plus forte raison lorsque le problème à résoudre ou le projet à réaliser concernent plusieurs organisations qui oeuvrent dans plusieurs secteurs et doivent agir à plusieurs niveaux. Si le rattachement des mobilisations partenariales à une institution publique (municipalité, MRC, commission scolaire, CLSC, ministère ou agence gouvernementale, etc.) est, sinon imposé, difficilement évitable ou encore souhaité par les partenaires, ces derniers devraient tout de même pouvoir se réserver et maintenir une saine distance, créatrice et opérationnelle, entre eux et cette ou ces institutions. C'est aussi à cette condition que la gouvernance de proximité, qui s'appuie sur de nombreux mécanismes institutionnels de liaison et d'échanges, peut susciter la formation de mobilisations partenariales efficaces et entretenir le désir d'engagement des partenaires, volontaires et conscrits. Des mobilisations qui peuvent faire une différence dans le développement d'un milieu si leur fonctionnement et leurs résultats sont convenablement analysés et mis en valeur. D'où l'importance, comme nous l'avons déjà mentionné, de l'évaluation participative de ces contributions.

Si la gouvernance de proximité exige une coordination de multiples collectifs de travail, sectoriels et intersectoriels et à géométrie très variable, elle doit, pour maintenir l'engagement des acteurs et engendrer un cercle vertueux de développement, procéder à des évaluations dont les résultats doivent être reconnus et largement diffusés. Les élus municipaux ont un rôle important à jouer à ce niveau. En soulignant les bons coups réalisés grâce aux actions et contributions concertées de tous les partenaires engagés, notamment des moins visibles d'entre eux, les élus contribuent ainsi à mettre en lumière à la fois la pertinence et la puissance de l'action collective et non plus seulement de l'action publique. C'est la performance collective du milieu, par l'action concertée et coordonnée de tous les acteurs locaux, publics et non publics, qui se trouve ainsi reconnue, légitimée et valorisée. Par comparaison aux bilans et aux comptes publics présentés traditionnellement par les élus, la performance collective est une lecture décentrée de la vitalité d'un milieu. Un renversement de point de vue – l'action publique et le développement territorial vus d'en bas – qui devrait inciter les élus, à tous les niveaux, à ne plus se considérer ou se voir seulement ou surtout comme des dirigeants politiques, mais des animateurs, partenaires et gestionnaires de réseaux.

Les municipalités occupent à n'en pas douter une place importante, voire stratégique dans le développement, sous toutes ses formes, d'un milieu. Bien des études attestent en effet du rôle indispensable que joue la production des infrastructures, programmes et services municipaux dans le développement territorial. Ces retombées positives cependant ne sont pas seulement le résultat des productions et prestations publiques. Elles sont le fait d'un nombre considérable d'actions dont il est bien difficile d'en dresser la matrice complète et de mesurer l'ensemble de leurs effets directs, indirects et induits. Les élus municipaux, notamment les maires, se retrouvent ainsi très souvent aux divers points de rencontre ou de convergence d'un grand nombre d'acteurs et de réseaux d'acteurs dont les décisions et les actions sont à l'origine de nombreuses initiatives sectorielles et intersectorielles locales. C'est en ce sens qu'ils peuvent être, et le sont bien souvent dans les faits, des développeurs, animateurs et gestionnaires de réseaux. La gouvernance de proximité, qui s'organise et se dynamise en partie grâce à ces réseaux, leur confère ainsi *de facto* un rôle stratégique.

Aussi, les élus municipaux, qui aspirent à ne plus être seulement des producteurs de services publics locaux et des metteurs en œuvre de programmes ou d'initiatives venant du centre, mais, comme ils l'affirment eux-mêmes, des « concepteurs de milieux de vie », devront-ils travailler constamment à maintenir, créer ou encourager la création de réseaux d'acteurs en mesure d'imaginer et mettre en œuvre des réponses adaptées aux problèmes collectifs locaux. La gestion efficace de ces réseaux et de leurs interconnexions, qui doit se faire sans chercher à les aligner à tout prix sur l'action municipale, mais à les mettre au service de différentes finalités collectives, représente le plus grand défi de la gouvernance de proximité.

## **Conclusion**

De notre analyse, il ressort que la voie que devront emprunter les municipalités pour qu'advienne une véritable gouvernance de proximité n'est pas seulement celle du croisement des points de vue, des ressources, des instruments d'action et des évaluations. C'est aussi celle d'une disposition à reconnaître la dynamique imbriquée du milieu et à cultiver, sans l'instrumentaliser ou la détourner à des fins strictement municipales, la gouvernance collaborative. La voie municipale à suivre n'est donc pas seulement celle d'une nouvelle autonomie à conquérir pour atteindre une meilleure performance organisationnelle, même si cette dernière ne doit pas être négligée. C'est aussi et surtout celle de la performance collective locale. Celle en mesure de créer les conditions permettant aux acteurs d'accroître leur capacité de mobiliser, optimiser et piloter, suivant des objectifs de démocratie et de durabilité, toutes les potentialités d'un milieu.

## **Références :**

Belley, Serge, Gérard Divay et Marie-Claude Prémont. 2015. « Autonomie renforcée et gouvernance de proximité : le pari des maires », dans Poitras, Annick (éd.). *L'état du Québec*, Montréal, Institut du nouveau monde / Del Busso, p. 225-231.



Divay, Gérard. 2012. « Qui sont les auteurs de la performance collective locale? : pour une mise en perspective de la performance publique », *La revue de l'innovation : la revue de l'innovation dans le secteur public* ([En ligne](#)). 17(3, 2012), article 1, 12 p.

Divay, Gérard et Serge Belley (2012). « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de l'objet de la gouvernance locale », *Revue gouvernance* ([En ligne](#)), 9, (1, automne), 21 p.

Fédération québécoise des municipalités (FQM). [2014]. *Une gouvernance de proximité. Miser sur l'intelligence des collectivités pour l'occupation et la vitalité réussies de tous les territoires du Québec*, [octobre]. [En ligne](#).

Gouvernement du Québec. 2015. *Accord de partenariat avec les municipalités 2016-2019*, Québec, septembre. [En ligne](#).

Paquet, Gilles. 2011. *Gouvernance collaborative. Un antimanuel*, Montréal, Liber.

Union des municipalités du Québec (UMQ). 2012. *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*. [En ligne](#).