

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

**La fragilisation de la participation de la société civile dans le développement
des régions du Québec : le modèle des CRÉ**

MÉMOIRE DE MAÎTRISE

PRÉSENTÉ À

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

Comme exigence partielle
du programme de maîtrise en développement régional

PAR

LOUIS-PHILIPPE SIROIS

Décembre 2015

REMERCIEMENTS

J'ai pris beaucoup de temps pour compléter ce mémoire, tellement même que les conférences régionales des élus ont cessé d'exister, c'est pour dire... Qu'importe ! Ce mémoire a toujours été pour moi une préoccupation de premier plan, mais j'ai pris le temps de me consacrer à d'autres projets de recherche et, aussi, le temps de vivre. Pour moi, ce mémoire n'est pas le parachèvement d'un processus académique bien froid et rigide, mais le témoignage d'un processus de réflexion bien personnel.

Je tiens à remercier monsieur Martin Robitaille, mon directeur de recherche, pour l'excellence de son approche pédagogique, pour la qualité inestimable de son érudition en recherche, pour son incomparable disponibilité sans égard pour le temps investi, ainsi que pour son écoute et sa compréhension.

J'exprime ma gratitude à l'ensemble du Département des sciences sociales et celui de travail social. Particulièrement à Annie Devault pour m'avoir fait découvrir la recherche universitaire, à monsieur Mario Gauthier pour son savoir qui semble sans limites, à monsieur Thibault Martin pour son honnêteté intellectuelle à l'égard de la recherche, mais surtout au regretté monsieur Serge Gagnon qui, au-delà de son amitié, m'a permis de me « raccrocher » au système scolaire par le biais de l'UQO.

Si ce dernier m'a donné la possibilité de parvenir à mes fins, je n'en serais assurément pas là si je n'avais pas pu bénéficier de l'accompagnement de ma conjointe, Amélie Champagne, qui m'a non seulement donné les moyens de réussir, mais également le courage et la confiance nécessaire.

Finalement, je remercie mes parents qui m'ont toujours nourri intellectuellement et appuyé dans mon parcours académique de même que mon fils Henri pour son amour indéfectible.

RÉSUMÉ

L'évolution des politiques publiques en matière de développement régional des 40 dernières années a été importante pour le développement des territoires du Québec. Ce mémoire montrera, à travers une étude sur les Conférences régionales des élus (CRÉ), combien la société civile, qui était pourtant centrale dans le développement régional au Québec, en est venue à n'avoir qu'un pouvoir d'influence résiduelle au profit des élus locaux.

Cette recherche qualitative, qui étudie les cas des CRÉ des Laurentides et de la Mauricie, succède à une recherche documentaire qui nous a permis de recenser les divers fonctionnements des CRÉ. Il nous a alors été possible de mieux comprendre l'évolution de la présence de la société civile dans les CRÉ et les mécanismes structurant la participation citoyenne qui sont liés à leur mandat de concertation. Les résultats montrent que le « participatif » dans le développement des régions au Québec ne s'inscrit pas dans un temps long et dresse un portrait contrasté des pratiques des CRÉ au Québec. Dans la plupart des cas, le choc du passage à une gouvernance par des élus a provoqué une démobilisation de la société civile qui reste encore palpable.

La conjoncture dont fait état ce mémoire démontre une dilution des intérêts régionaux au profit du local, un phénomène qui représente selon nous une municipalisation du régional. Ainsi, la société civile, sans avoir été totalement évacuée, n'obtenait qu'une influence fragmentaire dans une structure où primaient les intérêts des élus locaux. En l'absence d'une gouvernance régionale ouverte et d'une démocratie forte et plurielle, les agendas politiques locaux s'imposent bien souvent.

Le gouvernement libéral, à la fin de 2014, élimina le palier de gouvernement régional. Cette décision a donné aux élus locaux un pouvoir inégalé depuis 40 ans. Dans ce contexte, il devient encore plus pertinent de s'arrêter sur la présence de la société civile au niveau régional.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|------------|
| REMERCIEMENTS..... | ii |
| RÉSUMÉ..... | iii |
| TABLE DES MATIÈRES..... | iv |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| CHAPITRE 1- PROBLÉMATIQUE | 4 |
| 1.1 État-providence : résurgence de la société civile..... | 5 |
| 1.2 Modèle partenarial : démocratisation entre partenariat et concertation..... | 6 |
| 1.3 Une remise en cause pour le succès d’une réingénierie régionale..... | 10 |
| 1.4 Les Conférences régionales des élus au centre de la réingénierie régionale..... | 12 |
| 1.5 L’espace de la société civile au sein des CRÉ..... | 17 |
| 1.5.1 Répartition des sièges au CA..... | 17 |
| 1.5.2 Structures de concertation..... | 19 |
| 1.6 Un espace participatif limité pour une société civile réduite..... | 22 |
| 1.7 Question de recherche..... | 24 |
| CHAPITRE 2 - CADRE CONCEPTUEL | 26 |
| 2.1 La société civile..... | 26 |
| 2.2 La participation au cœur de la concertation régionale..... | 31 |
| 2.3 La gouvernance régionale..... | 34 |
| 2.4 La démocratie et ses expressions plurielles..... | 37 |
| 2.4.1 La démocratie représentative..... | 39 |
| 2.4.2 La démocratie sociale..... | 40 |
| 2.4.3 La démocratie directe..... | 41 |
| 2.4.4 La démocratie délibérative..... | 41 |
| 2.4.5 La démocratie plurielle..... | 42 |
| 2.5 La mise en œuvre de la démocratie et de la gouvernance dans l’analyse des CRÉ..... | 44 |
| 2.5.1 Hypothèses de recherche..... | 48 |
| CHAPITRE 3 - MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE..... | 49 |
| 3.1 Approche épistémologique..... | 49 |
| 3.2 Les méthodes de collecte des données..... | 50 |
| 3.2.1 Démarche exploratoire..... | 50 |
| 3.2.2 Étude de cas..... | 51 |
| 3.2.3 Le choix des cas étudiés..... | 52 |
| 3.2.4 Recueil et analyse des données..... | 54 |
| CHAPITRE 4 - PORTRAIT DES CRÉ DES LAURENTIDES ET DE LA MAURICIE | 57 |

| | | |
|--|---|------------|
| 4.1 | Portrait de la CRÉ des Laurentides | 58 |
| 4.1.1 | La mise en place de la CRÉ..... | 59 |
| 4.1.2 | Conseil d'administration et conseil exécutif en 2011..... | 61 |
| 4.1.3 | Concertation régionale..... | 68 |
| 4.1.4 | Planification régionale..... | 73 |
| 4.2 | Portrait de la CRÉ de la Mauricie..... | 79 |
| 4.2.1 | La mise en place de la CRÉ..... | 80 |
| 4.2.2 | Conseil d'administration et conseil exécutif en 2011..... | 82 |
| 4.2.3 | Concertation régionale..... | 92 |
| 4.2.4 | Planification régionale..... | 101 |
| CHAPITRE 5 - ANALYSE GÉNÉRALE | | 112 |
| 5.1 | Analyse de deux CRÉ..... | 112 |
| 5.1.1 | Mécanismes de gouvernance..... | 115 |
| 5.1.2 | Espaces démocratique de concertation régionale | 116 |
| 5.1.3 | Espaces démocratique de planification régionale..... | 117 |
| 5.2 | État sensible de la société civile dans les CRÉ..... | 119 |
| 5.2.1 | Entre rupture et continuité | 119 |
| 5.2.2 | La municipalisation du régional | 122 |
| CONCLUSION | | 125 |
| ANNEXE 1 - ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LOCAL | | 130 |
| ANNEXE 2 - Guide d'entrevue | | 131 |
| BIBLIOGRAPHIE | | 133 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|---------|
| Tableau 1 : Classification des CRÉ par type de représentation et mécanisme de concertation..... | 21 |
| Tableau 2 : Les types de démocratie | 43 |
| Tableau 3 : Tableau des indicateurs | 47 |
| Tableau 4 : Nombre et catégorie des membres au CA et CE de la CRÉ des Laurentides...61 | 61 |
| Tableau 5 : Provenance des membres additionnels au CA et CE..... | 66 |
| Tableau 6 : Nombre et catégorie des membres au CA et CE de la CRÉ de la Mauricie....82 | 82 |
| Tableau 7 : Composition du conseil d'administration..... | 84 |
| Tableau 8 : Sièges additionnels au conseil d'administration | 88 |
| Tableau 9 : Composition du forum de la société civile..... | 93 |
| Tableau 10 : Composition du comité de pilotage et de suivi | 103 |
| Tableau 11 : Acteurs de l'exercice consultatif..... | 107 |
| Tableau 12 : Analyse comparative des CRÉ de la Mauricie et des Laurentides..... | 113-114 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|--|-----|
| Figure 1 : Continuum de la démocratie au sein des CRÉ étudiées | 45 |
| Figure 2 : Continuum de la gouvernance au sein des CRÉ étudiées | 46 |
| Figure 3 : Les 3 planifications quinquennales de la CRÉ des Laurentides..... | 73 |
| Figure 4 : Situation des CRÉ selon la démocratie et la gouvernance..... | 119 |

LISTE DES CARTES

| | |
|---|----|
| Carte 1 : Territoire de la CRÉ des Laurentides..... | 58 |
| Carte 2 : Territoire de la CRÉ de la Mauricie..... | 79 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACCORD : Action concertée de coopération régionale de développement

CA : Conseil d'Administration

CAR : Conférences administratives régionales

CE : Conseil exécutif

CLD : Centre local de développement

CRÉ : Conférence régionale des élus

CRD : Conseil régional de développement

CRRNT : Commission régionale des ressources naturelles et du territoire

FDR : Fonds de développement régional

MAMROT : Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du Territoire

MDEIE : Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation

MFEQ : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec

MRC : Municipalité régionale de comté

OSBL : Organisme sans but lucratif

PQD : Plan quinquennal de développement

SADC : Société d'aide au développement de la collectivité

INTRODUCTION

Les politiques publiques à l'égard du développement régional ont joué un rôle clé dans le développement des territoires du Québec. Depuis les 40 dernières années y transparaît une variation majeure du rôle accordé à la société civile. Si la société civile a pu longtemps être considérée comme vectrice de développement, son apport au développement régional est grandement remis en question depuis un certain temps. Elle a pourtant été au cœur du modèle de développement québécois qui a mené à la création des centres de développement régional (CRD) et des centres de développement local (CLD) (Lévesque 2004). Depuis, elle a graduellement perdu de son influence sur les décisions en matière de développement socioéconomique au sein des instances régionales, et ce au profit des élus locaux au point que l'on peut maintenant parler d'une municipalisation des régions du Québec.

Un tournant s'amorce en 2003, alors que le Parti libéral du Québec fait l'annonce d'une toute nouvelle philosophie de l'action gouvernementale dans les régions. Qualifiée de réingénierie de l'État, elle avait l'objectif avoué d'opérer une plus grande décentralisation de l'État québécois et, dans une perspective plus large, de redéfinir le modèle québécois de développement. Concrétisé à l'échelle régionale par la loi 34 sur le développement économique et régional et de la recherche, le nouveau modèle met en place de nouvelles institutions, soit les Conférences régionales des élus (CRÉ) en remplacement des Conseils régionaux de développement (CRD). En résulte alors un changement, une rupture, d'une telle ampleur que certains experts parlent de l'introduction d'un nouveau paradigme (Bourque, 2002; Doucet et Favreau, 2007; Lévesque, 2004a; Van Schendel, 2005).

Cette montée de boucliers s'explique par le fait que les CRD constituaient un lieu de cohésion et de planification en matière de développement. Au cœur de ces instances, la

société civile aurait eu une importance et un rôle incontestable au niveau décisionnel (Doucet et Favreau, 2007; Lévesque, 2004a; Van Schendel, 2005). En effet, les CRD ont mis en place, entre autres, des planifications stratégiques de développement en lien avec une consultation publique des acteurs locaux. La participation s'y exerçait par le biais d'une représentation majoritaire de la société civile au conseil d'administration ainsi qu'aux tables ou aux commissions sectorielles attitrées aux divers aspects du développement (Hamel et Klein, 1996). Par la mise en place des CRÉ, l'État confie plutôt le pouvoir décisionnel régional aux élus locaux, ceux-ci devenant médiateurs entre le gouvernement, la société civile et l'entreprise privée. La représentativité de la société civile, quant à elle, doit se dissoudre dans une catégorie « autres membres » qui, tout au plus, ne peut représenter que le tiers de l'ensemble du conseil d'administration, ou se tourner vers les espaces de concertation qu'on veut bien lui donner afin qu'elle y exerce une influence réduite. Comme plusieurs chercheurs en développement régional le soulignent, cela conduit à un développement régional qui repose avant tout sur les élus ce qui « soulève d'importants enjeux et relève d'une conception traditionnelle de la démocratie qui considère que seuls les élus sont légitimes » (Doucet et Favreau, 2007, p. 273).

Dans le contexte actuel où le gouvernement libéral élimine le palier de gouvernement régional donnant ainsi aux élus locaux un pouvoir inégalé depuis 40 ans, sans trop de contraintes, il devient encore plus pertinent de s'arrêter sur la présence de la société civile au niveau régional. Qu'est devenue la société civile dans les CRÉ? Quels sont ses nouveaux espaces d'expression? Comment les pouvoirs entre élus et société civile se répartissent-ils? Comment les mandats de concertation et de planification se matérialisent-ils? La société civile n'y obtient-elle qu'un rôle de représentation sans véritable ascendant sur les CRÉ ou a-t-elle su développer une bonne coopération avec les élus? Autant de questions auxquelles nous chercherons à répondre dans ce mémoire par le biais d'une étude de cas. Pour ce faire, nous contrerons notre analyse sur les mécanismes de gouvernance prévalents dans les CRÉ, de même que l'intensité des mécanismes de dialogues démocratiques mis en place afin de répondre au mandat de réalisation de plans quinquennaux régionaux.

Dans le premier chapitre, nous présenterons un portrait historique des politiques publiques québécoises en matière de développement régional en nous concentrant particulièrement sur les tenants et aboutissants de la réingénierie des structures régionales de 2003. Nous porterons une attention particulière à l'espace accordé à la société civile dans les conseils d'administration, aux mécanismes de concertation de ces dernières et à l'intervention étatique en matière de culture à travers l'évolution du concept de politique culturelle. Le second chapitre de ce mémoire abordera l'opérationnalisation de notre projet de mémoire, tandis que le troisième chapitre fera état de la méthodologie utilisée pour mener à bien notre analyse. Le quatrième chapitre étudiera les cas spécifiques des CRÉ des Laurentides et de la Mauricie afin de dépeindre le plus précisément possible deux exemples contrastés à l'égard de la place accordée à la société civile. Enfin, dans le cinquième chapitre, nous ferons état des tendances de rupture et de continuité avec le modèle québécois de développement dans les CRÉ en plus de mettre en lumière la progression de la municipalisation du régional.

CHAPITRE 1

PROBLÉMATIQUE

Depuis plus de 60 ans, la science régionale permet d'envisager un aménagement du territoire reposant sur des assises scientifiques. À l'heure actuelle, la science régionale regagne en pertinence dans la compréhension du monde social. En effet, il semble particulièrement intéressant d'aborder, par cette lunette interdisciplinaire, les réformes des structures régionales alors que les pouvoirs étatiques s'étiolent au profit des échelles supranationales et infranationales (Mendell, 2001), et que les notions de gouvernance, d'ouverture démocratique et de développement des communautés gagnent en importance. Dans cette conjoncture, s'exercent au niveau régional un jeu d'influences et des jeux de pouvoir entre divers acteurs régionaux à travers une gamme de mécanismes de gouvernance et d'expressions démocratiques variant tant en nombre qu'en intensité.

C'est en lien direct avec ces notions que nous désirons inscrire notre projet de recherche, celui-ci s'attardant au questionnement du modèle de développement régional promulgué au Québec. À ce sujet, nous désirons plus particulièrement aborder ce modèle de développement sous l'angle de la société civile. Celle-ci semble, en regard de la conjoncture présente, de plus en plus fondamentale dans la constituante du développement. On note, au sein de la littérature se rapportant au développement régional, un certain consensus sur son apport au développement des collectivités. En adéquation avec cette position, notre recherche s'inscrira dans cette perspective reconnaissant la société civile en tant qu'acteur et instigateur du développement, le tout dans un contexte où sa force dans les instances régionales est incertaine. De plus, malgré la grande quantité d'écrits disponibles sur l'évolution du modèle québécois et de sa transition vers le modèle actuel, force est de constater qu'on en connaît bien peu sur la manière dont s'arriment et s'articulent la société civile et les structures régionales.

Si le lien entre l'émergence de la participation de la société civile au développement et l'évolution des différents modèles de développement n'est plus à faire, il s'avère

toutefois pertinent de l'illustrer. À cette fin, nous souhaitons, par l'adoption d'une perspective historique, rendre compte de l'évolution qu'a connue la place de la société civile au sein du développement régional au Québec dans les trois modèles de développement, soit le modèle keynésien (1960-1980), le modèle partenarial (1981-2003) et le modèle néolibéral (2003 à ce jour).

1.1 État-providence : résurgence de la société civile

Le modèle keynésien, porteur de la Révolution tranquille, reconnaissait le développement au-delà du seul développement économique. En effet, selon ce modèle, lorsque « la seule croissance économique est jugée comme insuffisante pour assurer l'égalité des chances et la justice sociale, il devient nécessaire de faire appel aux politiques et plus précisément à la démocratie pour exprimer des préférences collectives touchant le développement social et la qualité de vie que la croissance n'inclut pas spontanément » (Lévesque, 2004b, p. 3). C'est en ce sens que l'État interventionniste et, plus fortement l'État providentiel, cherchent à articuler le développement économique et le développement social pour une « redéfinition des frontières entre l'État et le marché » (Trigilia, 2002, p. 128).

Au cœur de la Révolution tranquille se trouve un désir de modernité économique et institutionnelle motivant l'union des mouvements ouvriers, les nouvelles élites intellectuelles et une nouvelle bourgeoisie prête à remplacer l'élite traditionnelle. Il n'est donc pas surprenant de constater que la mise en place du modèle keynésien s'est accompagnée d'une démarche de réflexion sur la laïcisation, l'émancipation nationale des francophones, l'accessibilité aux politiques publiques universalistes, la modernisation de la société ainsi que, d'une façon plus large, l'émancipation sociale et culturelle du Québec (Bourque, 2008; Hamel et Jouve, 2006; Lévesque, 2001b). En 1968, de nouvelles instances régionales furent créées. Il s'agit d'une part des régions administratives, ayant pour mission

d'administrer les affaires publiques et les stratégies de développement régional et, d'autre part, les Conseils régionaux de développement (CRD), véritable vitrine gouvernementale en région. À ces deux dernières s'ajoutent en 1979 les Municipalités régionales de comté (MRC). Logées entre l'échelle administrative de région et celle de municipalité, celles-ci visent à remplir les fonctions de coordination, de planification et de gestion du développement. En résultent l'adoption de plusieurs politiques sociales, la modernisation des services collectifs, une plus grande démocratisation de l'économie ainsi qu'une politique régionale cherchant l'égalité entre les régions (Bourque, 2008; Lévesque, 2001b, 2003).

Se façonne de la sorte un cercle vertueux de création de richesse à travers le couple État/marché: les dépenses sociales alimentant la croissance de l'activité économique permettent alors de meilleurs revenus à l'État, lui accordant alors un plus grand pouvoir de dépense. Si cette mécanique de développement portait ses fruits, certaines critiques se faisaient néanmoins de plus en plus vives. En effet, son approche centraliste, interventionniste et bureaucratique alimenta de fortes critiques concernant l'intrusion étatique dans la vie économique, sociale et culturelle des Québécois (Bourque, 2008; Favreau, Robitaille, Tremblay et Doucet, 2002; Lévesque, 2004b). On condamne ses effets pervers, notamment l'affaiblissement de l'entrepreneuriat, de la vie communautaire et de la démocratie participative ainsi que la promotion d'un développement autocentré universaliste laissant peu de place aux spécificités et aux besoins particuliers (Bourque, 2008; Lévesque, 2004b).

1.2 Modèle partenarial : démocratisation entre partenariat et concertation

Les bouleversements économiques marquant la fin des années 1970 et le début des années 1980 de même qu'un faible, mais persistant retour à une forme d'entraide plus communautariste appuyée par un fort dynamisme communautaire, sont à l'origine d'une

transition vers un modèle dit partenarial. En effet, la dislocation du couple État/marché provoquée par l'ouverture des marchés et l'importante crise financière et de légitimité étatique qui s'ensuit, conduira « à la reconnaissance de la société civile, à travers entre autres, la décentralisation et les initiatives de l'économie sociale » (Lévesque, 2004b, p. 1). S'observe alors au Québec un transfert de pouvoirs aux instances régionales, tendance remarquée au même moment dans plusieurs pays occidentaux (Faure, 2007). Pour bien saisir l'ampleur de cette transformation du visage de l'État, rappelons qu'il s'agit de la première forme de légitimation de la participation des citoyens dans la prise de décision politique (Hamel et Jouve, 2006). Le vent de décentralisation entraîne une reconnaissance des compétences des acteurs locaux et régionaux dans l'identification et la résolution des problématiques (Faure, 2007), et force, d'une certaine manière, l'introduction de mécanismes de développement des communautés plus intégrateurs et mobilisateurs.

Il est intéressant de noter que si le modèle keynésien était caractérisé par un développement centralisé, le modèle partenarial est plutôt en porte à faux de celui-ci et redéfinit les liens prévalant entre l'État et la société civile. Pour cause, l'État se retrouve dès lors partenaire tant des secteurs privés que des secteurs d'économie sociale (Lévesque, 2001b). De plus, suite à une ouverture des marchés contraignant les entreprises à la recherche, l'innovation et l'adhésion à l'économie du savoir, s'adoptent de plus en plus de nouveaux modes de gouvernance, cherchant à mobiliser les dynamismes sociaux et l'extra économique que sont le capital social, la confiance, les communautés d'apprentissage, les milieux innovateurs, etc. (Lévesque, 2003). De cette façon, l'arrimage entre le développement économique et le développement social est le résultat d'un processus démocratique dont le but est de rencontrer l'intérêt général (Lévesque, 2004b). On considère la possibilité d'autonomiser le milieu afin que celui-ci saisisse et pilote son développement, répondant à une tendance communautariste telle qu'évoquée plus tôt, que Lesemann (2001) illustre bien dans ce passage :

Ce processus d'appropriation et de maîtrise de son destin collectif par la communauté correspond bien à cette aspiration fondamentale du mouvement communautarien de rebâtir la société à partir des

communautés dynamiques et des individus qui les composent, et de se détourner d'un État central et centralisateur qui, dans ses fonctions providentialistes, aurait contribué à diminuer le capital social. (Lesemann, 2001, p. 38).

Dans la même perspective, Forgues mentionne que « la société comporte un capital social lui permettant d'assumer une fonction intégrative et mobilisatrice si elle développe les capacités communautaires à cette fin et se dote des structures de gouvernance adéquates » (2005, p. 5). Mais si l'État délaisse une partie de son pouvoir, elle se déleste également de ses responsabilités en faveur de la société civile. Conséquemment, celle-ci doit dorénavant prendre en charge certains services et fonctions au nom de l'intérêt général (Lesemann, 2001). Les mouvements syndicaux et les nouveaux mouvements sociaux deviennent acteurs de développement, mais en récoltent toute l'imputabilité. Ajoutons qu'au niveau des politiques de développement régional, la décentralisation des services et des outils de développement se fonde plus spécifiquement sur un partenariat et une concertation entre l'entreprise privée et la société civile. S'élabore ainsi, sur la base du modèle partenarial, un nouveau cercle vertueux tablant sur les interrelations entre le développement social et le développement économique (Lévesque, 2003).

Au cours des années 90, on remarque une démocratisation de la gestion publique sans précédent (Gagnon et Noël, 1995). Le modèle de développement tend plus que jamais vers l'institutionnalisation, formalisant les mécanismes de régulation et de gouvernance et définissant les places et rôles respectifs de la société civile, de l'État et du marché (Trigilia, 2002). Ce mode de fonctionnement et les pratiques s'y rattachant sont perçus comme étant suffisamment distinctifs au point de constituer ce qui s'appellera le modèle québécois de développement (Bourque, 2008; Favreau et al., 2002; Klein et Harrisson, 2007; Lévesque, 2004a, 2007; Proulx, Bourque et Savard, 2005). Dans ce modèle québécois, l'État est perçu comme celui qui combat les inégalités créées par le capitalisme, tout en répondant aux questionnements collectifs sur le développement social et la qualité de vie auxquels on n'aurait pas répondu autrement. (Lévesque, 2004b).

En 1997, à la suite de l'adoption de la loi 171, les Conseils régionaux de développement (CRD), travaillant activement à la mise en œuvre du modèle québécois, se voient reconnus comme interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement régional. Cela faisait écho aux revendications des CRD réclamant une véritable décentralisation des responsabilités et des pouvoirs. Ces changements n'auraient toutefois pas été envisagés si ces derniers n'avaient pas tiré parti de la légitimité montante de la société civile. Comme l'illustre Dumont, cette dernière s'avère être un lieu de concertation et d'innovation par excellence :

« Pendant que l'État-providence retenait surtout l'attention, maintenant que des hommes politiques exaltent sur toutes les tribunes l'importance de l'économie et donc de la société marchande, la collectivité québécoise se reconstruit par le bas après avoir été secouée dans ses fondements » (Dumont, 1995, p. 697).

Les CRD constituaient ainsi un lieu de cohésion et de planification en matière de développement. Au cœur de ces instances, la société civile aurait eu une importance et un rôle incontestable au niveau décisionnel (Doucet et Favreau, 2007; Lévesque, 2004a; Van Schendel, 2005). En effet, les CRD ont mis en place, entre autres, des planifications stratégiques de développement en lien avec une consultation publique des acteurs locaux. La participation s'y exerçait par le biais d'une représentation majoritaire de la société civile au conseil d'administration ainsi qu'aux tables ou aux commissions sectorielles attitrées aux divers aspects du développement (Hamel et Klein, 1996).

Ce mouvement de décentralisation se poursuivra durant plusieurs années, traversant ainsi différents gouvernements. Mentionnons qu'en 2002, à l'occasion du Rendez-vous national des régions, le gouvernement du Parti Québécois invitait les régions à lui soumettre des projets de décentralisation et de régionalisation (Conférence régionale des élus de la Baie-James, 2004). Il faut dire qu'à ce moment précis, l'État se trouvait à un point de non-retour, tiraillé entre deux grandes avenues de réformes. Selon Lévesque « l'une [visait] à arrimer la protection sociale à la logique du marché en s'en remettant à la

société civile pour les perdants [tandis que] l'autre [faisait] appel également à la société civile avec l'aide de l'État, mais pour favoriser l'*empowerment* des personnes et des collectivités » (2004a, p. 12).

Cette hésitation de l'État québécois à privilégier l'une ou l'autre de ces approches a eu pour conséquence de cristalliser le modèle de développement québécois dans une logique « top-down » impliquant le dirigisme de l'État, la centralisation des pouvoirs et la promotion de politiques sectorielles au détriment d'un modèle de développement renouvelé tablant sur le partenariat, la décentralisation et des politiques intersectorielles. Alors que les besoins de changements se faisaient de plus en plus pressants, le parti libéral du Québec opte, dès son arrivée au pouvoir en 2003, pour une véritable refonte de l'État québécois.

1.3 Une remise en cause pour le succès d'une réingénierie régionale

Le modèle partenarial s'efforçait de répondre aux multiples demandes et besoins d'une population qui prônait de plus en plus sa singularité. Poussé à bout, le modèle québécois avait atteint sa limite, surchargé par l'explosion des demandes sociales qui « engendrait une incapacité d'action et, de ce fait, une remise en question de sa légitimité fonctionnelle ». (Crozier, Huntington & Watanuki cité dans Jouve, 2005, p. 321)

Porté au pouvoir en 2003, le Parti libéral du Québec amorça une réingénierie de l'État ayant pour objectif d'opérer une plus grande décentralisation de l'État québécois et, dans une perspective plus large, de redéfinir le modèle québécois de développement. Concrétisé à l'échelle régionale par la loi 34 sur le développement économique et régional et de la recherche, le nouveau modèle revoit la structure des Centres locaux de développement (CLD) et crée les Conférences régionales des élus (CRÉ) en remplacement des Centres régionaux de développement (CRD). Dans sa réingénierie de l'État, le gouvernement

libéral s'est inspiré du modèle de la « révolution conservatrice » expérimenté aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

Au départ cette réingénierie devait mettre les élus locaux et supra-locaux au cœur du développement régional, avec pour principale conséquence le transfert du pouvoir décisionnel des CLD aux élus, tout en leur confiant le plein contrôle sur les Conférences administratives régionales (CAR), véritable nœud ministériel régional. Toutefois, dans sa concrétisation, la réingénierie coupa la poire en deux en soutenant le transfert des CLD aux MRC, mais non celui des CAR aux CRÉ. Dès lors, si la société civile perdit son pouvoir, les élus, qui pensaient voir leur pouvoir augmenter, se retrouvèrent avec un rôle beaucoup moins important. En effet, cette reconfiguration du régional aurait octroyé des pouvoirs politiques et financiers déterminants aux régions propulsant la CRÉ et plus exactement les élus locaux à l'avant-scène du développement social et économique du Québec.

Cette réingénierie mi-figue mi-raisin limite le pouvoir d'action des CRÉ sur leur territoire tout en prolongeant les mandats et l'autonomie régionale des ministères. En effet, mis à part l'espace de revendication et de discussion plutôt politique que permet la table Québec-régions, les CRÉ se trouvent isolées sans lien avec l'appareil de l'État, ne pouvant profiter que d'un pouvoir d'influence limité et difficilement perceptible dans les CAR puisqu'elles n'y siègent pas. La limitation d'action est facilement visible à l'annexe 1 (p.126) si l'on porte attention aux diverses structures intervenant sur les régions et à l'absence de liens entre ces dernières et les CRÉ. Il n'en reste pas moins que ces changements, à première vue minimes, constituent une nouvelle législation et philosophie de l'action gouvernementale dans les régions par une modernisation administrative et la reconfiguration des réseaux de politiques.

1.4 Les Conférences régionales des élus au centre de la réingénierie régionale

En déposant la Loi 34 sur le Développement économique et régional et de la recherche en 2003, le gouvernement du Québec amorçait une redéfinition des structures institutionnelles à l'échelle régionale. Le Parti libéral désirait offrir aux « citoyens de toutes les régions un véritable pouvoir de décision de manière à orienter leur propre développement et à faire les choix qui correspondent le mieux à leurs besoins » (Parti Libéral du Québec, 2002, p. 30). Nous comprendrons que pour ce gouvernement, le pouvoir véritable repose sur les épaules des élus locaux qui sont les représentants légitimes des citoyens.

Dans les faits, avec la Loi 34, les rapports entre société civile et élus se trouvent inversés. En effet, les Conférences régionales des élus sont tenues de constituer un conseil d'administration où les deux-tiers des sièges doivent être accordés aux élus qui, selon le gouvernement, sont les acteurs imputables au niveau régional. Cependant, il convient de souligner que si ces élus deviennent les représentants du niveau régional, ils ne sont toutefois pas issus de mécanismes démocratiques.

En ce qui a trait au tiers des sièges restants, ceux-ci peuvent être octroyés à des « membres additionnels ». Catégorie qui, comme on le verra, est beaucoup plus floue que de la notion de société civile et dont le nombre ne varie qu'en fonction du nombre d'élus au CA. En découle, selon Van Schendel (2005), un processus alternatif de détermination de la représentation civile chez certaines CRÉ. La Loi 34 vient paradoxalement imposer une représentativité limitée aux CRÉ, lesquelles sont pourtant conviées dans leur mandat de tenir compte, en priorité, de la participation à la vie démocratique des jeunes et des femmes. La limite, quoi que contraignante en termes de potentiel de représentativité, cherche à permettre une meilleure gouvernabilité. Il y a là une volonté d'un meilleur équilibre entre représentativité et efficacité.

Une Conférence régionale des élus nomme à son conseil d'administration des membres additionnels dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble de ses membres, autres que ceux prévus au huitième alinéa de l'Article 100. Ces membres additionnels sont choisis après consultation des organismes que la CRÉ considère représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité à desservir, notamment ceux issus des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science. La conférence détermine la durée du mandat de ces membres. (Gouvernement du Québec, 2003, p. 101)

Rappelons qu'à l'époque de ces transformations, la communauté était considérée comme le maître d'œuvre de son développement. Dans cette logique, le Parti libéral désirait octroyer une forte latitude aux régions en imposant un système sans trop de normes afin de « reconnaître les différences, la personnalité de chaque région et les aspirations des communautés locales » (Parti Libéral du Québec, 2002). Ainsi, la mise en place des CRÉ effectuée avec l'assentiment des élus s'est faite sans l'imposition d'un cadre restrictif touchant son fonctionnement et ses outils de concertation, si ce n'est celui de respecter la répartition des sièges au CA.

Quant aux mandats des CRÉ, ils se trouvent définis dans la Loi 34 à l'Article 21.7, où l'on stipule que les CRÉ ont à :

- Évaluer les organismes de planification et le développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région.
- Établir un plan quinquennal de développement définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région et en tenant compte en priorité de la participation à la vie démocratique de la région des jeunes et selon les principes de l'égalité et de la parité, des femmes.
- La conférence régionale des élus peut conclure également, avec les ministères ou organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec

d'autres partenaires, des ententes spécifiques pour l'exercice des pouvoirs et des responsabilités découlant de l'entente visée à l'Article 98. (Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire, 2010, p. 12).

Dans les faits, le premier article touchant l'évaluation des organismes et du développement au palier local et régional n'a jamais pu être mis en œuvre faute de moyens et de ressources et surtout parce qu'il est politiquement inapplicable dans un contexte où les élus locaux ne se reconnaissent pas la légitimité de faire ce travail. Les CRÉ ont aussi pour mandat d'établir un Plan quinquennal de développement (PQD) définissant les objectifs généraux et spécifiques pour le développement de leurs régions respectives. Selon le Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du Territoire (MAMROT), le PQD permet à la CRÉ :

- de doter la région d'une vision stratégique et d'orientations de développement à court et moyen terme;
- de rallier l'ensemble des membres et partenaires de la conférence régionale des élus à cette vision commune et à de grands objectifs de développement;
- de faciliter le développement des collectivités du territoire par l'arrimage des schémas d'aménagement et de développement et des plans d'action des territoires et des différents secteurs, permettant ainsi une cohésion des actions et une force d'intervention plus grande et plus efficace; (Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), 2012).

Toutefois comme l'a bien démontré le rapport du Commissaire au développement durable :

«Le contenu des plans quinquennaux de développement des CRÉ vérifiées est tellement large qu'ils ne constituent pas un véritable outil de planification pour la région. Il est difficile de s'y référer pour guider précisément le choix des projets. (Commissaire au développement durable Cinq-Mars, 2011, p. 87)

Qui plus est, ce même rapport stipule que peu d'ententes spécifiques ont donné lieu à une modulation de programmes adaptés aux réalités régionales. C'est pourquoi il est tout à fait pertinent d'observer les processus de planification des CRÉ et le rôle de la société civile dans le processus décisionnel dont le second mandat fait état.

Selon plusieurs chercheurs en développement régional, cette réingénierie dont découle la loi 34 engendre un bouleversement, une rupture d'une telle ampleur que l'on parle de l'avènement d'un nouveau paradigme (Bourque, 2008; Doucet et Favreau, 2007; Doucet, Favreau et Robitaille, 2007; Lévesque, 2004b; Van Schendel, 2005). Certains, comme Bourque, reprochent au gouvernement d'avoir « pris une tangente néolibérale du développement alors qu'une suite logique du modèle partenarial aurait été une orientation démocratique et solidaire » (2008, p. 91). Benoît Lévesque va plus loin, arguant que l'âme de cette nouvelle politique se rapproche des idées véhiculées par Jean-Luc Migué, Senior Fellow de l'Institut Fraser qui considère la démocratie telle qu'elle était entendue dans les CRD, comme un obstacle au développement économique, celui-ci étant le seul véritable producteur de l'intérêt général (2004c, p. 16). Lévesque affirmait également que le changement structurel régional constituait une atteinte à la démocratie de même qu'un désaveu envers une quantité d'organisations, financées et mandatées par le gouvernement qui s'étaient peu à peu intégrées au paysage du développement local et régional pour agir sur le développement du territoire.

Pour d'autres, bien que septiques face au modèle des CRÉ, ils se refusent de défendre les CRD puisque qu'ils étaient aussi critiquables. Des critiques soutenaient que la pluralité des acteurs qui gouvernaient les CRD n'aurait pas cherché à défendre des intérêts collectifs, mais plutôt à soutenir leurs intérêts respectifs. Pour le dire autrement, les principaux acteurs des CRD, lesquels peuvent être regroupés sous le concept de société civile, n'auraient été, en fait, que des organismes profitant sans légitimité d'un pouvoir déséquilibré vis-à-vis des autres citoyens et des élus. Pour Dufresne (2006), le regroupement des forces vives d'une région, les mettre aux commandes d'un CRD était un appel aux corporatismes et non aux

dialogues tant désirés entre citoyens. Cela tient au fait que « la région apparaît comme l'espace naturel des corporatismes, où de nombreux groupes d'intérêts agissent sur des politiques et des budgets publics sans être redevables aux citoyens» (Dufresne, 2006, p. 208). Pour Dufresne (2006), Hermet (2004) et Paquet (2001) la gouvernance mal utilisée devient alors le refuge des lobbys organisés et non pas de l'action citoyenne.

On comprend que la Loi 34 avait pour visée de rééquilibrer le pouvoir entre les individus et de remettre celui-ci dans les mains des représentants locaux dûment élus. Cela se constate par le passage d'un partenariat société civile-État-marché dans les CRD à un partenariat État marché dans les CRÉ. Selon Lévesque (2004a), les changements qui ont été faits privilégient la démocratie représentative; une démocratie d'individus, convaincus que cette dernière permettrait de forger « à partir des intérêts individuels, l'intérêt commun » (Enjolras, 2008, p. 13).

Pour mieux mettre en lumière ces faits, il importe de dépeindre le contexte dans lequel la loi 34 a été promulguée. Les circonstances faisaient que le gouvernement libéral intensifiait l'approche néolibérale et réduisait les espaces de concertation et de partenariat. En résultait un ressentiment général envers le parti libéral pour l'ensemble de son œuvre. Lorsque la loi 34 fût déposée, il y avait ainsi une forte résistance liée à la crainte du déboulonnement du modèle québécois.

Quoi qu'il en soit, les rapports entre élus et société civile ont été bouleversés. Notons que les possibles atteintes à la démocratie régionale peuvent être tant du côté de la société civile que des élus. Il y a un jeu d'équilibre indéniable entre les deux protagonistes notamment en terme de légitimité, puisque si la société civile devait s'allier aux élus issus de processus démocratique dans les CRD, dans les CRÉ les élus se doivent de faire participer la société civile afin de ne pas être détachés des revendications locales et régionales.

1.5 L'espace de la société civile au sein des CRÉ

Si on reconnaît l'importance de la société civile en tant qu'acteur et instigateur du développement, force est de constater que le contexte du développement régional actuel ne lui laisse qu'une place incertaine au sein des instances régionales québécoises. Le flou de la loi actuelle décrivant les non-élus comme de simples « membres additionnels » accorde toute la latitude aux CRÉ pour déterminer la nature même des acteurs qui constituent le tiers de son CA et, par ricochet, la place et le rôle qu'elle souhaite offrir à la société civile.

Tel que mentionné dans Sirois et Robitaille (2015, à paraître), il s'avère intéressant d'examiner la situation de la société civile dans les CRÉ du Québec en s'attardant sur le type et le nombre d'acteurs siégeant au conseil d'administration et au conseil exécutif, si tel est le cas, tout en identifiant l'échelle de représentation de la société civile dans les structures de la CRÉ. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse fine de la documentation produite par les 21 CRÉ du Québec (rapports annuels, planification stratégique, plan d'action, ententes spécifiques, etc.), mais également par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

1.5.1 Répartition des sièges au CA

L'analyse réalisée en 2011 (Sirois et Robitaille, 2015, à paraître) nous a permis de constater que 447 élus à travers la province siègent au conseil d'administration des CRÉ et qu'un total de 179 sièges, soit 29 %, sont accordés aux membres additionnels. Conséquemment, en ce qui a trait à la répartition des sièges, nous ne sommes pas très loin du maximum permis par la loi.

Cependant, lors de notre analyse sur la répartition des sièges, nous avons été surpris par le nombre important de « membres additionnels » attribués sur des bases non définies. En effet, pour une bonne proportion de CRÉ, il n'y a pas de mécanisme formel (procédures,

réglementation, etc.) quant à la provenance et l'attribution des sièges additionnels. Nous expliquons ceci par deux raisons. La première est due au manque de clarté dans la définition de la catégorie « membres additionnels » dans la loi, favorisant ainsi une certaine opacité, voire un manque de transparence dans l'attribution des sièges au CA. La seconde, prédominante, repose sur le fait qu'une bonne proportion de CRÉ n'attribue pas les sièges du CA selon des secteurs ou des axes de développement précis, mais plutôt dans une volonté d'assurer une représentation du territoire régional. Aussi, force est de constater que la société civile obtient bien peu de voix au Conseil d'administration. Une bonne part des sièges sont accordés à d'autres acteurs tels que le milieu institutionnel (milieu de l'éducation, ministères en région, etc.) et le milieu des affaires. En plus d'un CA, plusieurs CRÉ ont établi un Comité exécutif (CE) qui n'est d'aucune façon encadré par la Loi. Si nous y constatons la même conjoncture en ce qui a trait à la provenance et à l'attribution des sièges au CA, nous remarquons toutefois que la proportion d'« autres membres » au sein des CE diminue pour atteindre 24 %, soit moins du quart des sièges. Étant donné le pouvoir concédé aux comités exécutifs, nous concluons que la place accordée dans les processus décisionnels à ces autres membres et, par conséquent, à la société civile, est encore plus limitée.

Ce qui est fondamentalement différent dans la représentation entre les CRD et les CRÉ demeure l'introduction d'un mode de représentation territoriale au sein du CA. Dans les CRD, les places de la société civile étaient attribuées dans une optique régionale et sectorielle, alors qu'actuellement, il y a un souci d'équilibre de représentativité territoriale locale. C'est-à-dire que les représentants de la société civile sont choisis selon une proportionnalité équitable entre les différentes MRC que les CRÉ englobent. En accordant à chaque MRC le mandat de choisir ses représentants, les CRÉ court-circuitent toute possibilité d'arbitrage découlant d'une représentativité sectorielle. Pour déterminer les acteurs qui les représenteront, les MRC utilisent divers moyens allant de l'appel public de candidature au choix d'une personne établi en fonction du lien qu'elle entretient avec l'administration municipale. Ainsi, toutes les MRC obtiennent une part équitable de sièges

pour défendre les intérêts de leurs milieux respectifs. D'autres CRÉ ont, quant à elles, mis en place un processus de nomination mixte car, malgré un souci d'équité locale, on favorise une représentation sectorielle. Il est alors hasardeux de prétendre que l'un a une prédominance sur l'autre. Cependant, un fait demeure. Puisqu'il n'existe aucune règle précise quant à la nomination des membres additionnels au CA, les élus ont toute la marge de manœuvre nécessaire pour choisir ces membres additionnels.

1.5.2 Structures de concertation

On a tenté de mettre en lumière, dans la section précédente, le fait que les CRÉ se distinguent par leurs structures de gouvernance interne. On remarque, en effet, que celles-ci varient à l'intérieur même des CA et des CE qui leur sont rattachés, ce qui donne à chaque CRÉ une teinte particulière. Mais il n'y a pas que l'organisation des structures de gouvernance qui fait la particularité de chacune. Les disparités entre les CRÉ sont encore plus grandes lorsque l'on aborde les structures de concertation.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons pu constater que la grande majorité des CRÉ ont choisi de pérenniser les mécanismes de concertation ayant été mis en place à l'époque des CRD. Ces structures « sectorielles » regroupent, pour chacun des secteurs de développement (éducation, environnement, etc.), un éventail d'acteurs. Ces acteurs sont issus de la société civile, du milieu économique ou encore du milieu institutionnel, et sont identifiés par la CRÉ comme les porteurs des besoins et intérêts régionaux. Ces groupes désignés sous le vocable de comités, de tables ou de commissions, prennent ainsi le rôle d'intermédiaire entre les « citoyens régionaux » et les instances de gouvernance des CRÉ.

Lors de la mise en place des CRÉ, ces dernières eurent toutefois la possibilité de revoir leur composition de même que la place qu'elles octroient à ces groupes dans sa structure. On remarque donc, suite à nos observations, que certaines CRÉ ont choisi de conserver la coordination de ces structures de concertation. Dans ce scénario, la CRÉ joue

un rôle d'animation et d'encadrement en plus de régir les processus de concertation qui s'y déroulent. En raison de cette implication, ces structures deviennent, en quelque sorte, indissociables de la structure même de la CRÉ et on peut alors les considérer comme des structures sectorielles internes. Il faut souligner que la CRÉ de la Mauricie se singularise par une structure de concertation multisectorielle réunissant tous les secteurs de développement. Mais ces structures sectorielles ou multisectorielles internes ne font toutefois pas l'unanimité. Pour d'autres CRÉ, les bouleversements organisationnels engendrés par la Loi 34 ont plutôt été utilisés comme vecteur de changement et les structures internes existantes ont, au contraire des CRÉ décrites ci-dessus, été troquées pour des structures externes. Dans ce cas, les mécanismes de concertation deviennent alors totalement inexistant à l'intérieur de la CRÉ. Ceux-ci sont plutôt confiés à des partenaires extérieurs qui, comme des sous-traitants, exécutent les mandats de concertation.

À l'extérieur de ces grands courants, un troisième scénario se dessine : le système mixte. On remarque que certaines CRÉ ont choisi de conserver une partie des structures de concertation à l'interne alors qu'une autre partie est confiée à l'externe. Mentionnons finalement que les CRÉ de la Côte-Nord, Baie-James, Gaspésie-Iles de la Madeleine et Laval se distinguent par l'inexistence totale de mécanismes de concertation, qu'ils soient internes ou externes. Il faut dire que la concertation peut sembler mal adaptée ou encore fort contraignante pour certaines réalités régionales, notamment dans le cas de territoires éloignés et relativement peu peuplés. Le tableau ci-dessous résume bien l'état de la participation de la société civile pour chacune des CRÉ.

Tableau 1 : Classification des CRÉ par type de représentation et mécanisme de concertation

| | | Type de représentation des membres additionnels au CA | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|---|---------------------------------------|--|
| | | Sectorielle | Mixte | Territoriale |
| Type de mécanisme de concertation | Inexistant | | Côte-Nord | Baie-James Gaspésie-Iles de la Madeleine Laval |
| | Interne | Capitale-Nationale Estrie Haut-Saint-Laurent Lanaudière Montréal Montérégie Est Mauricie Outaouais | | Abitibi-Témiscamingue Longueuil |
| | Mixte (interne/ externe) | | Chaudière-Appalaches | Saguenay-Lac-Saint-Jean |
| | Externe | Laurentides | Centre-du-Québec Bas-Saint-Laurent | |

Par ce tableau récapitulatif, il devient plus facile de constater que si, d’une part, moult modèles existent, une bonne partie des CRÉ structure tout de même la représentation de la collectivité grâce à des mécanismes de concertation internes tout en permettant une représentation sectorielle dans les instances de gouvernance. Il s’agit, ni plus ni moins, d’une forme de prolongement du modèle des CRD permettant à la société civile d’habiter et

de posséder un espace de représentation régionale. Il demeure que cette représentation est plutôt circonscrite, et ce, surtout dans les structures de gouvernance.

1.6 Un espace participatif limité pour une société civile réduite

Par notre revue de la littérature et la synthèse de la gouvernance des CRÉ du Québec, nous pouvons en tirer quelques grands constats. Il semble de prime à bord y avoir une déconnexion entre les visées de la loi 34 et son aboutissement. En effet, si dans l'esprit de la loi 34 on comprend qu'une plus grande efficacité tablant sur les principes de la nouvelle gestion publique était recherchée dans une réorganisation inédite de la gouvernance régionale recadrant la distribution des pouvoirs, nous avons constaté l'expression d'une tendance inverse très forte de désarticulation des structures décisionnelles.

La passation des CRD à des CRÉ se réclamait d'une plus grande efficacité dans les structures décisionnelles. En essence, cela se traduit par la mise en place des élus locaux de plus de 5 000 habitants imputables et élus démocratiquement, ainsi que celle des préfets de MRC au centre des processus décisionnels, permettant une économie de réflexion pour davantage d'actions. Ainsi, en réduisant le nombre d'acteurs, s'en résultait moins de consultation et de débats laissant présager un gain d'efficacité dans la prise de décisions et ce, nonobstant la qualité de ces dernières. Nous avons dénombré des CA plus restreints, tant en nombre de sièges que dans la fréquence moins régulière des rencontres dans les CRÉ que dans les CRD. Bien des CRÉ vont plus loin en instituant des conseils exécutifs et en concédant les processus décisionnels à un nombre encore plus restreint d'acteurs, où la proportion entre le nombre d'élus et de membres supplémentaires est éludée à l'avantage des premiers. Étant donné que les processus décisionnels ne sont pas régis et encadrés par la loi, il en résulte alors une diversité de modèles.

Dans la même veine, l'essence nébuleuse de la loi permet aux CRÉ de déterminer la nature des membres additionnels. Nous avons constaté qu'une forte proportion des CRÉ utilise le qualificatif de « socio-économique » dans leur documentation pour caractériser les membres additionnels, profitant ainsi du flou de la loi pour l'adapter à leur organisation et à la vision des décideurs en place. Pour ce qui est des mécanismes de sélection de ces derniers, très peu de CRÉ détiennent une politique écrite à cet égard.

Toujours selon la documentation produite par les CRÉ, la sélection de leurs membres additionnels relève des MRC. Ces dernières obtiennent toute la discrétion ou marge de manœuvre pour ce faire, tant et si bien que quelques CRÉ ignorent sur quelle base les représentants sont sélectionnés. Nous avons pu déterminer sur la base de la littérature existante que les représentants sélectionnés par les MRC sont des gens proches de l'administration municipale ou des gens bien investis dans le milieu des affaires. Autrement, les CRÉ demandent aux tables de concertation ou à divers groupes présents sur son territoire de proposer des candidats. Il semble que, bien souvent, la CRÉ se réserve le choix parmi les candidats proposés par les groupes de la société civile, alors que les nominations effectuées par les MRC ne se sont en aucun cas débattues ou remises en question.

Il faut aussi ajouter qu'une limitation du nombre d'élus pouvant siéger dans certaines régions a nécessairement une conséquence sur la représentation de la société civile. Ainsi, il peut être impossible de chercher à avoir une représentation par secteur de développement tel que cela était possible précédemment dans les CRD. Dans ce contexte, les CRÉ sont plus susceptibles d'effectuer un choix politico-administratif et ainsi limiter les problèmes d'arbitrage en se réservant le droit de choisir parmi les candidats proposés par la société civile.

De tous ces constats se profile un désengagement des CRÉ à l'égard de la société civile ou, du moins, une ouverture contrôlée. La société civile est beaucoup plus présente

dans des espaces définis et créés par les CRÉ, tels que des forums, tables de concertation ou commissions sectorielles. Les mécanismes de ces espaces d'expression de la société civile sont rarement formalisés et encadrés par un ensemble de règles et de procédures potentiellement négociées, transparentes et même contraignantes. De plus, il est impossible, avec la documentation que nous avons obtenue, d'identifier l'impact ou l'emprise que la société civile peut obtenir via ces espaces.

1.7 Question de recherche

Le contexte dépeint dans la précédente section nous a permis de questionner les effets de la reconfiguration du palier régional sur la société civile qui était, faut-il le rappeler, le cœur du modèle précédent. Cette société civile regroupe, selon Favreau et Fréchette, l'ensemble « des regroupements de personnes, organisés sous la forme d'associations volontaires (organisations sans but lucratif, coopératives, réseaux militants, etc.) cherchant à résoudre des problèmes sociaux, économiques, culturels ou environnementaux par des voies démocratiques et collectives ». Nous avons fait état de la diminution de la place accordée à la société civile dans les structures de gouvernance ainsi que dans les mécanismes de concertation agissant en appui à cette dernière ou liés au mandat de planification régionale. Il n'en reste pas moins que l'influence de la société civile dans les CRÉ est difficilement identifiable et compréhensible à travers les exigences de la loi 34 et des politiques internes des CRÉ. C'est au cœur de cette conjoncture que se pose le questionnement général de notre recherche : qu'est devenue la société civile dans les CRÉ?

Pour agir sur le développement régional à travers les CRÉ, la société civile doit être partie prenante de sa gouvernance. Cette gouvernance constitue pour Malo (2003) et Hamel et Jouve (2006) un mode de coordination de l'action et de prise de décision que se donnent les acteurs qui sont en situation de responsabilités à l'égard de leur communauté et qui doivent promouvoir leur développement à l'aide de projets et d'activités en allouant des

ressources à cette fin. La notion de gouvernance appelle à la concertation et donc au déploiement démocratique constituant le contexte favorable à son essor. Cette dernière se constitue d'un assemblage malléable de plusieurs formes spécifiques de démocratie qu'elles soient représentative, sociale, participative et même délibérative, afin de permettre l'expression des intérêts individuels, mais également collectifs et généraux (Côté, Lévesque et Morneau, 2009). Par leurs imbrications, les notions de démocratie et de gouvernance permettent de mettre en perspective la voix régionale portée par chacune des CRÉ et la forme du dialogue qu'elles façonnent avec leurs communautés. Dans cette perspective, l'espace accordé à la société civile, si minimale soit-elle, n'est pas pour autant synonyme de perte de pouvoir. En effet, sa présence peut être moindre au sein des processus décisionnels, mais pourrait potentiellement être contrebalancée, par exemple, au moyen d'une plus grande influence dans des instances de concertation. Les notions de place et d'influence peuvent facilement se regrouper dans la notion d'espace.

Entre la mise en place des CRÉ et notre étude, il y a eu un laps de temps permettant une reconfiguration, des ajustements, des compromis et une stabilisation des rapports entre la société civile et les élus. La société civile obtient une nouvelle influence à travers un réarrangement des pouvoirs et la mise en place de nouveaux espaces démocratiques. Par conséquent, nos questions spécifiques de recherche sont : **quels sont les nouveaux espaces d'expression de la société civile dans les CRÉ? Comment les pouvoirs entre élus et société civile se répartissent-ils? Comment les mandats de concertation et de planification se matérialisent-ils?** Pour être capable de répondre à ces questions spécifiques, il faut porter attention aux mécanismes de gouvernance prévalant dans les CRÉ, mais également à l'intensité des mécanismes de dialogues démocratiques mis en place afin de répondre au mandat de réalisation de plans quinquennaux régionaux. La société civile n'obtient-elle qu'un rôle de représentation sans véritable ascendant sur les CRÉ ou a-t-elle su développer une bonne coopération avec les élus? Il s'agit de questionnements auxquels nous tenterons de répondre dans notre analyse.

CHAPITRE 2

CADRE CONCEPTUEL

Pour questionner la qualité de l'influence de la société civile dans les Conférences régionales des élus, plusieurs concepts ont dû être examinés. Nous avons, dans un premier temps, défini la notion de société civile, centrale à notre mémoire. Sa contribution à l'intérieure des Conférences régionales des élus nous a permis de définir le concept de concertation régionale. Un mandat qui, faut-il le rappeler, demeure central pour les CRÉ. Au milieu de cette concertation se retrouvent les notions fondamentales de démocratie et de gouvernance déterminantes pour l'atteinte de l'intérêt général. L'étude de l'influence de la société civile dans les CRÉ se réalise par le biais de ces dernières. Le concept de démocratie plurielle, regroupant les approches représentative, directe, sociale et délibérative, est ainsi exploré et mis en relation avec le concept de gouvernance.

Tirées d'un vaste ensemble d'auteurs, ces notions ont permis l'élaboration du cadre conceptuel relevant les dimensions et les indicateurs opérationnels du processus d'ouverture à la société civile, outils à partir desquels nous avons analysé l'ensemble des informations recueillies sur les CRÉ à l'étude.

2.1 La société civile

Dans la littérature se rapportant au développement régional, un consensus s'établit quant à la fonction et à l'apport de la société civile au développement des collectivités. Concept large et difficilement saisissable, la société civile constitue, selon Pirotte, « un lieu de contestation, d'oppositions, ou encore d'innovation » où les acteurs qui la composent « se distinguent de l'État, du marché, de l'église et de la société militaire» (2007, p. 23). Puisqu'elle n'est pas non plus l'État, mais qu'elle participe à la sphère politique, elle est, la plupart du temps, considérée comme le contre-pouvoir, ce qui s'explique par le fait qu'elle

est issue du mouvement de revendication de la Révolution tranquille. Toutefois, puisque la société civile est synonyme de *polis*, la démocratie implique nécessairement la société civile (Pirotte, 2007).

Selon Favreau et Fréchette, il y a consensus pour reconnaître la société civile comme « des regroupements de personnes, organisés sous la forme d'associations volontaires (organisations sans but lucratif, coopératives, réseaux militants, etc.) cherchant à résoudre des problèmes sociaux, économiques, culturels ou environnementaux par des voies démocratiques et collectives » (2002, p. 70-71). Grâce à l'élaboration de liens sociétaux et du sens du vivre ensemble de par sa proximité avec les communautés, la société civile est essentielle dans le développement de nos collectivités en leur permettant d'identifier de nouveaux besoins et d'innover dans les moyens mis en place pour y répondre (Bellemare et Klein, 2011; Elbaz et Helly, 2000; Lévesque, 2004b). Pour Blondiaux (2001), la société civile a une vocation : celle de représenter dans les processus participatifs un rôle de porte-parole pour les populations muettes et sous-représentées. La société civile combat en quelque sorte l'exclusion. Dans le même esprit, Habermas regroupe ces derniers éléments dans une très complète définition de la société civile :

«La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent, en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée. Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général » (Habermas, 1997, p. 394).

Scholte formule une liste plus exhaustive des acteurs composant la société civile. Ainsi elle intègre :

« établissements d'enseignement, forums professionnels, clans et cercles d'affinités, organismes de défense des consommateurs, initiatives de coopération au développement, mouvements militant pour la protection de l'environnement, groupes de pression ethniques,

défenseurs des droits de l'Homme, syndicats, groupes communautaires locaux, organisations humanitaires, mouvements pour la paix, fondations philanthropiques, organisations professionnelles, institutions religieuses, groupes de réflexion, réseaux de femmes, organisations de jeunes...» (2006, p. 275).

Toujours selon Scholte (2006, p. 274), il serait possible de décomposer la société civile en trois groupes distincts. D'abord, un groupe radical composé de mouvements sociaux qui veulent une transformation sociale profonde issue de projets de société. Un second, réformiste, cherchant à réaménager l'organisation sociale et ses institutions. Enfin, comme dernier groupe, les conservateurs qui veulent un renforcement de la situation établie.

Selon Côté, Lévesque & Morneau (2009), il faut s'interroger sur les liens entre société civile et marché pour déceler les initiatives issues de leur maillage telles que l'économie sociale ou l'économie solidaire. À cet égard, il ne faut pas mettre de côté que dans la tradition des lumières anglo-écossaises, voire depuis Locke, la société civile renvoie à l'activité économique privée. Il est question, en regard de l'économie, d'un certain nombre de groupes dans la société civile qui s'efforcent de défendre, ou du moins, de favoriser l'accès, pour les personnes défavorisées, aux services permettant de répondre à leurs besoins. Le mélange de la société civile et de l'économie a rendu possible de nouvelles initiatives tel le commerce équitable.

Selon certains (Leclerc et Beauchemin, 2002), la société civile, par la défense et la promotion de causes et de projets aux intérêts collectifs, viendrait morceler le politique et enrayer la recherche de l'intérêt général. C'est en accord avec cette lecture que Blondiaux (2001) postule que la montée associative à laquelle nous assistons actuellement est loin des grandes demandes sociales et collectives des années 1960-70. La notion de société civile est indissociable de la montée de l'individuation et cette mouvance est inébranlable, comme l'affirme Castel dans *Métamorphoses de la question sociale*:

On ne peut pas avoir dénoncé l'hégémonie de l'État sur la société civile, le fonctionnement bureaucratique et l'inefficacité de ses appareils, l'abstraction du droit social et son impuissance à susciter des solidarités concrètes, et condamner des transformations qui prennent en compte la particularité des situations et en appellent à la mobilisation des sujets. Ce serait d'ailleurs en pure perte, car ce mouvement d'individualisation est sans doute irréversible (2007, p. 767).

L'essor de l'individualisme se s'est effectué en deux temps. D'abord, suite à la Révolution française, puis durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, avec la diffusion de la scolarisation et la reconnaissance progressive des droits des femmes et des enfants. Beaucoup de chercheurs dans le sillage d'Edmund Burke ont tout au long du 20^{ème} siècle récusé l'œuvre des lumières et de la Révolution pour avoir soufflé ce vent d'individualisme menant indubitablement à la dissolution du lien social.

L'individualisme caractérise la société moderne pour plusieurs auteurs tels que De Singly, Martucelli et Enjolras. La construction de l'individu dans la société traditionnelle s'effectuait via la norme prescrite par les autorités supérieures telles que l'État, les institutions et la famille. Dans la société moderne, centrée sur l'individu, la légitimité de ces dernières est en bonne partie dissoute (Singly, 2007). Effectivement, l'individualité se fabrique par l'entremise du lien social provenant de relations interpersonnelles choisies plus que subies. En d'autres termes, l'individu sélectionne dorénavant les formes d'autorité auxquelles il accepte finalement de se soumettre (Singly, 2003).

Les liens sociaux, qui unissent les individus et les autres, sont désormais souples puisque réalisés dans le respect de l'individualité. Selon Singly (2007), les individus modernes ne recherchent pas l'isolement ou la solitude, mais sont en réalité en quête de singularité et d'authenticité, car ils n'acceptent plus de se dissoudre dans le « on » d'un groupe. Ils recherchent un lien dans lequel ils pourraient rester eux-mêmes tout en s'identifiant aux autres (Singly, 2003). De cela s'ensuit un bricolage participatif bien personnel et singulier, afin de valoriser à travers différents groupes, leurs besoins et leurs

désirs. « Ce nouveau lien, propre aux sociétés individualistes et démocratiques, concilie l'individuel et le collectif, de sorte que l'individualisme soit relationnel » (Singly, 2003). En effet, chacun a aujourd'hui plusieurs appartenances et multiplie donc la diversité de ses liens. Ainsi on peut parler d'un bricolage d'appartenances au collectif, constitué de participations réparties entre plusieurs groupes. Ces liens sont ce qui permet l'attachement de l'individu aux autres et donc à la société.

Le rapport au collectif ne s'est pas désagrégé conséquemment à une privatisation de l'individu ou de la fin de l'espace commun telle que projetée dans les thèses les plus noires traitant de l'individualisme, mais fait suite à un mélange entre participation et méfiance. « Participer et se méfier, ou si l'on préfère, participer activement en se méfiant tout aussi activement, voilà le noyau dur de notre attitude envers les collectifs » (Martuccelli, 2005, p. 138).

Selon nous, cette dernière vision est la plus intéressante dans la mesure où la société civile peut toutefois se révéler comme un nouveau terrain de démocratisation, créateur de liens sociaux et influant sur le politique et l'économique (Selon Cohen & Arato cité dans Côté, Lévesque et Morneau, 2007). Pour Côté, Lévesque, & Morneau (2009) nous sommes dans une société pluraliste qui fait appel à la participation non seulement des citoyens individuellement, mais aussi des regroupements citoyens (société civile). La recherche de l'intérêt général est alors bien possible. À cet égard, Tocqueville considère la société civile comme une sphère de médiation entre les individus et l'État permettant « l'union des intérêts individuels et du bien commun » (Cité dans Enjolras, 2005, p. iii).

Pour que cette médiation existe, la constitution d'un espace public est nécessaire. Il se compose « d'un agrégat d'espaces publics de délibération, soit de lieux propices à l'échange, à l'expression d'une vision idéale de l'ordre social, favorisant ainsi l'expression de l'engagement citoyen, l'assemblage de valeurs, de confiances et de réseau » (Pirrotte, 2007, p. 26). Si on reconnaît l'importance de la société civile en tant qu'acteur et instigateur

du développement, force est de s'intéresser également aux dialogues que rendent possible la concertation régionale.

2.2 La participation au cœur de la concertation régionale

Les CRÉ sont les porte-voix régionaux et les « interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement régional » (Gouvernement du Québec, 2003, p. 25). En ce sens, la voix régionale portée par chacune d'elles se doit d'être façonnée au moyen d'un dialogue instauré avec leurs communautés via une concertation régionale. En témoigne le mandat de concertation régionale énoncé par la loi à l'origine de sa création. Ce mandat s'inscrit en continuité avec celui porté par les Conseils régionaux de développement (CRD) dans la mesure où ces derniers avaient instauré des espaces de concertation essentiellement fonctionnels, variés et structurés.

Afin de remplir leur obligation de concertation régionale stipulée dans leur mandat, les CRÉ ont toute la marge de manœuvre nécessaire afin de réaliser un large éventail de mécanismes participatifs. Certains peuvent se révéler passifs, puisque reposant sur la diffusion d'informations à sens unique provenant des gouvernants vers les gouvernés, alors que d'autres, plus actifs, reposent sur l'instauration d'un dialogue et d'échanges entre les protagonistes. Ainsi, malgré le flou de la loi, le mandat de concertation régional rend possible le « faire ensemble » (Bratosin, 2001). Plus explicitement, « la concertation est un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs [...] d'actions susceptibles de les engager ou non dans des formes de collaboration et de coopération » (Bourque, 2008, p. 92-94).

La concertation est en fait une déclinaison d'un concept plus large : celui de la participation. En effet, selon son intensité, on peut parler de consultation, de concertation et de partenariat, représentant autant de facettes possibles de la participation. En résumé, la consultation permet aux participants d'écouter la présentation du projet que souhaite mettre sur pied le pouvoir public et de donner leur opinion à ce propos. Ils ont ainsi l'occasion de pouvoir influencer le projet et son élaboration. Dans la concertation, les membres du groupe formé par l'autorité publique élaborent ensemble le projet par le biais de discussions. Les acteurs invités disposent d'un pouvoir d'échange et d'influence partagé sur les décisions, sans pour autant posséder un pouvoir sur la décision finale. Dans le partenariat, l'engagement des partenaires et de leur organisation se veut plus formel, souvent contractuel, et va au-delà de la discussion. Dans le partenariat, les acteurs passent à l'action concrète. L'imprécision régnant autour de la définition et de la signification de ces notions peut expliquer la fréquente utilisation du terme global « participation » pour qualifier ces dispositifs aux contours flous, à la lumière des pratiques qui évoluent dans un contexte dynamique en changement constant.

La notion de participation est une notion dynamique dans le sens qu'elle évolue dans le temps au même titre que les acteurs qui la portent. Si lors de la résurgence de la société civile (1960-70), la volonté de participation était portée par un collectif social, cela n'est pas le cas en ce qui concerne la vague de participation que nous vivons actuellement puisqu'elle ne contient « pas de demandes sociales explicites » (Blondiaux, 2008, p. 31). En effet, la participation est actuellement exigée pour questionner des décisions ou des démarches entreprises par des élus, perçus comme gestionnaires, pour des projets précis. Il ne s'agit pas d'un processus continu ou, ultimement, d'une large démarche militante. Pour qu'un processus de participation soit fonctionnel, il doit permettre « la formation d'un jugement public éclairé parce qu'informé et issu d'une délibération large et approfondie » (Blondiaux, 2008, p. 97).

La participation constitue, pour Habermas et Rawls, un impératif démocratique et même un idéal participatif. Ces derniers développent l'idée « selon laquelle [que] en démocratie la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux » (Blondiaux, 2008, p. 41). Les espaces de participation ainsi formés constituent, pour Blondiaux, un « lieu d'échanges discursifs autant que de confrontation d'intérêts. Il [espace de participation] fonctionne dans le meilleur des cas comme une scène publique où certaines questions accèdent à la visibilité politique, où des arguments sont mis à l'épreuve, où des visions alternatives [...] peuvent s'affronter » (2001, p. 46).

La participation vise donc un objectif social, c'est-à-dire « à remobiliser, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement [...]; [elle s'oppose] en cela aux approches qui font reposer sur les individus exclus la responsabilité de leur situation et les stigmatisent [...]; il s'agit d'inverser les spirales de désocialisation, d'isolement et de replis, de retisser des liens » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p. 28-29).

Les mécanismes de participation sont des processus démocratiques permettant l'expression d'une multiplicité d'acteurs à travers des discussions et des débats qui ne visent pas spécifiquement le consensus, mais plutôt le compromis résultant de discussions et de débats ouverts à tous les participants. Lors de ces échanges, il est primordial que l'information circule librement puisque « plus la transparence est grande, plus les compromis ou les consensus ont de chances d'être significatifs » (Lachapelle cité dans Bourque, 2008, p. 14). Le partage de l'information est sensible puisqu'il touche le rapport de pouvoir entre les acteurs des processus de concertation. Selon Mercier, Bourque & St-Germain (2009), il est alors important de garantir l'ouverture et la plus grande transparence d'élaborer, de connaître et de reconnaître des règles afin de garantir la confiance de tous les partis dans le processus.

Cela s'inscrit en concordance avec le concept de développement durable puisque cela répond à l'exigence d'implication effective des citoyens aux décisions concernant le devenir de leurs espaces de vie. La participation des citoyens non investis d'un mandat électif à la vie publique locale permet à ceux-ci, directement concernés par les décisions des autorités, de s'exprimer sur les thématiques qui leur tiennent à cœur ou, à tout le moins, d'être bien informés de ces décisions et des processus qui y ont conduit. Les dispositifs participatifs sont notamment censés «transformer la culture civique des citoyens et constituer une école de la démocratie» (Bacqué et al., 2005, p. 31).

Il est conséquemment indéniable que la concertation et, par ricochet, la participation, appellent à un déploiement démocratique et des processus décisionnels ouverts. Nous croyons que le dialogue permis par la concertation est nécessaire. D'une part, c'est un outil de renforcement de la démocratie puisqu'il permet l'échange d'informations et la sensibilisation des habitants à la connaissance du contexte local. D'autre part, la concertation rend possible la mobilisation des forces vives locales pour l'adhésion des citoyens à l'action publique. La richesse de la démocratie et la concertation qui s'y rattache rendent opérationnelle la gouvernance régionale.

2.3 La gouvernance régionale

La consolidation du capitalisme et plus précisément du libéralisme économique a eu pour effet de modifier la conception même de la démocratie. Ce changement que l'on pourrait qualifier de paradigmatique aura pour incidence d'introduire et d'imposer la notion de gouvernance et ainsi d'opposer à la crise de la démocratie, la crise de la gouvernance. Très peu d'études sur la gouvernance traitent en profondeur de sa relation avec la démocratie (Lafaye, 2001). Plusieurs l'abordent, néanmoins, en tant que processus interactif ouvrant aux acteurs publics et privés un espace de participation dans l'élaboration des politiques publiques. Aussi, elle semble abondamment utilisée comme si elle constituait la

pierre angulaire aux maux du système politique. Selon Jouve (2003), il s'agirait possiblement du seul point commun réunissant l'ensemble des travaux sur la gouvernance puisque celle-ci possède un cadre sémantique nébuleux.

La gouvernance puise son essence dans les sciences administratives et peut être utilisée tant sous l'angle de la coordination que de la régulation. Les théories de la gestion investissent le social de même que le politique. C'est la Banque mondiale qui a popularisé l'idéologie de la gouvernance durant les années 1990. Il s'agissait de canaliser l'appel à une participation accrue des citoyens ordinaires assez critiques à l'égard des gouvernements en place. La gouvernance s'inscrivait dans une perspective managériale, dans un processus de « gestion » de la participation (Blondiaux, 2008).

La gouvernance selon les écrits scientifiques réfère à l'élaboration de mesures de concertation réunissant nombre d'acteurs de secteurs jugés prépondérants, afin de mener à bon terme le développement collectif. Selon Hamel et Jouve, la notion de gouvernance désigne « une transition entre, d'un côté, un ordre politique campé sur la centralité des élus politiques et l'État et de l'autre, un ordre politique pluraliste, ouvert aux acteurs de la société civile et dans lequel la centralité politique est en cours de redéfinition » (Hamel et Jouve, 2006, p. 6). D'ailleurs, le modèle keynésien qui plaçait les élus et l'État en situation surplombante par rapport à la société civile a enclenché un rapport de confrontation entre la société civile et l'État, et ce, bien avant l'engouement pour la notion de gouvernance (Jouve, 2003).

La notion de gouvernance renvoie à la perception largement répandue d'un changement dans la nature et le rôle de l'État : une bureaucratie hiérarchisée et monolithique a cédé la place à des institutions multi-niveaux qui entrent en interaction avec la société civile par le biais des réseaux et des marchés. La remise en question de la centralité de l'État, plus particulièrement de l'interventionnisme étatique direct, a fait en sorte que « les institutions de gouvernement n'ont plus le monopole de l'action publique, qui relève désormais d'une multiplicité d'acteurs » (Hamel et Jouve, 2006, p. 40).

La participation est au cœur des relations qui lient l'État québécois et la société civile, depuis les années 1970, dans ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle québécois de développement ». « Il convient de garder à l'esprit ce trait caractéristique de l'histoire de la puissance publique au Québec afin de mieux comprendre pourquoi le thème de la gouvernance et de la nécessaire reconfiguration des rapports État/société civile s'est progressivement imposée dans le programme politique à partir du milieu des années 1990 » (Hamel et Jouve, 2006, p. 7)

Les voix actuelles exigeant une ouverture à l'implication de la société civile dans le développement des collectivités doivent avoir en tête l'histoire québécoise. En effet, la participation fait partie intégrante du code génétique de l'État québécois et, comme l'expliquent Hamel et Jouve, dès les années 1970, le Québec explore déjà « les formes les plus contemporaines de gouvernance en matière de gestion publique [...] et a mis en place des solutions concrètes et pragmatiques permettant la pluralisation et l'ouverture du régime politique dans son ensemble » (Hamel et Jouve, 2006, p. 8). Nous allons dans le même sens que Malo (2003) et Hamel et Jouve (2006), en définissant la gouvernance comme un ensemble de pratiques collectives fondées sur la négociation pour l'élaboration et la mise en œuvre de normes permettant une définition collective du bien commun, de même que les modalités concrètes pour y parvenir. Par cette approche, elle renvoie à une répartition des pouvoirs, où les processus de décision collective et le pilotage d'une collectivité sont produits sans recours exclusif à des formes de domination et à la coercition exercée par un acteur spécifique.

L'État québécois, en établissant la loi 34, promeut d'une certaine manière la gouvernance régionale en créant en tant que partenaire des communautés, des lieux de rencontre et de médiation. Ainsi, la gouvernance permet de mettre l'accent sur les structures organisationnelles et des modes de régulation qu'élaborent les communautés pour coordonner leurs actions et prendre des décisions sur des questions qui concernent et

impliquent la communauté. Cela fait référence à de multiples formes d'expression de la démocratie.

2.4 La démocratie et ses expressions plurielles

La démocratie contemporaine dite de masse est « née dans une fourchette chronologique comprise entre le 18^e et le 20^e siècle, partant de la Révolution américaine et passant par la Révolution française jusqu'à l'établissement définitif du droit de vote égal et universel pour les citoyens des deux sexes » (Vorländer, 2012, p. 37). L'évolution de la démocratie antique coïncide en partie avec le programme historique du libéralisme politique, en remettant l'exercice du pouvoir aux mains d'une élite (Zarka, Zafrani et Borrelli, 2012). Tel que l'affirme Lazzeri en citant Micheal Mandelbaum « au XXI^e siècle, pas un seul pays démocratique n'a pas d'économie de marché » (2012, p. 111). L'activation démocratique à grande échelle et ce, sur de grands territoires, a modifié le modèle démocratique antique reposant sur la délibération et la décision démocratique par assemblée. De cette évolution émergera la démocratie représentative qui changea « de manière durable les structures de la légitimité, car le système de décision politique et le monde citoyen de la vie démocratique ont été séparés » (Vorländer, 2012, p. 41).

Un large constat semble s'imposer : la démocratie est actuellement en crise. Une crise de légitimité et de représentativité. En effet, confrontée à la mondialisation des marchés, l'imputabilité politique devient problématique. La globalisation économique remet en cause les modes de résolution nationaux des problèmes démocratiques parce que les décisions nationales ont des répercussions transfrontalières tout en limitant la responsabilité des décideurs aux frontières. Pour plusieurs théoriciens tels que Harz, Lipset, Schumpeter, Dahl et Mandelbaum, l'économie de marché est non seulement le moteur de la démocratie, mais elles se renforcent mutuellement. Or, si au départ, la démocratie était essentielle afin de garantir les droits individuels, elle est devenue avec le temps un boulet limitant le

développement du capitalisme mondialisé. C'est pourquoi plusieurs théoriciens libéraux tels que Zakari, considèrent que la démocratie ouvre la porte au dictat des masses laborieuses, ce qui aurait pour conséquence de contraindre le pouvoir aux assemblées législatives, de menacer ou réprimer le droit de propriété par des pressions fiscales excessives, de restreindre le libre-échange par des pressions protectionnistes, en plus de limiter l'innovation technique pour une question de protection d'emploi.

La perte de légitimité démocratique des États due à la mondialisation renforce le rôle de la démocratie locale et régionale. Si la démocratie nationale s'érode à la même vitesse que les pouvoirs de l'État subissent les contrecoups de la mondialisation par une perte de contrôle sur certains leviers de son développement, les paliers régionaux et locaux constituent un dernier rempart à la démocratie. S'opère alors une revalorisation de l'expression démocratique sous de nouvelles formes participatives, « largement envisagée comme la solution au problème de défiance par rapport au politique [et] appelée au chevet des démocraties modernes pour reconstruire un ordre politique en pleine transformation ». (Jouve, 2005, p. 324).

Les nouveaux espaces démocratiques participatifs permettent la contestation à l'extérieur des instances. Cette résurgence démocratique n'est pas sans contester et bouleverser la représentativité démocratique traditionnelle. Il a longtemps été inconcevable de penser le politique en dehors de l'État, de ses institutions et de son territoire contrôlé par le biais d'un ensemble de frontières et d'instruments normatifs. Ce modèle politique a vécu un temps, mais se trouve incapable de répondre aux besoins actuels. Cela s'observe lors de l'exécution de projets controversés où la grogne citoyenne apparaît comme assez importante pour contester les représentants élus et ainsi les faire reculer. Les projets ayant les plus fortes assises démocratiques n'y échappent pas. Les décisions basculent « au gré des humeurs dans le théâtre des passions politique » (Vorländer, 2012, p. 37)

C'est au cœur de ce bouillonnement que se trouvent les CRÉ. La clé de voûte permettant l'union entre les diverses forces en présence tant pour la planification que la concertation régionale réside, selon Coté et coll. (2009), dans l'ouverture démocratique, mais plus précisément dans la mobilisation de formes démocratiques. La force de la démocratie tient justement « à son flou, à la diversité des usages possibles dont elle peut être l'objet, à sa capacité d'ancrage dans des registres d'action et des systèmes de références très disparates » (Blondiaux, 2008, p. 24). Il s'avère donc à propos de mieux définir les formes particulières la constituant, mais également de souligner son caractère intrinsèquement pluriel puisque forgé par l'expression et les interrelations entre ces dernières. C'est la vitalité globale, et non parcellaire, de diverses formes démocratiques qui soutient le développement de la vie démocratique. Il nous apparaît tout à propos d'explicitier les démocraties représentative, sociale, directe, délibérative qui constituent les quatre formes de démocratie qui fusionnent dans une démocratie plurielle.

2.4.1 La démocratie représentative

Véritable pierre angulaire, la démocratie représentative est indispensable dans les démocraties modernes. Elle repose sur la loi de la majorité afin de permettre l'exercice de la souveraineté du peuple et assoie sa légitimité sur l'État. Suivant l'idée d'une personne, un vote, la démocratie représentative revient à prétendre que la société est constituée uniquement « d'atomes individuels » et que c'est l'agrégation des intérêts individuels qui constitue l'intérêt général. Elle ne voit que des intérêts individuels au détriment des intérêts collectifs. « La démocratie tend à reposer sur les seuls choix individuels et de préférence considérés comme fixes » (Lévesque, 2004d, p. 4). Elle ne reconnaît ainsi aucune légitimité aux intérêts collectifs émis par les autres constituantes de la société, soit les associations et les groupes d'intérêts.

Les processus de votation rendent légitime le pouvoir des gouvernants et le départage des gouvernés, ces derniers ayant confié leur droit de gouvernance aux premiers. Les élus

récoltent non seulement tous les pouvoirs mais limitent tout pouvoir de contestation possible entre les exercices électifs. Cela crée « un fossé entre le citoyen et ses porteparoles » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 170). De par la place prépondérante que cette démocratie accorde à l'individu, elle est souvent associée au libéralisme et au néolibéralisme.

2.4.2 La démocratie sociale

Cette forme de démocratie constitue l'*alter ego* de la démocratie représentative. Selon plusieurs (Beck, 2001; Côté et al., 2007; Favreau et Lévesque, 1996; Lévesque, 2003, 2004d), ces deux formes de démocratie doivent s'allier puisqu'elles constituent les deux pieds sur lesquels la démocratie peut avancer. Si la démocratie représentative permet l'obtention de l'intérêt individuel, la démocratie sociale permet pour sa part l'expression de l'intérêt collectif basée sur l'engagement citoyen au sein d'associations.

Ces dernières autorisent l'expression d'une palette d'intérêts collectifs permettant de contribuer à l'intérêt général (Selon Schmitter cité dans Lévesque, 2004c). Toutefois, même si la démocratie sociale permet de contribuer à l'intérêt général par l'expression des intérêts collectifs, elle ne permettrait pas de l'atteindre. Aux dires de certains, la surreprésentation de ce type de démocratie mène au corporatisme étroit de même qu'à une privatisation de la citoyenneté (Selon Duchastel & Monnier et thirty cité dans Lévesque, 2004d). C'est pourquoi l'État doit encadrer l'exercice de la démocratie sociale afin de paver la voie à de possibles compromis ou, du moins, à l'intérêt général.

2.4.3 La démocratie directe

Ce type participatif de démocratie se différencie par le contexte qu'il soutient. En effet, cette forme de démocratie exige la plus libre des expressions des individus participants, sans aucun filtre ou médium de transfert. Référant aux forums démocratiques grecs, nous pouvons facilement y voir les limites physiques, étant donné que les participants doivent être présents. « La démocratie directe favorise une coopération plus intense des parties prenantes... [mais] il faut dire qu'elle n'assure pas nécessairement l'accroissement de la qualité cognitive et morale des compétences décisionnelles des personnes ainsi mobilisées » (Offe et Breub, 1997, p. 226). Il n'y a pas de compétences ni de transfert de connaissances, mais un certain idéal de liberté et de participation qui se cache derrière ce type de démocratie. La démocratie directe suscite un certain engouement par le biais de la *e-démocratie* soutenue par les nouvelles technologies décuplant les possibilités de communication et de participation directe.

2.4.4 La démocratie délibérative

La démocratie délibérative est transversale entre la démocratie représentative et la démocratie sociale, puisqu'elle permet de réconcilier l'intérêt individuel et l'intérêt collectif afin d'en dégager l'intérêt général. Elle table sur la force des arguments de même que sur la participation ouverte, pour une démocratie axée vers la découverte et l'invention (Habermas, 1997). La démocratie délibérative serait selon Côté, Lévesque et Morneau (2009) la clé de voûte à la repolitisation de nos communautés.

La démocratie délibérative permet d'organiser et de réguler les diverses préférences des citoyens entre eux, mais aussi en eux. La démocratie délibérative « vise à organiser et réguler les diverses préférences de chaque citoyen-électeur de façon à organiser et réguler le conflit social non seulement autour de l'affrontement majorité-minorité, mais également

en tant que conflit intérieur entre ce que les individus eux-mêmes ressentent comme leurs désirs les plus désirables et ceux qui le sont moins » (Offe et Breub, 1997, p. 227). Ainsi, à travers la participation à un processus de socialisation créateur d'intérêt général où l'on donne du « soi », le citoyen formalise des liens sociaux, se construit et se transforme.

C'est « par la délibération et la lutte des opinions que se constituent des consensus temporaires, des définitions du bien commun qui ne sont pas présents au départ dans la société et son littéralement le produit du débat démocratique. » (Thériault, 1996, p. 147-148). La délibération exige un espace décloisonné détaché de l'intérêt immédiat, permettant le développement d'un regard critique sur les actions présentes afin de penser l'avenir.

2.4.5 La démocratie plurielle

Tel que nous l'avons démontré, chaque forme de démocratie a sa pertinence en répondant à un besoin spécifique. Dès lors, il incombe de ne pas opposer le mode représentatif aux autres formes de démocratie, mais plutôt les unir dans un processus institutionnel leur permettant de se renforcer mutuellement. On ne peut pas juste penser qu'il faut « additionner les formes de démocratie, ce n'est pas aussi simple que ça [...] sinon, on ne change pas le système en place, on ne modifie rien » (Mermet, 2007, p. 380). « Ces quatre formes ne sont pas exclusives puisqu'une démocratie représentative peut faire une place importante à la délibération alors que la démocratie directe et la démocratie sociale peuvent s'accompagner de la démocratie représentative comme le permet le référendum initié par les élus. D'où l'idée d'une démocratie plurielle qui permettrait de tirer profit simultanément du potentiel de ces diverses formes » (Lévesque, 2004d, p. 11). Les diverses formes mises ensemble constituent un potentiel démocratique permettant « d'aller chercher des différences, des particularités, du multiple, de l'hétérogène, c'est-à-dire de tout ce qui est exclu par l'homme abstrait, afin de construire l'intérêt général dans un contexte où l'intérêt général n'existe pas a priori » (Côté et al., 2009, p. 41).

Dans ce cadre, il s'avère pertinent d'entrevoir la démocratie comme étant plurielle, dans la mesure où elle accole aux intérêts individuels, collectifs et généraux des formes de démocratie représentative, sociale, participative et délibérative permettant l'expression singulière de ces mêmes intérêts (Côté et al., 2009). Ainsi, la démocratie représentative permet l'expression des élus et des citoyens, la démocratie sociale donne la parole aux acteurs collectifs, la démocratie directe soutient le dialogue sans intermédiaire, alors que la démocratie délibérative agit tel un ciment unissant ces dernières grâce aux choix éclairés et validés socialement qu'elle produit.

Tableau 2 : Les types de démocratie

| Formes de démocratie | Définition générale | Idéal type | Démocratie plurielle |
|----------------------|---|---|--|
| Représentative | Appel à des représentants élus par les citoyens ou les parties concernées | Généralisation des catégories de personnes habilitées à participer | Combine les quatre formes pour constituer un potentiel démocratique. Plus il y a d'équilibre entre les formes plus le potentiel démocratique sera important. |
| Directe | Espace où les citoyens ou les parties concernées s'expriment et décident sans médiation | Généralisation des niveaux réels et des secteurs institutionnels où s'étend le droit de participation | |
| Sociale | Repose sur la concertation des acteurs collectifs dans une société | Une politique favorable à l'expression des acteurs collectifs et à la formation d'associations volontaires | |
| Délibérative | Appel à la délibération pour produire des choix éclairés et validés socialement. | Des procédures qui privilégient la formulation des préférences mûrement réfléchies, cohérentes, généralisable, justifiables et socialement validées | |

(Lévesque, 2001a, p. 13; Offè, Le Saout et Sintomer, 1997)

Une démocratie plurielle permet donc aux collectivités de se recentrer sur le pourquoi et le comment du vivre ensemble et de « cesser d’être aveugle sur leurs propres transformations » (Gauchet cité dans Côté et al., 2009, p. 43). L’alliage entre ces formes de démocraties a un impact sur nos milieux de vie puisqu’il touche le développement économique, le développement social et, plus largement, l’expression de préférences collectives qui viennent moduler le vivre ensemble.

La réalisation des mandats des CRÉ dans le cadre d’une démocratie plurielle prend appui sur une concertation régionale et plus explicitement sur l’interdépendance, la complémentarité des connaissances et des compétences de tout un chacun, mais également sur l’élaboration de règles du jeu claires permettant la construction de l’intérêt général dans les processus décisionnels. Cela suppose la mise en place d’espaces où les acteurs régionaux ont le pouvoir de discuter et délibérer afin de ne pas simplement décider ensemble, mais de dire ensemble (Bratosin, 2001). À l’inverse, une démocratie purement représentative tablera sur la consultation où les élus dictent les règles et les orientations tout en s’engageant à tenir compte de l’opinion des autres acteurs régionaux, mais sans en avoir l’obligation. La consultation sert en quelque sorte à enrichir le processus décisionnel sans toutefois en faire partie (Lamoureux, 1996). En somme, entre une démocratie plurielle constituant un idéal démocratique et une démocratie représentative traditionnelle, se trouve un champ de possibles dans lequel il est envisageable de distinguer les CRÉ du Québec.

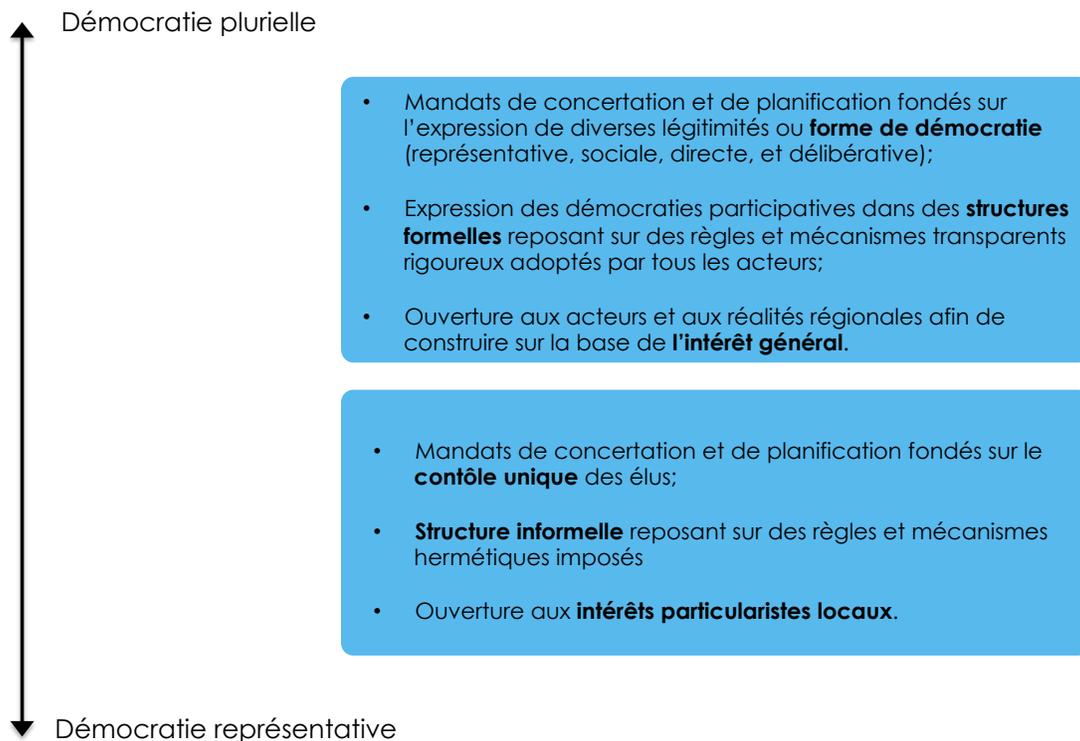
2.5 La mise en œuvre de la démocratie et de la gouvernance dans l’analyse des CRÉ

Afin de reconnaître la présence de démocratie plurielle dans une CRÉ, nous devrions retrouver trois grands facteurs. Premièrement, toutes les formes démocratiques devraient pouvoir s’y exprimer le plus fortement et équitablement possible. Deuxièmement, l’expression démocratique doit émaner et être soutenue par un certain nombre de structures,

telles que des tables de concertation sectorielles profitant de règles garantissant transparence et rigueur, suivies et adoptées par l'ensemble des participants. Finalement, dans une volonté de répondre à l'intérêt général, ces dernières structures doivent garantir une ouverture à une grande diversité d'acteurs permettant l'expression tout aussi grande de réalités régionales.

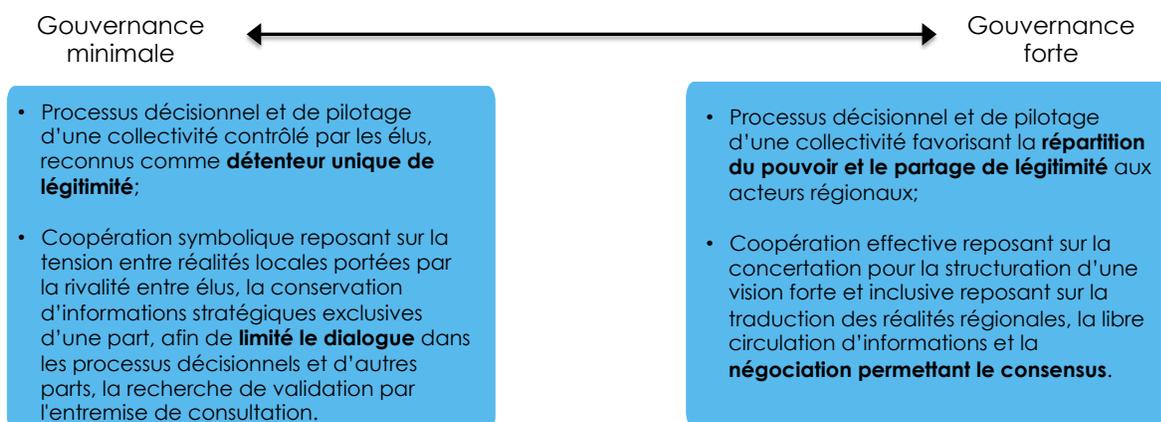
Si, au contraire, ces trois grands critères ne sont pas satisfaits, il n'y aura qu'une seule forme de démocratie activée, la démocratie représentative. Les instances démocratiques censées répondre aux mandats de concertation et de planification seraient informelles, reposant sur des règles imposées par des élus qui ne permettraient que l'expression d'intérêts particularistes locaux. Afin de synthétiser ces aspects de la démocratie, nous les avons regroupés sur un continuum qui facilitera notre analyse mais servira également à mettre en interrelation les CRÉ étudiées.

Figure 1 : Continuum de la démocratie au sein des CRÉ étudiées



La gouvernance constitue un mode de coordination de l'action et de prise de décision que se donnent les acteurs qui sont en situation de responsabilités à l'égard de leur communauté et qui doivent promouvoir son développement à l'aide de projets et d'activités en allouant des ressources à cette fin. « En d'autres mots, lorsque les gouvernements font dorénavant appel à une multiplicité d'acteurs, cela pose le défi d'une coordination efficace de l'action, fondée sur la collaboration et sur de nouvelles formes d'imputabilité collective » (Cardinal et Juillet, 2005, p. 159). Ils créent des « structures organisationnelles » dont la composition, le fonctionnement, la position et le rôle de chacun à l'intérieur de celles-ci, le pouvoir de parole et de décision sont déterminants dans la forme que prend la gouvernance. Une gouvernance forte permet le développement d'une vision forte tablant sur une grande proximité entre société civile et élus, reconnaissant mutuellement chez l'autre une légitimité. Inversement, une gouvernance minimale prendra ses assises sur le contrôle d'un groupe afin d'imposer sa vision du développement en limitant le dialogue, le partage du pouvoir et la légitimité accordée aux autres groupes dans les instances. Comme pour les aspects de la démocratie, ceux de la gouvernance ont été organisés sous la forme d'un continuum pour en faciliter l'analyse.

Figure 2 : Continuum de la gouvernance au sein des CRÉ étudiées



Afin de pouvoir opérationnaliser nos concepts de démocratie et de gouvernance définis dans notre cadre théorique, nous avons pu, grâce aux éléments synthétisés dans les continuums précédents, définir nos dimensions et indicateurs. Ces derniers devaient être assez souples pour nous permettre de constater l'influence de la société civile dans les structures décisionnelles, les mécanismes de représentation de la collectivité et les processus de planification régionale. Ainsi, pour le concept de la gouvernance, nous avons convenu d'observer le partage du pouvoir et de la légitimité, ce qui renvoie aux modes de constitution des CA et des CE, mais également aux mécanismes de fonctionnement. Pour le concept de démocratie, nous chercherons à déterminer la qualité de l'expression démocratique, la formalité des processus et donc de l'ouverture à la société civile. C'est sur cette base et par pragmatisme pour notre analyse que nous avons retenu nos indicateurs.

Tableau 3 : Tableau des indicateurs

| Concepts | Dimensions | Indicateurs |
|-------------|--------------------------------------|--|
| Gouvernance | Partage du pouvoir | Groupes de participants représentés (élus, institutionnel, citoyens, société civile) et leurs nombres respectifs |
| | | Type de représentation (sectorielle/mixte/territoriale) |
| | | Type de mécanisme de participation (commission sectorielle, forum général) |
| | | Espace interne ou externe |
| | Partage de la légitimité | Fonctionnement des rencontres (CA et CE) |
| | | Présence d'un conseil exécutif en complément d'un conseil d'administration |
| Démocratie | Qualité de l'expression démocratique | Fréquence des rencontres |
| | | Mobilisation de la société civile |
| | | Portée des mécanismes de concertation |
| | | Portée de la planification |
| | | Type d'intérêts valorisés (individuel, pluriel, général) |
| | Formalité des processus | Processus de sélection |
| | | Durée des mandats |
| | | Transparence dans la mise en œuvre des règles et mécanismes |
| | | Adoption négociée des règles et mécanisme |
| | | Présence d'outils et procédures d'aide à la prise de décision |

2.5.1 Hypothèses de recherche

Puisque cette analyse fait suite à une recherche documentaire qui nous a permis de recenser les divers fonctionnements des CRÉ, nous formulons l'hypothèse que l'espace de gouvernance dans les CRÉ, tel qu' établi, d'une part, par la loi et, d'autre part, par les CRÉ elles-mêmes, fait en sorte que la société civile n'a que peu d'influence sur les décisions des CA des CRÉ. D'autre part, puisqu'il y a une grande marge de variabilité dans les mécanismes démocratiques que les CRÉ ont déterminés individuellement afin de satisfaire leur mandat de concertation et de façonner une voix régionale, nous émettons l'hypothèse qu'il est possible que cela vienne atténuer le manque d'influence de la société civile dans la gouvernance des CRÉ. Finalement, nous nous attendons à ce que notre recherche mette en lumière des pratiques de gouvernance régionale inédites et innovantes puisque peu de recherches antérieures ont été réalisées à ce sujet. À cet effet, nous avançons l'hypothèse qu'il y a possiblement eu une évacuation de la société civile lors de la création des CRÉ, mais depuis, nous croyons que les rapports entre les élus et la société civile se sont développés à travers de nouveau processus de concertation et de gouvernance permettant ainsi une plus grande influence de la société civile sur les orientations de la planification régionale.

CHAPITRE 3

MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le propre d'une démarche scientifique telle que celle que nous avons suivie est de rendre le plus transparentes possibles les procédures qui nous ont permis d'obtenir nos résultats. Ce chapitre comprend alors une explication de la méthodologie que nous avons suivie.

3.1 Approche épistémologique

Le choix d'une méthode de recherche dépend en grande partie de la position du chercheur face à ce qui constitue pour lui la science. De plus, il faut aussi mentionner que l'objet d'étude conditionne certains choix épistémologiques. Dans notre cas, même si nous reconnaissons nous positionner au sein du paradigme constructiviste, nous croyons qu'une méthode mixte répond plus directement à notre problématique de recherche étant donné que nous effectuerons une analyse exploratoire de la documentation produite par les CRÉ du Québec en plus d'une étude de cas. Tels que le souligne (Deslauriers, 1997), les recherches qualitatives et quantitatives ne sont pas en opposition, mais plutôt complémentaires, en ce sens que chacune a sa raison d'être. Nous nous retrouvons d'ailleurs dans la définition de l'artisan intellectuel de Jean-Claude Kaufmann (2007, p. 15): « un artisan intellectuel, c'est celui qui sait maîtriser et personnaliser les instruments que sont la méthode et la théorie, dans un projet concret de recherche ». Avant d'explicitier plus amplement notre méthodologie, précisons dès maintenant que nous adopterons une approche inductive qui nous permettra de remonter « des faits à la loi, des cas à la proposition générale », de privilégier les faits pour en tirer un concept plus général et faire émerger la théorie (Deslauriers, 1997, p. 85). Ainsi notre cadre théorique et notre question de recherche constituent un point de départ et non un point d'arrivée.

3.2 Les méthodes de collecte des données

Notre recherche fut réalisée en deux temps afin de dépeindre ce qu'est devenue la société civile dans les CRÉ et pour connaître son pouvoir d'influence émanant des mécanismes de consultation et des instances de gouvernance. Dans un premier temps, nous avons suivi une démarche exploratoire dans le but de brosser un tableau de la situation actuelle de la société civile dans les CRÉ puisque la littérature était quasi inexistante. Les résultats de cette dernière se retrouvent dans notre problématique afin d'étayer plus adéquatement le fonctionnement des CRÉ au Québec. Cela nous conduit au second volet, soit une étude de cas, constituant le cœur de notre étude. Le choix de terrain d'étude repose bien entendu sur des données probantes recueillies dans l'étape précédente.

Mentionnons que, lorsque nous en étions à l'étape de collecte de données, nous avons eu l'opportunité de participer à une autre étude. Intitulée « La participation citoyenne dans les Conférences régionales des élus (CRÉ): La difficile ouverture à l'expérience démocratique », cette étude fut effectuée en parallèle sous la supervision de M. Martin Robitaille. Cette dernière, complétée par le même chercheur que ce présent mémoire, repose sur des entretiens individuels et semi-dirigés au sein des CRÉ de la Mauricie, de l'Outaouais, des Laurentides, de Chaudière-Appalaches et de l'Abitibi-Témiscamingue, menés entre le printemps et l'automne 2011 en fonction de la disponibilité des répondants. Cette participation nous a permis de mener les entrevues et de réaliser la collecte de données selon notre posture scientifique. Dès lors, il nous apparaît indiqué de présenter soigneusement notre méthodologie.

3.2.1 Démarche exploratoire

Dans un premier temps, nous avons opté pour une démarche exploratoire afin de mieux délimiter notre sujet d'étude et les principaux enjeux correspondants. Les données recueillies par la démarche exploratoire nous ont d'ailleurs permis d'alimenter notre

problématique. Ainsi, nous avons procédé à une analyse de la documentation produite par les 21 CRÉ du Québec (rapports annuels, planification stratégique, plans d'action, ententes spécifiques, règlements internes, etc.) et celle du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant les CRÉ (budgets, études et analyses diverses). Cela fût envisageable grâce à des entrevues téléphoniques ponctuelles et de la vérification d'informations auprès des personnes les plus informées sur les thématiques de la recherche ou sur les documents en question. Il faut noter qu'il fût nécessaire de contacter chaque CRÉ afin d'obtenir, soit des précisions sur le contenu de la documentation produite, soit pour simplement y avoir accès.

3.2.2 Étude de cas

Non seulement a-t-il été question de dépeindre, dans ce mémoire, la vitalité de la société civile dans les CRÉ dans les processus de concertation et de gouvernance, mais l'objectif consistait aussi à démontrer toute la richesse des possibilités permise par la loi 34 en sortant du général pour aller vers le particulier. C'est pourquoi ce mémoire nécessitait d'une part une étude monographique mais également l'étude de plus d'un cas.

Une étude de cas a pour visée de « rapporter une situation réelle prise dans un contexte et à l'analyser pour voir comment se manifestent et évoluent les phénomènes auxquels le chercheur s'intéresse » (Karsenti et Demers, 2004, p. 17). L'étude de cas est idiographique, c'est-à-dire que, malgré toute la profondeur qu'elle peut permettre d'atteindre, « elle reste centrée sur des segments trop particuliers du réel pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions ayant une portée générale, valable partout et en toutes circonstances » (Côté, 2014, p. 144). Il importe de garder en tête que cette étude vise à approfondir sur le vécu des CRÉ mis en examens et non à généraliser nos résultats telle que le permet une recherche statistique quantitative par exemple.

La scientificité de l'étude de cas peut être critiquée au même titre que les autres

démarches. Toutefois, il importe de respecter la démarche et de porter attention à quelques éléments. Tout chercheur entrevoit d'objet de son étude à travers ses prospections, valeurs et biais personnels. Il importe alors de limiter de plus possible au chercheur la possibilité de biaiser les résultats en colorant les cas étudiés. Miles et Huberman (2003) définissent « un cas » comme un phénomène qui se déroule dans un contexte déterminé. L'étude de cas permet de mettre en contexte d'autres données (les entrevues, par exemple) et facilite ainsi l'étude de certains phénomènes sociaux difficiles à appréhender de façon directe par les acteurs (Archambeault et Hamel, 1998). Pour cette recherche, nous avons choisi de faire l'étude de deux cas afin de mettre en lumière deux cas bien contrastés.

Plusieurs méthodes comparatives de cas sont possibles. Ainsi, Skocpol et Sommers dans (Vigour, 2005, p. 207-208), dressent une typologie des démarches comparatives. Dans leur typologie ils distinguent : la démonstration parallèle, où des cas similaires servent à appuyer la théorie; le contraste contextuel, où des cas divergents servent à souligner la pertinence de la théorie et l'analyse macro-causale, où il s'agit de déceler les causes communes présentes dans des cas divergents rattachés à un même phénomène. Le dernier type peut soit recourir à l'approche de la similarité ou soit à celle de la différenciation. Ce mémoire mise sur des cas différents au sens où dans nos cas étudiés, il y a un même cadre réglementaire et mandats dictés par la loi 34, mais les disparités sont importantes tant en termes de gouvernance que de concertation.

3.2.3 Le choix des cas étudiés

Devant l'ampleur du travail, il nous est paru impossible d'étudier l'ensemble des 21 CRÉ du Québec. Nous avons donc dû effectuer un choix. Nous avons pu, dans le cadre de l'étude « La participation citoyenne dans les Conférences régionales des élus (CRÉ): La difficile ouverture à l'expérience démocratique » (Sirois et Robitaille, 2014) procéder à l'analyse des CRÉ de cinq régions (Mauricie, Outaouais, Laurentides, Chaudière-Appalaches et Abitibi-Témiscamingue) ayant des fonctionnements distincts au niveau de la

représentation des membres supplémentaires au CA et des mécanismes de représentation de la collectivité. De ces cas, nous avons convenu d'analyser plus finement les deux cas qui nous semblaient les plus hétérogènes quant à la participation de la société civile dans les CRÉ, mais également les plus homogènes en ce qui a trait à leur situation géographique, sociale et économique. Nous avons donc arrêté notre choix sur les CRÉ des Laurentides et de la Mauricie qui symbolisent les deux grandes tendances observées. Ce qui distingue surtout notre analyse de celle précédemment réalisée est sa profondeur. Si la première avait pour visée d'établir une vue d'ensemble plutôt horizontale, l'analyse que nous avons tenté de faire dans ce mémoire s'appuie, pour sa part, sur une étude plus approfondie des documents produits par les CRÉ, notamment par une analyse croisée de ces documents avec des données émanant d'entretiens semi-dirigés.

Ces deux CRÉ, aux logiques opposées, nous permettront d'en connaître un peu plus sur les nouveaux espaces de la société civile dans les CRÉ. Nous pourrons ainsi voir et comprendre ce qu'est d'une part la place et l'influence de la société civile dans une CRÉ qui réserve une place limitée à la société civile et d'autre part dans la situation inverse où beaucoup de place est octroyée.

En effet, si les CRÉ ont choisi toutes deux un mode de représentation au CA sectoriel, la CRÉ des Laurentides a opté pour des mécanismes de concertation externe alors qu'en Mauricie ils sont internes. Ce qui a été déterminé notre choix c'est la documentation produite par les CRÉ. En effet, par l'entremise de cette dernière nous avons pu savoir que la CRÉ des Laurentides ne réalisait pas de nouveaux plans quinquennaux mais réactualisait plutôt un plan précédent, que les structures de gouvernance semblaient souples surtout vu l'absence de politiques et réglementations internes. Au contraire, à la CRÉ de la Mauricie une somme considérable d'informations était disponible quant au processus de planification régionale et elle paraissait beaucoup plus structurée. Nous avons la conviction d'avoir en main deux CRÉ qui nous permettaient de voir les espaces d'expressions spécifiques pour la société civile.

3.2.4 Recueil et analyse des données

Afin de recueillir nos données, nous avons opté pour la méthode d'entrevue semi-dirigée. Comme le suggèrent Poupart et al. (1997), l'entrevue est « l'un des meilleurs moyens pour saisir le sens que les acteurs donnent à leurs conduites, la façon dont ils se représentent le monde et la façon dont ils vivent leur situation [...] » (p.175). L'entrevue semi-dirigée diffère de l'entrevue non dirigée dans laquelle le chercheur n'oriente aucunement l'échange. Le participant parle donc de son expérience comme il le veut. Elle diffère également de l'entrevue dirigée où une série de questions précises et préalablement établies sont posées. Dans ce contexte, le participant n'a pas l'occasion de soulever d'autres thèmes qu'il juge tout autant pertinents. Le choix de réaliser des entrevues semi-dirigées nous a permis d'aborder des thèmes clés du cadre théorique, tout en permettant une ouverture à d'autres thèmes que les participants souhaitaient et pouvaient aborder.

Les entrevues semi-dirigées ont été réalisées sur la base d'un guide d'entrevue préétabli et construit de façon à recueillir l'information pertinente à la recherche. Ainsi, le guide s'est intéressé à la structure de la CRÉ, aux processus de concertation, au mandat de plan quinquennal de développement tout en effectuant un bilan sur l'évolution de la CRÉ depuis sa mise en place. Même si le guide d'entrevue s'inspirait des questions de recherche nous avons cherché à être attentif aux nouvelles informations que pouvaient révéler les personnes interviewées.

Dans le cadre de cette recherche qualitative, la fiabilité de la recherche n'est pas envisagée par la quantité des entretiens et la répétition de l'information obtenue, mais plutôt par sa profondeur (Deslauriers, 1997). L'entrevue semi-dirigée est d'ailleurs considérée comme intensive puisqu'elle se limite à un nombre de sujets restreints, tout en recueillant une grande somme d'informations et d'observations sur chacun d'eux et leur contexte (Roy, 2003, p.165)

Précisons, finalement, que nous avons effectué pour ces deux CRÉ, 11 entrevues semi-dirigées auprès de gestionnaires, d'agents de développement, de « membres additionnels », de représentants de commissions et, dans une moindre mesure, avec d'autres individus gravitant auprès des CRÉ sélectionnées. Ce choix a été guidé par le souci de couvrir l'ensemble des parties prenantes de chaque CRÉ afin de tirer le portrait le plus complet de ces dernières. Lors de la réalisation de nos portraits des CRÉ des Laurentides et de la Mauricie, nous avons cherché à intégrer le plus possible les verbatim pour nous rapprocher du terrain et limiter l'intervention sur les données. Notre démarche a consisté à donner une voix aux acteurs plutôt qu'à les utiliser comme des informateurs afin de saisir les cas dans leur unicité (Hammersley, Gomm et Foster, 2000).

Les multiples entrevues que nous avons dirigées ont été transcrites intégralement. Nous en avons tirées les verbatim qui répondaient à nos questions spécifiques et hypothèses de recherche en nous basant sur nos indicateurs. Afin de valider l'information que nous avons obtenue grâce à nos verbatim, nous avons croisé et validé les données acquises lors des entrevues avec celles recueillies dans la recherche documentaire.

Cette recherche documentaire a eu lieu du début de notre projet de recherche jusqu'à la fin de nos entretiens. Précisons, au risque de nous répéter, que nous avons procédé à une analyse fine de la documentation produite par les 21 CRÉ du Québec (rapports annuels, planification stratégique, plan d'action, ententes spécifiques, etc.), ainsi que par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Lors de la lecture de ces documents, nous nous sommes tout particulièrement intéressé à la situation de la société civile dans les CRÉ en nous attardant sur le type et le nombre d'acteurs siégeant au conseil d'administration et au conseil exécutif. L'échelle de représentation de la société civile dans les structures de la CRÉ a constitué notre grille analytique principale.

De plus, puisque nous avons réalisé des entrevues avec un large éventail d'acteurs dans chaque CRÉ nous avons pu croiser les différents points de vue. Nous croyons ainsi avoir

placé chaque CRÉ sous « le feu d'éclairages différents dans l'espoir de lui donner tout son relief » (Archambeault et Hamel, 1998, p. 104). Les portraits réalisés nous ont permis d'apprendre de ces deux cas tant sur la question de l'ouverture des mécanismes de gouvernance que l'intensité des mécanismes de dialogues démocratiques mis en place afin de répondre au mandat de réalisation de plans quinquennaux régionaux.

CHAPITRE 4

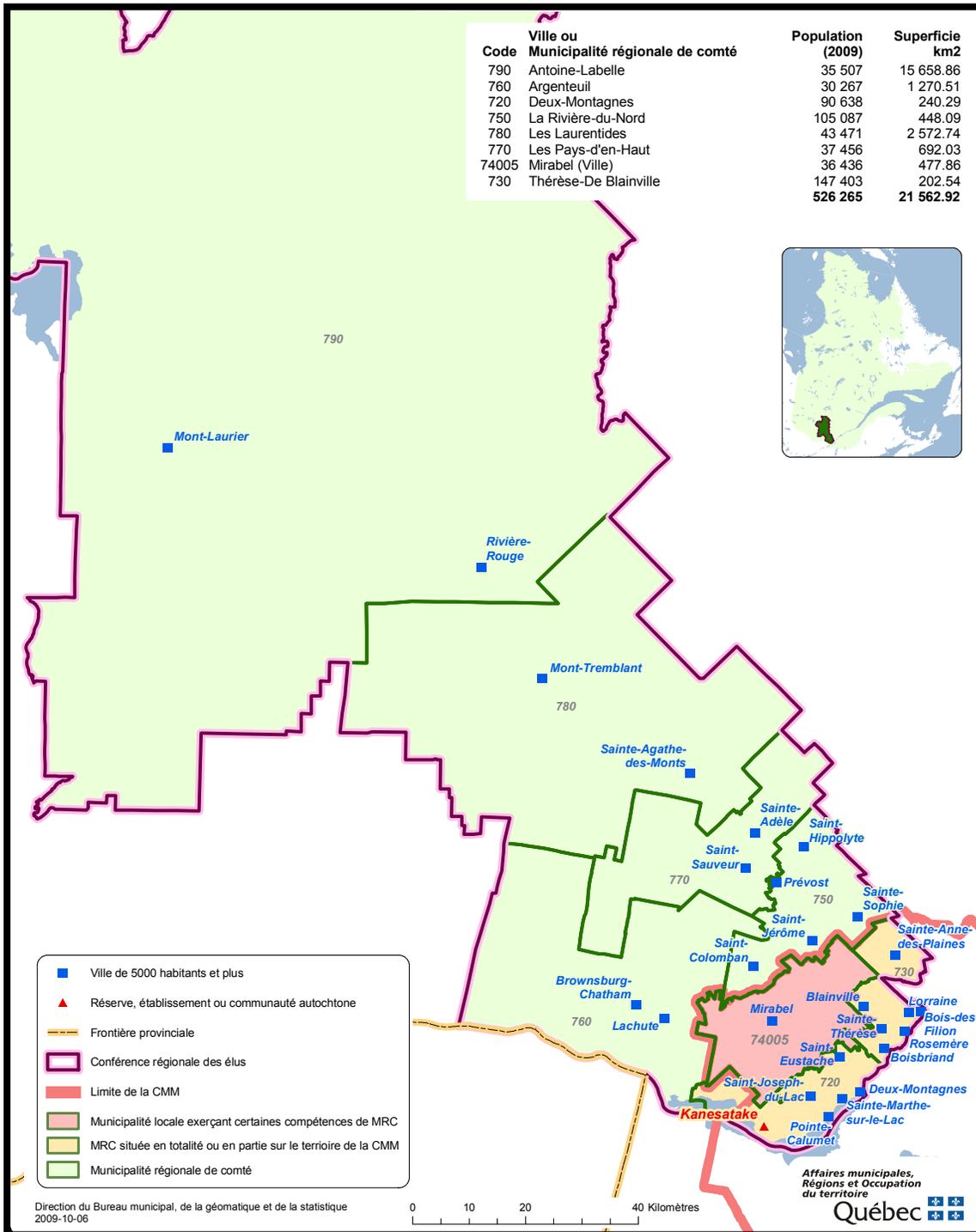
PORTRAIT DES CRÉ DES LAURENTIDES ET DE LA MAURICIE

Dans ce chapitre nous ferons le portrait des Conférences régionales des élus des Laurentides et de la Mauricie. Pour nous, ces comptes rendus prennent tout leur sens quand ils permettent de comprendre avec le plus de justesse possible la réalité vécue. Dans la même veine, nous tenterons de répondre à nos indicateurs, mais également de faire état du parcours historique de la société civile dans les deux CRÉ.

Nous avons choisi pour chaque CRÉ d'inclure une carte de leurs territoires respectifs, pour, par la suite, dépeindre leur processus de mise en place, la répartition de leurs pouvoirs et la façon dont les mandats de concertation et de planification s'y matérialisent.

4.1 Portrait de la CRÉ des Laurentides

Carte 1 : Territoire de la CRÉ des Laurentides



4.1.1 La mise en place de la CRÉ

Dans le cas de la CRÉ des Laurentides, la transition de CRD à CRÉ fut houleuse. Du temps du CRD, des tensions entre élus et société civile étaient déjà constatées, au point d'être exacerbées avec la Loi 34. Le conflit a éclaté entre les représentants du CRD et les élus de la CRÉ. Il n'y avait pas de consensus naturel quant à la structuration de la nouvelle organisation régionale. La méfiance étant très grande de part et d'autre, il y eut alors un arbitrage.

Selon certains acteurs rencontrés, les élus auraient été diabolisés, leur bonne foi mise en doute par la société civile. Pourtant le maire de Blainville fut longtemps président du CRD pour la plus grande satisfaction de tous. Pour d'autres, il ne faut pas se faire d'illusions, le contexte de la Loi 34 est tout autre et il fallait se battre puisqu'*« un paquet d'organisations et d'associations ont perdu une voie »* (Entrevue 2).

À la suite de la mise en place de la CRÉ, seules trois personnes ont fait le saut du CRD à la nouvelle structure régionale. Du lot, l'actuel directeur général et anciennement agent de développement dans le CRD. Le reste du personnel a profité d'indemnités de départ accordées à même le FDR.

La société civile n'a pas disparu pour autant. Et face à elle, la direction de la CRÉ se demande quels sont leurs devoirs et obligations, *« À qui appartient le rôle de la soutenir? Est-ce que le FDR ça sert à combler les manques de soutien financier de l'État à des organisations qu'il a aidées à naître »* (Entrevue 2) ? Cela témoigne d'un certain malaise à évincer totalement la société civile, l'entraînant à tenir malgré tout un discours d'ouverture à la société civile, à vouloir les *« intégrer autant que [de] trouver une façon de travailler avec*

l'ensemble des élus » (Entrevue 3). Mais, derrière ce discours, il faut comprendre que si d'une part la CRÉ cherchait à accorder « *une place [...], une soupape pour pas que ça saute parce que le monde communautaire est fort dans les Laurentides* » (Entrevue 4), d'autre part elle cherchait à contenir le pouvoir de cette société civile, puisque les élus de la CRÉ de l'époque « *ne voulaient pas perdre de la place avec la société civile* » (Entrevue 3), « *La CRÉ c'est un espace pour passer notre message à nous élus* » (Entrevue 3).

Les élus tenaient mordicus à la CRÉ puisqu'ils y voyaient un espace de pouvoir et de financement sans précédent. Les attentes des élus étant très élevées au départ. « *La CRÉ c'était la porte ouverte vers la décentralisation pis à ce moment-là on récupérait les missions, les directions des ministères... mais c'était un peu de la science-fiction* » (Entrevue 2). La réingénierie n'a pas eu lieu de sorte que si « *dans les premiers 6 mois, les CRÉ on était craint, on était une menace, les directions régionales capotaient* » (Entrevue 2), après quelques temps bien des élus se trouvèrent désillusionnés. C'est dans ce contexte que la présence de la société civile fut portée de 8 à 12 sièges. Toutefois, cette augmentation de siège n'entraîne non pas un élargissement des expertises, mais plutôt un renforcement du nombre de sièges attribués aux acteurs économiques au CA et CE.

Il y a pas eu de rivalité comme tel entre élus et société civile pour définir la place et l'influence de chacun, mais plutôt un désaccord sur la vision même du développement. En effet, le premier président de la CRÉ provenant du milieu entrepreneurial s'inscrivait en rupture avec la vision historique du développement présente précédemment dans le CRD en s'engageant dans une quête à l'efficacité dans la logique gestionnaire. C'est dans cette perspective que la CRÉ s'est structurée, favorisant la prise de décision aux dépens de la participation.

4.1.2 Conseil d'administration et conseil exécutif en 2011

Tableau 4 : Nombre et catégorie des membres au CA et CE de la CRÉ des Laurentides

| Catégorie de membres | Nombre de sièges | % |
|-----------------------------------|------------------|------------|
| Élus | 39 | 76% |
| Préfet de MRC | 7 | 14% |
| Maires | 24 | 47% |
| Conseillers municipaux | 6 | 12% |
| Représentant de nation autochtone | 1 | 2% |
| Vacant | 1 | 2% |
| Membres additionnels | 12 | 24% |
| Institutionnel | 3 | 6% |
| Société civile | 3 | 6% |
| Milieu des affaires | 6 | 12% |
| Vacant | 0 | 0% |

| Catégorie de membres | Nombre de sièges | % |
|-----------------------------------|------------------|------------|
| Élus | 8 | 80% |
| Préfet de MRC | 4 | 40% |
| Maires | 4 | 40% |
| Conseillers municipaux | 0 | 0% |
| Représentant de nation autochtone | 0 | 0% |
| Vacant | 0 | 0% |
| Membres additionnels | 2 | 20% |
| Institutionnel | 0 | 0% |
| Société civile | 1 | 10% |
| Milieu des affaires | 1 | 10% |
| Vacant | 0 | 0% |

| Membres observateur | 10 | 100% |
|----------------------------|-----------|-------------|
| Institutionnel | 0 | 0% |
| Société civile | 0 | 0% |
| Milieu des affaires | 1 | 10% |
| Député | 9 | 90% |
| Représentant ministériel | 0 | 0% |
| Vacant | 0 | 0% |

Au CA sont nommés cinq officiers soit un président, deux vice-présidents, un trésorier et un secrétaire. Le conseil d'administration désigne, parmi ses membres ayant droit de vote, les personnes qui occuperont les postes d'officiers de la société. Les officiers sont choisis de façon à assurer une juste représentativité de l'ensemble de la région des Laurentides, à savoir, le Nord, le Centre, l'Ouest et le Sud. Les deux vice-présidents permettent la représentation au CA des visions du nord rural et du sud urbain.

La CRÉ des Laurentides est composée de 39 élus pour une proportion de 76 % des sièges du CA. Le CA de la CRÉ compte 51 membres soit autant que le CA du CRD « *alors qu'ici les gens de la CRÉ faisaient la bataille pour un*

conseil d'administration plus petit, mais la loi a empêché ça » (Entrevue 2). Il y avait ainsi dès le début, une recherche « d'une structure simple pour aller chercher des succès » (Entrevue 3) afin de crédibiliser l'organisation qui essayait beaucoup de critiques. « Pour un décideur qui est habitué que ça roule rondement dans sa municipalité, là les élus se retrouvent au conseil d'administration de la CRÉ et la bien ça roule rondement puisqu'on sait qu'on peut apporter des changements en étant écouté sans être noyé parmi les gens de la société civile » (Entrevue 2). En effet, dans un premier temps, la CRÉ ne voulait pas accorder le tiers des sièges à la société civile afin de permettre aux « élus de s'approprier la structure [...] parce que les CRÉ ça appartient aux élus » (Entrevue 3). Selon les représentants administratifs rencontrés, la CRÉ aurait pu opter pour une gouvernance régionale « sans avoir de représentant socio-économique [au CA et CE] comme cela fut le cas dans d'autres CRÉ au début » (Entrevue 2) puisque « ce qui compte est de répondre aux besoins des municipalités parce qu'elles sont constamment sollicitées » (Entrevue 3). Cette situation a néanmoins changé, et ce non sans que la société civile et la présidence du CRD n'aient exercé de fortes pressions.

Ainsi, la CRÉ des Laurentides alloue 24 % des sièges aux membres additionnels. Le choix des représentants est entériné de facto par la CRÉ lors de sa première réunion régulière qui suit la fin de l'année financière. Les mandats d'une durée de 2 ans, renouvelables, sont entérinés par le CA de la CRÉ sans collège électoral. Il n'y a pas de limite de mandat puisque 9 des 12 représentants sont en poste depuis la mise sur pied de la CRÉ. La CRÉ a choisi de dénommer les membres additionnels par membre socio-économique et non par société civile puisque ce terme « dérangeait les élus parce qu'ils [...] sont eux la société civile en étant les représentants de la société » (Entrevue 1). De plus, le socio-économique répond plus aux mandats de la CRÉ puisque cette dernière « est au service du développement économique des Laurentides » (Entrevue 1).

Les sièges des membres additionnels sont répartis selon trois groupes. Le premier groupe composé de 8 sièges est choisi dans et par les membres composant les 4 groupes socio-économiques externes que la CRÉ juge déterminants sur son territoire. Ce sont ces groupes qui permettent la représentation de 3 membres de la société civile au CA. Le second groupe est fondé sur les Créneaux d'excellence du projet ACCORD (Action concertée de coopération régionale de développement) du MFEQ. Ces derniers représentent des secteurs de développement, définis en 2003, afin que chaque CRD définisse ses forces commerciales spécifiques et s'y consacre. La CRÉ des Laurentides est la seule CRÉ qui y octroie autant d'espace dans les processus décisionnels en accordant un siège à chacun de ses 4 créneaux d'excellence. C'est dans cette perspective que lors de l'instauration de la CRÉ il y eut une diminution des sièges des représentants socio-économiques de la première heure, afin de les attribuer aux représentants des créneaux d'excellence. Pour rappel, ces derniers *« s'appuient sur les forces régionales et [...] favorisent le regroupement de gens d'affaires et d'entrepreneurs d'une même région qui ont une vision commune de leur secteur d'activité et qui définissent une stratégie à long terme pour le mettre en valeur »* (Ministère des Finances et de l'Économie, 2013). Toutefois, puisqu'il est question de créneaux de développement économique d'excellence, les sièges sont attribués à de grands entrepreneurs ou représentant du milieu des affaires.

Il faut ajouter qu'en plus des 12 sièges des membres additionnels, 4 autres sont attribués à des représentants liés à l'occupation du territoire. En revanche, ces derniers sont accordés à des élus municipaux de municipalités de moins de 5 000 habitants tout en étant considérés par la CRÉ comme des membres additionnels. L'idée est ici de donner la parole aux élus, plus près du terrain, ce qui leur permet d'exprimer la réalité locale vécue aux quatre coins de la région.

Tableau 5 : Provenance des membres additionnels au CA et CE

| Membres additionnels Au CA | Membres additionnels Au CE |
|---|----------------------------|
| Créneau d'excellence - Aliments et mets préparés | Développement économique |
| Créneau d'excellence - Transport terrestre avancé | Développement social |
| Créneau d'excellence - Tourisme et villégiature quatre saisons | |
| Créneau d'excellence - Utilisation et transformation de la forêt mixte : produits à valeur ajouté | |
| Culture | |
| Développement économique | |
| Développement social | |
| Éducation | |
| Entreprises | |
| Environnement | |
| Loisirs | |
| Partenaires du marché du travail | |

Le CA se réunit 4 fois par année, selon une décision du conseil d'administration. Cette décision fut prise pour deux principales raisons. La première porte sur les difficultés liées au nombre important de participants et l'étendue du territoire. En effet, il est difficile d'atteindre le quorum sur le grand territoire de la CRÉ surtout que pour les élus « *le CA est vu comme une contrainte, du bénévolat* » (Entrevue 1) alors que « *lorsqu'ils siègent à quelque chose au niveau municipal, ils ont une rémunération pour ça* » (Entrevue 2). Afin de limiter les problèmes d'assiduité qui en découlent, la CRÉ a élaboré un système de jetons de présence. La seconde raison repose sur des considérations financières pour la CRÉ puisque ces rencontres d'élus ont nécessairement un coût. De cette économie de débat en résulte une économie financière, permettant selon les dires de la CRÉ de distribuer encore plus de fond FDR. Avec seulement quatre rencontres annuelles, tous les acteurs rencontrés s'entendent

pour dire que le fil des rencontres s'avère décousu, et le suivi des dossiers bien difficile.

La situation du CA mena à la création d'un conseil exécutif et c'est ce dernier qui est privilégié pour la prise de décision. Conséquemment, le comité exécutif se rencontre 10 fois par année afin d'« *expédier les affaires courantes entre deux rencontres du CA* » (Entrevue 1); le CE « *gère la patente* » (Entrevue 2). « *Mais le CE a un rôle beaucoup plus politique dans ce sens que [...] les dossiers, du moins le volet politique des dossiers est travaillé au CE pour être entériné au CA* » (Entrevue 1). Le pouvoir du CA est délégué au CE de sorte que « *certaines membres du CA se sentent des rubber stampers* » (Entrevue 4). Pour pallier cet enjeu, source de tensions, il faudrait selon les acteurs rencontrés augmenter les rencontres du CA, mais cela semble immuable, si bien que pour tout coordonner, le CE est un incontournable. Conséquemment « *Le CA c'est une instance qui est pléthorique* » (Entrevue 1), puisque « *Le CE est très représentatif de la réalité de la région et [...] c'est le fun parce que les arbitrages les plus sensibles se font au conseil exécutif pis on a pas besoin du conseil d'administratif* » (Entrevue 2). En somme le CE travaille, « *est dans l'action* » (Entrevue 2) alors que le CA avalise puisqu'étant « *dans un mode passif* » (Entrevue 1). « *Au CA [...] je regarde les gens qui reçoivent l'information que j'ai eue 2 heures auparavant à l'exécutif [...] il y a aucun débat qui se passe là [...] tout est déjà canné* » (Entrevue 4).

Le CE profite de larges pouvoirs lui permettant même de gérer le fonds de développement régional (FDR). Pour simplifier, on pourrait dire que « *le CE c'est comme si on donnait une responsabilité additionnelle au préfet* » (Entrevue 3). Au départ, il y avait au CE de la CRÉ les préfets et un siège en développement économique détenu par un représentant des chambres de commerce. Afin de minimiser les tensions suite à des pressions de la société

civile, la CRÉ a ajouté un siège à l'exécutif pour le développement social au même moment où naît le conseil régional de développement social des Laurentides. Un siège qui tombe à point pour un regroupement qui visait à « *créer un regroupement des restes du CRD* » (Entrevue 4).

Lors de notre analyse nous avons relevé qu'il fût convenu tacitement que le CE devrait respecter certains paramètres lors de l'attribution de ses sièges à savoir qu'il inclut les officiers du CA, deux représentants de la société civile, les quatre préfets et chacun de ces derniers désigne respectivement un élu (outre ceux officier du CA). Dès lors, le président de l'exécutif, un élu, est d'office membre de tous les secteurs socio-économiques, de tous les comités ou de tout autre organisme relevant de la société civile. Il s'assure ainsi du respect des règles et d'éthique relatives au bon fonctionnement de la société.

L'établissement d'un CE dans la CRÉ des Laurentides fût sujet à de nombreuses critiques émanant de la société civile régionale, mais également de d'autres CRÉ, les accusant de court-circuiter un processus démocratique ouvert pour avantager un groupe d'élus déjà plus influant. Mais cette équité entre les élus ne devrait pas exister selon un acteur rencontré, puisque ce serait nier une hiérarchie entre les élus visibles d'ailleurs dans la Conférence régionale des élus étant donné qu'un « *maire d'une ville de 50 000 habitants pis le maire d'une p'tite place ils n'ont pas la même réalité, pas le même professionnalisme, pas la même compréhension des enjeux, pas le même pouvoir* » (Entrevue 1).

Les modalités entourant les processus de prise de décision régionale furent modifiées par la CRÉ. Si la prise de décision au CRD reposait sur « *des dossiers très étoffés* » (Entrevue 1) suivis d'une présentation de 40 minutes par les représentants du projet, la CRÉ a voulu simplifier les processus afin de tenir des rencontres plus efficaces, en tablant sur un contenu plus accessible pour les

élus; « *des gens d'actions* » (Entrevue 3). En ce sens, les projets soumis devaient tenir sur une à deux pages sous la forme d'un sommaire exécutif et une période de 5 minutes de présentation était accordée. Ce contexte à forcément rendu la tâche plus ardue à la société civile pour présenter des enjeux de développement complexes aux élus.

Selon certains des acteurs interviewés, le CA n'est pas un espace de décision « *puisque c'est le CE qui décide* » (Entrevue 4). Les membres du CE travaillent beaucoup à l'extérieur des structures de gouvernance, entre les rencontres du CA, afin que pour que les dossiers y passent sans grands débats ou discussions. La CRÉ a « *élaboré des espaces d'échanges plus que de débat* » (Entrevue 3). La société civile participe au CA en présentant les rapports de commissions, des projets, et par la suite, a lieu une période d'échange plutôt limitée entre les membres du CA. « *Un espace de débat comme on peut l'imaginer en science politique ou dans les milieux universitaires ou en développement régional, il n'y en a pas, c'est pas voulu pour ça* » (Entrevue 3). L'espace de débat réside plutôt dans l'informel, entre élus, dans les rapports individuels en l'absence de cadres plus structurés permettant de réels débats. Cette informalité repose sur des canaux de communications et d'échanges à l'extérieur des structures de la CRÉ. Ces derniers rendent possible aux élus de présenter ou plutôt de faire discuter leurs projets directement au CE sans passer tout d'abord par le CA, comme cela est le cas pour les membres additionnels dont fait partie la société civile. Il nous a été souligné, que depuis sa création, le CE est composé des mêmes individus, et que ces derniers auraient « *pris trop de place* » (Entrevue 1). Ces derniers sont les préfets qui « *décident de tout* » (Entrevue 2). Force est de constater qu'effectivement les préfets ont beaucoup d'ascendant sur la CRÉ. Au CE les préfets des MRC désignent des élus alliés, qui porte les mêmes priorités. Ainsi, de cette façon les préfets de MRC détiennent 80 % des sièges au CE. Étant donné que le CE a une grande emprise

sur le CA, ils profitent d'un pouvoir enviable. Dans ce contexte, la société civile obtient un pouvoir résiduel dans les décisions courantes du CA et encore plus au sein du CE puisqu'elle ne possède finalement qu'un pouvoir de recommandation. « *Au CE on en parle pas du développement social, de développement régional il n'y a pas de place pour ça... On parle de développement économique!* » (Entrevue 1). Pourtant la société civile se dit bien plus représentative et plus englobante dans sa vision régionale telle que nous l'a affirmé un de ses représentants : « *J'ai un rôle plus important à jouer que le préfet qui est là et représente ses municipalités. Moi je représente 8 MRC, je rejoins toutes les Laurentides* » (Entrevue 4).

4.1.3 Concertation régionale

Les 12 représentants socio-économiques présents au CA proviennent d'autant d'organismes « *formellement reconnus par l'État* » (Entrevue 2) œuvrant chacun dans un secteur socio-économique particulier. S'ajoutent aussi, et c'est un cas unique, les représentants de secteurs d'excellence, tel que mentionné précédemment. C'est sur ces derniers que repose le mandat de concertation régionale, « *C'est eux qui sont la cheville ouvrière [...], parce que sinon nous [la CRÉ] on y arriverait pas, on est pas assez nombreux* » (Entrevue 1). Le mode de concertation de la Conférence régionale des élus des Laurentides est exclusif puisque contrairement aux autres « *qui ont fait le pont avec la nouvelle entité et évidemment amené la même culture, il y a eu ici rupture entre le CRD et la CRÉ* » (Entrevue 4).

En effet, contrairement à la très grande majorité des CRÉ du Québec, la CRÉ des Laurentides n'a pas souhaité créer de commissions internes afin de répondre au mandat de concertation même si au cours de ses deux premières années, il y eut une période de flottement durant laquelle la CRÉ avait des

commissions internes. Ces dernières auraient été toutefois rapidement supprimées « *puisque'elles étaient lourdes et difficiles à gérer et de toute façon il y avait trop de corporatisme* » (Entrevue 1). Elles ont vite été écartées dans la mise en place de la CRÉ puisque « *le leitmotiv de la CRÉ c'est qu'elle ne fait pas, mais qu'elle sait faire. Le CRD était quelqu'un qui faisait, qui intervenait; il était de premier plan et contraignant* » (Entrevue 2).

Les organismes socio-économiques sont incités par la CRÉ à travailler de concert avec les autres organismes œuvrant dans leurs branches respectives et à respecter « *certaines conditions : représentation territoriale, un jeune... comme dit dans la loi* » (Entrevue 2). Le mandat de concertation régional de la CRÉ leur est alors légué et ils deviennent imputables de son exécution. Ainsi « *Chaque organisation est responsable de faire de la concertation dans le milieu* » (Entrevue 1). Travailler avec des groupes externes apporte forcément son lot de contraintes puisque choisir pour chaque secteur socio-économique un organisme se fait nécessairement au détriment des autres. « *C'est délicat [...] C'est pas évident de choisir avec qui tu travailles. Par exemple l'éducation : Est-ce que tu travailles avec l'université, les commissions scolaires ou les cégeps? Pis tous ces acteurs-là ont pas les mêmes réalités pis ils s'aiment pas toujours beaucoup il faut le dire* » (Entrevue 2). Dans ce contexte, il apparaît que les représentants de la société civile ne sont pas perçus comme portant une vision sectorielle large qui transcende leurs simples organismes.

Les secteurs socio-économiques ont pour tâche principale de faire émerger des projets de développement dans leur domaine respectif. Pour ce faire, une enveloppe FDR leur est allouée annuellement afin de financer le démarrage de projets et d'initiative. « *L'idée initiale c'était qu'on prend le FDR, on enlève les frais d'activités de la CRÉ et on rend disponible une portion du FRD pour chacun des secteurs socio-économiques* » (Entrevue 3). C'est un peu plus que la

moitié du budget FRD qui est donné aux socio-économiques. Selon les sommes d'argent imparties, les groupes socio-économiques obtiennent un pouvoir de recommandation pour identifier « *les priorités [...], les problématiques, les projets sur lesquels [la CRÉ] devrait se pencher davantage* » (Entrevue 4). Sur la base de ces recommandations, le CE et le CA prennent les décisions. Si la CRÉ accorde autant à ces organismes externes c'est parce que ces derniers œuvrent au niveau régional et que les sommes qui leurs sont imparties « *préservent [la CRÉ] de tomber dans le financement direct municipal* » (Entrevue 2).

Le montant attribué aux secteurs est très variable selon les personnes interviewées allant d'un montant équitable pour tous de 100 000 \$ à un montant variable allant de 50 000 \$ à 200 000 \$ selon l'importance accordée par le CE aux divers secteurs de développement. Suite à la consultation du rapport administratif 2011-2012 de la CRÉ, nous avons constaté une variabilité dans les montants puisque les créneaux d'excellence bénéficient de 105 000 \$, la culture, le développement social, l'environnement et le loisir de 100 000 \$ alors que le secteur économique représenté par l'organisme Laurentides économique bénéficie de 270 000 \$. Si nous ajoutons à ce dernier montant la somme de 420 000 \$ attribués aux créneaux d'excellence qui sont aussi du développement économique, le développement économique constitue, à lui seul, plus de 60% du fonds FDR.

Dans ce cas, le concept de développement régional repose donc sur l'économique. Cette vision alambiquée du développement trouve écho par exemple dans l'appui au secteur de la construction qui constitue, surtout pour le sud des Laurentides, un apport important aux budgets municipaux. Cet appui à la construction, principalement de maisons pavillonnaires, comme synonyme de développement économique, cause une problématique sociale régionale

d'accessibilité aux logements. À cet égard, un acteur rencontré nous confirme que « *le développement dans les instances de gouvernance de la CRÉ des Laurentides ne serait pas réfléchi en fonction de ce que vivent les résidents [mais pour] développer l'économique [qui n'est pas synonyme du] développement d'une collectivité* » (Entrevue 4).

Les mandats des organismes socio-économiques sont d'un an, renouvelable, mais pour ce faire, les organismes socio-économiques doivent défendre une fois l'an, devant le comité exécutif (reddition de comptes), leurs bilans afin de ne pas perdre leurs accréditations. Au-delà, « *chaque secteur est vraiment libre de faire ses choses* » (Entrevue 2). Si la direction de la CRÉ affirme avoir opté pour un modèle de concertation offrant autonomie et liberté, les représentants socio-économiques rencontrés n'ont pas la même lecture des faits. Ces derniers affirment affronter une lourdeur administrative démobilisante reposant, entre autres, sur une reddition de compte contraignante, principalement pour les organismes qui n'ont pas ou peu de ressources humaines et financières. Les contraintes sont à ce point élevées que certaines personnes rencontrées n'hésitent pas à affirmer qu'elles agissent comme « *un outil de contrôle, une contrainte pour ralentir et diriger* » (Entrevue 4). Les socio-économiques se trouvent à agir dans un cadre bien précis limitant la contestation de l'ascendant de la CRÉ puisque « *Les élus veulent pas avoir des commissions qui agissent comme des concurrents* » (Entrevue 2). D'ailleurs, pour illustrer ces propos, nous pouvons nous référer au laboratoire rural sur les paysages que pilote directement la CRÉ. Directement « *parce que certaines MRC trouvaient menaçant que ça soit le Conseil Régional de l'environnement qui soit responsable de ça* » (Entrevue 1). Cela laisse croire que la complicité reste précaire entre la société civile et les élus.

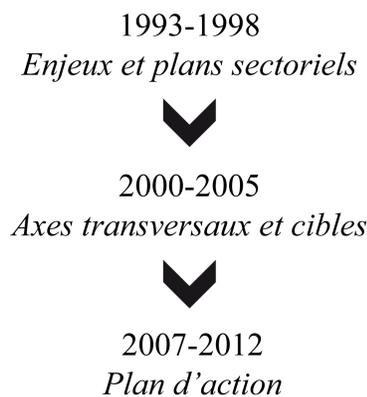
Dans cette optique, il s'avère intéressant de relever que la distribution des sommes du FDR n'est pas sous l'emprise des secteurs socio-économiques, mais des élus, puisque les projets de développement proviennent majoritairement de ces derniers selon une logique *top-down (italique?)*. Si d'un côté les projets émergents de la communauté trouvent peu d'écho chez les élus, on peut dire que l'inverse est également vrai. Toutefois, la résultante est radicalement différente étant donné que les élus sont les décideurs dans l'organisation régionale et qu'ils forcent l'acceptation de leurs projets favoris. Plus concrètement, les élus travaillent eux aussi leurs propres dossiers qui touchent un ou des secteurs de développement. Les représentants de ces derniers sont consultés, mais encore là, il n'est question que de recommandations envers lesquelles le CA et le CE ne sont en aucun cas redevables ou contraints. Dans ces conditions, la société civile ne bénéficie que d'un pouvoir d'influence résiduel. La survie des groupes socio-économiques dans les processus de la CRÉ est uniquement due au mandat de concertation de la CRÉ, liée à une obligation de la Loi 34 puisque « *s'ils avaient le choix on [les organismes socio-économiques] serait pas là, mais en même temps ça paraît bien pour eux qu'on soit là* » (Entrevue 4).

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les liens entre les organismes socio-économiques et la CRÉ soient qualifiés de fragiles et dépouillés de liens de confiance durable. Les organismes socio-économiques continuent de participer à la structure régionale, puisqu'au-delà des contraintes subsiste le désir d'influencer les décisions et attributions du FDR au point où « *certaines groupes revendicateurs passent en mode collaboration* » (Entrevue 2).

4.1.4 Planification régionale

Le plan quinquennal actuel constitue la suite des deux précédents. En effet, la CRÉ est dans la phase *Plan d'action* depuis 2007 et constitue le 3^e volet d'un vaste plan de développement. Cette dernière poursuit les phases *des plans sectoriels* (1993-1998) et *axes transversaux et cibles* (2000-2005). En somme, depuis 1993 le CRD devenu CRÉ poursuit le même plan.

Figure 3 : Les 3 planifications quinquennales de la CRÉ des Laurentides



Pour la réalisation de cette troisième phase, la CRÉ a considéré qu'elle n'avait pas l'obligation de déployer des mécanismes importants afin de capter les besoins du milieu étant donné qu'ils avaient déjà été recueillis en 1992. De toute façon, troisième phase ou non, la CRÉ n'était pas dans l'obligation de le faire puisqu'on a voulu lui donner un rôle d'« *acteur de second plan, un accompagnateur pour ses territoires* » (Entrevue 1). Selon une partie des acteurs rencontrés « *Si la CRÉ a procédé ainsi c'est pour se passer de faire la concertation nécessaire... c'est plus facile de dire on va continuer de faire ce que l'on fait et c'est pas grave si on ne consulte pas parce que c'est juste la suite* » (Entrevue 4).

Réalisé en moins d'un an en 2007, le plan d'action repose tout de même sur une consultation minimale. En effet, la CRÉ a encouragé les instances internes, mais également les organismes publics et privés de la région à s'exprimer dans l'esprit que « *tout le monde puisse se reconnaître dans le plan* » (Entrevue 1). Toutefois, une dissonance est remarquable entre les divers acteurs rencontrés au sujet des mécanismes utilisés lors de l'élaboration du plan quinquennal. Les élus affirment que le processus incluait des rencontres individuelles et en groupes, alors que pour d'autres, issus des organismes socio-économiques, il n'y a jamais eu de tables rondes et de dialogue direct entre la CRÉ et eux. Tous s'accordent néanmoins sur le fait que les employés de la CRÉ colligeaient les mémoires et commentaires écrits afin d'offrir aux élus des recommandations pour la rédaction du plan. Cette façon de faire aurait cherché à limiter la formation d'une « *liste d'épicerie de demandes* » (Entrevue 1) de même que favoriser une plus grande cohérence. Cette façon de procéder était pour la CRÉ, bel et bien un processus de concertation « *parce que tous ensemble ont reconnus et appuyés les éléments qui figuraient [déjà] au plan* » (Entrevue 2). Ces derniers éléments résulteraient, selon nos entrevues, d'une première phase de concertation qui eut lieu uniquement auprès des élus et préfets des MRC. L'élaboration du plan quinquennal aurait donc été faite en deux phases, ce qui expliquerait la confusion entre les divers intervenants.

Le mandat de planification de la CRÉ des Laurentides s'appuie sur la concertation réalisée dans les deux plans précédents afin de passer « *à un autre niveau du développement régional* » (Entrevue 2) favorisant « *le monde municipal, parce que pour une fois le monde municipal se disait enfin, on va décider, enfin on est au pouvoir* » (Entrevue 3). Toutefois, un plan quinquennal est un couteau à double tranchant puisqu'il peut se révéler « *vite dépassé en plus d'être trop rigide* » (Entrevue 2). À ce sujet, pour les élus et l'administration, des plans triennaux seraient beaucoup plus souhaitables. Ainsi, il n'est pas étonnant

que la CRÉ se soit efforcée de réaliser un plan non contraignant qui « *n'est pas coulé dans le béton [et permettant d'] agir sur de nouveaux enjeux qui surgissent* » (Entrevue 1). Au-delà du mandat de planification, le Plan d'action constitue un cadre restrictif aiguillant les projets soutenus par les organismes socio-économiques. À ce propos, nous avons pu remarquer que même si le personnel administratif affirme que le plan « *n'est pas une source de tension et ne l'a jamais été* » (Entrevue 1) la société civile soutient plutôt qu'il constitue un outil bien pratique « *pour expliquer le non-financement de projets [...] qui fissent pas dans le plan* » (Entrevue 4).

Mis à part les informations approximatives obtenues lors de nos entrevues à l'égard du processus de planification quinquennal, nous n'avons pu trouver de documents détaillant et établissant ce dernier. Pour sa réalisation, la CRÉ des Laurentides n'a pas sous-traité le mandat à un tiers ni même attiré spécifiquement du personnel pour sa réalisation. La situation est la même pour son suivi. Néanmoins, nous avons compris qu'un comité de travail a été formé pour la réalisation, mais nous n'avons pu connaître sa réelle composition. Le flou et l'informalité des processus témoignent de la faible importance que la CRÉ accorde à la concertation et la planification, qui devrait pourtant être structurant si l'on se rapporte à la Loi 34.

Selon l'administration de la CRÉ, il est bien difficile de constituer un tout dans une région où il y a de grandes disparités entre le Nord rural et le Sud urbain et que cette situation explique cette absence de vision régionale. Cette situation n'est pas unique et d'autres CRÉ, confrontée à des réalités semblables, ont pourtant réussi à créer une vision régionale (Sirois et Robitaille, 2015, à paraître). Cette disparité Nord-Sud n'expliquerait donc pas tout. À la lumière de nos entrevues nous prétendons que s'« *il n'y a pas d'enjeux qui regroupent* » (Entrevue 1), c'est dû aux élus qui exacerbent les tensions et oppositions. Dans

le cadre de nos entrevues, on nous a affirmé que « *Les élus se battent pour leurs réalités pas celle de la région* » (Entrevue 2) et par « *ambition* » (Entrevue 3) ce qui fait en sorte que « *la CRÉ c'est un système où tout le monde travail pour lui-même* » (Entrevue 1), et qu'il « *n'y a pas de partage et d'entraide, parce que les gens sont loin, ne connaissent pas la réalité des autres et il est impensable qu'ils pensent des projets ensemble* » (Entrevue 4). La CRÉ n'a pas pu, à la lumière de nos entrevues, établir une « *vision régionale commune* » (Entrevue 3), Non pas tant à cause de la lutte entre la société civile et les élus, quoique les tensions soient toujours vives, mais bien du fait de la rivalité entre les élus eux-mêmes. Nous croyons que le flou et la non-formalité des processus de planification, mais également des processus de gouvernance et de concertation en général de la CRÉ s'inscrivent dans ce contexte.

La grande difficulté des élus locaux et supra-locaux de réfléchir le développement régional mène à la rédaction d'un plan minimal contenant de larges et vastes orientations permettant une forte flexibilité afin d'« *éviter les arbitrages douloureux [entre les élus] qui menacent de tout faire foirée pour les niaiseries* » (Entrevue 2) lors de décision favorable à la région, mais défavorable à leur patelin. La concurrence très forte entre les villes et MRC pour les subventions gouvernementales et le financement privé s'invitant dans les processus de gouvernance pousse la CRÉ à adopter un plan quinquennal souple lui permettant d'avoir un rôle de médiateur entre les municipalités parce qu'elle ne « *veut pas créer des conflits pour un p'tit 25 000 \$ donné à un* » (Entrevue 2). La souplesse du plan permet alors à la CRÉ lorsqu'« *une demande particulière émane d'un territoire de MRC [de mettre] à la disposition des autres la même somme* » (Entrevue 2). Force est de constater que si un appui est accordé à un projet de développement dans une MRC, les autres élus peuvent y déceler une menace pour la leur, et ce, malgré les gains possibles au niveau régional en suivant la logique que « *tout le monde se dit, il faut que j'ai quelque chose dans*

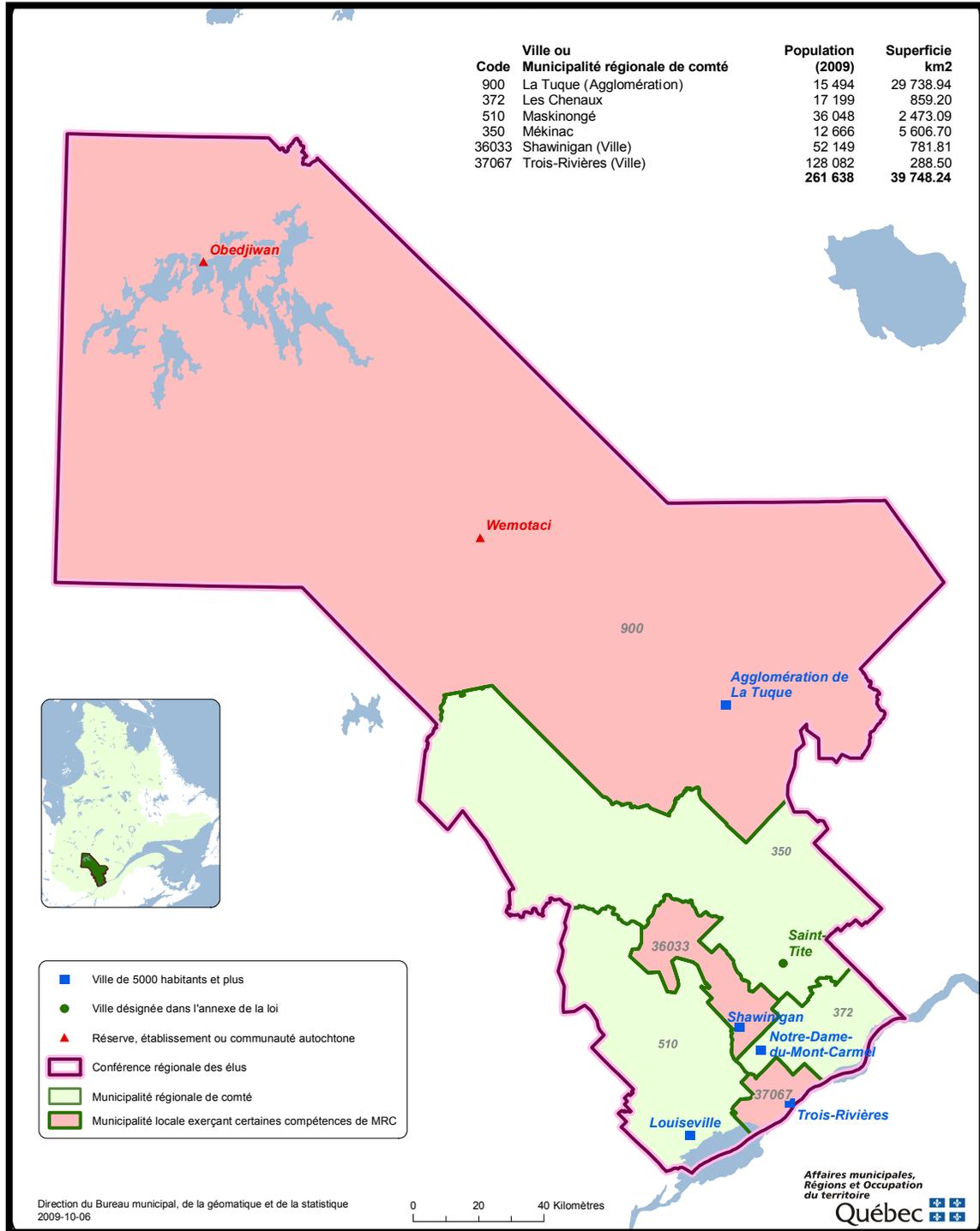
ma cour » (Entrevue 3). Foncièrement « *dans les CRÉ oui c'est des élus, mais qui sont redevable à leurs électeurs dans leurs villes et MRC et ils sont délégués pour un niveau supérieur [...] y a un problème de légitimité politique (Entrevue 1)* ». La CRÉ dans ce contexte de forte concurrence se révèle incapable de créer l'unité, de favoriser un développement réfléchi selon l'intérêt général régional. La CRÉ n'entrevoit ce dernier que par le petit bout de la lorgnette, en ne le considérant qu'à travers l'agrégation et la confrontation des intérêts locaux et supra-locaux. À ce propos, un interlocuteur se questionne à savoir « *comment on peut faire prévaloir les intérêts d'une MRC ou d'une municipalité sur une autre ? [Sur la base du] poids de la population ou de la grandeur du territoire? Est-ce que l'on doit continuer comme ça?* » (Entrevue 2). Les représentants de la société civile rencontrés prétendent qu'une vision régionale est pourtant fondamentale sur certains enjeux comme la santé afin d'établir « *une revendication ou au moins une position, un argumentaire régional politique à porter à Québec* » (Entrevue 4).

La souplesse que se permet la CRÉ des Laurentides est également rendue possible par un plan quinquennal qui n'est pas exécutoire, « *pas contraignant comme un schéma d'aménagement d'une MRC* » (Entrevue 3). « *Un plan quinquennal n'engage personne* » (Entrevue 4) et n'a « *pas de portée, sinon qu'à nous [la CRÉ]* » (Entrevue 2). *Pour nous autres, il est dans les limbes [...] il identifie les priorités régionales, mais après ça les gens s'en servent quand ça fait leurs affaires, mais c'est tout* » (Entrevue 1). Les autres structures comme la CAR et les ministères en région n'ont pas de lien forcé avec la CRÉ et ne sont pas redevables en région. Leurs diverses planifications sont réalisées sans recherche de cohésion entre elles « *on voit rien, on sait rien* » (Entrevue 2). Là-dessus, « *Il y a une mauvaise organisation de l'État au niveau régional qui n'encourage pas de processus sérieux de planification* » (Entrevue 1), ainsi « *maintenant c'est au plus fort la poche* » (Entrevue 4).

Si la planification quinquennale souhaitée par le gouvernement dans la Loi 34 vise à développer une vision régionale forte et que cette dernière doit transparaître dans les processus de gouvernance, force est de constater que la réalité des Laurentides pousse la CRÉ à agir autrement. Ce contexte l'amène à prendre ses décisions à la pièce, au jour le jour, au gré des projets en tassant du revers de la main les balises imposées par une planification quinquennale. Il semble évident que cette dernière menacerait à coup sûr la cohésion des élus et par extension leurs pouvoirs. Selon quelques acteurs rencontrés, la situation semble s'améliorer, « *les élus municipaux prennent conscience du monde régional [...] il y a eu une évolution* » (Entrevue 3). « *Les élus municipaux sont de plus en plus à l'aise de prendre des décisions de niveau régional bien que le réflex premier va où est leur légitimité et leur imputabilité donc au niveau local* » (Entrevue 1). N'en reste pas moins que « *Les CRÉ c'est carrément au monde municipal, c'est un prolongement* » (Entrevue 4).

4.2 Portrait de la CRÉ de la Mauricie

Carte 2 : Territoire de la CRÉ de la Mauricie



4.2.1 La mise en place de la CRÉ

Le passage de CRD à CRÉ qui dura 1 an et demi fut douloureux pour la société civile. Ce qui permit d'apaiser les tensions fut la création d'un forum de la société civile et formalité résultante de son enchâssement dans les règlements de la régie interne de la CRÉ. La transition de CRD à CRÉ n'a pas été simple non plus pour la direction de la CRÉ. Le directeur général du CRD a procédé à la transition vers la CRÉ via un intérim de trois mois et deux autres personnes se sont succédé de 2005 à 2007. Le directeur général actuel, en poste depuis 2007, fut choisi pour sa connaissance régionale, à la suite d'un processus rigoureux et complet, réalisé par une firme de consultants. En effet, il œuvra dès 1998 au CRD à titre de représentant de l'industrie, du commerce et du développement coopératif.

Nous n'avons constaté aucun consensus entre les divers intervenants rencontrés sur la passation de CRD à CRÉ. D'un côté, la direction de la CRÉ affirme que la transition s'est faite « *sans chicane, sans bataille pis chacun s'enrichit et reconnaît l'apport et l'importance de la société civile* » (Entrevue 2). Cette transition était nécessaire puisqu'elle a permis d'agréer les enjeux du territoire représenté par la société civile et le territoire via les acteurs décisionnels. Auparavant, il n'y avait pas d'arrimage et les élus participaient très peu aux CRD, et donc étaient déconnectés des besoins et des enjeux régionaux. « *Parce que pour qu'ils deviennent concernés par ça [les enjeux régionaux], il fallait leur donner la gouvernance pour qu'ils veuillent participer pis leur donner une obligation légale* » (Entrevue 2). De l'autre côté, la société civile considère que le chamboulement fut si drastique et fondamental qu'avec la création de la CRÉ le gouvernement québécois a « *jeté le bain et l'eau du bain [...] et donné au petit jeu politique le régional* » (Entrevue 1). Il y eut durant un certain temps des tractations « *Parce que les élus voulaient surtout pas qu'on ait*

trop de pouvoir, [parce que certains] élus avaient et ont toujours une grande rancœur par rapport à l'ancienne structure des CRD » (Entrevue 1). Une rancœur qu'elle partage elle-aussi, étant donné qu'elle considère toujours posséder une plus grande légitimité, un plus grand pouvoir et qu'on ne peut nier qu'« il y a le pouvoir écrit sur papier et le vrai pouvoir réel [et] c'est pas des élus qui ont le plus de pouvoir [...] la force du CRD, c'était justement de donner la place à ceux qui mène le bal pour vrai » (Entrevue 1).

Le regard est bien différent toutefois sur la situation prédominante actuelle à la CRÉ. Tous reconnaissent que, tablant sur un fort héritage communautaire et social, bien du chemin a été fait depuis 2004, de sorte que le palier régional bénéficie actuellement des outils requis pour intervenir pleinement et durablement sur le territoire. La CRÉ de la Mauricie a su élaborer des espaces formels de dialogue et mettre en œuvre un débat reconnu par les divers acteurs régionaux. Cela est dû à une prise de conscience tant de la société civile qui considère maintenant que « *le secret pour que ça marche est dans l'arrimage entre la société civile et les élus* » (Entrevue 1), que chez les élus qui ont pu constater qu'ils « *ne peuvent pas agir seuls sans la société civile* » (Entrevue 4).

Si la CRÉ de la Mauricie est parvenue à rallier les antagonistes dans le bricolage de ses structures décisionnelles et de concertation, c'est grâce à la fermeté de son personnel administratif. Ces derniers ont octroyé un rôle de premier plan à la CRÉ travaillant en appui au local et supra-local. Selon plusieurs personnes rencontrées, elle a su s'imposer, assumer son rôle de première ligne au niveau régional. En ce sens, la CRÉ de la Mauricie cherche d'une part à rencontrer « son citoyen » et d'autre part utilise divers outils de communication numérique à savoir un blogue, un site web institutionnel, « *mauricie.tv* », dédié spécifiquement à la diffusion de contenus audiovisuels,

ainsi que les réseaux sociaux (Facebook et Twitter) constituant une vitrine sur la Mauricie.

4.2.2 Conseil d'administration et conseil exécutif en 2011

Tableau 6 : Nombre et catégorie des membres au CA et CE de la CRÉ de la Mauricie

| Catégorie de membres | Nombre de sièges | % |
|-----------------------------------|------------------|------------|
| Élus | 13 | 68% |
| Préfet de MRC | 3 | 16% |
| Maires | 7 | 37% |
| Conseillers municipaux | 2 | 11% |
| Représentant de nation autochtone | 1 | 5% |
| Vacant | 0 | 0% |
| Membres additionnels | 6 | 32% |
| Institutionnel | 3 | 16% |
| Société civile | 3 | 16% |
| Milieu des affaires | 0 | 0% |
| Vacant | 0 | 0% |

| Catégorie de membres | Nombre de sièges | % |
|-----------------------------------|------------------|------------|
| Élus | 5 | 71% |
| Préfet de MRC | 2 | 29% |
| Maires | 2 | 29% |
| Conseillers municipaux | 1 | 14% |
| Représentant de nation autochtone | 0 | 0% |
| Vacant | 0 | 0% |
| Membres additionnels | 2 | 29% |
| Institutionnel | 1 | 50% |
| Société civile | 1 | 14% |
| Milieu des affaires | 0 | 0% |
| Vacant | 0 | 0% |

| Membres observateur | 11 | 100% |
|----------------------------|-----------|-------------|
| Institutionnel | 1 | 9% |
| Société civile | 3 | 27% |
| Milieu des affaires | 0 | 0% |
| Député | 5 | 45% |
| Représentant ministériel | 2 | 18% |
| Vacant | 0 | 0% |

Lors de l'instauration de la CRÉ, les élus avaient tendance à croire que eux seuls pouvaient et devaient siéger au conseil d'administration. Face à cette situation, la société civile a demandé son maximum de sièges. La réponse fut presque aussitôt positive. Toutefois, face à la multitude d'organismes voulant toujours être de la structure régionale, il s'avérera complexe et fastidieux de convenir qui allait siéger au conseil d'administration et au conseil exécutif. Si au départ en 2005, les membres additionnels étaient choisis arbitrairement par les

élus parmi les anciens représentants civils du CRD, des processus plus formels devaient être établis « *parce qu'il y avait toujours du mécontentement et qu'à long terme la situation serait intenable* » (Entrevue 3). La formalisation des processus complets de la CRÉ fut réalisée en 2007, suite à l'adoption des règlements généraux de fonctionnement de la CRÉ. Ces derniers établissent un forum de la société, dont nous parlerons ultérieurement, en charge de nommer les délégués à la Conférence régionale des élus de la Mauricie. De plus, chaque personne siégeant se doit d'incarner une vision globale puisqu'une fois « *nommée pour représenter au conseil d'administration l'économie par exemple, quand elle est au conseil d'administration, elle a la responsabilité de représenter la société civile et particulièrement l'économie, mais pas son secteur* » (Entrevue 3).

Le forum est réparti en six collèges électoraux regroupant vingt-quatre secteurs d'action régionale. Les Collèges électoraux permettent à ces secteurs de désigner un ou des représentants de la société civile au conseil d'administration de la CRÉ. « *Les élus entérinent le fonctionnement de ça. C'est pas eux qui disent : moi, je veux un tel, ou un autre... c'est un processus démocratique où la société civile élit ses membres et puis ils viennent s'asseoir à côté des élus* » (Entrevue 2). Les élus délaissent ainsi tout rôle dans la détermination des membres additionnels au profit de la société civile. Les délégués siégeant au conseil d'administration de la CRÉ assurent conséquemment le lien entre le Forum et les espaces de gouvernance de la CRÉ. Lors des rencontres du CA, ils assument les fonctions et mandats dévolus aux administrateurs de la CRÉ tout en représentant un secteur particulier de développement. Depuis 2010, les mandats de la société civile sont de deux ans renouvelables, alors qu'auparavant ils étaient d'un an. Ce changement fut demandé par la société civile qui considérait qu'un mandat d'une seule année était insuffisant pour comprendre le fonctionnement de la CRÉ et assumer pleinement son rôle. De son côté, la

direction souligne que le prolongement des mandats allège les organismes et la CRÉ d'un lourd fardeau alors que la plupart du temps « *c'est toujours le même monde qui est nommé* » (Entrevue 3).

Tableau 7 : Composition du conseil d'administration

| Collèges électoraux | Sièges votants attribué | Secteurs associés |
|-------------------------------------|---|---|
| Société | Développement social | Santé et services sociaux |
| | | Enfance-famille |
| | | Développement social |
| | | Développement communautaire |
| | | Syndicats |
| | Qualité de vie | Culture et communications |
| | | Loisir et sport |
| Économie | Économie | Agroalimentaire |
| | | Industrie manufacturière |
| | | Commerce |
| | | Industrie touristique |
| | | Développement coopératif |
| | | Économie sociale |
| Éducation et main d'œuvre | Éducation | Éducation primaire-secondaire |
| | | formation professionnelle |
| | | Formation générale des adultes |
| | | Sciences, Recherche et développement |
| | | Enseignement supérieur |
| | Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi | Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi |
| Ressources naturelles et territoire | Ressources naturelles et territoire | Environnement et développement durable |
| | | Forêt |
| | | Agriculture |

L'engagement des délégués doit tout de même témoigner de la même constance et intensité puisqu'ils peuvent s'attirer des sanctions, pouvant mener, par exemple, à la destitution pour absence sans motif valable pour deux rencontres consécutives du CA. La CRÉ accorde donc beaucoup d'importance à la présence de ses membres au CA (la société civile et les élus) puisqu'il en va

de la crédibilité de l'organisation, selon la direction. Beaucoup d'efforts ont été investis en ce sens. Auparavant, l'absentéisme était très important, il est maintenant très limité puisque « *là tout le monde participe, c'est au-dessus de 90%* » (Entrevue 2).

Les élus se côtoient souvent dans les structures de gouvernance à la CRÉ, mais aussi dans les MRC de sorte qu'« *il y a des complicités qui sont créées et il y a des enjeux qu'ils se partagent entre eux* » (Entrevue 1). La société civile ne profite pas de relations aussi conviviales parce que ses vingt-quatre composantes, représentant autant des organismes que des regroupements, peuvent se trouver hypothétiquement en opposition selon les intérêts qu'ils soutiennent ; mais également parce que les occasions de rencontre et d'échange se font plus éparses, d'autant plus que le CA ne se rencontre que cinq fois par année. Cela a pour incidence de laisser la société civile sur la touche pour de multiples dossiers. Malgré tout, avant chaque CA, il y a toujours un point d'informations de trente minutes sur un enjeu important comme le transport ou l'immigration. Le but étant « *de conscientiser* » (Entrevue 4) les élus, l'information se trouve donc formaté selon leurs besoins puisqu'ils «*sont des gens d'actions... [auxquels] ... il faut donner de l'information qui est déjà prémâchée pis juste le stratégique. Eux-autres sont mindé là-dessus, mais va pas en donner plus, tu vas les écoeurer. C'est notre rôle de leur donner l'information, de les accompagner là-dedans* » (Entrevue 2). Cette diffusion aux élus de même qu'à la société civile constitue un facteur déterminant de présentéisme selon la direction puisque cette information vulgarisée est difficilement accessible autrement.

La CRÉ de la Mauricie est la seule CRÉ au Québec à avoir dépassé le maximum de membres additionnels en accordant des sièges d'observateurs à la société civile. Conséquemment, deux types de délégués de la société civile sont

présents soit des votants et des non votants avec droit de parole. Cet ajout ne donne pas plus de pouvoir décisionnel, mais octroie tout de même une plus grande influence à la société civile dans les discussions et débats, à la différence des autres CRÉ. L'attribution des sièges d'observateurs se fait au sein du forum selon les mêmes modalités qu'au CA. Alors que les collèges électoraux de l'économie et de l'éducation sont composés des mêmes secteurs pour les nominations de délégués et d'observateurs, le collège société est, pour sa part, constitué de nouveaux secteurs. Selon nos entrevues, cela permet l'expression de différentes composantes de la population de la Mauricie, telles que les communautés culturelles et personnes handicapées, et de mettre en évidence leurs intérêts particuliers souvent mal portés.

Tableau 8 : Sièges additionnels au conseil d'administration

| Collèges électoraux | Sièges d'observateurs | Secteurs associés |
|---------------------|--------------------------------|---|
| Société | Collectivités d'influence (x2) | Condition féminine |
| | | Communautés culturelles et immigration |
| | | Jeunes |
| | | Aînés |
| | | Personnes handicapées |
| Économie | Économie | Agroalimentaire |
| | | Industrie manufacturière |
| | | Commerce |
| | | Industrie touristique |
| | | Développement coopératif |
| | | Économie sociale |
| Éducation | Éducation | Éducation primaire-secondaire |
| | | formation professionnelle |
| | | Formation générale des adultes |
| | | Sciences, Recherche et développement |
| | | Enseignement supérieur |
| | | Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi |

La représentation de la société civile ne cherche pas à créer l'équilibre dans la représentation des MRC. Le concept de répartition régionale était même

tout à fait étranger à tous les acteurs rencontrés. Ce n'est ni plus ni moins qu'un non-sens pour ces derniers, étant donné qu'il est impossible d'associer à une MRC particulière des organismes tels qu'Emploi-Québec. De plus, comme nous le rappelle un représentant de la société civile, il ne faut pas penser le développement régional en le morcelant, au contraire « *il n'y a pas un secteur qui est plus important que l'autre [...] Tout le monde à besoin de tout le monde [...] parce qu'il y a une région* » (Entrevue 1).

La CRÉ de la Mauricie a mis en place un Conseil exécutif se rencontrant dix fois par année. Afin d'obtenir l'assentiment de tous et en réponse à la demande de la société civile, la même proportion d'élus et délégué au CA par la nomination de deux représentants de la société civile parmi ceux déjà présents au CA fut reproduite. Ainsi le comité exécutif de la CRÉ est constitué des cinq officiers du CA et de deux administrateurs choisis parmi et par les membres du conseil d'administration. Les deux membres du comité exécutif sont élus pour un mandat de deux ans par le conseil d'administration et les représentants font face aux mêmes mesures de destitution qu'au CA. Informellement, les rôles de deuxième vice-président et de trésorier sont accordés aux représentants de la société civile.

Bien entendu, comme au CA, les délégués constituent une courroie de transmission entre le CE et le forum, qui représentent, non pas un secteur de développement comme l'économie, l'éducation, mais bien la société civile dans son ensemble. Pour les représentants de la société civile, être habilité à comprendre et à représenter vingt-quatre secteurs pour autant de chapeau c'est « *impossible surtout qu'y en a [des secteurs] que je vois pas c'est quoi le but* » (Entrevue 1). La représentation de la société civile au CE s'avère plus problématique qu'elle n'y paraît et questionne la légitimité des deux délégués de la société civile. Bien entendu, le CE ne prend pas de décisions comme telles et

ultimement c'est le CA qui a les pleins pouvoirs. Toutefois, cela serait nier la réalité des processus décisionnels de la CRÉ qui octroie tacitement le pouvoir décisionnel au CE. Ces éléments nous portent à croire que si la société civile n'a pas une forte influence dans la prise de décision au CE, son adhésion est tout de même désirée afin de crédibiliser davantage les processus et les décisions qui en résultent.

Si la société civile conserve cette importance, c'est parce qu'elle incarne la vision régionale tablant sur « *sa vision élargie du territoire* » (Entrevue 2). Les élus rencontrés reconnaissent d'emblée l'apport de la société civile, accordant que « *c'est extrêmement important d'avoir la présence de la société civile autour de la table pour être capable de bien identifier à l'ensemble des élus les besoins de la région* » (Entrevue 4). Ils affirment également que s'ils peuvent « *travailler le volet économique* » (Entrevue 4), la société civile doit impérativement être présente pour travailler le pendant « *sociocommunautaire* » (Entrevue 4), puisque ces deux éléments sont requis pour permettre le développement régional.

Les élus rencontrés affirment que l'acquisition d'une vision régionale est un apprentissage long et fastidieux, mais atteignable. D'ailleurs selon ces derniers, tous les élus à la CRÉ de la Mauricie ont réussi à mettre le chapeau régional. La tâche fut plus simple pour les préfets, étant donné qu'ils ont « *l'habitude de s'oublier un p'tit peu localement et de regarder le paysage territorial, le paysage de la MRC, et de là rendu à la CRÉ, on a aussi l'habitude d'aider les gens* » (Entrevue 4). Les élus doivent se résoudre à travailler avec les autres parce que « *Si notre région est forte, nos municipalités locales vont être fortes... [quand] les autres se développent on s'enrichit également [et donc en somme] le développement régional à des retombés territoriale, à des retombés locales* » (Entrevue 4).

Mis à part les élus, tous les acteurs de la CRÉ rencontrés s'accordent pour dire qu'il est difficile sinon impossible pour les élus de penser « régional » au profit d'une cohérence régionale alors qu'ils tirent leur légitimité localement. Pour la société civile rencontrée, il n'y a aucun doute, car « *élever [un élu] à une vision régionale, alors qu'il n'est pas redevable à cette population-là c'est une dichotomie [...] c'est croire aux rhinocéros volants de penser que d'un coup assis à la CRÉ ils pensent à l'ensemble, ils mettent de côté leurs p'tits pouvoirs* » (Entrevue 1). La société civile dit constater que les élus n'ont pas su s'adapter à la structure des CRÉ et que le développement régional, en Mauricie du moins, se heurte à la résistance aux changements de ces derniers. La société civile considère que la majorité des élus sont en fonction « *depuis 20-30 ans pis qu'y figent les affaires dans le temps [...] y sont toujours sur les breaks [et surtout] pas qualifiées pour faire la job local pis encore moins la job régionale* » (Entrevue 1). En somme, les aptitudes et désirs des élus à faire avancer le régional sont sérieusement remis en doute par la société civile.

Sans remettre en question l'habileté des élus dans la chose régionale, l'administration de la CRÉ corrobore d'une certaine façon le constat de la société civile. En effet, si les élus locaux comprennent la dynamique régionale, ils travaillent surtout au bénéfice de leur localité, où repose leur légitimité. Ainsi, afin que les élus développent une vision régionale « *il faut leur démontrer les possibles gains locaux qu'il pourrait y réaliser* » (Entrevue 2). Ces gains, peuvent être économique grâce au FDR, à l'accessibilité à des programmes ministériels particuliers, mais également politiques dans la mesure où la CRÉ permet d'avoir un accès privilégié aux ministères.

Dans le respect de leurs mandats les élus locaux pensent et penseront local. C'est pourquoi il est impératif d'avoir « *une société civile forte afin de*

calmer les mœurs » (Entrevue 3) et aider les élus à se centrer sur le régional. À ce niveau, la CRÉ a su contrer un manque de vision régionale et assujettir les décisions à un cadre régional strict. Pour réduire la rivalité entre élus et encourager la vision régionale, la CRÉ ne considère que les projets s'adressant minimalement à deux territoires de MRC, cette dernière accordant « *un impact significatif sur l'avancement régional et non sur l'avancement d'un territoire* » (Entrevue 2). Le FDR n'est « *pas un fonds de développement local, mais un fonds de développement régional, on le dit toujours et c'est très clair chez nous [...] peut-être que c'est pas aussi clair chez d'autres CRÉ* » (Entrevue 2).

Les démarches de soumission au FDR fonctionnent avec un calendrier ouvert. Ainsi les demandes peuvent être soumises à tout moment à la CRÉ, puis passent par un comité de recommandations à vocation économique. En appliquant les lignes directrices du plan quinquennal de développement, le comité s'assure ainsi de son respect.

Le comité se compose des membres de l'exécutif, mais s'y ajoutent également les directeurs généraux de CLD. Ainsi on pourrait ainsi dire que c'est le suprarégional qui tranche dans la présélection des projets. Toutefois, « Il faut que la région, les préoccupations régionales descendent au niveau local et il faut que le local pense régional aussi » (Entrevue 2). Pour eux « *C'est comme ça qu'on va faire avancer la région* » (Entrevue 2). Malgré tout ce n'est pas parce qu'un projet est jugé non recevable qu'il est aussitôt rejeté du revers de la main. Le comité propose « *des alternatives, d'autres endroits pour obtenir du financement, de l'aide* » (Entrevue 4).

La protection et la promotion du régional ne se font pas sans soulever son lot de contentieux. On nous a donné l'exemple d'une MRC qui demandait du financement pour un projet local de coop de proximité. Face à ce projet, la CRÉ

a su conserver la ligne régionale malgré les fortes pressions soutenant ce projet. En effet, la MRC en question a cherché à faire plier la CRÉ, entre autres par une tournée médiatique axée vers les citoyens et autres MRC. Un comité de révision qui fut alors créé, maintint la décision. La CRÉ a également reçu un appui du vérificateur général du Québec lors de son passage à la CRÉ en 2010. Les projets, « *il faut que ça touche deux MRC et si on donnait pour le projet même si on avait l'argent, qu'on lui donne ce qu'il voulait, on allait se retrouver avec 42 municipalités qui ont besoin de dépannage* » (Entrevue 2). « *On a un cadre de gestion, un cadre d'analyse, des critères, mais de temps en temps tu en as qui veulent en faufiler, mais ça, c'est tout le temps de même* » (Entrevue 4).

Selon la société civile aucun système n'est parfait de sorte que « *des frictions surviennent dans des décisions qui concernent des enjeux locaux pis certains [élus] disent : vous reconnaissez pas assez mon secteur, vous reconnaissez pas assez les problèmes de ma localité pis [...] il y a des décisions locales qui se prennent* » (Entrevue 1). Force est de reconnaître que malgré la rigueur de la CRÉ à l'égard de son FDR, l'analyse des projets et impacts sur les autres MRC est bien subjective. À cet égard, on nous a dit que les élus avaient le plan quinquennal de développement « *dans un tiroir de leur mémoire* » (Entrevue 5). Quoi qu'il en soit, il est impossible de certifier que les élus ont pleinement intériorisé le plan quinquennal de développement et qu'ils y prennent appui. Il est avant tout question de conserver sa crédibilité, mais également la cohésion parce que sinon « *la chicane pogne pis tout le monde est en maudit* » (Entrevue 2). Selon nous, la CRÉ de la Mauricie en s'accrochant à son rôle régional et en établissant son ascendant sur les structures locales et supra-régionales démontre sa capacité de médiation entre la vision du local et celle du régional.

Sa pertinence et sa crédibilité sont toutefois remises en doute, comme pour toutes les autres CRÉ d'ailleurs, par l'État québécois qui minimise ses obligations, surtout financières, à son égard. En 2011, le gouvernement du Québec exerce une ponction de 28 millions de dollars dans les Fonds de développement régional de toutes les régions du Québec. Cette coupe budgétaire fait beaucoup de mal à la CRÉ de la Mauricie en amenuisant l'engagement de tous les acteurs, puisqu'à quoi bon tout tenter pour travailler ensemble, si au bout du compte, il n'y a pas de motivation financière. Conséquemment pour la société civile peu importe finalement « *comment les décisions sont prises [...], c'est pas si important parce que de l'argent, ils n'en ont pas, ils jasant de peanuts, ils n'ont pas de vrai impact* » (Entrevue 1). Ce qui permet de capter et de conserver son engagement réside au forum de la société civile.

4.2.3 Concertation régionale

La concertation régionale en Mauricie est assurée par un forum de la société civile. Ce dernier prend appui sur une ancienne structure qui existait précédemment dans le CRD. En effet, à l'époque il y avait une grande assemblée administrative générale qui regroupait une « *forte présence de la société civile* » (Entrevue 3). Le Forum de la société civile existe en tant que tel depuis juin 2004, moment de l'entrée en vigueur des règlements généraux de la CRÉ. Mais dans les faits, il avait à ce moment-là un caractère quasi virtuel ne pouvant s'appuyer sur aucune règle de régie interne pour désigner ses membres. Il fallut deux ans d'échanges, de 2005 à 2007, entre la société civile, les élus et l'administration de la CRÉ, pour convenir des mécanismes de représentation de la collectivité. Tous les acteurs rencontrés sont d'accord pour dire que le processus n'a pas été facile et a fait face à une inertie d'élus et de représentant de la société civile qui n'« *étaient pas sûrs que ça valait la peine* » (Entrevue 1).

En effet, d'un côté les élus voulaient s'accorder un maximum de pouvoir et de l'autre la société civile avait crainte de se faire absorber et utiliser par une structure qui ne la reconnaissait pas. En regard de la composition du forum, il fût établi de « *prendre presque tous les représentants qui siégeaient à l'assemblée générale au CRD et de former un groupe, le forum de la société civile, qui va être un groupe consultatif* » (Entrevue 3). Toutefois, c'est à nuancer puisque les élus ont tout de même effectué quelques choix dans les voix de la société civile, de sorte que certains groupes non institutionnalisés n'ont pas suivi.

Tableau 9 : Composition du forum de la société civile

| Secteurs | Organismes |
|--|--|
| Santé et services sociaux | Agence de santé et services sociaux Mauricie et du Centre-du-Québec |
| Enfance – famille | Table régionale Enfance-famille |
| Développement social | Consortium en développement social |
| Développement communautaire | Inter-CDC |
| Syndicats | Regroupement des organismes syndicaux de la Mauricie |
| Culture et communications | Conseil de la Culture et des Communications de la Mauricie |
| Loisir et sport | Unité régionale de loisir et de sport de la Mauricie |
| Condition féminine | Table de concertation du mouvement des femmes de la Mauricie |
| Communautés culturelles et immigration | Table régionale de l'immigration |
| Jeunes | Forum jeunesse Mauricie |
| Aînés | Table de concertation régionale aînés et retraités de la Mauricie |
| Personnes handicapées | Regroupement d'organismes de personnes handicapées de la Mauricie |
| Agroalimentaire | Réseau de développement agroalimentaire de la Mauricie |
| Industrie manufacturière | Manufacturiers et exportateurs Mauricie et Centre-du-Québec |
| Commerce | Regroupement des Chambres de commerce de la Mauricie |
| Industrie touristique | Association touristique régionale de la Mauricie |
| Développement coopératif | Coopérative de développement régional Mauricie/Centre-du-Québec |
| Économie sociale | Conseil régional d'économie sociale |
| Éducation primaire-secondaire, formation professionnelle et formation générale des adultes | Table régionale de l'éducation de la Mauricie |
| Science, Recherche et développement, enseignement supérieur | Table régionale de l'éducation de la Mauricie |
| Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi | Conseil régional des partenaires du marché du travail de la Mauricie |
| Environnement et développement durable | Conseil régional de l'environnement de la Mauricie |
| Forêt | Commission des ressources naturelles et du territoire |
| Agriculture | Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Mauricie |

Tel que dit précédemment, le forum est divisé en vingt-quatre secteurs distincts de développement, où chaque composante est associée à un organisme particulier représentatif d'un secteur et s'engageant à le demeurer. Les vingt-quatre secteurs et les organismes sélectionnés respectent presque en totalité la composition du CA de l'ancien CRD: comme mentionné précédemment. « *C'est 24 secteurs qui ont à peu près aucun lien entre eux pis on a des intérêts différents à défendre [mais] tu regardes les 24 secteurs pis c'est vrai c'est le portrait complet de la Mauricie* » (Entrevue 1). Chaque organisme associé désigne, par résolution, un délégué et un substitut pour représenter son secteur au Forum. Cette désignation se fait en février et la durée des mandats renouvelable est de deux ans.

La CRÉ n'accueille pas en son cœur de groupes momentanés ou nouvellement créés. On préfère plutôt consolider les liens avec les groupes sélectionnés parmi les acteurs du CRD précédant et ouvrir avec eux un dialogue continu au risque de mettre de côté de nouveaux acteurs qui pourrait faire autant et sinon mieux. Selon le point de vue de l'administration de la CRÉ, le forum constitue un groupe fermé d'une représentativité inébranlable. Les acteurs qui le composent sont à la lumière de nos entrevues, presque immuables, puisqu'on ne cherche pas à établir des relations avec de nouveaux acteurs, mais au contraire pérenniser le dialogue actuel. Toutefois, si un nouveau secteur se développe ou alors qu'un organisme s'institue dans un secteur couvert par le forum, la CRÉ fait pression pour qu'il soit intégré dans un des vingt-quatre organismes déjà reconnus et institués. Si elle n'est pas tout à fait fermée à de nouveaux sièges, on a compris que la seule possibilité pour les regroupements parallèles est l'intégration. Prenons l'exemple de la jeune chambre de commerce de la Mauricie créé par un ensemble d'acteurs plus jeunes ayant des objectifs divergeant de l'Alliance des chambres de commerce de la Mauricie siégeant au forum. La CRÉ reconnaît d'une part la crédibilité de la jeune chambre et d'autre

part, elle contraint l'Alliance à l'intégrée dans sa structure. Difficile de savoir comment la jeune chambre réussit alors à faire valoir ses intérêts à la CRÉ par l'entremise du représentant de l'Alliance, mais force est de constater que la personne qui représente ce secteur est toujours la même et « *que rien ne semble avoir changé* » (Entrevue 3) depuis dans ses positions et demandes. Malgré tout, cela ne constitue pas une préoccupation pour la CRÉ puisque le dossier est clos et que sa représentativité reste incontestable.

La réalité des organismes présents au forum est très variable en regard de leurs natures. Ces disparités freinent les avancées hypothétiquement possibles au forum. Deux types d'acteurs que nous pouvons identifier comme institutionnels et OSBL instable, sur la base des témoignages que nous avons recueillis, sont particulièrement nuisibles pour le forum. Selon la société civile rencontrée, les premiers proviennent « *de gros organismes d'état qui sont pas en contact avec le terrain [et] viennent miner tout ça... la société civile. C'est pas des revendicateurs pis des gens qui veulent faire avancer au plus sacrant la Mauricie* » (Entrevue 1). Les seconds des OSBL instables, typiquement en détresses financières et peu institutionnalisées, se révèlent si éphémères qu'elles ne « *savent même pas si l'année prochaine, elles vont exister* » (Entrevue 1). Le représentant de la société civile rencontré témoigne d'un certain malaise à leurs égards se demandant « *Qu'est-ce que tu peux faire avec ça pour vrai? Ça sert à quoi? Parce que tu parles pas des mêmes affaires et avec la même profondeur* » (Entrevue 1).

Les assemblées du Forum sont convoquées par le directeur général de la CRÉ, et lors des rencontres, la présidence est assurée par la direction générale de la CRÉ. Chaque délégué ou substitut du Forum a un seul droit de vote. En cas d'égalité des voix, le président exerce son droit de vote. Le Forum peut, en référence à une résolution du CA, former les comités qu'il juge à propos,

déterminer la composition, le mandat, les modalités de fonctionnement de ces comités ainsi que la nomination et la durée du mandat de ses membres. La direction générale de la CRÉ est membre d'office de tous les comités formés par le Forum. Toutefois, la composition des comités est suggérée par le CA et/ou l'administration de la CRÉ.

Les vingt-quatre membres sont des organismes, mais aussi des tables de concertations. « *Avec le forum, on encourage la concertation intersectorielle et quand il y a un secteur qui boite un peu, à ce moment-là, il y a un agent de développement qui s'en occupe* » (Entrevue 3). En temps normal, les agents de développement se chargent « *de faire des suivis d'informations entre la table et le reste* » (Entrevue 3), mais ce n'est pas lui qui anime les tables, ces dernières restant indépendantes.

La CRÉ considère qu'elle a à portée de main, par le forum, les forces vives de la Mauricie, qu'elle peut assigner pour toutes consultations ou tous projets demandant un regard additionnel à celui des élus. Cela se démontre, entre autres par la mise en place des alliances de solidarité, résultantes du transfert de mandat du ministère de l'Emploi et de la Solidarité : « *On est allé chercher notre forum de la société civile pis on a ajouté 6 élus et ça, c'est notre plateforme consultative pour aller voir les besoins au niveau de la pauvreté sur le territoire [...] ça va nous servir d'instance consultative au lieu de créer quelque chose à côté* » (Entrevue 2). Tel que nous l'avons énoncé précédemment, la CRÉ ne « *fait pas et défait des groupes comme ça, on préfère la stabilité* » (Entrevue 3) et donc prend appuie sur les acteurs déjà actifs dans sa structure.

Le forum est donc le seul véritable espace et l'unique structure appartenant à la société civile. Ce dernier rend possibles l'ouverture du dialogue et le développement de projets communs entre divers acteurs de la société civile.

C'est important pour la société civile qu'elle tisse des liens en son sein, ce qui est d'autant plus important du fait qu'elle doit faire contrepoids aux élus qui profitent d'une bonne cohésion entre eux : « *Il faut se faire confiance [...] entre nous les membres du forum [...] il faut que l'on ait plus de liens entre nous* » (Entrevue 1).

D'une certaine façon, le forum est un outil de soutien à l'innovation régionale en tablant sur l'interrelation d'un bassin d'acteurs hétéroclites. La CRÉ promeut le développement d'une synergie entre les acteurs du forum puisque « *des alliances [créent] une meilleure connaissance des enjeux pour la région sans que les secteurs se ferment sur leurs secteurs [respectifs]* » (Entrevue 2). L'administratif perçoit les rencontres du forum comme étant fortement enrichissantes, dynamiques et productives. Toutefois, tous les acteurs rencontrés ont déclaré, dans une certaine mesure, que le rôle joué par l'administratif de la CRÉ y est très important et que le processus d'intégration de la société civile dans le Forum n'est pas complété.

Lors de nos rencontres, le forum n'avait pas d'autonomie sur son ordre du jour, puisque c'est l'administration de la CRÉ qui avait convenu de son programme pour deux ans; à savoir des présentations des vingt-quatre secteurs ainsi qu'une présentation de l'administration de la CRÉ sur un point qu'elle juge important comme faire le suivi sur le plan quinquennal de développement. Plus concrètement, lors de notre passage le forum était toujours en phase de mise en relation des vingt-quatre secteurs alors que les organismes présentaient « *qui ils sont, leurs programmes, ce qu'ils font pour que les autres voient comment, et quels intérêts ils ont à aller partager avec ce secteur-là. Comme le tourisme vient présenter ses choses bien ça peut présenter un intérêt pour les gens de la culture. Donc avec ça on a réussi à faire une entente sur le tourisme culturel* » (Entrevue 2).

Toutefois, afin d'attendre de tels résultats, il faut impérativement que les organismes se rencontrent à l'extérieur du forum pour faire avancer des projets. Aussi, il est faux de croire que les vingt-quatre secteurs désirent ardemment travailler ensemble tout en reconnaissant la pertinence de tout un chacun : « *Je pense que, pis encore maintenant, qu'il regroupe des choses qui se regroupent pas ensemble [...] Des regroupements qui peuvent être de prime abord non concluants* » (Entrevue 1). En effet, on doit reconnaître que des rencontres durant lesquelles trois organismes transmettent durant une heure leurs buts et missions respectives, c'est un peu mince pour mener des projets à terme et créer des alliances solides. « *La Mauricie a peut-être fait un pas, un plus grand pas que d'autres CRÉ du fait qu'il y a un forum de la société civile, mais réunir 24 personnes de 24 secteurs différents... Quand ça a lieu, on y parle de différentes choses, on s'informe l'un et l'autre de ce qu'on fait via des présentations qui sont faites et prédéterminées à l'avance. Ça demeure des présentations pis un ou deux personnes vont venir t'en parler après* » (Entrevue 1). En regard de nos entrevues, on peut se questionner sur la profondeur du dialogue entre les acteurs de la société civile. Bien entendu, des interactions sont possibles notamment sur le suivi du plan quinquennal, mais celui-ci, comme tout le reste d'ailleurs, est fortement déterminé et cadré par l'administration de la CRÉ. S'adjoit à cette limitation du rôle du forum comme vecteur de la société civile, la fréquence endémique des rencontres. Effectivement, si selon les règlements le Forum se réunit aussi souvent que les affaires l'exigent, en pratique, la réalité est tout autre. En effet, seulement trois rencontres annuelles ont lieu en moyenne et une seule rencontre a eu lieu en 2011 lors de notre passage.

Cela démontre que, pour l'instant du moins, le forum n'est pas habité et contrôlé par la société civile, ce qui conséquemment amène les membres du forum à « *travailler beaucoup de leurs côtés surtout qu'en plus ils ne se voient pas souvent* » (Entrevue 1). N'en reste pas moins que la CRÉ a su décloisonner à

l'échelle régionale les organisations de la société civile en Mauricie et constituer un terreau fertile à l'innovation sociale. En ce sens, il fut porté à notre oreille un projet novateur construit autour du dialogue entre les secteurs culturels, de l'immigration, de l'agroalimentaire, du développement de la main-d'œuvre et du tourisme afin d'améliorer l'offre agroalimentaire. Sans ces interconnexions permises par le forum, il aurait été impossible de réaliser ce projet.

Qui plus est, afin de favoriser une large diffusion de l'information et la création de partenariats, la direction de la CRÉ incite fortement les élus du CA, les directeurs généraux des CLD, SADC, de même que les représentants des chambres de commerce, à participer au forum. Les rencontres de la société civile devenant de plus en plus incontournables, les élus commencent à y venir puisqu'ils « *voient de plus en plus un intérêt à partager avec les instances qui sont plus éclatées du forum de la société civile* » (Entrevue 2). La direction de la CRÉ juge essentielle leur présence au point d'avoir annulé une rencontre du forum en 2009 pour cause d'élections municipales. Même résiduelle, la participation des élus évite au forum de se centrer uniquement sur lui-même, ce qui a malheureusement pour conséquence de fragiliser les liens entre les membres de la société civile et même jusqu'à un certain point, de limiter leurs créations puisqu'ils ne se retrouvent plus seuls entre eux. Ainsi, nous retenons que la fréquence, le contenu et les participants aux rencontres sont des points litigieux entre les divers intervenants rencontrés.

Force est de constater que la société civile expérimente tout de même une perte d'espace, mais cette dernière s'accompagne d'un regain d'influence auprès des élus. La société civile et plus précisément la quasi-totalité du CA du défunt CRD se trouve dans un cadre contraignant certes, mais tout de même au côté des élus, les invitant ainsi à s'exprimer sur la planification régionale et les objectifs de développements. D'une certaine manière, on fait « revivre » le CA du CRD,

mais avec une participation des élus, ce qui n'était pas le cas jadis. L'espace de dialogue dégagé par le forum de la société civile permet l'expression de l'intérêt collectif fondée sur l'engagement citoyen dans les associations. Si les élus se disent représentants des besoins et réalités individuels et que c'est avec cela en tête qu'ils prennent leurs décisions, la société civile, au contraire, incarne les besoins collectifs. Quoiqu'imparfait, le forum de la société civile a la possibilité de réconcilier l'intérêt individuel et l'intérêt collectif afin d'en dégager l'intérêt général. Si la tendance de participation des élus perdure et que le dialogue continue de s'ouvrir entre ces derniers et la société civile, la CRÉ de la Mauricie pourrait octroyer une place de choix à la société civile et effacer une certaine perméabilité entre cet espace de concertation et l'espace décisionnel tel qu'expérimenté actuellement.

Le forum constitue donc une structure à fort potentiel pour la société civile. Jusqu'à présent ce dernier n'a su être atteint, mais il faut laisser selon un des intervenants rencontrés, le temps aux gens de rentrer dans une nouvelle dynamique régionale. Nous avons senti lors de nos entretiens que la CRÉ et plus exactement l'administration de la CRÉ y travaillaient, et que le modèle de la Mauricie n'avait pas atteint sa pleine maturité. À terme, selon les visions exprimées par les divers intervenants rencontrés, nous pouvons penser qu'un glissement du pouvoir décisionnel vers le forum pourrait s'opérer. Ce pouvoir participe à la définition des grandes orientations permettant à la région de se recentrer sur le pourquoi et le comment du vivre ensemble. En poursuivant ce schème de pensée, le CE travaillerait aux affaires courantes et le CA au suivi du plan quinquennal de développement. À ce stade peut-être sera-t-il question de co-construction, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

4.2.4 Planification régionale

Le plan quinquennal de développement de la CRÉ de la Mauricie pour la période allant de 2005 à 2010 s'inscrivait en tout point dans la critique du vérificateur général, à savoir que son contenu s'étayait telle une liste d'épicerie, où les objectifs étaient si larges et évasifs qu'il ne pouvait constituer ni un référent dans les processus décisionnels, ni un outil de planification régional. Dès 2007, les élus considérant « *impossible de l'utiliser, de s'y référer et de l'améliorer* » (Entrevue 5) l'ont laissé mourir de sa belle mort. Comme nous l'a indiqué la société civile rencontrée, « *Plus souvent qu'autrement le plan quinquennal c'est des affaires qui s'envolent dans les nuages [parce que] le plan quinquennal ça dit rien alors ça plaît à tout le monde [et] les vraies choses ne se disent pas* » (Entrevue 1).

La totalité des acteurs rencontrés dans la CRÉ affirme que cette dernière a fait preuve d'une grande volonté dans l'élaboration de son plan quinquennal 2010-2015. La CRÉ y a vu, au-delà du simple mandat, une occasion de réunir les forces régionales autour d'objectifs clairs et définis. Cette ouverture aux dialogues entre élus et société civile révèle l'importance accordée à un climat de bonne entente, de respect mutuel et de cohésion. C'est en ce sens que la CRÉ affirme « qu'une planification stratégique tire toute sa pertinence dans son processus d'élaboration » (Conférence régionale des Élus de la Mauricie, 2010). Cette dernière se réalisa sur une période de huit mois, répartie en cinq temps : les travaux préparatoires, la définition des orientations régionales, le développement de stratégies régionales, l'adoption de priorités en matière d'actions régionales et le développement d'outil de suivi. « *Toutes les étapes ont été validées par des consultations du CA, du forum de la société civile [et] des consultations territoriales* » (Entrevue 5).

En amont de cette planification quinquennale, la CRÉ a structuré les processus en eux-mêmes. D'abord, un comité administratif composé de quelques membres du personnel de la CRÉ a été mis sur pied afin de réaliser le plan. Au départ, la CRÉ cherchait à réaliser son plan quinquennal de développement sans faire appel à de « *grosses firmes qui ne sont pas vraiment adaptées, connaissant pas les réalités que nous avons [...] il faut dire qu'on n'est pas une entreprise, on cherche pas la rentabilité, on cherche le développement régional et c'est tout* » (Entrevue 5). Face à l'ampleur du travail ainsi qu'au manque de compétence à l'interne, le comité administratif a été abrogé. Un nouveau comité de pilotage du plan quinquennal fût établi et la CRÉ lança un appel de service fin 2009. La firme Raymond Chabot Grant Thornton fut retenue pour la réalisation de ce plan quinquennal qui s'étendra de janvier 2010 à septembre 2010.

Le comité du plan quinquennal était composé d'élus, de membres du personnel de la CRÉ, de délégués du Forum de la société civile ainsi que des représentants de Développement Mauricie, du MAMROT, d'Emploi-Québec et du MDEIE. Si ces derniers avaient beaucoup plus une tâche d'appui, cela n'est pas le cas pour les premiers. Ainsi les élus, le personnel de la CRÉ de même que les représentants du Forum avaient beaucoup plus d'influence dans la détermination des orientations régionales. Par souci d'équité et de déclenchement d'un égal désir d'engagement, la CRÉ a accordé deux sièges, chacun aux élus et à la société civile. S'adjoignant également au comité de pilotage un agent de développement attitré spécifiquement à l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du plan quinquennal 2010-2015. Cette dernière personne prit le leadership du comité de pilotage et de la démarche en général principalement parce qu'elle réalisa le volet consultatif de la démarche.

Tableau 10 : Composition du comité de pilotage et de suivi

| | | |
|----------------------|--|------------------------------|
| CRÉ | Élus du conseil d'administration de la CRÉ | Préfet |
| | | Conseiller municipale |
| | Personnel de la CRÉ | Directeur général |
| | | Conseillère en développement |
| | | Développement communautaire |
| | Déléguées du Forum de la société civile | Développement social |
| | | Développement social |
| | Développement Mauricie | Président |
| MAMROT | Conseiller en développement | |
| Emploi-Québec | Directeur régionale | |
| MDEIE | Directeur régionale /Observateur au CA | |

Bien des critiques furent acheminées à la CRÉ, postulant qu'elle avait recouru à une firme externe alors qu'en bout de piste, elle réalisait tout elle-même en interne. Nous avons relevé une absence de consensus sur l'amplitude du mandat qui devait être attribué à la firme externe de sorte que bien des acteurs, tant du côté des élus que de la société civile, reprochaient à la CRÉ son intervention dans le processus de planification. Ainsi, si la CRÉ, comme bien d'autres, fit appel à l'expertise externe pour sa planification, elle ne s'est pas dépossédée pour autant de son autorité et pouvoir. En effet, le premier rôle de

Raymond Chabot Grant Thornton a plutôt été de concevoir la structure, les étapes et les échéanciers de la planification, et ce en répondant aux besoins et attentes exprimés par le comité de pilotage. Le second rôle, tout aussi important, était de garantir et de certifier le caractère apolitique de la démarche ainsi que sa crédibilité dans une optique de pérennisation : « *il a un prix à payer pour être respecté [...] malgré qu'il en serait ressorti sensiblement la même chose* » (Entrevue 5). L'administratif de la CRÉ prit donc la responsabilité de réaliser la planification, matérialisant alors sa détermination à l'égard du processus.

Il est apparu essentiel pour le comité du plan quinquennal de mettre en avant-plan, dès le début de la démarche, deux principes intégrateurs choisis pour leur caractère incontournable et multisectoriel, soit l'égalité entre les hommes et les femmes et le développement durable. S'y sont ajoutés les principes d'une déclaration citoyenne réalisée par le Forum citoyen de la Mauricie, résultante d'une consultation de près de 3 000 citoyens en octobre 2008 sous le thème : *La Mauricie que l'on veut se donner*.

Afin de définir certains principes directeurs, on entreprit pendant six mois une analyse de tous les documents de planification locale et régionale existant sur le territoire de la CRÉ (planifications stratégiques, schémas d'aménagement, politiques territoriales et plans d'action, études sectorielles thématiques, portraits sectoriels, politiques d'investissement et plans quinquennaux de développement régional antérieurs). Pour la CRÉ de la Mauricie, le plan quinquennal doit non seulement prendre directement le pouls des populations, mais également prendre appui sur les planifications stratégiques telles que les MRC puisqu'il se doit d'être « *l'écho des problématiques, des enjeux territoriaux et sectoriels* » (Entrevue 5). En somme, pour déterminer les grands enjeux que devait intégrer le plan quinquennal, il fallut isoler ceux qui étaient communs à tous les

territoires et les membres du comité ont pu y ajouter « *leurs grains de sel* » (Entrevue 1).

À la suite de cette première étape de préparation s'enclencha une consultation de deux mois dans chacun des territoires de la CRÉ. « *Il y avait une première rencontre juste des territoires donc par exemple pour Trois-Rivières on a demandé aux maires : regarde, voici les constats qu'on a, êtes-vous à l'aise? Avez-vous des actions à prendre en regard de ça? On l'a fait avec chacun des six territoires* » (Entrevue 2). Ainsi, les consultations sur le territoire ont été réalisées pour chacune des MRC, avec leur complicité. En effet, la CRÉ demandait la permission à ces dernières pour réaliser ses activités, leur soumettant pour approbation la liste des acteurs qu'elle souhaitait intégrer dans la démarche de concertation régionale. Dans ce contexte, les MRC conservaient un pouvoir, sans toutefois en faire usage, préférant s'en remettre totalement à la CRÉ. Les consultations publiques de près de quatre heures en moyenne étaient constituées de trois ateliers, soit la qualité de vie, l'économie, le développement durable qui ont été précédés d'une plénière.

Tous furent conviés aux rencontres : élus, société civile, citoyens, représentants du milieu des affaires et institutions étatiques. Si, selon nos entretiens, aucune population ne fut ciblée lors de ces consultations, il n'y a pas eu d'exigence quant à l'équilibre entre les diverses voix. Certains groupes ont forcément été avantagés au détriment de d'autres. À la lumière de nos rencontres, nous avons pu constater que l'on n'accordait effectivement pas la même valeur à tous les acteurs. Cela peut s'expliquer par le fait que la CRÉ, à cette étape du processus, cherchait surtout à faire la recension des défis importants des élus afin d'orienter la prochaine étape. Nous avons compris que sinon, il aurait été difficile, pour certains élus du moins, de défendre des priorités qui ne sont pas les leurs et dans une optique plus large, d'utiliser le plan quinquennal dans leurs prises de décisions au CA de la CRÉ.

Après les consultations sur les six territoires des MRC, la CRÉ « *est retournée au forum de la société civile pour connaître les éléments nouveaux qu'eux voulaient ajouter là-dedans. On est allé table par table* » (Entrevue 2). D'autres organismes ont été consultés, soit la CRRNT et la CAR. Les consultations avaient pour objectif de déterminer leurs priorités territoriales pour les cinq prochaines années et les actions qui en découleraient. Les participants devaient par la suite identifier les domaines d'actions sur lesquels ils ont une véritable emprise et finalement, cibler les atouts du territoire dans une perspective de développement régional. Ils ont également été questionnés sur leurs attentes quant au cadre de mise en œuvre du plan quinquennal. Cinq grandes orientations furent convenues lors de cette étape soit de diversifier l'économie, de renforcer les compétences, d'améliorer la qualité de vie, de mettre en valeur le territoire et d'améliorer les infrastructures de transport et de communications.

La troisième et la quatrième étape du plan quinquennal constituaient en un exercice consultatif. Avec l'intention de développer des stratégies régionales et de permettre l'adoption de priorités d'actions régionales, le comité de pilotage organisa des états généraux ouverts à « *tous les leaders de la Mauricie pis pas juste les élus* » (Entrevue 4). Lors de la première journée de réflexion, les quelque 150 participants ont pu échanger, en groupes multisectoriels de dix personnes, sur l'ensemble des thématiques et identifier des actions possibles qui découleraient des priorités territoriales préétablies. Dans ce processus, l'agent de développement responsable de la démarche a cherché à maximiser les échanges entre les différents intervenants en créant « *une mixité sectorielle, territoriale, homme/femme à toutes les tables* » (Entrevue 5). Tous les acteurs rencontrés ont affirmé que la CRÉ a formé des stratégies régionales lors de ces rencontres : « *c'est le milieu qui a dit que c'est important pis qu'il le voulait. C'est un plan développé par le milieu que nous on encadre* » (Entrevue 2). Les participants

étaient amenés à affiner et compléter les orientations, ainsi qu'à établir les moyens afin de les rendre opérationnelles, pour « avoir de l'emprise sur les projets » (Entrevue 5).

Tableau 11 : Acteurs de l'exercice consultatif

| Les organismes participants |
|---|
| Forum de la société civile |
| Tables régionales de concertation |
| Municipalités, MRC, agglomération et villes |
| Conseil d'administration de la CRÉ de la Mauricie |
| Conférence administrative régionale |
| Forum des ressources naturelles |
| Commission régionale des ressources naturelles et du territoire |
| Participants aux consultations territoriales |

La seconde journée, les participants ont pu prendre connaissance des cent-soixante-trois actions qui avaient été établies la veille. « On a fait sur deux jours des états généraux [...] Tout le monde était ensemble, pis là on a dit qu'il fallait prioriser les actions [...] il y avait tellement d'actions qu'on a dit que non, c'était pas possible de synthétiser tout ça comme ça, alors on a décidé d'envoyer un sondage où toutes les actions seraient lister. On a tout listé pis les gens avaient à noter lesquels sont les plus importantes pour eux. Nous, on a pris les plus importantes. C'est ça l'exercice qui a été fait » (Entrevue 2). L'objectif était de favoriser la cohérence des actions régionales, de tendre vers un ralliement de l'ensemble des partenaires et d'identifier quelques actions structurantes, concrètes et réalistes. Ces états généraux devaient permettre aux intervenants de s'entendre sur les priorités d'actions pour les cinq prochaines années et quantifier et objectiver toutes les priorités. La classification et la mise en priorités de ces actions furent établies par un sondage envoyé aux participants

après l'événement. Le comité n'avait pas envisagé de se retrouver avec cette somme d'actions possibles.

La CRÉ craignait de se retrouver avec une liste d'épicerie où « *les vœux pieux ça revole à la pelle, mais des objectifs concrets mesurables, atteignables... On est dans le flou artistique* » (Entrevue 1), avec « *un parquet de vœux pieux* » (Entrevue 2) pour son plan 2010-2015. Selon nos entretiens, ce qui fait la grande différence dans la qualité d'un plan quinquennal de développement est le suivi lors de sa mise en œuvre, entre autres parce que « *le suivi c'est toujours le parent pauvre de la planification stratégique* » (Entrevue 5). Le précédent plan quinquennal de la CRÉ n'avait pas été conçu dans cette optique, de sorte que le directeur général et le conseil d'administration n'assuraient aucun suivi surtout par manque d'outils. À ce propos, faut-il rappeler que leurs mandats respectifs inclus de faire respecter la planification quinquennale. La conviction de la CRÉ à l'égard de sa réalisation, mais également de son suivi fut déterminante.

Les élus et les délégués du Forum de la société civile sont toujours attachés au plan. Le comité de pilotage du plan quinquennal s'est pour sa part transformé en comité de suivi. En substance, il s'agit d'un simple changement de dénomination, donc artificielle, puisque la répartition des sièges y reste intacte. Toutefois, les participants, surtout ceux de la société civile, étaient réticents à poursuivre dans la nouvelle structure de suivi. À la lumière des informations recueillies, il semble plausible de croire qu'elle était inconfortable avec l'exigence d'imputabilité, mais plus précisément avec la mesure et l'évaluation des acteurs dans l'atteinte des objectifs de la planification. L'administratif de la CRÉ reste toutefois déterminé, voulant honorer les « *engagements clairs pris devant certains groupes de forces vives [...], là il faut livrer parce qu'il est question finalement de la crédibilité de l'organisation. On va pas faire comme*

l'autre plan pis demander des idées, aller chercher les gens, pour après les laisser tomber » (Entrevue 5).

Le comité de suivi se regroupe deux fois par année, tous les six mois, afin d'y produire un état des lieux au sujet de l'atteinte des objectifs du plan quinquennal. Il doit s'assurer avec la complicité de la CRÉ, de diffuser son compte-tenu aux organismes qu'il représente, mais également aux divers partenaires qui ont participé à la démarche. À l'interne, cela permet au CA et principalement aux « *élus de considérer le plan quinquennal [en reconnaissant] les objectifs et où ils en sont par rapport à ses derniers, qu'ils connaissent où ils doivent bouger les choses* » (Entrevue 4). À l'externe, cela permet un plus grand arrimage entre les diverses structures régionales, tout en octroyant à la CRÉ un rôle central et influent.

La direction affirme être réaliste quant à son impact, surtout à l'égard de la CAR dans la mesure où « *on change pas leurs plans, mais au moins [elle] est connectés avec le plan quinquennal* » (Entrevue 2). En ayant impliqué la CAR dès le début de la démarche, la CRÉ se permet de dire qu'ils ont fait le plan ensemble. La CRÉ engage ainsi d'une certaine façon la CAR. Le dialogue entretenu entre la CRÉ et la CAR, de même que l'ampleur de sa démarche de planification quinquennale débouche sur une plus grande reconnaissance de la CRÉ. Cela explique que, par exemple, la direction régionale du ministère des Transports a accordé un mandat à la CRÉ pour alimenter sa propre vision. Aussi la CRÉ en présentant la situation régionale et en exprimant ses dossiers et demandes, permet aux divers ministères d'agir conjointement sur le territoire. La CRÉ permet alors une synergie entre les silos ministériels. « *Si on peut mieux intégrer tous les programmes et mieux intégrer toutes les personnes à travailler ensemble, on va vraiment avoir un effet et avoir un impact à moyen terme. C'est*

ça notre grand défi » (Entrevue 2). On peut donner l'exemple du bois, où la CRÉ aurait réussi à faire travailler conjointement deux ministères.

Si l'élaboration du plan quinquennal a pris six mois, l'échelle temps pour sa mise en œuvre est fort contrastée. En effet, lors de nos entrevues la CRÉ était toujours à cette dernière étape. « *On a eu tout un processus de consultation, on a eu des états généraux puis on a fait des constats et établis des stratégies au niveau des cinq orientations. Là on est en train de finaliser un genre de grille où on va avoir des actions avec des indicateurs plus détaillés* » (Entrevue 2). De fait, « *faire la planification c'est une chose, mais la suivre c'est autre chose* » (Entrevue 5). La mise en œuvre du plan reposait, pour chaque orientation sur une somme d'actions à entreprendre et pour chacune d'entre elles, un ou des participants s'engageaient à leur réalisation. De plus, ces derniers devaient établir un échéancier et des cibles à atteindre.

Il est d'ailleurs difficile d'établir lesquelles sont à atteindre et c'est aussi difficile pour le milieu d'être directement imputable. En ce sens, « *les outils de suivi peuvent aller plus loin dans l'élaboration de cibles à atteindre et c'est là le défi [...] c'est amener la région à se définir des cibles par orientation et ça, c'est un peu plus difficile parce que ça mouille le monde* » (Entrevue 5). Cet aspect du plan quinquennal est fort impliquant et engageant. Entre souhaiter, par exemple, l'augmentation de la mobilité douce et en être directement imputable, il y a une marge. Bien que les acteurs présents lors des états généraux, aient affirmé « *que ce plan-là, il fallait pas qu'il reste sur les tablettes, tout le monde était prêt à avoir des redditions de compte et tout ça* » (Entrevue 5), force est d'avouer que l'imputabilité sous-jacente était manifestement trop importante. La perte de pouvoir au profit d'une CRÉ, s'adjudant le rôle de chef d'orchestre du développement de la Mauricie, exécutant alors l'évaluation et le suivi de toutes les parties dans la réalisation du plan quinquennal, aboutit à un point de rupture.

La CRÉ de la Mauricie aurait-elle forcé la main au milieu? Quoi qu'il en soit, il y a eu désengagement de la communauté et c'est ce qui explique selon nous que le dernier pan du plan quinquennal traitant des cibles et des échéanciers était toujours en cours un an après la mise en branle du plan quinquennal.

S'il est permis de « *donner un souffle aux territoires et les aider pis les soutenir et non pas pour leurs dire quoi faire et comment on voit ça nous autres le développement* » (Entrevue 5) cela passe en Mauricie par un ensemble de processus rigoureux, car il en va de la crédibilité de l'organisation régionale. Bien qu'il reste des ponts à construire entre la société civile et les élus, notamment entre les lieux de gouvernance et de concertation, nous avons perçu que la CRÉ a pris sa place, son pouvoir régional et s'acquitte de ses mandats.

À travers sa planification quinquennale avec laquelle « *on ne peut pas broder autour* » (Entrevue 4), son forum offrant un espace décloisonné à la société civile et son comité d'analyse de projet à peu près apolitique se rejoignent sur le fait que l'administratif de la CRÉ se confère le rôle central dans l'espace régional. Les acteurs qui la composent ne peuvent dès lors la façonner pareillement à d'autres CRÉ, et ce même si pour certains cette structure régionale leurs reviendrait de droit. Certaines frustrations à cet égard furent énoncées lors de nos entrevues, mais somme toute, la régulation que procure une administration forte limite la domination d'un groupe sur un autre, tout en restant dans le cadre permis par la Loi 34. Dans cette dynamique, vraisemblablement tout le monde y gagne et plus particulièrement la région.

CHAPITRE 5

ANALYSE GÉNÉRALE

En guise d'entrée en matière, précisons que la Loi 34 permet aux CRÉ l'expression de leurs couleurs régionales. Elle offre aux collectivités régionales l'opportunité de définir l'organisation de son palier régional. Ce dernier doit toutefois respecter quelques grands paramètres tels que le ratio de composition (élus/membres additionnels) au CA. Il revient ainsi aux CRÉ de déterminer la provenance des membres additionnels voulus à son conseil d'administration (CA) et la présence d'un conseil exécutif. Les CRÉ ont également la possibilité de définir leur processus de prise de décision et de déterminer leur structure de concertation régionale.

La mise en place des CRÉ promettait des pouvoirs politiques et économiques considérables pour les élus locaux. Ceux-ci se sont donc retrouvés dans un contexte de rivalité avec la société civile qui elle, n'entendait pas nécessairement céder sa place. Il y a donc eu une période mouvementée où les pouvoirs de chacun se sont entrechoqués pour ensuite se redistribuer afin d'atteindre un nouvel équilibre. Comme on l'a dit précédemment, ce jeu de redistribution a été grandement influencé par la vitalité de la société civile en place et de la volonté de partage des élus pour chacune des régions. C'est dans cette conjoncture que furent remodelés les rapports démocratiques et les processus de gouvernance que nous avons observés.

5.1 Analyse de deux CRÉ

En ce qui concerne les CRÉ étudiées, c'est-à-dire les CRÉ des Laurentides et de la Mauricie, rappelons qu'elles se caractérisent par des modes de fonctionnement diamétralement opposés. Le tableau suivant permet d'ailleurs de

bien saisir la nature et l'ampleur de ces différences. L'analyse qui suit, concernant les instances, la concertation et la planification régionale, ne reprendra pas en détail chacun des indicateurs figurant au tableau. Ces indicateurs se sont toutefois avérés fort utiles à notre compréhension générale et c'est pourquoi nous avons jugé pertinent de les illustrer de façon concise.

Tableau 12 : Analyse comparative des CRÉ de la Mauricie et des Laurentides

| Concepts | Dimensions | Indicateurs | CRÉ de la Mauricie | CRÉ des Laurentides |
|-------------|--------------------------------------|--|---|---|
| Gouvernance | Partage du pouvoir | Groupes de participants représentés (élus, institutionnel, citoyens, société civile) et leurs nombres respectifs | <ul style="list-style-type: none"> Le nombre maximal possible, selon la Loi, de membres additionnels, soit 32%. De ce nombre, 50% sont des membres institutionnels et 50% sont des membres de la société civile. Une proportion égale d'élus et de membres de la société civile, tant au CE qu'au CA. Présence de membres additionnels observateurs issus de la société civile tant au CA qu'au CE. | <ul style="list-style-type: none"> Se situe au-dessous du nombre maximal possible selon la Loi puisqu'elle n'a que 24% de membres additionnels. De ce nombre, 50% sont des membres du milieu des affaires, 25% sont des membres institutionnels et 25% sont des membres de la société civile. La proportion de membres de la société civile est moindre au CE qu'au CA avec seulement 20%. Une surreprésentation des préfets de MRC au CE. Aucun membre additionnel observateur issu de la société civile tant au CA qu'au CE. |
| | | Type de représentation | Sectorielle | Sectorielle |
| | | Type de mécanisme de concertation | Forum général de la société civile | Commission sectorielle |
| | | Espace interne ou externe | Interne | Externe |
| | Partage de la légitimité | Fonctionnement des rencontres (CA et CE) | Les rencontres constituent un espace de travail et de dialogue au cours duquel les décisions sont prises. | Les rencontres finalisent le processus décisionnel en officialisant les décisions prises en amont lors de rencontres plus ou moins formelles entre les élus. |
| | | Présence d'un CE en complément d'un CA | Oui | Oui |
| Démocratie | Qualité de l'expression démocratique | Fréquence des rencontres | CA : 5 CE : 10 Espace de concertation : 3 | CA : 4 CE : 10 Espace de concertation : variable selon l'organisme |

Tableau 12 : Analyse comparative des CRÉ de la Mauricie et des Laurentides

(suite)

| Concepts | Dimensions | Indicateurs | CRÉ de la Mauricie | CRÉ des Laurentides |
|------------|--------------------------------------|---|--|---|
| Démocratie | Qualité de l'expression démocratique | Mobilisation de la société civile | Une forte mobilisation de la société civile, notamment par l'intégration de membres additionnels observateurs aux instances de gouvernance. | Une mobilisation qui provient presque exclusivement du milieu des affaires. |
| | | Portée des mécanismes de concertation | <ul style="list-style-type: none"> Les délégués du forum au CA et CE constituent un courroie de transmission entre ces derniers et le forum, mais représente non plus un seul secteur développement comme l'économie, l'éducation, mais bien la société civile dans son ensemble. | <ul style="list-style-type: none"> Les représentants des commissions présente des projets qui s'inscrivent dans leurs parts respectives de FDR Les membres additionnels siégeant au CA et CE représente les intérêts de leurs organisations |
| | | Portée de la planification | <ul style="list-style-type: none"> Inclus des cibles définies auquel les membres du CA et CE sont imputables Impérative dans la prise de décision | <ul style="list-style-type: none"> Utilisé pour expliquer le non-financement de projets |
| | | Type d'intérêts valorisés | Général | Individuel |
| | Formalité des processus | Processus de sélection | <ul style="list-style-type: none"> Les membres additionnels au CA et CE sont choisis par des collègues électoraux issus du forum de la société civile Les organismes siégeant dans les processus de concertation siégeant précédemment au CA du CRD | <ul style="list-style-type: none"> Les membres additionnels au CA et CE sont choisis par les MRC et réparties équitablement entre ces dernières Les organismes siégeant dans les processus de concertation sont reconnus comme les plus pertinents pour leur domaine respectif par le CA. |
| | | Durée des mandats | CA : 2 ans CE : 2 ans Espace de concertation : indéterminé | CA : indéterminé CE : indéterminé Espace de concertation : indéterminé |
| | | Transparence dans la mise en œuvre des règles et mécanismes | Oui | Non |
| | | Adoption négociée des règles et mécanismes | Oui | Non |
| | | Présence d'outils et procédures d'aide à la prise de décision | Plan quinquennal par le comité de recommandations à vocation économique | Aucun, puisque c'est la libre concurrence entre les villes et MRC |

5.1.1 Mécanismes de gouvernance

L'analyse de nos études de cas permet de constater que les deux cas étudiés sont très typés et opposés. Si hâtivement on pourrait conclure que la société civile n'a pas de pouvoir, en regardant de plus près, on peut cependant dire que la réalité n'est pas aussi tranchée. Dans le cas de la CRÉ de la Mauricie, les élus ont reconnu la nécessité de la société civile, ce qui est un constat majeur. Cette reconnaissance de la société civile, et toute la légitimité qu'elle implique tant au niveau du rôle que de l'apport au développement régional, transcende la question du pouvoir effectif. Il faut rappeler que la Loi 34 n'a pas donné le pouvoir unique aux élus, mais a suscité une vive confrontation entre ces derniers et la société civile. À partir de ce point, les rapports de forces entre les deux groupes se sont tempérés et ajustés dans la CRÉ de la Mauricie. Afin de régulariser les relations, les diverses parties reconnaissent le rôle important de l'administration de la CRÉ comme arbitre. La situation de la CRÉ des Laurentides diffère et témoigne de la cristallisation des rivalités et de l'autorité des élus. En résultent des mécanismes de gouvernance autocratiques dans lesquels la société civile agit dans le respect du cadre déterminé par les élus.

Cette reconnaissance de l'apport de la société civile constitue selon nous le point 0, l'axe fondateur sur lequel l'intérêt général peut émerger. De cette légitimité reconnue à la CRÉ de la Mauricie surgit une formalisation des processus décisionnels, de même que ceux de sélection et d'élection des membres additionnels. L'ouverture à la société civile se constate tant du point de vue démocratique que du point de vue de la gouvernance. Il y a eu une ouverture à la société civile dans le cas de la Mauricie, que l'on ne constate pas dans le cas des Laurentides. Dans les processus de gouvernance, il y a plus de place accordée à la société civile pour que la CRÉ des Laurentides, entre autres grâce à la nomination de membres observateurs de la société civile qui, bien que non-

votants, permettent une plus grande représentation de la société civile et une plus grande influence de cette dernière dans les processus de gouvernance, ne serait-ce que l'ouverture à un débat fertile. En fait, la CRÉ de la Mauricie a fait sauter le rapport de force du tiers de membres additionnel et du deux-tiers d'élus afin de permettre un meilleur dialogue. Il y a donc dans cette CRÉ un nouvel espace d'expression démocratique. Cela permet plus d'échanges et de dialogue, et constitue donc un plus fort potentiel démocratique. Aussi on répartit plus équitablement les pouvoirs entre élus et société civile, ce qui vient atténuer le manque d'influence de la société civile dicté par la Loi 34.

Dans la CRÉ des Laurentides, la situation est diamétralement opposée. On s'en est tenu strictement à ce que permettait la loi et même que si cette dernière avait été plus incisive, cela aurait encore mieux répondu aux attentes des élus locaux si l'on se réfère à nos entretiens. La société civile n'a qu'une place minimale sans véritable ascendant sur la CRÉ, du moins dans les mécanismes de gouvernance.

5.1.2 Espaces démocratique de concertation régionale

Alors qu'il y a concentration du pouvoir dans les espaces de gouvernance, il est pertinent de se questionner sur le véritable apport des structures de concertation. Celles-ci permettent la discussion, le dialogue entre une grande variété d'acteurs dans le meilleur des cas, mais pourquoi faire au juste? À la CRÉ de la Mauricie, il y a vraiment eu des initiatives afin de constituer un système de concertation complexe, formel et cohérent permettant à la société civile de reconnaître ce qui en résulte dans les décisions prises par le CA. Les structures de concertation permettent alors, quand elles sont bien conçues, l'innovation sociale, offrant ainsi une plus grande capacité de développement régional.

La résultante de la concertation régionale est aux antipodes pour la CRÉ des Laurentides. Toutefois, au-delà de l'attribution de secteur du développement à certains groupes ou organismes, il faut reconnaître que ces derniers profitent d'une autonomie pour déterminer des projets qui s'inscrivent dans leurs parts respectives de FDR. Bien qu'elles doivent impérativement s'en remettre à l'approbation du CA, il n'en reste pas moins qu'elles obtiennent ainsi une influence, se traduisant par la concrétisation de leurs projets respectifs tant qu'ils cadrent avec les intérêts des autres. Toutefois, on ne peut nier que la société civile, les représentants institutionnels, les représentants du monde des affaires se retrouvent, tout comme les préfets et maires, dans une structure confuse où s'affrontent et s'opposent leurs intérêts particuliers. Alors que la CRÉ des Laurentides répond aux logiques locales, à la CRÉ de la Mauricie on cherche à "faire ensemble" dans un forum régional de la société civile. En contrepartie, en voulant regrouper les forces vives de son ancien CRD, la CRÉ de la Mauricie a constitué un espace permanent, mais en contrepartie immuable aux nouveaux acteurs. Cela a pour effet de restreindre les possibilités d'innovation, ce qui est pourtant la raison d'être du forum de la société civile.

Dans les mécanismes de concertation des deux CRÉ nous relevons un nombre très élevé de représentants institutionnels, limitant grandement la représentation de groupe de la société civile et l'influence qui pourrait potentiellement en découler. Étant donné le manque de place, il est évident que certaines rivalités apparaissent entre des groupes antagonistes.

5.1.3 Espaces démocratique de planification régionale

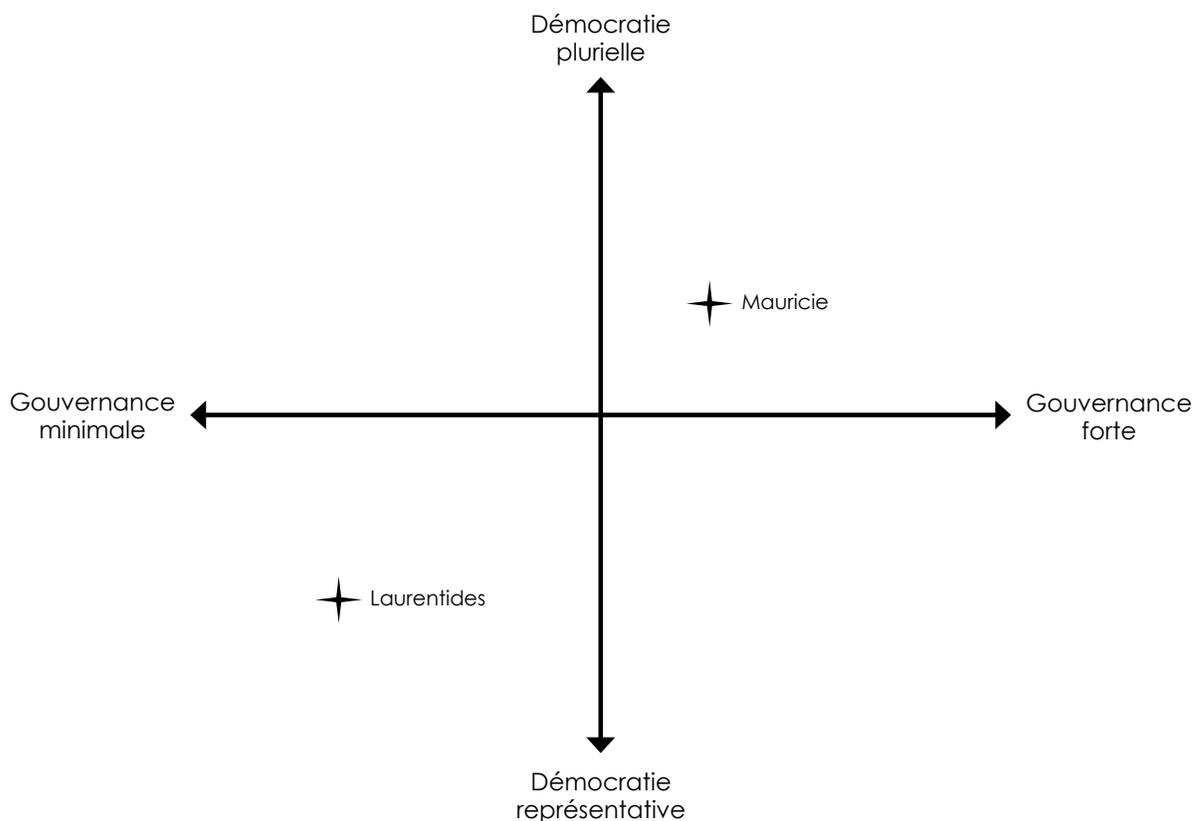
Nous avons pu observer deux CRÉ qui ont une vision opposée de la planification quinquennale. La CRÉ des Laurentides s'en passerait bien alors

que la CRÉ de la Mauricie y déploie une énergie sans commune mesure. Il est difficile et même impossible de véritablement détecter et qualifier l'influence de la planification quinquennale, mais notons qu'elle s'articule autour des notions d'imputabilité et de crédibilité.

Pour la CRÉ des Laurentides, il faut avouer que le processus de planification est vaporeux, ce qui décrédibilise la CRÉ. La planification ne détermine aucun objectif clair et précis, ni même de mesures visant à accroître l'imputabilité. Dans un autre paradigme, la CRÉ de la Mauricie a réalisé un processus interne de planification qui a identifié les objectifs et besoins de tous. On regroupe tous les niveaux : local, supra local et régional (CAR). Ainsi il y a eu plus d'intégration et donc de crédibilité. L'ouverture du processus capte l'intérêt des divers acteurs. Il est donc possible de faire une planification au sens que l'entend le vérificateur général, avec des objectifs clairs et à la limite quantifiée. Toutefois, même si la CRÉ a cherché à accroître le niveau de l'imputabilité, la CRÉ n'a aucun pouvoir de contrainte. De mettre l'épaule à la roue par simple bonne volonté, c'est difficile selon les acteurs rencontrés. Il y a un décalage entre ce que la CRÉ de la Mauricie veut faire et ce qu'elle peut faire en réalité. Si personne ne veut être imputable, il est difficile de mettre les acteurs en mode résolution de problèmes. La planification régionale devient, malgré toute bonne intention, un exemple de régionalisation virtuelle. À l'évidence même si la CRÉ désire mener le processus de planification quinquennal le plus adéquatement possible, cela implique tant en matière de ressources financières et humaines que cela frise l'impossible. Cela explique peut-être pourquoi la CRÉ des Laurentides rejette la démarche du revers de la main en remâchant tous les 5 ans un même plan, étant donné que le dernier exercice de dialogue avec la communauté et la société civile remonte à 1992, époque à laquelle le plan stratégique de développement a été rédigé par le CRD. C'est sur la base de ce plan, datant de plus de 20 ans, que la CRÉ articule ses plans quinquennaux.

Sur la base des éléments de l'analyse générale, nous avons imagé la situation des deux CRÉ étudiées sur nos continuums.

Figure 4 : Situation des CRÉ selon la démocratie et la gouvernance



5.2 État sensible de la société civile dans les CRÉ

5.2.1 Entre rupture et continuité

En regard de la grande variabilité dans les instances, la concertation régionale et la planification régionale dont nous avons fait état précédemment, il nous apparaît évident que les CRÉ analysées se trouvent en opposition, campées

dans deux paradigmes. Afin de représenter cela, nous avons positionné les CRÉ étudiées dans un schéma d'ouverture à la société civile illustrant l'intensité des formes de démocratie et de gouvernance régionale. L'imbrication de ces deux variables permet d'illustrer l'influence de la société civile dans les CRÉ.

Comme nous l'avons démontré précédemment, les processus de gouvernance sont, somme toute, assez semblables d'une CRÉ à l'autre. De manière générale, tout le monde accorde au CA le maximum de sièges additionnels permis par la loi et, au bout du compte, la présence ou l'absence de comités exécutifs n'ont qu'un impact minime sur l'influence de la société civile. En fait, force est de constater que ce n'est pas au sein des processus de gouvernance que la société civile pouvait exercer son influence ; elle se rencontrait plutôt dans les espaces de concertation (commissions sectorielles, groupes-conseils, assises annuelles, forum) et dans l'influence de ces derniers lors de la prise de décision au CA. Les CRÉ étudiées se démarquent et s'opposent sur cette question de l'influence.

La première, la CRÉ de la Mauricie a su adapter son organisation au nouveau contexte législatif sans rompre pour autant avec les façons de faire de son ancien CRD. En cela, elle s'inscrit dans la continuité puisqu'elle a su conserver une gouvernance plus ouverte tout en se rapprochant de l'exercice d'une démocratie plurielle. En effet, cette CRÉ, qui se démarque par sa grande créativité organisationnelle a su regrouper les personnes qui siégeaient auparavant au CA du CRD dans un forum de la société civile. Ce dernier permet d'influencer les décisions prises au CA. Il lui est ainsi possible d'approuver la direction adoptée par le CA ou de lui intimer un changement de cap au besoin. La CRÉ de la Mauricie a également su faire preuve d'audace en matière de gouvernance en accordant un poids additionnel à la société civile comme nous l'avons démontré dans notre analyse, tout en respectant les prescriptions

inscrites dans la loi. Elle ne s'est donc pas cristallisée, mais plutôt transformée et ouverte à la création d'un nouveau leadership progressiste (Chiasson, Gauthier et Andrew, 2011) « davantage favorable à une participation civile active et à une implication [...] dans des dossiers sociaux importants (Chiasson et al., 2011).

La seconde, la CRÉ des Laurentides a, quant à elle, profité de la Loi 34 pour reconstruire complètement son organisation, non sans difficulté, ce qui la positionne en rupture avec le précédent modèle. Ces difficultés auxquelles nous faisons référence témoignent des vives tensions entre les élus et la société civile et même entre élus ruraux et urbains, avant et pendant sa mise en place. Si la société civile a perdu son emprise historique dans l'ensemble des CRÉ, le changement fut particulièrement brusque et violent à la CRÉ des Laurentides. En résulte, pour la société civile, un pouvoir d'influence résiduelle et négligeable dans les processus de gouvernance. La CRÉ des Laurentides se trouvant à limiter le dialogue avec la société civile pourrait bien, par manque de vigilance, finir par l'instrumentaliser.

La CRÉ des Laurentides, en ayant opté pour une approche plus gestionnaire et en orientant ses pratiques vers des objectifs d'efficacité et d'efficience prend appui sur la gouvernance municipale et le modèle de l'entreprise privée. Effectivement, cette vision du rôle que doit jouer l'instance régionale est comparable avec le modèle de démocratie classique et minimale que dépeint par Chiasson, Gauthier et Andrew (2011). En effet, la CRÉ des Laurentides se trouve à agir bien plus souvent en soutien aux municipalités dans la distribution des services et le développement d'infrastructures qu'à la création et la promotion d'une vision régionale particulière. En somme, cette CRÉ au contraire de celle de la Mauricie, assume un rôle de facilitateur économique et municipal sans assumer de leadership régional.

5.2.2 La municipalisation du régional

Avec un certain recul, nous pouvons affirmer que depuis la mise en place des CRÉ, il y a près de 10 ans, une sensible évolution se constate dans les processus de gouvernance ainsi que dans les outils de concertation régionale. Si la confrontation entre société civile et élus semble avoir atteint son paroxysme en 2003 et coloré la structuration des CRÉ, nous pouvons prétendre que la situation a évolué. Avec le temps, l'opposition historique élus versus société civile a diminué au profit de la compréhension du rôle de chacun. Cela ne peut être qu'être profitable à l'intérêt général.

Toutefois au-delà des intentions et volontés, les processus de planification sont loin d'en faire état. Ces derniers, fruits d'une mobilisation et du ralliement des élus et de la société civile, devraient être la pierre d'assise des mécanismes décisionnels. Or, force est de constater qu'on est bien loin de la coupe aux lèvres. Malgré les efforts déployés pour mettre en place des mécanismes intéressants accordant une position influente à la société civile, nous arrivons aux mêmes conclusions que le Commissaire au développement durable à savoir que : « le contenu des plans quinquennaux de développement des CRÉ vérifiées est tellement large qu'ils ne constituent pas un véritable outil de planification pour la région. Il est difficile de s'y référer pour guider précisément le choix des projets. » (Commissaire au développement durable Cinq-Mars, 2011, p. 87).

Bien que la loi ne contraigne aucunement les CRÉ à se conformer aux plans quinquennaux qu'elle produit, les processus décisionnels devraient s'y rallier. Pourtant, dans les deux CRÉ étudiées, les acteurs rencontrés ont dans l'ensemble affirmé que la planification influait très peu dans la prise de décision. D'ailleurs, une personne interviewée a bien rendu compte de cette situation en mentionnant que « les élus ont, dans le meilleur des mondes, la planification

dans un tiroir de leur mémoire ». Néanmoins, il nous est difficile de prétendre que les élus ont tous intériorisé les objectifs et les stratégies de leur planification respective, de même que dans son application, puisqu'aucun processus de reddition de compte ne permet de le faire avec précision.

Cela révèle selon nous, la volonté des élus de protéger leur pouvoir et leur liberté d'action en rejetant l'édification d'un cadre formel et contraignant, qui pourrait diluer leur mainmise sur le développement de leur région. Cela explique que dans les CRÉ où les élus sont les plus influents, nous y retrouvons des plans quinquennaux imprécis offrant du coup une plus grande flexibilité. En définitive, les régions ont la marge de manœuvre et les outils nécessaires pour se développer, mais cela se fait en fonction des intérêts des élus et les intérêts de ses derniers ne sont pas régionaux, mais locaux.

Il faut rappeler que la mise en place de la Loi 34 a eu pour effet de positionner les élus locaux au cœur de la gouvernance régionale. Ces derniers se trouvent ainsi à ajouter un « chapeau régional sur leurs casquettes locales ». Élus localement, ils sont dans l'obligation d'assimiler des réalités régionales souvent très complexes pour ensuite y intervenir. Les fonctions locales et régionales cumulées se révèlent tôt ou tard en opposition, et les élus se trouvent alors en position délicate en ayant à choisir entre les intérêts régionaux et ceux de leurs localités desquelles ils tirent leur légitimité. Selon la grande majorité des élus rencontrés, le choix va de soi et il s'effectue en conformité avec leur imputabilité locale. Comme l'a bien illustré un représentant de la société civile rencontré, « les CRÉ revêtent un caractère nettement plus municipal que les anciens CRD [puisqu'elles appartiennent] carrément au monde municipal, c'est un prolongement ».

Dans ce mémoire, nous avons cherché à mettre en lumière le pouvoir d'influence de la société civile émanant des mécanismes de consultation et des instances de gouvernance. Nous avons formulé les hypothèses à cet égard. La première qui voulait que l'espace de gouvernance dans les CRÉ tel qu'établi par la loi et par les CRÉ elles-mêmes, fasse en sorte que la société civile n'a que peu ou pas d'influence dans le développement régional. La seconde que la société civile a été évacuée du palier de gouvernance régional.

Notre analyse donne raison en partie à nos hypothèses puisqu'elle démontre une dilution des intérêts régionaux au profit du local, un phénomène qui représente selon nous une municipalisation des CRÉ. Ainsi la société civile, sans en être totalement évacuée, n'obtient qu'une influence fragmentaire dans une structure où priment largement les intérêts locaux des élus. En ce sens, nous nous approchons beaucoup plus d'un système de consultation que d'un système de concertation. Ajoutons à ce constat que la force accordée par la Loi 34 à la démocratie représentative mine l'expression des démocraties sociale, directe et délibérative qui sont pourtant garantes de l'intérêt général. En l'absence d'une gouvernance ouverte et d'une démocratie forte et plurielle, les programmes politiques locaux volent alors bien souvent la vedette.

CONCLUSION

Dans ce mémoire nous avons voulu dépeindre la nouvelle action gouvernementale dictée dans les régions, par le gouvernement libéral du Québec en 2003. Les CRÉ s'inscrivent, dans une réingénierie de l'État où le pouvoir décisionnel régional est confié aux élus locaux alors que la structure précédente, les CRD, y privilégiait la société civile. Notre mémoire fait suite à une analyse documentaire qui a permis de mettre en lumière les instances de gouvernance des CRÉ. Entre autres, nous y avons démontré que bien souvent les sièges supplémentaires pour les conseils d'administration sont confiés à des représentants municipaux et à des représentants issus d'organismes institutionnels ou du milieu des affaires. Dans la même veine, nous avons fait état de la mise en place de conseil exécutif qui diminue encore plus la représentation de la société civile.

Au-delà de la gouvernance, nous avons voulu démontrer dans ce mémoire toute la richesse des possibilités permises par la Loi 34 dans les processus de concertation et de gouvernance. En tablant sur une précédente étude, qui nous a permis d'analyser les CRÉ de cinq régions (Mauricie, Outaouais, Laurentides, Chaudière-Appalaches et Abitibi-Témiscamingue), nous avons réalisé une analyse approfondie des cas de la Mauricie et des Laurentides, qui nous semblaient les plus hétérogènes quant à la participation de la société civile dans les CRÉ, mais également les plus homogènes en ce qui a trait à leur situation géographique, sociale et économique. L'analyse de ces deux cas, aux logiques opposées, nous a permis de l'illustrer les deux avenues pour les CRÉ; soit la continuité et la rupture.

Nous pouvons affirmer que le pouvoir accordé à la société civile est somme toute minimal même si la situation diffère dans les deux CRÉ analysées.

La loi a eu pour effet de donner une grande marge de manœuvre aux CRÉ et les cas analysés en font état. La CRÉ des Laurentides a été façonnée sur la base d'un modèle rigide qui ne laisse pas de place décisionnelle à la société civile dans les structures décisionnelles et de concertation. Pour la CRÉ de la Mauricie, il y a toutefois une sensibilité, une ouverture à la société civile.

L'espace de planification (participatif) aura été le seul lieu d'influence pour la société civile et la population en général dans le modèle des CRÉ. Un large éventail de processus consultatif et de concertation ont été développés afin de coordonner un exercice de planification stratégique dicté par la loi qui régit les CRÉ. Or, même si ces processus ont évolué au cours des années, il n'en demeure pas moins qu'ils ont été faillibles, ce qui se vérifie en mettant en relation les orientations des planifications stratégiques régionales avec les décisions prises par les CRÉ. Pour nous, les CRÉ auraient pu gagner en légitimité en démontrant leur ouverture en créant de larges espaces ouverts de débats et de délibération avec la société civile, tout en donnant à la population l'opportunité de s'approprier ces mécanismes de concertation.

En ce sens, il aurait fallu inscrire l'espace délibératif dans la durée (permanence) au-delà de la planification régionale quinquennale, en mobilisant en permanence les acteurs du milieu autour des enjeux de développement régional. Il aurait fallu permettre à ces derniers de suivre et modifier les stratégies et actions afin d'être en adéquation avec les problématiques régionales, ainsi que les politiques et les programmes gouvernementaux. Maintenir un espace délibératif sur le long terme nécessite un appui et une implication constante d'élus ainsi qu'un soutien assidu des CRÉ qu'il soit logistique par l'implication d'agents de développement et/ou financier.

Si l'influence de la société civile était bien fragile dans les CRÉ, on peut également dire que sa situation était comparable. En effet, face aux critiques de la société civile et des élus eux-mêmes, les CRÉ se trouvaient sous l'épée de Damoclès de l'État et de son financement. Le désengagement de l'État, au niveau régional, est sans équivoque alors que les coupures dans les fonds de développement étaient récurrentes.

Bien qu'il y avait, lors de la mise en place des CRÉ, une volonté de décentralisation, facilement visible par la tentative de rattachement des CAR sous les CRÉ, force est de constater que l'évolution de la structure régionale depuis 10 ans résulte bien plus d'une décentralisation virtuelle (Vachon, 2006). En effet, les CRÉ n'ont obtenu aucun pouvoir des CAR, même si de nouveaux moyens d'action régionaux ont été accordés. Ce contexte provoqua un désinvestissement important de tous, mais surtout des élus. Lors de nos entretiens, nous avons pu constater que les élus locaux et même certains acteurs de la société civile tournaient le dos à cette structure régionale qui n'avait somme toute que peu de moyens et peu d'impact. Le palier régional était mûr pour une refonte et un recadrage plus précis lors de notre étude au même titre que l'étaient les CRD en 2003.

À la lumière des changements annoncés par le gouvernement libéral à la fin de 2014 en matière de développement territorial, il semble bien qu'une nouvelle étape ait été franchie. Comme nous l'avons évoqué dans un autre ouvrage (Sirois et Robitaille, 2014, 2015, à paraître) si les réformes imposées marquent un autre changement important dans les politiques publiques québécoises, au niveau régional on ne peut pas prétendre qu'il y ait eu une rupture; il s'agit plutôt d'une continuité d'une politique visant à municipaliser les régions et qui s'est amorcée dès 2003 par l'adoption de la Loi 34. «Essentiellement, cette tangente nous ramène une quarantaine d'années en

arrière, en mettant à l'écart la société civile et les processus de concertation dans leurs ensembles tout en accordant aux élus un pouvoir inégalé depuis. S'en suit nécessairement un recul de la démocratie régionale et de la gouvernance »(Sirois et Robitaille, 2014).

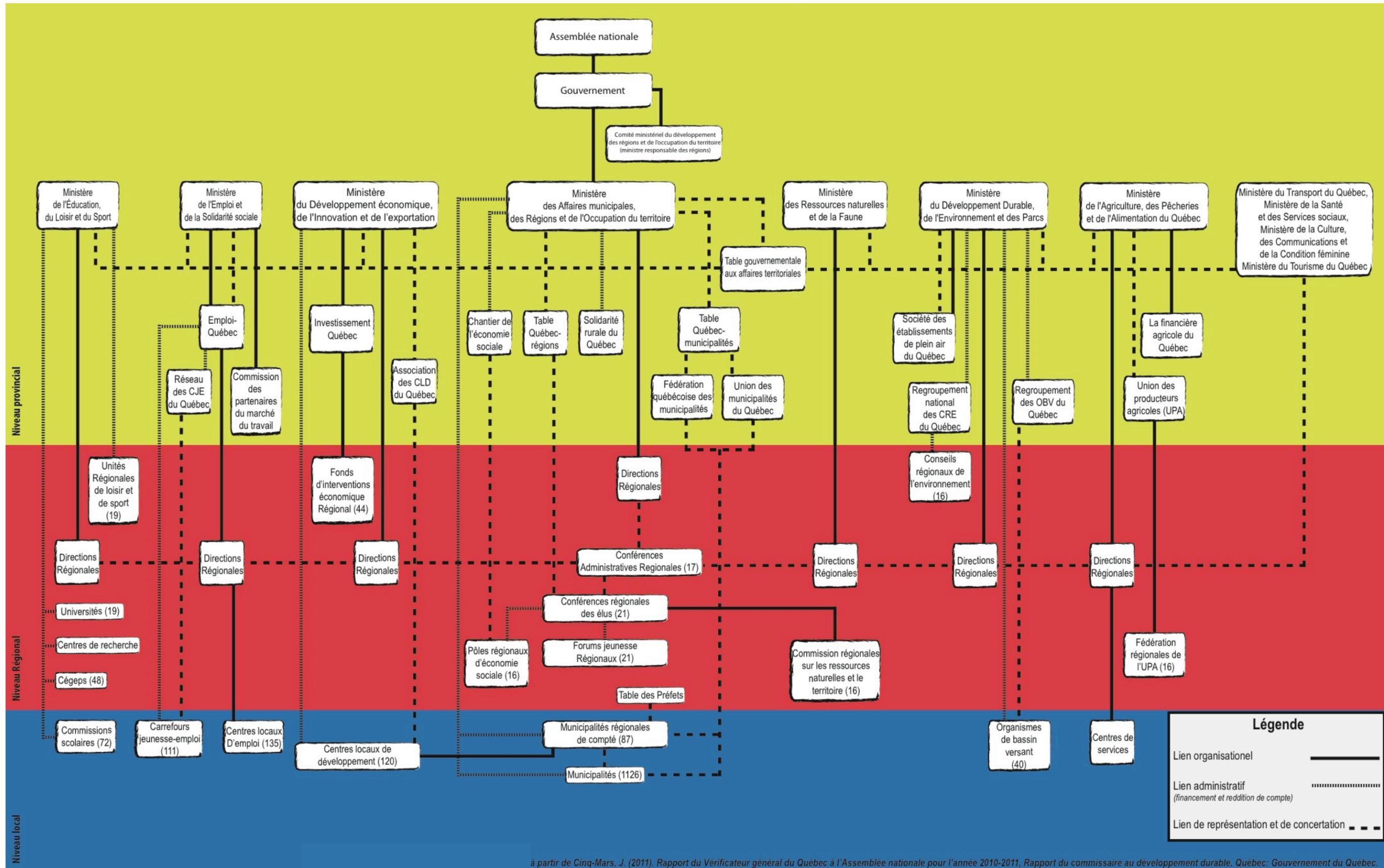
En 2003, les structures régionales ont été remplacées par d'autres. Dans le cas présent, tout ce qui est régional est balayé. Si on peut croire que les élus chercheront à se rencontrer autour de « tables des Préfets » ou à un « organisme compétent » (Projet de loi 28, 2014), ces espaces ne seront pas des structures tangibles en tant que telles, mais plutôt une interface politique ponctuelle d'échange et de dialogue réservée aux élus comme la Table Québec-régions.

Si les structures régionales disparaissent, on peut ainsi en dire autant de la société civile. Plus marginalisée que jamais, nous doutons vraiment d'une augmentation de la présence de cette dernière au sein des MRC. L'idéologie du gouvernement actuel entrevoit le développement territorial comme étant uniquement le résultat de la croissance de l'économie et du marché qui devient une finalité en soit. Cette vision est bien réductrice en comparaison à la précédente qui percevait le développement des territoires du Québec de façon plus holistique et pour l'avancement des communautés.

La société civile incarnait cette large vision par son expertise sur une somme d'enjeux régionaux. Alors qu'elle n'est plus présente, on peut se questionner sur ce qui constituera le fondement des décisions que prendront les élus locaux sur les enjeux régionaux. Nous pouvons également nous interroger sur ce qui adviendra de la démocratie entre les espaces locaux et nationaux alors que l'exigence de participation citoyenne se fait de plus en plus pressante.

L'élimination du palier de gouvernement régional se heurte à diverses initiatives telles que la coalition « *Touche pas à mes régions* » qui regroupent un large éventail d'acteurs socio-économiques dans plusieurs régions. Alors que nous écrivons ce mémoire, il est trop tôt pour déterminer ce qui émergera des tourments actuels, d'autant plus qu'après le gouvernement actuel il y en aura un autre qui agira peut-être différemment. Cependant, il est indéniable, que cette contestation inclut plusieurs CRÉ pour qui « l'enjeu fondamental réside dans la capacité de conserver un rôle important de la société civile dans la détermination des priorités de développement des régions », alors qu'en 2003 plusieurs soutenaient l'inverse (Sirois et Robitaille, 2014). Il y a par cette conscientisation une avancée certaine pour la société civile.

Entre temps, les élus locaux détiennent un pouvoir sans trop de contraintes. Nous sommes curieux de savoir ce qui en ressortira dans les prochaines années dans un contexte de municipalisation du régional où la société civile n'a plus beaucoup d'espace d'expression dans les orientations territoriales au Québec.



à partir de Cinq-Mars, J. (2011). Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Rapport du commissaire au développement durable, Québec: Gouvernement du Québec.

ANNEXE 2

GUIDE D'ENTREVUE

1. Situation du participant

- 1.1. Quelles sont vos fonctions et votre position à la Conférence régionale des Élus?
- 1.2. Faisiez-vous partie du CRD? Quelle était votre fonction à l'époque?

2. Structure de la CRÉ

- 2.1. Comment voyez-vous l'évolution, le développement du CA? Comment ça fonctionne avec les (membres supplémentaires ou élus)?
- 2.2. Grosso modo qu'est-ce qui fonctionne bien et moins bien selon vous au CA?

3. Concertation

- 3.1. Vous avez le mandat de favoriser la concertation des partenaires dans la région; comment y arrivez-vous?

4. Plan quinquennal

- 4.1. Quels sont les liens entre le plan quinquennal et les décisions du CA? Est-ce que le CA est tenu de respecter le plan?
- 4.2. Pensez-vous que les gens sont satisfaits de ce qui a été mis en place afin de favoriser la concertation? Qu'est-ce qui serait à améliorer selon vous?
- 4.3. Selon vous, la CRÉ gagne-t-elle vraiment de la présence des non élus? Sont-ils nécessaires?

5. Les ententes spécifiques et administratives

- 5.1. Quel est le rôle et l'importance que les ententes spécifiques et administratives ont pris depuis 2004?

6. Retour sur le CRD

- 6.1. Si on revient un peu en arrière, avant 2003-2004, en quoi selon vous les façons de faire actuelles diffèrent de celles prévalant auparavant dans le CRD?
- 6.2. Diriez-vous que la mise en place des CRÉ était un passage nécessaire?
- 6.3. Somme toute, quels étaient selon vous les avantages et les inconvénients à ce passage?
- 6.4. Plus spécifiquement, comment s'est orchestrée la transition? Quelles ont été les étapes?

7. Bilan et perspectives

- 7.1. Grosso modo, que pensez-vous des mandats octroyés aux CRÉ? Sont-ils suffisants? Devraient-ils être mieux définis?
- 7.2. Est-ce que vous sentez que vous répondez bien à vos mandats? Que votre communauté est satisfaite de votre travail?
- 7.3. Quelles sont selon vous les réalisations importantes, les réussites, les bons coups de votre CRÉ? Et les moins bons coups?
- 7.4. En sommes, les CRÉ, est-ce que c'est pour vous une réussite ou un échec? Que faudrait-il changer?
- 7.5. Finalement, quel avenir entrevoyez-vous pour les CRÉ? Quelles sont les perspectives?

BIBLIOGRAPHIE

- Archambeault, J. et Hamel, J. (1998). Une évaluation partielle de la méthodologie qualitative en sociologie assortie de quelques remarques épistémologiques (*La recherche qualitative : diversité des champs et des pratiques au Québec* (p. 93-154). Montréal: Gaétan Morin.
- Bacqué, M.-H., Rey, H. et Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Beck, U. (2001). *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- Bellemare, G. et Klein, J.-L. (2011). *Innovation sociale et territoire : convergences théoriques et pratiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Blondiaux, L. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, 18(5), 44-51. doi: 10.3917/mouv.018.0044
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*. Paris: Seuil.
- Bourque, D. (2002). *Partenariat territorial et transformation des services et du système sociosanitaires au Québec*.
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Bratosin, S. (2001). *La concertation : forme symbolique de l'action collective*. Paris: L'Harmattan.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cardinal, L. et Juillet, L. (2005). Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada. Dans J.-P. Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective* (p. 157-176). Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Castel, R. (2007). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris: Gallimard.
- Chiasson, G., Gauthier, M. et Andrew, C. (2011). Les élections municipales de 2009 à Gatineau: quel modèle de démocratie urbaine?. Dans S. Breux & L. Bherer (dir.), *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives* (Collection Études urbaines (Presses de l'Université Laval)^e éd., p. ix, 351 p.). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Commissaire au développement durable Cinq-Mars, J. (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Rapport du commissaire au développement durable*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Conférence régionale des élus de la Baie-James. (2004). *Optique Jamésie, Vol. 2* (No. 2), pp. 4. Repéré à http://www.crebj.ca/index.php?option=com_remository&Itemid=31&func=download&id=44&chk=2c4ebf9631605daf448807f8a5280e97
- Conférence régionale des Élus de la Mauricie (2010). *Plan quinquennal de développement régional de la Mauricie 2010-2015*. Trois-Rivières.

- Côté, L., Lévesque, B. et Morneau, G. (2007). L'évolution du modèle québécois de gouvernance : Le point de vue des acteurs. *Politique et Sociétés*, 26(1), 3-26. doi: 10.7202/016426ar
- Côté, L., Lévesque, B. et Morneau, G. (2009). *État stratège & participation citoyenne*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Côté, S. (2014). L'approche monographique: une voie pour pratiquer la transversalité? (*Sciences du territoire. Tome 2, Défis méthodologiques* (p. 141). Québec: Presses de l'Université du Québec,.
- Deslauriers, J.-P. (1997). *Recherche qualitative : guide pratique*. Montréal: McGraw-Hill.
- Doucet, C. et Favreau, L. (2007). La « réingénierie » de l'État québécois : une cohabitation active compromise. Dans C. Doucet, L. Favreau & M. Robitaille (dir.), *L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd : enjeux démographiques et économiques* (p. 272-274). Gatineau: Université du Québec en Outaouais.
- Doucet, C., Favreau, L. et Robitaille, M. (2007). *L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd : enjeux démographiques et économiques*. Gatineau Québec: Université du Québec en Outaouais.
- Dufresne, G. (2006). La quête de la région : le cas du Québec. Dans J.-L. Klein & C. Tardif (dir.), *Entre réseaux et systèmes : les nouveaux espaces régionaux* (p. 259). Rimouski, Québec: GRIDEQ-CRDT-CRISES, UQAR.
- Dumont, F. (1995). *Raisons communes*. Montréal: Boréal.
- Elbaz, M. et Helly, D. (2000). *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Enjolras, B. (2005). Le nouveau discours normatif sur la société civile. *Cahiers de l'ARUC-ÉS*(cahier no C-14-2005), 20.
- Enjolras, B. (2008). Régimes de gouvernance et intérêt général Dans B. Enjolras (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé* (p. 23-38). Bruxelles: Centre interuniversitaire de recherche d'information et d'enseignement sur les coopératives, P.I.E./Peter Lang.
- Faure, A. (2007). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
- Favreau, L. et Fréchette, L. (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L. et Lévesque, B. (1996). *Développement économique communautaire : économie sociale et intervention*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L., Robitaille, M., Tremblay, D. et Doucet, C. (2002). *Quel avenir pour les régions?* Hull: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.
- Forgues, É. (2005). Contre l'économisme, un projet de société ou de sociologue ? *Classiques des sciences sociales. Les sciences sociales contemporaines*.
- Gagnon, A.-G. et Noël, A. (1995). *L'Espace québécois*. Montréal: Québec/Amérique.
- Projet de loi no. 34, Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (2003).
- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- Hamel, P. et Jouve, B. (2006). *Un modèle québécois? : gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

- Hamel, P. et Klein, J.-L. (1996). Le développement régional au Québec: enjeu de pouvoir et discours politique. Dans M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec* (p. 293 à 311). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Hermet, G. (2004). Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. *Revue française de science politique*, 54(1), 159-178. doi: 10.3917/rfsp.541.0159
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier.
- Jouve, B. (2005). La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue française de science politique*, 55(2), 317-337. doi: 10.3917/rfsp.552.0317
- Karsenti, T. et Demers, S. (2004). L'étude de cas. Dans L. Savoie-Zajc (dir.), *La recherche en éducation : étapes et approches* (3^e éd., p. 209-233). Sherbrooke: Editions du CRP.
- Kaufmann, J.-C. (2007). *L'enquête et ses méthodes : l'entretien compréhensif*. Paris: Nathan.
- Klein, J.-L. et Harrisson, D. (2007). *L'innovation sociale : émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Lafaye, C. (2001). Gouvernance et démocratie: Quelles configurations? Dans C. Andrew & L. Cardinal (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*.
- Lamoureux, J. (1996). La concertation: perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme. *Les Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, ET9607*.
- Lazzeri, C. (2012). La démocratie est-elle soluble dans le marché? Dans Y. C. Zarka, A. Zafrani & G. Borrelli (dir.), *Démocratie, état critique*.
- Leclerc, K. et Beauchemin, J. (2002). La société civile comme sujet politique: une nouvelle représentation de l'intérêt général. *Lien social et politiques*, 48, 19-34.
- Lesemann, F. (2001). De l'État-providence à l'État partenaire. Dans G. Giroux (dir.), *L'État, la société civile et l'économie : turbulences et transformations* (p. 13-46). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Lévesque, B. (2001a, 9 au 12 octobre 2001). *Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation : pour une démocratie plurielle*. Communication présentée 2^e rencontre internationale sur le thème Globalisation de la solidarité, Québec.
- Lévesque, B. (2001b). Le modèle québécois: Un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société. *Études théoriques*.
- Lévesque, B. (2003). Vers un modèle québécois de seconde génération ? *Les Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, ET0303*.
- Lévesque, B. (2004a). Le développement régional et local, vers la fin du modèle québécois? *Les Cahiers de l'Alliance de recherche université-communauté (ARUC), I032004*.
- Lévesque, B. (2004b). Le modèle québécois et le développement régional et local: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois. *Les Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Collection Études théoriques, ET0405*.
- Lévesque, B. (2004c). Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du nord : l'expérience du Québec. *Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Série Recherche 34*.
- Lévesque, B. (2004d). Pour une démocratie plurielle (p. 22 p.). Montréal: Alliances de recherche universités-communautés en économie sociale, Université du Québec en Outaouais.
- Lévesque, B. (2007). Économie plurielle et développement territorial dans la perspective du développement durable: quelques éléments théoriques de sociologie économique et de socio-économie. *Études théoriques*.

- Malo, M.-C. (2003). La variété des configurations de gouverne et de gestion : le cas des organisations du tiers secteur. *Études théoriques*.
- Martuccelli, D. (2005). Rapport groupal et lien social: les transformations contemporaines. *Revue de psychothérapie psychanalytique de groupe*, 45(2), 137-149. doi: 10.3917/rppg.045.0137
- Mendell, M. (2001). La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif. Dans L. Cardinal & C. Andrew (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance* (p. 1 ressource en ligne (viii, 240 p.)). Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa.
- Mercier, C., Bourque, D. et St-Germain, L. (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation*. Gatineau: Université du Québec en Outaouais, ARUC-ISDC.
- Mermet, L. (2007). Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs. Dans C. Blatrix, L. Blondiaux & J.-M. Fourniau (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* (p. 368-380). Paris: La Découverte.
- Miles, M. B. et Huberman, A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. (2e éd.^e éd.). Paris: De Boeck.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire. (2010). Loi sur le ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire *L.R.Q., M-22.1*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2012). Guide Acteurs et processus Conférence régionale des élus. Repéré le 21 décembre 2013 à <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conference-regionale-des-elus/>
- Ministère des Finances et de l'Économie. (2013, 21 février). Le projet ACCORD. Repéré le 25 mars 2014 à <http://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/creer-liens/projet-accord/>
- Offe, C. et Breub, U. (1997). Les institutions démocratique peuvent-elles faire un usage efficace des ressources morales? Dans C. Offe, D. Le Saout & Y. Sintomer (dir.), *Les démocraties modernes à l'épreuve* (p. 297-319). Paris ; Montréal: L'Harmattan.
- Offe, C., Le Saout, D. et Sintomer, Y. (1997). *Les démocraties modernes à l'épreuve*. Paris ; Montréal: L'Harmattan.
- Paquet, G. (2001). La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif. Dans L. Cardinal & C. Andrew (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa.
- Parti Libéral du Québec. (2002). Un gouvernement au service des Québécois: Ensemble, réinventons le Québec *Le plan d'action du prochain gouvernement libéral; adopté par les membres du Parti libéral du Québec lors du Conseil général tenu à Montréal les 27, 28 et 29 septembre 2002* (p. 47). Montréal.
- Pirotte, G. (2007). *La notion de société civile*. Paris: La Découverte.
- Proulx, J., Bourque, D. et Savard, S. (2005). Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec. *C-01-2005*, 78 p.
- Scholte, J. A. (2006). La société civile et la démocratie dans la gouvernance mondiale. Dans J. Duchastel & R. Canet (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés* (p. 271-292). Montréal: Athéna Éditions.

- Singly, F. d. (2003). *Les uns avec les autres : quand l'individualisme crée du lien*. Paris: Armand Colin.
- Singly, F. d. (2007). *L'individualisme est un humanisme*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Sirois, L.-P. et Robitaille, M. (2014). La participation citoyenne dans les Conférences régionales des élus (CRÉ): La difficile ouverture à l'expérience démocratique *Série Recherches*.
- Sirois, L.-P. et Robitaille, M. (2015, à paraître). Du modèle québécois de développement vers la municipalisation des régions : est-ce la fin de la participation citoyenne au développement des régions du Québec? Dans D. Morin & J.-R. Thuot (dir.), *Cinquante ans d'enquête-participation au Québec. Où en sont les relations entre décideurs, chercheurs et autres citoyens depuis le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) ?*
- Thériault, J. Y. (1996). La démocratie et le trouble identitaire. Dans M. Elbaz, A. Fortin & G. Laforest (dir.), *Les frontières de l'identité : modernité et postmodernité au Québec* (p. 165-179). Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Triglia, C. (2002). *Sociologie économique : état, marché et société dans le capitalisme moderne*. Paris: A. Colin.
- Vachon, B. (2006). Décentralisation et développement territorial. Dans Solidarité rurale du Québec (dir.), *Pour une décentralisation démocratique* (p. xvi, 215 p.). Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Van Schendel, V. (2005). La participation syndicale et des autres acteurs de la société civile dans les conférences régionale des élus, CRÉ : portrait, alliances, stratégies. *Les Cahiers de l'Alliance de recherche université-communauté (ARUC), C092005*.
- Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte.
- Vorländer, H. (2012). Le citoyen en colère : les émotions collectives et la démocratie représentative. Dans Y. C. Zarka, A. Zafrani & G. Borrelli (dir.), *Démocratie, état critique*. Paris: Armand Colin.
- Zarka, Y. C., Zafrani, A. et Borrelli, G. (2012). *Démocratie, état critique*. Paris: Armand Colin.