

Collection

Développement local et régional



Démocratie, gouvernance et participation citoyenne

Sous la direction de Michel Roche et Suzanne
Tremblay

GRIR

UQAC

Groupe de recherche
et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi

Démocratie, gouvernance et participation citoyenne

Sous la direction de

Michel Roche et Suzanne Tremblay

Coordination de l'édition : Suzanne TREMBLAY

Mise en page : Catherine TREMBLAY

©Université du Québec à Chicoutimi

Dépôt légal – 1^e trimestre 2015

Bibliothèque et Archives Canada

Bibliothèque Nationales du Québec

ISBN : 978-2-923095-68-4



Publications
Groupe de recherche et
d'intervention régionales

Présentation du GRIR

La création du GRIR résulte de la rencontre de deux volontés : l'une, institutionnelle et l'autre, professorale. Sur le plan institutionnel, après un débat à la Commission des études sur l'opportunité d'un Centre d'études et d'intervention régionales (CEIR) à l'UQAC, les membres de la commission décidaient, le 4 avril 1981, de « différer la création d'un centre d'études et d'intervention régionales, de favoriser l'éclosion et la consolidation d'équipes en des groupes de recherche axés sur les études et intervention régionales ». Deux ans plus tard, la Commission des études acceptait et acheminait la requête d'accréditation, conformément à la nouvelle politique sur l'organisation de la recherche. Reconnu par l'UQAC depuis 1983, le GRIR s'intéresse aux problèmes de développement des collectivités locales et régionales d'un point de vue multidisciplinaire.

Les objectifs du GRIR

Le GRIR se définit comme un groupe interdisciplinaire visant à susciter ou à réaliser des recherches et des activités de soutien à la recherche (séminaires, colloques, conférences) en milieu universitaire, dans la perspective d'une prise en main des collectivités locales et régionales en général, et sagamiennes en particulier. Les collectivités locales et régionales, objet ou sujet de la recherche, renvoient ici à deux niveaux d'organisation de la réalité humaine. Le premier niveau renvoie à l'ensemble des personnes qui forment un groupe distinct par le partage d'objectifs communs et d'un même sentiment d'appartenance face à des conditions de vie, de travail ou de culture à l'intérieur d'un territoire. Le deuxième niveau est représenté par l'ensemble des groupes humains réunis par une communauté d'appartenance à cette structure spatiale qu'est une région ou une localité, d'un quartier, etc.

En regard des problématiques du développement social, du développement durable et du développement local et régional, le GRIR définit des opérations spécifiques de recherche, d'intervention, d'édition et de diffusion afin de susciter et concevoir des recherches dans une perspective de prise en main des collectivités et des communautés locales et régionales; d'encourager un partenariat milieu/université; de favoriser l'interdisciplinarité entre les membres; d'intégrer les étudiants de 2^e et 3^e cycles; de produire, diffuser et transférer des connaissances.

Les activités du GRIR

À chaque années, le comité responsable de l'animation scientifique invite plusieurs conférenciers et conférencières du Québec et d'ailleurs à participer aux activités du GRIR. C'est ainsi que des conférences sont présentées rejoignant ainsi plus de 500 personnes issues non seulement de la communauté universitaire (étudiants, employés, professeurs, etc.), mais aussi du milieu régional. Le comité responsable de l'édition scientifique publie chaque année des publications de qualité. Ce volet du GRIR offre à la communauté universitaire et aux étudiants des études de cycles supérieurs l'occasion de publier des actes de colloque, des rapports de recherche ou de synthèse, des recherches individuelles ou collectives. Vous pouvez consulter la liste des publications sur notre site internet : <http://grir.uqac.ca/>

L'Équipe du GRIR

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Michel Roche et Suzanne TREMBLAY 1

NÉOLIBÉRALISME ET ABSTENTIONNISME

Michel ROCHE 3

L'ÉROSION DE LA CONFIANCE DANS LA GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ET PRIVÉS : LA SOCIALITÉ EN CRISE

Jeanne SIMARD ET Marc-André MORENCY 17

DE LA REVITALISATION INTÉGRÉE À LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

Suzanne TREMBLAY 27

LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET LA MOBILISATION DES RÉSEAUX D'ACTEURS TERRITORIALEMENT ANCRÉS

Hervé STECQ 41

LA GOUVERNANCE DES ORGANISMES PARAMUNICIPAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE COMPARAISON SHERBROOKE/SAGUENAY

Gilles BERGERON 57

INTRODUCTION

Michel ROCHE / UQAC

Suzanne TREMBLAY / UQAC

En mars 2014, le Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) a tenu un séminaire de réflexion sur les thèmes de la démocratie, de la gouvernance et de la participation citoyenne. En ces temps d'incertitude où la cohésion sociale apparaît menacée, il nous a semblé des plus pertinent de se questionner sur les liens entre ces trois aspects fondamentaux de la vie politique.

Les mutations qui ont affecté les rapports sociaux au cours des dernières années se sont répercutées partout. Mondialisation, libéralisation du commerce et des mouvements de capitaux, nouvelles technologies de l'information et de communication, modifient sensiblement notre façon d'appréhender le monde et mettent à l'épreuve les institutions de régulation économique et politique que les sociétés développées ont forgées à une autre époque.

Les États, volontairement ou involontairement, cèdent une partie de leur souveraineté à des instances supranationales. Des décisions de la plus haute importance résultent de négociations impliquant une variété d'acteurs qui s'ajoutent à ceux dont le mandat procède d'élections à différents niveaux. Les citoyens se sentent de plus en plus impuissants dans un contexte où les élus eux-mêmes affirment devoir se soumettre à des décisions prises à un niveau supérieur («les marchés», les agences de notation, les OIG, etc.). Dans un tel contexte, nous avons fait appel à des collaborateurs et collaboratrices pour dresser un portrait de certaines des tendances les plus récentes, tant au niveau global que régional.

En ce qui a trait à la participation politique, Michel Roche s'intéresse plus particulièrement à la participation électorale. Jusqu'à présent, les recherches sur les causes de l'augmentation de l'abstentionnisme au Québec au cours des dernières décennies se sont déroulées en vase clos, ne risquant l'analyse comparative qu'à l'échelle canadienne. L'auteur a étendu la comparaison à l'ensemble des pays développés et ses résultats ont permis de formuler de nouvelles hypothèses, intimement liées au virage néolibéral entrepris dans les années 1980.

La contribution de Jeanne Simard et de Marc-André Morency porte sur la confiance de la population à l'égard des organisations publiques et privées. Les auteurs démontrent notamment que les tendances actuelles en matière de gouvernance font la part belle à l'intérêt particulier au détriment de l'intérêt public en remettant en question les instruments de contrôle que les sociétés démocratiques s'étaient donnés, favorisant ainsi toutes sortes de dérives.

Suzanne Tremblay aborde la question de la démocratie et de la participation citoyenne à l'échelle locale. Pour ce faire, elle analyse les cas de deux démarches de revitalisation, celle du village de Petit-

Saguenay et celle de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi. Les cadres d'analyse de la revitalisation intégrée et de la gouvernance participative sont mis à contribution pour saisir comment des pratiques de participation citoyenne permettent aux communautés de se prendre en main pour assurer la pérennité du village de Petit-Saguenay et améliorer les conditions de vie et la qualité de vie dans l'espace urbain qu'est le centre-ville de l'arrondissement de Chicoutimi.

L'analyse d'Hervé Stecq met en exergue les conditions favorisant la mobilisation des différents acteurs pour assurer la gouvernance territoriale, considérée comme «une coopération d'acteurs en réseaux mobilisables ayant un ancrage territorial». Son étude concerne la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Enfin, Gilles Bergeron propose une réflexion sur la gouvernance des organismes paramunicipaux de développement économique, en comparant les cas de Sherbrooke et de Saguenay. Cette réflexion se base sur différents critères de ce que constitue une bonne gouvernance, en gardant à l'esprit que ces organismes demeurent des créatures des municipalités et qu'il importe, à ce titre, de veiller notamment à ce qu'ils n'agissent pas à l'encontre de l'intérêt public en empiétant sur le champ de compétence des élus, en faisant preuve d'opacité dans la gestion des budgets ou en dissimulant des informations importantes. L'analyse de l'auteur permet d'identifier certains problèmes propres à la ville de Saguenay et de proposer des pistes de solution.

NÉOLIBÉRALISME ET ABSTENTIONNISME

Michel ROCHE/ UQAC

La participation électorale constitue l'une des formes les plus importantes de la participation politique, compte tenu du rôle décisif qu'elle joue, en dehors des périodes révolutionnaires, dans le choix des gouvernants. Plus elle est élevée, plus les élus peuvent prétendre à une certaine légitimité. Mais depuis plusieurs années, à l'échelle du monde développé, elle a diminué de manière sensible.

Au Québec, la chute du taux de participation n'a pas fait l'objet d'un nombre significatif d'études. Cette situation est sans doute liée au fait que le phénomène n'apparaît de façon évidente que dans les années 2000. En général, c'est surtout à la faible participation des jeunes que l'on s'intéresse. Par ailleurs, ces études sont portées à rechercher des causes directement observables dans la réalité empirique, sans s'interroger sur les grands processus sociaux plus fondamentaux qui pourraient être à l'œuvre et faire ainsi apparaître les facteurs identifiés comme des épiphénomènes.

Parmi ces facteurs, on note le désintérêt des jeunes pour la politique, qui serait notamment lié à leur méconnaissance du système politique (Baril, 2012, p.42). Cela signifie-t-il que les jeunes des années 1950, 1960 et 1970, moins instruits que ceux d'aujourd'hui, connaissaient mieux le système politique? Une existence confortable figure également parmi les raisons expliquant leur désintérêt. Pourtant, la faible participation ne touche-t-elle pas davantage les pauvres que les catégories plus aisées? Des recherches menées dans différents pays développés ont démontré que la participation électorale était plus faible chez les couches sociales les plus défavorisées (Lijphart, 1997p.1-14)¹. On invoque aussi le cynisme et le négativisme, causés par le désabusement, la désillusion, la perte de confiance, le sentiment d'impuissance (Baril, 2012, p.46-49). Les changements d'attitudes et de valeurs, tel l'individualisme croissant, figurent parmi les facteurs expliquant la baisse du taux de participation (Baril, 2012, p. 50). Bref, on explique un changement de comportement par des facteurs qui témoignent d'un changement de comportement ou par un changement dans les valeurs qui induisent de nouveaux comportements. Cette façon d'expliquer les phénomènes, typique des raisonnements circulaires, se révèle impuissante à découvrir les causes fondamentales des phénomènes qui affectent les rapports sociaux. Ne réussissant pas à identifier les causes fondamentales de la maladie, les analystes cherchent à contrecarrer les symptômes, en proposant :

- d'encourager l'éducation civique;
- d'accroître l'accès au vote (permettre de voter dans son propre lieu d'études, vote électronique);
- de favoriser la participation citoyenne;
- de procéder à des réformes institutionnelles (réforme du système électoral, vote obligatoire);
- de lancer une campagne de sensibilisation et d'information (publicité, etc.);
- quelques mesures comme une visite de l'Assemblée nationale et autres.

Pourtant, l'étude de l'Institut du Nouveau Monde² identifie des aspects autrement plus importants et susceptibles d'apporter une explication plus satisfaisante. Mais on ne les retrouve que dans les commentaires des jeunes interviewés, qui évoquent la mondialisation (Pammett, J.H. & Leduc. 2003, Mars, p.48) ou la «société de consommation néolibérale» (Pammett, J.H. & Leduc. 2003, Mars, p.51). Il y a là, en effet, une piste qui m'apparaît féconde pour comprendre la baisse du taux de participation. Les données fournies par l'enquête de l'institut (tableau 1), et qui sont tirées d'une étude récente au sujet de la participation électorale des jeunes, révèlent qu'au Canada, la rupture se situe entre 1980 et 1984. Quand on segmente l'électorat par tranches d'âge, on s'aperçoit que c'est à partir des années 1980 que la participation électorale entreprend l'actuel cycle de diminution, chez les plus jeunes. Cette baisse s'accroît au fur et à mesure que les nouvelles générations d'électeurs remplacent les anciennes. En effet, à partir des élections de 1984, chaque nouvelle cohorte participe moins que la précédente, alors qu'au cours de la période antérieure, l'évolution était beaucoup moins prévisible. Qui plus est, on se rend également compte qu'avant 1984, le taux de participation augmentait avec l'âge, ce qui n'est plus le cas depuis cette date³.

Tableau 1 Estimations de la participation électorale des Canadiens par cohorte d'électeurs et élection générale fédérale.

Cohorte d'électeurs	Élections fédérales												
	1965	1968	1974	1979	1980	1984	1988	1993	1997	2000	2004	2006	2008
1965	69	71	71	79	75	82	84	85	81	78	79	80	76
1968		70	71	80	75	83	85	85	82	79	80	81	77
1972			60	71	65	75	78	79	75	72	73	75	70
1974			56	68	62	73	76	77	74	70	72	74	69
1979				60	54	66	70	72	68	64	66	68	63
1980					45	57	62	64	61	57	59	62	56
1984						58	63	65	62	58	60	63	58
1988							54	57	53	50	53	56	50
1993								53	49	46	49	52	47
1997									43	40	43	47	42
2000										34	37	41	36
2004											34	38	34

Source : Blais et Loewen (2011), *La participation électorale des jeunes au Canada*, p. 15.

En retournant dans le passé, il est apparu que ce phénomène est corrélé avec le virage néolibéral ou dit autrement, une façon de gouverner qui prétend vouloir «responsabiliser les individus», donner plus d'espace aux lois du marché, attaquer les déficits publics, etc. Le néolibéralisme a pour but de réduire «l'État social-démocrate» en lui imposant des contraintes financières (Palley, 2013, p.34). Derrière ce virage se dissimule une crise plus profonde, qui entraîne avec elle une crise idéologique. Les forces du marché «dépolitisent» la vie politique, d'une certaine manière. S'impose ainsi, particulièrement dans les années 2000, après deux décennies de néolibéralisme, une pensée unique, indiscutable, celle voulant que l'économie soit mue par ses propres lois et que l'État n'y puisse rien, sinon imposer des mesures à faible impact.

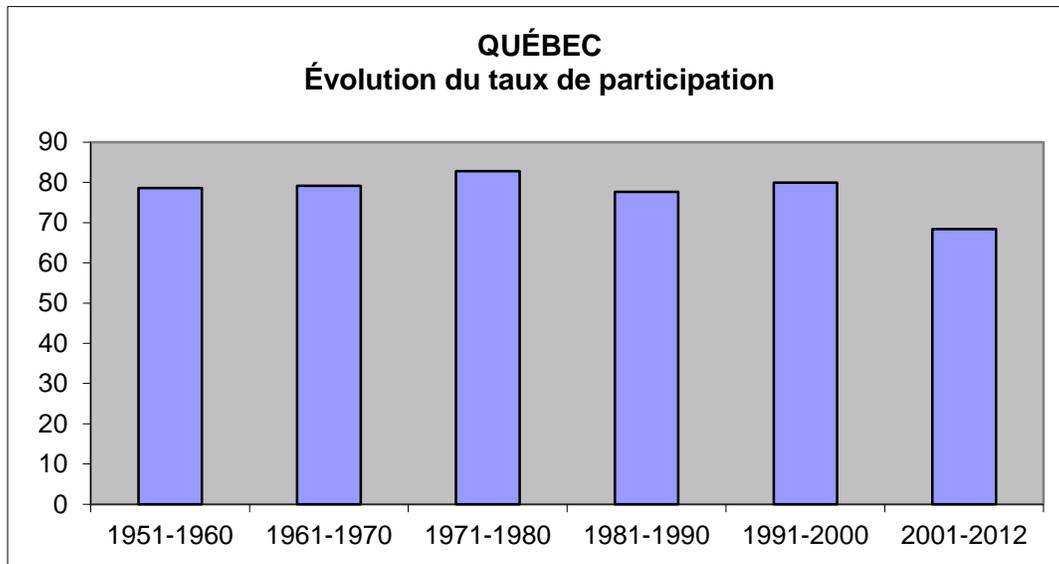
L'amplification des inégalités sociales, la multiplication du nombre d'exclus et de travailleurs vivant dans la précarité, les mesures visant à rendre la main-d'œuvre «flexible», l'appropriation quasi totale des gains de productivité par la minorité, le dégonflement du coussin social acquis de haute lutte, l'austérité fiscale, ont fini par se répercuter sur la scène politique. Plus précisément, on constate la chute du taux de participation à partir du moment où l'opposition identifiée à la gauche renonce au keynésianisme et à l'État-providence.

Il s'agit donc de vérifier s'il existe un lien possible entre le néolibéralisme et la chute du taux de participation⁴. À défaut de disposer de toutes les données et de tous les outils pour apporter une réponse pleinement satisfaisante, nous proposons ici de faire passer un premier test à ce possible lien, en procédant à une comparaison entre plusieurs pays comparables, tous membres de l'OCDE⁵. Elle doit toutefois exclure les pays où le vote est obligatoire, tels que l'Australie, la Belgique, l'Italie (jusqu'en 1993). Bref, le but de cette analyse consiste à vérifier si notre hypothèse réussit le test de la comparaison. Si tel est le cas, il faudra pousser cette analyse plus loin pour la valider.

L'évolution de la participation électorale au Québec

Le Québec constitue l'une des sociétés où la corrélation entre virage néolibéral et chute de la participation électorale apparaît la moins convaincante, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2 Évolution du taux de participation aux élections provinciales⁶



La désaffiliation à l'égard du Parti québécois à la suite de la récession de 1982-1983 et les mesures impopulaires du gouvernement Lévesque ont ouvert la porte du pouvoir au Parti libéral de Robert Bourassa, en 1985, élu avec un discours néolibéral. Ces élections ont été caractérisées par une hausse marquée de l'abstentionnisme, le taux de participation ayant à peine atteint les 75,69%, contre 82,52% en 1981. En 1989, la participation électorale diminue encore, mais très légèrement, à 75,02%. Le taux de participation a toujours été plus élevé dans les cas où le Parti québécois était porté au pouvoir.

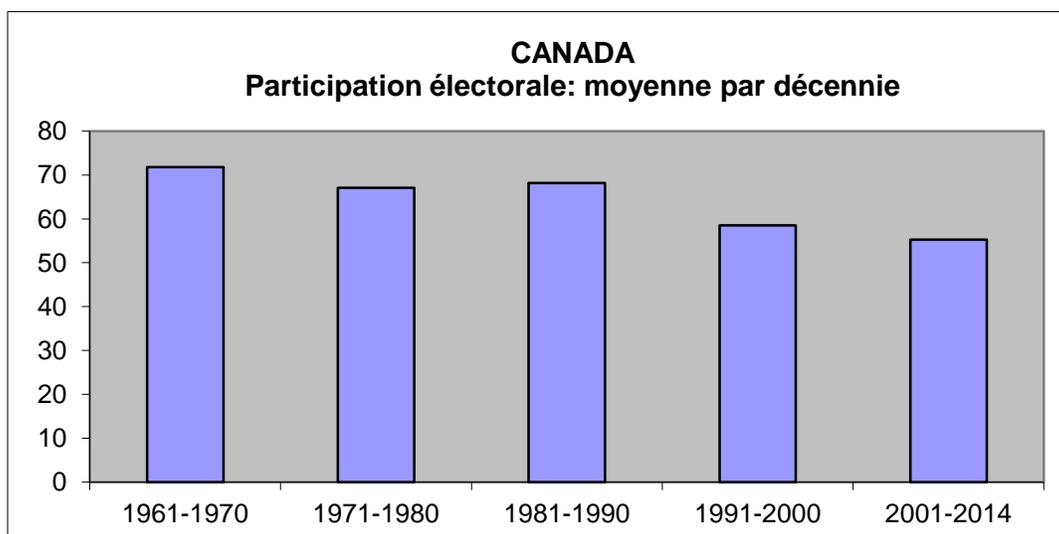
D'ailleurs, comme l'indique le tableau 2, la moyenne des taux de participation pour les deux élections provinciales des années 1990 (deux victoires péquistes) affiche une remontée par rapport à la décennie précédente, marquée par une seule victoire péquiste et deux victoires libérales. Cette situation infirmerait notre hypothèse de départ, si la question nationale n'entraînait en ligne de compte. En 1994, le PQ s'est fait élire avec la promesse d'un référendum, dans un contexte de forte agitation indépendantiste et alors que le discours péquiste n'affichait aucunement une volonté de s'attaquer à l'interventionnisme de l'État et aux programmes sociaux. En 1998, le PQ se fait réélire, mais avec moins d'appuis qu'aux élections précédentes (78,32%, contre 81,58% en 1994), alors que le gouvernement de Lucien Bouchard avait clairement imposé une gestion néolibérale de l'économie. Mais il faut tout de même rappeler le contexte de volonté de revanche après la quasi-victoire du OUI, en 1995, qui a encore assez fortement mobilisé les indépendantistes. La question nationale induit donc une forme d'interférence.

La décennie 2000 tranche brutalement avec la précédente. Elle se caractérise par trois victoires libérales et par un discours néolibéral chez les deux principaux partis politiques (et même trois). Par ailleurs, aucune élection n'avait pour enjeu immédiat la question nationale, c'est-à-dire la promesse ferme d'un référendum en cours de mandat. Sans interférence de la question nationale, le taux de participation a chuté de façon dramatique.

La situation au Canada

Au Canada, le taux de participation s'est maintenu durant les années 1980 pour au moins deux raisons : en 1984, le Québec et quelques autres provinces ont voté massivement pour chasser les Libéraux. En 1988, c'est parce qu'il y avait un enjeu qu'on présentait pratiquement comme un projet de société et qui a mobilisé les pour et les contre : le libre-échange avec les États-Unis. Tant le Parti libéral (PLC) que le Nouveau Parti démocratique (NPD) tenaient un discours en apparence opposé au néolibéralisme. Ensuite, c'est la chute, comme le démontre éloquemment le tableau 3.

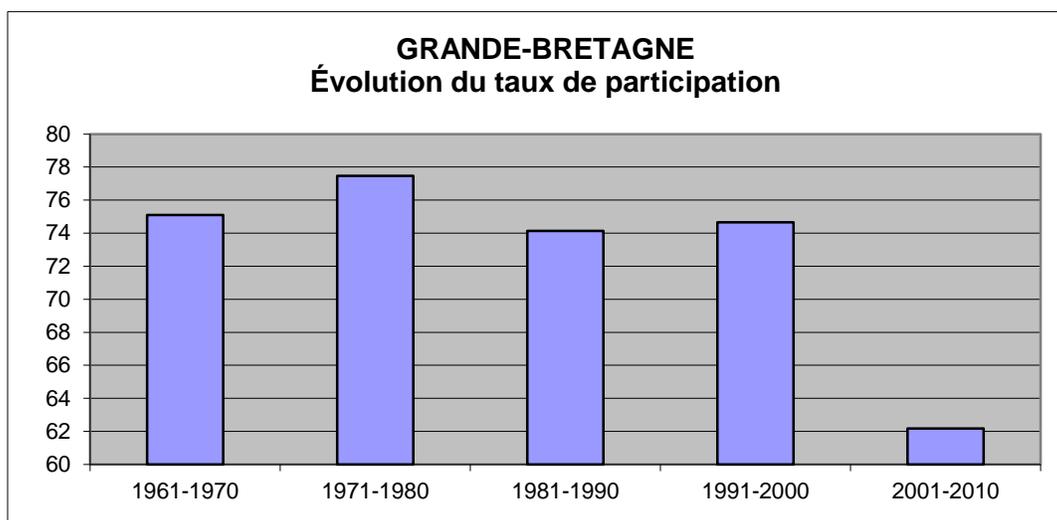
Tableau 3 Évolution du taux de participation aux élections fédérales⁷



La Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, le taux de participation a mis plus de temps à changer puisque le Parti travailliste représentait toujours une solution alternative fort différente du gouvernement conservateur. Mais son nouveau chef, Anthony Blair, devient premier ministre en 1997 (jusqu'en 2007) après avoir transformé le Parti travailliste au point de lui faire accepter les fondements du néolibéralisme. N'ayant opéré aucune rupture fondamentale avec l'héritage de Margaret Thatcher (Byrne, 2013), il a déçu une partie importante de la base électorale du parti. Une chute brutale du taux de participation a suivi dans les années 2000 (tableau 4).

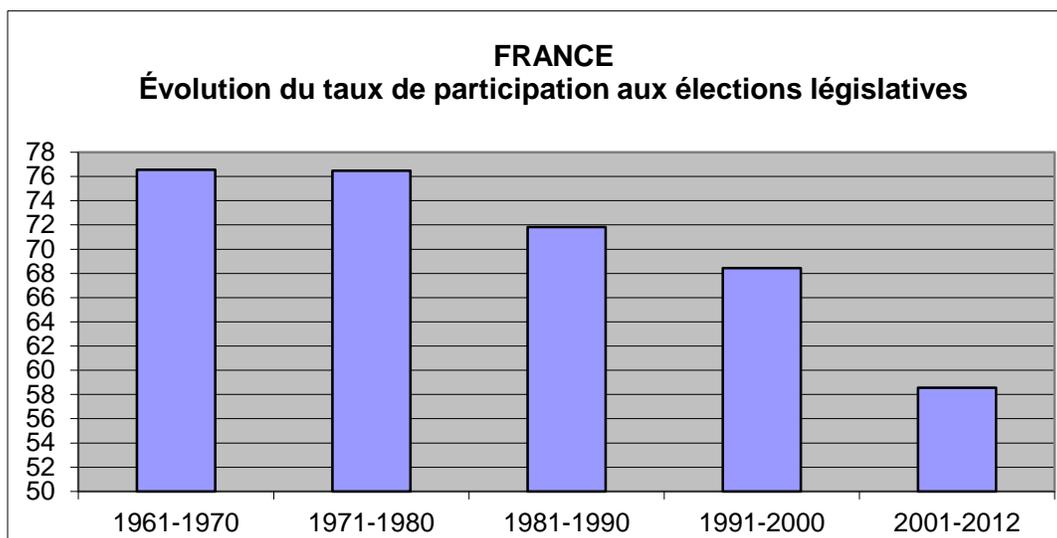
Tableau 4 Évolution du taux de participation aux élections britanniques⁸



La France

Le Parti socialiste, principal parti politique de gauche en France, a été élu en 1981, tant à l'élection présidentielle qu'aux législatives. Le tournant dans les politiques du gouvernement socialiste date de 1983, alors que le président Mitterrand a brusquement mis fin à des décennies de keynésianisme pour se tourner vers des politiques néolibérales d'austérité (Amable, Guilaud & Palombarini, 2012, p.45-49). Depuis, le taux de participation diminue de façon continue (tableau 5), sauf aux législatives de 1986, où on a enregistré une remontée au profit de la droite, possiblement par rejet des politiques d'austérité des socialistes. Mais l'adoption de politiques semblables par la droite va définitivement se traduire par une chute constante du taux de participation. À la suite aux élections législatives de 1997, le premier ministre socialiste Lionel Jospin effectuera un plus grand nombre de privatisations que les gouvernements de droite (Amable, Guilaud & Palombarini, 2012, p.50). L'actuelle présidence du socialiste François Hollande témoigne également de l'acceptation globale des préceptes du néolibéralisme du côté de la gauche officielle.

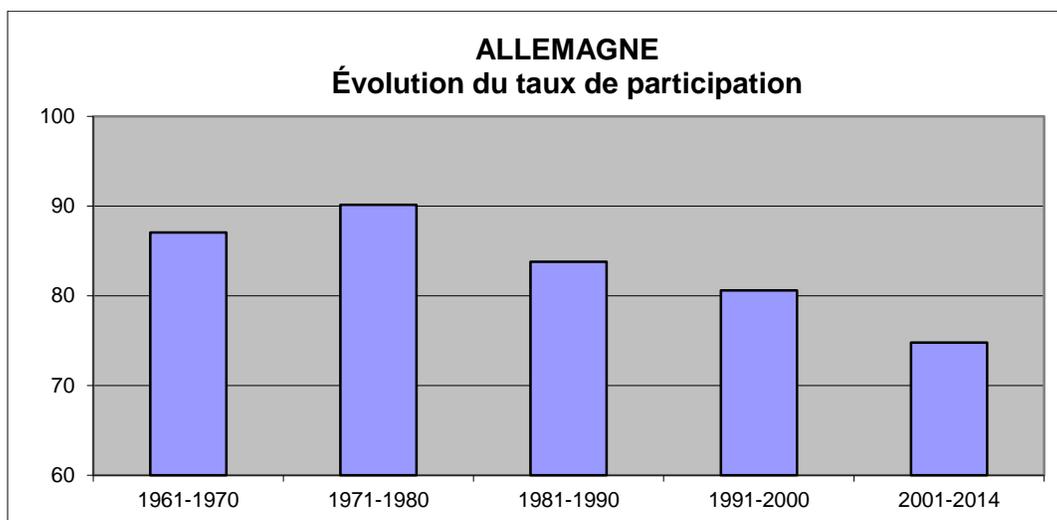
Tableau 5 Évolution du taux de participation aux élections législatives françaises ⁹



L'Allemagne

Le SPD, de loin le plus important parti de la gauche allemande, a été le premier, au nom du pragmatisme, à se rallier aux politiques libérales de l'offre. Déjà, au milieu des années 1970, le chancelier social-démocrate Helmut Schmidt énonçait ce qui allait devenir le théorème portant son nom : «Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain». Le virage néolibéral, pleinement amorcé dans les années 1980, a été accompagné d'une diminution constante du taux de participation électorale (tableau 6).

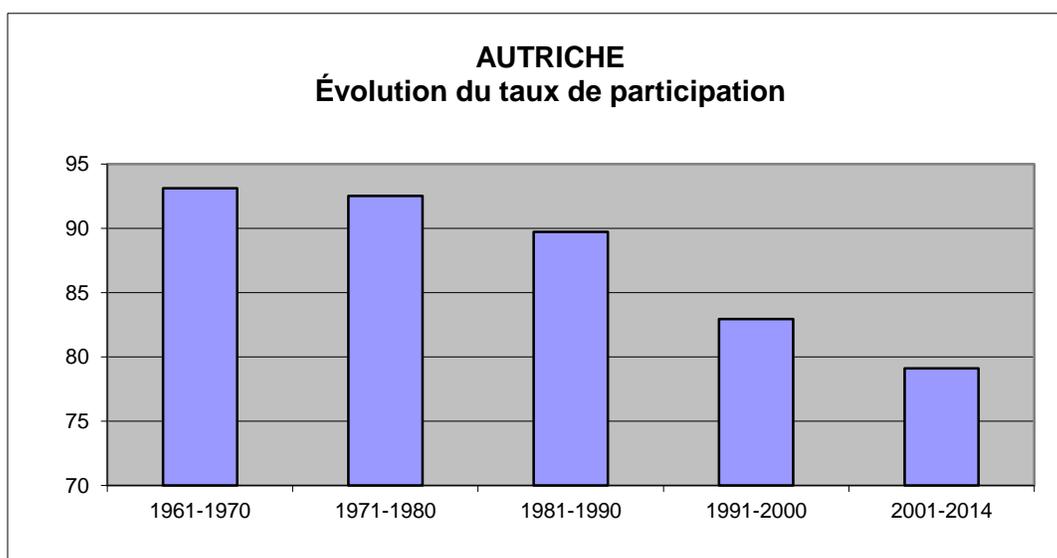
Tableau 6 Évolution du taux de participation aux élections allemandes ¹⁰



L'Autriche

L'Autriche compte parmi les pays où le tournant néolibéral de son parti social-démocrate (SPÖ) a été le plus marquant (Fagerholm, 2013, p.547). Le coup d'envoi date de 1987, avec la coalition gouvernementale SPÖ-ÖVP (parti du peuple d'Autriche) (Bieler, 1998, p. 27-43). Le chancelier Vranitsky, dirigeant du SPÖ, a mis fin aux politiques industrielles interventionnistes et à la politique fiscale favorisant le plein emploi. Il a procédé à la rentabilisation et à la privatisation des entreprises nationalisées, à la libéralisation des marchés financiers et à la lutte au déficit budgétaire. L'ère des budgets d'austérité commençait. L'Autriche est devenue un pays où le niveau d'imposition des entreprises privées est particulièrement bas (Bieler, 1998, p.32).

Tableau 7 Évolution du taux de participation aux élections autrichiennes¹¹



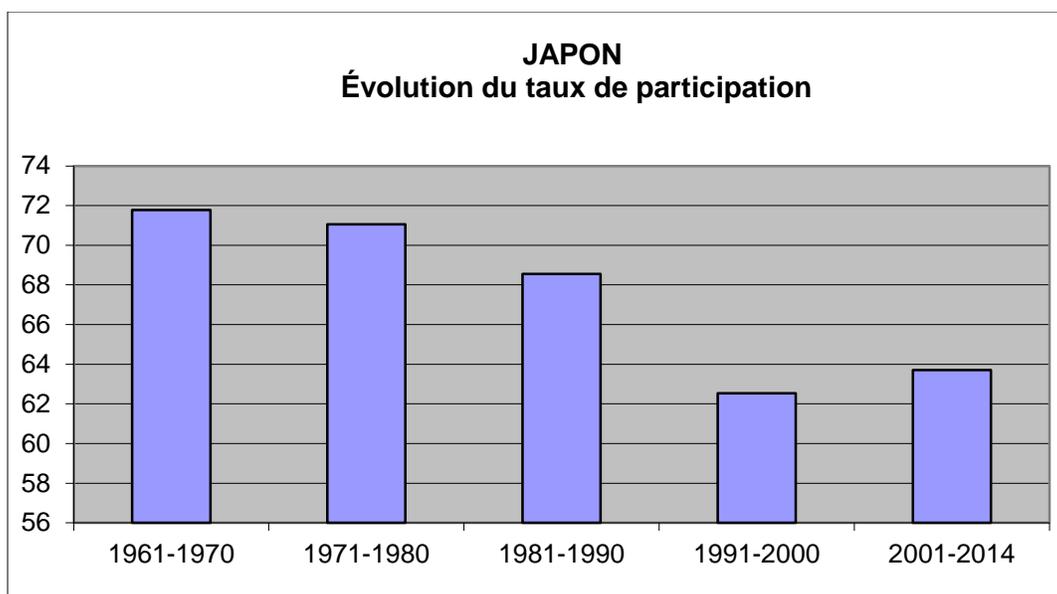
Le Japon

Le modèle néolibéral a mis un certain temps à s'imposer au Japon. Il y eut d'abord des compressions budgétaires au milieu des années 1980, accompagnées des premières mesures de nature structurelle (libéralisation financière à partir de 1982, privatisations, dérégulation du marché du travail, désengagement de l'État dans les services publics, réforme fiscale). Ces politiques ont donné une place centrale au marché. Mais ces mesures n'ont vraiment fait sentir leurs effets que dans les années 1990, alors que la croissance a été très faible. Elles se sont révélées très négatives, pour la partie la plus vulnérable de la population japonaise (Shibata, 2008,).

Opposés aux politiques du PLD (conservateur) jugées trop timorées, des petits partis néolibéraux se sont créés et ligüés au début des années 1990 pour impulser un virage à la Thatcher/Reagan. En juin 1994, le PLD a dû faire alliance avec le Parti socialiste japonais. Au sein du PSJ s'était développée

depuis 1994 une tendance qui s’inspirait du New Labour de Tony Blair. Le PSJ finit par changer son nom en Parti social-démocrate (PSD, janvier 1996), dans le cadre d’un tournant à droite. Le PSD a perdu une partie de ses membres au profit du Parti démocrate du Japon. Mais ce dernier, fondé en 1996 et principal parti de la «gauche», prône des politiques en partie néolibérales. Cette année-là, le Japon connut le plus faible taux de participation de la période, à 60%.

Tableau 8 Évolution du taux de participation aux élections japonaises ¹²

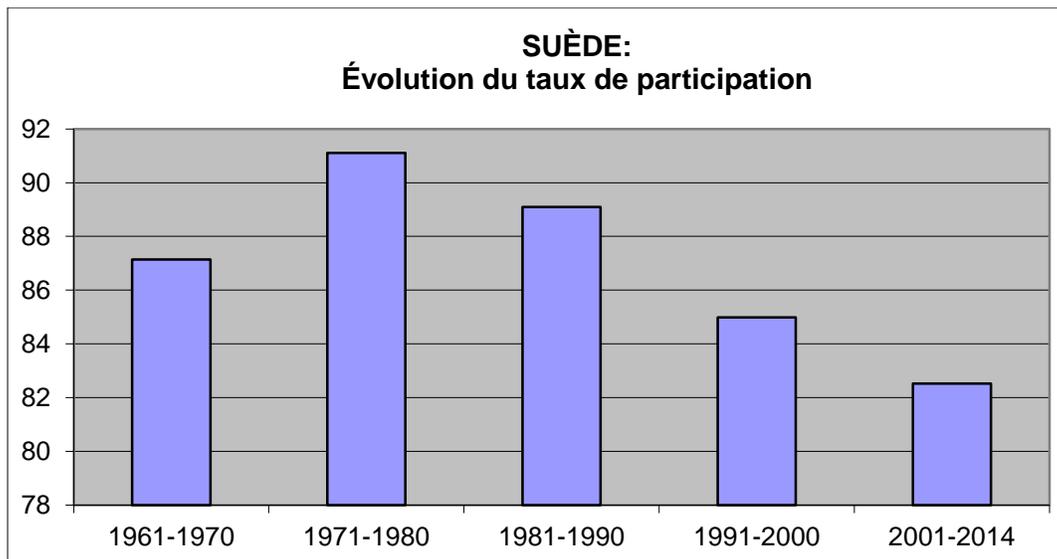


La Suède

En Suède, un virage néolibéral a été entrepris en 1990, mais le modèle social-démocrate n’a pas été fondamentalement démantelé (Vidal, 2010). Au cours des années 1980, le taux de chômage a été maintenu à un niveau inférieur à 4%. Il n’empêche que la Suède a abandonné la priorité accordée au plein emploi, position confortée par son adhésion à l’Union européenne en 1995 (Vandenberg & Hundt 2012, p. 468 et 473). Le Parti social-démocrate (SAP) lui-même a remis en question certaines de ses politiques aux élections de 1976, 1985 et 1994, mais s’est retenu de procéder à la privatisation des services publics touchant à des besoins essentiels (Fagerholm, 2013, p. 553). Mais la récession de 1991-1993 et l’arrivée au pouvoir d’une coalition de droite ont entraîné des réductions budgétaires importantes qui n’ont pas été remises en question par le retour des sociaux-démocrates, en 1994.

Néanmoins, en dépit de compressions budgétaires importantes, il n’y a pas eu de transformation fondamentale de la social-démocratie suédoise (Bergqvist & Lindbom, 2003, p. 400). La diminution sensible du taux de participation semble refléter cette situation (tableau 9).

Tableau 9 Évolution du taux de participation aux élections suédoises ¹³



Pour compléter le portrait général, il convient de mentionner les autres pays développés où la participation électorale a baissé : États-Unis, Nouvelle-Zélande, Finlande, Irlande, Islande, Italie (depuis 1993, après l'abolition du vote obligatoire, la tendance est à la baisse), Pays-Bas, Norvège, Portugal et Corée du Sud.

Conclusion

L'analyse qui précède démontre que ce phénomène n'est ni typiquement québécois, ni canadien. On le retrouve dans toutes les sociétés caractérisées par la démocratie libérale et un niveau élevé de développement, comme c'est le cas pour les pays de l'OCDE.

Le Québec s'inscrit donc dans une évolution plus globale qui affecte l'ensemble des pays capitalistes développés. L'électorat se reconnaît de moins en moins dans les partis politiques traditionnels et leurs programmes. Si notre analyse est juste, on peut douter que des remèdes d'ordre technique (éducation, publicité, etc.) puissent venir à bout de ce problème.

Si les politiques mises de l'avant par les partis politiques traditionnels ont joué un rôle démobilisateur, la question nationale, lorsqu'elle se trouve au-devant de la scène, suscite les passions et démontre avec force que l'électorat s'intéresse à la chose politique lorsqu'un véritable choix lui est offert. Refusant de mobiliser la population derrière le projet de souveraineté et ayant déçu ses appuis traditionnels par sa gestion provincialiste et néolibérale, le PQ a plongé à des niveaux d'impopularité jamais vus depuis les élections de 1970. C'est pourquoi, pensons-nous, la participation a diminué de façon marquée dans les années 2000, pour rejoindre la tendance à l'œuvre dans les autres pays de l'OCDE. La corrélation entre le néolibéralisme et la chute du taux de participation électorale m'apparaît suffisamment convaincante pour faire l'hypothèse que le premier constitue une cause importante de cette dernière.

Maintenant, pourquoi le néolibéralisme découragerait-il certains segments de la population – en particulier les jeunes – à voter? Il existe plusieurs explications, à mon avis. Je n'en mentionnerai que deux :

- 1- Les principaux partis politiques susceptibles de prendre le pouvoir se ressemblent (bonnet blanc, blanc bonnet). Auparavant, à l'époque keynésienne et de développement de l'État-providence, les partis étaient en concurrence pour offrir des projets.
- 2- Les politiques néolibérales et leurs conséquences ont également eu pour effet chez les générations ayant accédé au marché du travail à partir du milieu des années 1980, de leur faire perdre confiance dans la capacité du gouvernement d'améliorer leur situation.

Ces changements de mentalités reflètent, au moins en partie, l'échec des organisations syndicales et des partis politiques à trouver des solutions durables à la précarité, à la dégradation des conditions de travail des jeunes arrivant sur le marché du travail. Gagnant leur vie comme travailleurs autonomes, pigistes, dans le secteur tertiaire non syndiqué, dans les petites entreprises de haute technologie, matraqués sans cesse par un discours purement comptable sur l'économie et les finances publiques, ces nouvelles générations se sont repliées sur des stratégies individuelles pour améliorer leurs conditions de vie. Les partisans de l'action collective en ont été affaiblis.

Les chiffres révèlent que c'est bel et bien chez les moins de 40 ans qu'on constate le taux de participation le plus faible. Il s'est maintenu chez les plus de 48 ans. On retrouve là, de toute évidence, un effet de génération. Les moins de 45 ans ont en commun d'avoir accédé au marché du travail dans la période où le néolibéralisme battait son plein et auquel adhéraient les gouvernements et les principaux partis politiques. Les attaques à l'État-providence, la flexibilité plus grande du marché du travail, l'affaiblissement de la protection syndicale figurent parmi les principales conséquences du tournant néolibéral. Cela s'est traduit, pour plusieurs membres de la jeune génération, par une période plus longue pour bien s'intégrer dans un milieu (mariage, achat d'une maison, etc.). Or, l'intégration est considérée comme un facteur important pour la participation électorale¹⁴.

Les sondages réalisés auprès des abstentionnistes révèlent que ces derniers évoquent l'«inutilité» de voter du fait du manque de choix ou parce que leur vote ne changerait rien¹⁵. Quand l'État proclame lui-même sa volonté de rapetisser et évoque son impuissance par rapport aux grandes décisions prises ailleurs du fait du libre-échange ou de la mondialisation, il n'y a pas de raison de s'étonner de ce sentiment d'impuissance du côté des couches sociales les plus fragiles. Mais pour le démontrer, une analyse plus poussée reste à faire¹⁶.

Notes

¹ Voir aussi notamment Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc. (2003, Mars).

² Celle de Pammett et LeDuc (2003, Mars) va un peu dans le même sens.

³ Comme l'indique le tableau, la cohorte la plus jeune, en 1980, a voté dans une proportion de 45%, mais de 56% en 2008. La participation s'est donc accrue avec le vieillissement de cette cohorte. En 1984, la proportion est égale, à 58%. Par la suite, au sein de la même cohorte, le taux diminue, reste égal (2004) ou à peine supérieur (34% des jeunes ont voté en 2000 et 36 % de la même cohorte l'ont fait en 2008).

⁴ Une étude réalisée en Australie démontre un lien entre les effets des politiques néolibérales – en particulier la privation de propriété domiciliaire et d'emploi, besoins autrefois pris en compte par les politiques keynésiennes – et le faible taux de participation d'une partie très importante de la jeunesse. Voir K. Edwards, (2009, 1 March).

⁵ Les États-Unis constituent le grand absent de cette comparaison. La raison tient à l'écart trop grand entre le nombre d'électeurs inscrits et le nombre de personnes en âge de voter. Il serait présomptueux, dans le cadre de la présente analyse, d'expliquer cet écart. Par ailleurs, dans ce pays qui joue le rôle de puissance hégémonique de la planète, la politique étrangère fait partie des enjeux fondamentaux des élections. Cette situation crée une sorte d'interférence dans l'interprétation des variations du taux de participation par rapport à pratiquement tous les autres pays où les considérations internes jouent le rôle de loin le plus important dans le comportement électoral.

⁶ Données compilées à partir des résultats électoraux fournis par le Directeur général des élections du Québec.

⁷ Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>, page consultée le 1er septembre 2014.

⁸ Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>, page consultée le 1er septembre 2014.

⁹ Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>, page consultée le 1er septembre 2014.

¹⁰ Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>, page consultée le 1er septembre 2014.

¹¹ Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>, page consultée le 1er septembre 2014.

¹² Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>, page consultée le 1er septembre 2014.

¹³ Données compilées à partir des statistiques électorales de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP> page consultée le 1er septembre 2014.

¹⁴ Citant d'autres auteurs, André Blais et Peter Loewen évoquent l'hypothèse d'une «arrivée tardive à la maturité», caractérisée par une plus longue période de fixation dans un milieu, mais sans aller jusqu'à la reprendre à leur compte, faute de recherches menées en ce sens, au Canada. A. Blais & P. Loewen, (2011).

¹⁵ Voir notamment Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, (2003, Mars), p. 7

¹⁶ Voir A. Blais & P.Loewen, (2011).

Références bibliographiques

- Amable, B., Guillaud, E. & Palombarini, S. (2012). *L'économie politique du néolibéralisme : le cas de la France et de l'Italie*. Paris : Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure.
- Baril, G. (2012). *La diminution de la participation électorale des jeunes Québécois : Une recherche exploratoire de l'Institut du Nouveau Monde*. Québec : Directeur général des élections du Québec. Repéré à <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6438.pdf>
- Bergqvist, C. & Lindbom, A. (2003). The Swedish Welfare State: Neo-liberal Challenge and Welfare State Resilience, *ÖZP*, 32(4), 389-401. Repéré à <http://www.oezp.at/pdfs/2003-4-02.pdf>
- Blais, A. & Loewen, A. (2011) *Participation électorale des jeunes au Canada*. Québec : Élections Canada. Repéré à <http://www.elections.ca/res/rec/part/youeng/yeefr-2011-fra.pdf>
- Byrne, C. *Neo-Liberalisms in British Politics*. (2013) (thèse de doctorat), College of Social Sciences, Université de Birmingham, Grande-Bretagne.
- Edwards, K. (2009, 1 March). Disenfranchised Not 'Deficient': How the (Neoliberal) State Disenfranchises Young People. *Australian Journal of Social Issues* (Australian Council of Social Service), 23-37.
- Fagerholm, A. (2013). Towards a Lighter Shade of Red? Social Democratic Parties and the Rise of Neoliberalism in Western Europe, 1970–1999. *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (4), 538-561.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, Repéré à <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=JP>
- Lijhart, A. (1997, March). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address. American Political Science Association, 1996. *The American Political Science Review*, 1-14.
- Palley, T. I. (2013). Europe's Crisis Without End: the Consequences of Neoliberalism. *Contributions to Political Economy*. 32, 29-50.
- Pammett, J.H. & Leduc, L. (2003, Mars). Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants. Élections Canada. Repéré à <http://elections.ca/res/rec/part/tud/Decline.pdf>
- Shibata, K. (2008). Neoliberalism, risk, and spatial governance in the developmental state: Japanese planning in the global economy. *Critical planning*. 15, 92-118.
- Vandenberg, A & Hundt, D. (2012, August) Corporatism, crisis and contention in Sweden and Korea during the 1990s. *Economic and Industrial Democracy*. 33, 463-484.

Vidal, J.-F. (2010). Crises et transformations du modèle social-démocrate suédois. *Revue de la Régulation : Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, (8), Repéré à : <http://regulation.revues.org>

L'ÉROSION DE LA CONFIANCE DANS LA GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ET PRIVÉS : LA SOCIALITÉ EN CRISE

Jeanne SIMARD / UQAC

Marc-André MORENCY / UQAC

« Sans la confiance des humains les uns envers les autres,
la société tout entière se disloquerait »¹.
Georg Simmel

Les travaux de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction au Québec* révèlent que de nombreux professionnels, de nombreux gestionnaires n'ont pas été à la hauteur de leurs responsabilités fiduciaires, de leurs contrats moraux envers leurs clientèles, mais aussi envers les collectivités locales et nationales. Les rares procès pour fraude des Vincent Lacroix, Earl Jones et de nombreux autres criminels s'inspirant des montages Ponzi ne peuvent suffire à améliorer le climat social. Découvrant ces délits et manquements, la population québécoise en est révoltée, choquée, perdant confiance dans la gouvernance des organisations publiques et privées. Comment lui donner tort?

Sur le plan international, la crise financière et économique amorcée en 2007, et qui perdure, offre par ses effets une preuve évidente que les dirigeants se sont révélés jusqu'ici incapables de réguler la sphère financière, d'instaurer à l'échelle des pays et du monde les bases d'une économie solide, libérée des dérives mafieuses. Les économistes et les analystes les plus qualifiés ont de fait montré que les États en principe gardiens auraient besoin d'un gardien, qu'ils ne sont plus les garants de la règle de droit (Piketty, 2013; Aglietta & Rigot, 2009 ; Supiot, 2010). On découvre de plus en plus comment les dysfonctionnements de la gouvernance planétaire actuelle et le désordre monétaire ont favorisé une augmentation très importante des inégalités sociales, comment on a encore très peu fait pour restaurer la confiance et le caractère démocratique des institutions (Gayraud, 2014; Aglietta & Berrebi, 2007; Gravereau & Trauman, 2013, p. 263 et suiv.).

Cet article se propose de montrer quelques éléments de cette problématique en ce qu'elle affecte le Québec et le Canada. Nous verrons, dans un premier temps, l'importance que revêt la confiance dans la gouvernance des organisations, son rôle fondamental dans les relations sociales et plus particulièrement dans les relations d'affaires. Dans un deuxième temps, nous ferons état de quelques décisions des tribunaux, de quelques modifications législatives affectant favorablement la confiance envers la gouvernance d'organisations publiques et privées. Nous avons retenu comme exemplaires des décisions ou esquisses de législation appelées à modifier certains principes de la gouvernance des sociétés par actions ou d'instances gouvernant les ordres professionnels. Nous verrons dans un troisième temps que les problèmes de confiance envers les organisations publiques ou privées ne

pourront être entièrement résolus par des interventions visant à rectifier les conduites individuelles ni par des dispositifs volontaires comme ceux de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ou du développement durable (DD) (Bardelli, 2012, p. 79; Michalet, 2007). La conjoncture complexe affectant le système mondial actuel invite à comprendre les sources institutionnelles de cette problématique de perte de confiance, les sources normatives en jeu. On devra comprendre que des théories économiques et managériales empêchent de voir dans quel monde nous vivons réellement. Cela requiert de mobiliser des éléments de diverses sciences sociales critiques et d'aborder la question en interdisciplinarité. Une socialité en crise appelle un renouvellement des approches, un nouvel activisme des praticiens et des chercheurs.

La confiance dans la gouvernance des organisations

Comme le rappelle l'exhortation du sociologue Georg Simmel placée en exergue, la confiance est un opérateur central de la socialité. Le latin semble avoir donné son nom à cette dimension cruciale : *confidere* : *cum*, « avec » et *fidere* « fier ». Cela implique que l'on *confie* quelque chose de précieux à quelqu'un, en se fiant à lui, en s'abandonnant ainsi à sa bienveillance et à sa bonne foi. Pour les sciences sociales, la confiance fait référence à un ensemble de représentations de la réalité, un état des rapports sociaux s'accompagnant d'affects psychiques ou émotionnels. Les institutions, les organisations paraissent fondées sur le principe de la confiance. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'apprécier la valeur de la monnaie, le contenu des contrats qui nous lient, le droit de propriété, l'évolution des relations entre nations, etc. Lorsque la confiance vient à se briser entre les êtres sociaux que nous sommes, il se produit une crise de la socialité, un amoindrissement de la qualité de nos rapports sociaux, parfois une profonde dépression de l'activité économique, à la limite un retrait peureux dans les sphères domestiques. La crise qui perdure depuis 2007 a de fait suscité une avalanche de publications en la matière (Thuderoz, Mangematin & Harrisson, 1999; Picard, 2011). Une société dominée par l'instrument du contrat ne peut s'en abstraire, comme le rappelle l'éminent juriste français Alain Supiot.

Un vrai contrat ne peut se former que si les parties qu'il oblige sont placées sous l'égide d'un garant du respect de la parole donnée (les dieux, le roi, l'État, etc.). En l'absence d'un tel garant, le contrat ne signifie rien d'autre que la loi du plus fort. De même, le droit de propriété n'est pas un rapport binaire entre un homme et une chose, car son exercice suppose lui aussi l'existence d'un tiers qui garantisse que la propriété de chacun soit respectée de tous [...]. Lorsque cette condition vient à manquer, si par exemple l'État est défaillant ou corrompu, la fiction d'un lien attachant une chose à un homme et à un seul n'est plus tenable. Les liens de dépendance entre les hommes reviennent alors au premier plan et les faibles doivent faire allégeance aux forts pour ne pas être tués ou dépouillés de leurs maigres possessions (Supiot, 2010, p. 166).

À la demande du Conseil interprofessionnel du Québec, CROP réalisait en 2012 un sondage sur l'état de la confiance de la population québécoise envers ses professionnels (CROP, 2010). Quelques questions portaient plus spécifiquement sur les perceptions des Québécois à l'égard de leurs institutions politiques et économiques. Les résultats de ce sondage paraissent très inquiétants : 72 %

des répondants ne croient plus en leurs leaders politiques, économiques ou d'affaires; seulement 37 % de la population croit que les grandes entreprises essaient de trouver un équilibre entre les profits et l'intérêt public (63 % croit qu'ils ne sont là que pour faire du profit); 49 % estiment que les gouvernements font plus de tort que de bien. Mais ce qui est très révélateur dans ce sondage c'est le fatalisme et le sentiment de perte de contrôle sur sa vie qui se répand chez les Québécois; 56 % de la population croit que la société est animée par des forces qui dépassent la volonté des individus. La vie démocratique s'en trouve profondément affectée; les faibles taux de participation électorale, notamment dans le domaine scolaire, pourraient ainsi s'expliquer.

Divers sondages annuels de la firme mondiale de relations publiques Edelman rendent le même son de cloche sur le plan international². Cette firme publie depuis 14 ans un baromètre de la confiance dans le monde envers quatre catégories d'acteurs institutionnels : les gouvernements, les entreprises, les médias et les ONG. La firme a réalisé un quatorzième sondage auprès de 33 000 personnes de 25 à 64 ans, résidant dans 27 pays, dont le Canada. Publiés en janvier 2014, les constats de cette quatorzième édition témoignent d'une chute dramatique du niveau de confiance des Canadiens envers les gouvernements. En effet, seulement 44 % gardent confiance en ce que racontent les leaders gouvernementaux (une baisse de 7 % par rapport à l'année précédente). La cote des chefs de direction stagne à 33 %, au dernier rang des porte-paroles crédibles. Dans les autres pays sondés, on observe une montée spectaculaire de la défiance envers les institutions.

Ces perceptions de perte de contrôle, de méfiance à l'endroit des institutions, même si, à l'occasion, elles peuvent être fausses ou exagérées, sont dangereuses, car elles entraînent diverses conséquences plus ou moins prévisibles. William I. Thomas nous a offert un véritable théorème sociologique, donc d'application universelle, que l'on peut traduire ainsi : « Si les humains définissent des situations comme réelles, elles sont réelles de par leurs conséquences »³. Un système de pensée, une prophétie autoréalisatrice modifient les comportements de telle sorte qu'ils font advenir ce qu'ils annoncent, avec diverses conséquences imprévisibles, du fait de l'autorité de celui qui énonce la prophétie ou par focalisation autonome des esprits sur le « réel » ainsi affirmé. Il importe donc de voir si les autorités canadiennes et québécoises ont entrepris de corriger certains éléments de la malgouvernance à l'origine de cette problématique.

Changements dans les modes de gouvernance des organisations publiques ou privées

De nouvelles dispositions législatives, au Québec et au Canada, ainsi que quelques jugements (dont plusieurs de la Cour suprême du Canada), ont récemment posé (ou vont poser dans un proche avenir) les assises d'une nouvelle gouvernance qui obligera les dirigeants d'organisations publiques et privées à réaliser, voire à animer, des prises de conscience, à assumer concrètement des responsabilités nouvelles en matière de développement.

Les organisations privées : le cas des sociétés par actions

Plusieurs approches dogmatiques et normatives enseignées sous le couvert de la science depuis des dizaines d'années dans les facultés de gestion et dans les formations professionnelles ont légitimé

l'adoption d'actions et de comportements irresponsables par les gestionnaires d'entreprises privées. Ainsi, la *théorie de l'agence* préconise depuis les années 1980 une gouvernance de l'entreprise maximisant la valeur aux actionnaires. Cette doctrine représente les actionnaires comme propriétaires des entreprises (Ghoshal, 2005; Ghoshal & Moran, 1996; Pfeffer, 2005). Elle justifie de rémunérer les gestionnaires (que l'on présume négliger les détenteurs d'actions), avec des *stocks options* démesurés. Chaque trimestre, les sociétés par actions doivent soumettre un compte rendu public des rendements, se plier à une scrutation paranoïde permanente de la valeur des actions. L'intérêt à long terme de l'entreprise est alors sacrifié aux intérêts de court terme des détenteurs d'actions et de *stock options*, à la logique réductrice des marchés (Comte-Sponville, 2004 ; Supiot, 2010). À la même époque, les doctrinaires fixent à 15 %, voire 20 %, le taux de rendement du capital investi. Quelle heureuse coïncidence! Benoît Pigé explique les conséquences de cette pratique économique intéressée :

Dans une approche actionnariale, la distinction entre les dirigeants et les actionnaires est un handicap, car elle génère des coûts d'agence. Dès lors, à la suite notamment de Jensen et Meckling (1976), de très nombreux travaux académiques ont cherché à préciser les mécanismes de gouvernance nécessaires pour limiter et même réduire ces coûts d'agence. L'idée centrale est que ces coûts d'agence seront d'autant plus faibles que les intérêts des dirigeants seront alignés sur ceux de leurs actionnaires (Pigé, 2010, p.98; Jensen & Meckling, 1976)

Une telle logique d'intéressement et de rémunération du capital a permis de découpler la haute direction des intérêts à long terme de l'organisation et des autres personnels, les inscrivant de fait dans la classe capitaliste mondiale émergente au moyen de rémunérations non salariales disproportionnées (Aglietta & Rigot, 2009).

A contrario, deux jugements produits par la Cour suprême en 2004 et en 2008 exigent au Canada d'aborder autrement la gouvernance d'entreprise⁴. En 2004, puis en 2008, la Cour suprême a tenu à préciser l'interprétation de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (LCSA), notamment en ce qui concerne le rôle fiduciaire des administrateurs de sociétés et la gouvernance des sociétés par actions. En 2004, le plus haut tribunal du pays causait tout un émoi dans l'affaire *Magasins à rayons Peoples inc. (Syndic de) c. Wise* en réaffirmant que, selon la LCSA, la société par actions poursuit des objectifs qui lui sont propres et qui ne se limitent pas à satisfaire les seuls intérêts à court terme des actionnaires. Dans son arrêt, la Cour retient que les intérêts de la société par actions ne se confondent pas avec ceux des actionnaires, des créanciers ni avec ceux de quelque partie intéressée. En d'autres termes, les administrateurs d'une société par actions ne sont pas les fiduciaires d'intérêts particuliers (fussent-ils les leurs propres!), de créanciers ou d'autres parties prenantes de la société. Ils sont les fiduciaires de la société par actions. Lorsque les intérêts des parties prenantes s'opposent, aucun regroupement d'intérêts (par exemple, les intérêts des actionnaires ou les intérêts des créanciers) n'a préséance sur les autres. Ce jugement fait ressortir que c'est l'intérêt de la société par actions comme personne morale qui a été défini par la LCSA comme la valeur suprême devant encadrer ses rapports avec diverses entités composant son environnement. Son existence et son développement en tant que « meilleure entreprise » représentent le critère prééminent devant gouverner la conduite de ses dirigeants. À l'entreprise, comme « personne morale », de mériter son statut.

La Cour suprême allait également secouer les milieux juridiques et le monde des affaires au Canada à l'occasion de la saga du projet d'acquisition, par emprunt de 52 milliards de dollars, de *Bell Canada Enterprises inc.* (BCE), un important holding de télécommunication, par un consortium d'investisseurs à la tête duquel se trouvait le Régime de retraite des enseignants et enseignantes de la province de l'Ontario. L'offre du consortium accordait une prime importante aux actionnaires de BCE, exigeait que Bell Canada inc., filiale en propriété exclusive de BCE, fournisse des garanties totalisant environ 30 milliards de dollars afin d'appuyer les emprunts de l'acquéreur. Ces garanties auraient entraîné la perte de la cote de crédit de qualité qui avait été attribuée aux débetures en circulation de Bell Canada, une réduction de leur valeur boursière. Certains grands détenteurs de débetures remettaient en question l'opération, telle que présentée, prétendant qu'elle était abusive et qu'elle ne respectait pas le critère de « caractère équitable et raisonnable » permettant d'obtenir l'approbation par le tribunal du plan d'arrangement requis par la loi. Le plus haut tribunal canadien a cependant jugé le plan d'arrangement soumis comme conforme à la LCSA.

Dans ces deux jugements, la Cour suprême rejette la vision maintenant très répandue d'un intérêt de la société fondé sur la primauté des actionnaires, en faveur d'une conception plus large reconnaissant le devoir de traiter de façon juste et équitable les parties prenantes (prêteurs, employés, partenaires d'affaires, gouvernements, communautés, etc.) touchées par les décisions et les actions de la société. Bref, elle rappelle que la LCSA a privilégié les principes d'une gouvernance corporative pensée en termes de responsabilité sociétale. Notre droit crée l'entreprise comme une institution dotée en conséquence d'une mission d'intérêt collectif à long terme.

Ces quelques avancées ne doivent pas occulter tout le chemin qui reste à faire. Si les conseils d'administration ont l'obligation de prendre des décisions dans l'intérêt à long terme de la société, dans les faits, ils conservent la latitude de choisir quelles parties prenantes seront considérées dans les circonstances; les juges n'ont pas formulé un guide pour les administrateurs dans la hiérarchisation des intérêts des parties prenantes, laissant cette délicate question à l'appréciation commerciale des conseils d'administration. De plus, en cas d'abus, certaines catégories de parties prenantes n'ont pas accès à des recours (ex. recours pour oppression) pour faire reconnaître leurs droits. La loi, telle quelle est formulée actuellement, ouvre ce recours uniquement aux actionnaires, aux créanciers, aux administrateurs et dirigeants (Rousseau & Tchotourian, 2013, p. 91-104). Les employés n'ont pas de recours. Selon Yvan Allaire et Stéphane Rousseau :

Il s'agit d'une grande lacune des décisions de la cour. D'un côté, la cour est généreuse envers les stakeholders dans sa définition de l'intérêt de la société. De l'autre, soit par omission ou inadvertance, elle ne remédie pas aux lacunes de la LCSA en matière de recours. Au final, cela limite donc l'effectivité des arrêts en faveur des parties prenantes (Allaire & Rousseau, 2014).

Les organisations publiques : le cas du système professionnel québécois

L'Office des professions célébrait son 40^e anniversaire en 2013. Cet anniversaire marquait également l'intensification des travaux préparant la réforme du Code des professions. Cette loi-cadre édicte spécifiquement les règles gouvernant les 45 ordres professionnels du Québec et les activités de leurs 366 000 membres. La gouvernance du système professionnel n'a pas échappé à la crise de confiance, la *Commission Charbonneau* ayant montré de nombreux cas de dérives professionnelles et d'ordres professionnels qui n'ont pas toujours bien fait leur travail⁵.

Revenons au sondage de la firme CROP dévoilé à la *Semaine des professionnels*, en octobre 2012. À la demande du Conseil interprofessionnel du Québec, la firme venait de réaliser un sondage sur la confiance que les Québécois entretiennent envers les ordres professionnels et leurs membres. Ce sondage révèle que 8 % des répondants leur font tout à fait confiance et que 69 % leur font assez confiance. Le sondage nous apprend que la confiance des Québécois à l'égard des ordres professionnels n'a pas augmenté au cours des 10 ou 20 dernières années et même que, pour 31 % de la population, elle a plutôt diminué. Le sondage révèle que seulement 12 % de la population a bien intégré que la mission des ordres professionnels est la protection du public. Parmi les répondants, 39 % déclarent que les ordres professionnels protègent leurs membres; 49 % répondent que les ordres existent pour protéger à la fois leurs membres et le public⁶. Ainsi, 40 ans après sa fondation, cette loi d'ordre public n'est pas toujours reconnue dans ce qu'elle a de plus fondamental.

L'objet central de la législation professionnelle n'est donc pas encore bien clair pour tous. Cela donne à penser que des changements importants devront être apportés dans la gouvernance des ordres professionnels. On devra accroître leur transparence et leur crédibilité auprès du public, favoriser la qualité de leurs décisions. La réforme qui se dessine viserait, entre autres, à améliorer la gouvernance des ordres et plus particulièrement celles des conseils d'administration, afin de prévenir les conflits de rôles, le cumul de fonctions. On envisage de revoir les conditions d'éligibilité des administrateurs et des présidents, la durée et le nombre de leurs mandats. On pourrait établir un code de conduite pour les administrateurs, revoir le nombre d'administrateurs issus du public, leur rôle, de même que les compétences et expertises qu'ils devront détenir. Mais le cœur de la réforme entend faire faire aux ordres professionnels un « virage prévention des problèmes », afin de gérer les situations avant le fait, au lieu de recourir à des mesures simplement punitives, après coup, avec les comités de discipline. D'autre part, la protection du public n'aurait pas seulement une portée individuelle visant le client, mais aussi une portée collective. On entend faire profiter le public de l'expertise des professionnels pour alimenter les réflexions ou les débats sur des enjeux de société⁷.

Cette réforme globale et majeure du *Code des professions* pourrait être finalisée au cours de l'année 2014. Mais cette réforme, si importante soit-elle, ne pourra pas résoudre tous les problèmes confrontant la gouvernance du système professionnel. La mobilité de la main-d'œuvre professionnelle, les projets internationaux, l'utilisation d'Internet pour consulter un professionnel réclameront un système professionnel à l'échelon mondial, voire des corporations à l'échelle planétaire; c'est ce que suggérait déjà Jacques Attali, invité du Conseil interprofessionnel du Québec, en octobre 2009, dans une conférence sur la globalisation et la protection du public (Desrosiers, 2009)⁸. C'est un objectif qui

heurte de front la mondialisation néolibérale en cours.

Pour conclure... et la confiance sur le plan international ?

Les organisations publiques ou privées peuvent difficilement toujours inspirer confiance, des personnes morales en droit n'étant pas morales de ce fait devant les attentes qui émergent dans les autres ordres sociaux; elles sont d'ailleurs souvent obnubilées par le souci du bien-être. Cependant, les personnes physiques qui les dirigent, les gèrent, en définissent les structures de gouvernance, peuvent avoir un rôle prééminent dans la qualité des dialogues auxquels ils participent, dans le maintien du lien de confiance entre les instances étatiques, les organisations et les citoyens. Cette problématique, quoique cruciale, demeure très ardue à comprendre pour la grande majorité des citoyens, présentant un ensemble de difficultés à résoudre dans un monde mal équipé pour les aborder. Il y a quelques dizaines d'années, les sciences sociales arrivaient tout juste à comprendre les problèmes à l'échelle nationale; très peu de spécialistes avaient alors le courage d'aborder les structures du système mondial en voie de se constituer, d'éviter que les questions soient morcelées entre divers champs de spécialisation (Sfia, 1971; Gréau, 1998). L'épistémologie positiviste en plein essor valorisait alors la mathématisation, un cul-de-sac pour les sciences sociales, les tenant à l'écart des questions complexes affectant la société.

Devant l'érosion généralisée de la confiance et les nombreuses dérives quant à la notion de gouvernance que l'on observe depuis quelques années, on réalise qu'aucun État (même avec la meilleure volonté du monde), aucune discipline ne peut prétendre s'attaquer en solo à ces défis. Comme l'ont montré Michel Aglietta, Thomas Piketty, et de nombreux autres, certains problèmes structurels à l'échelle de la planète réclament une solidarité des États, des approches impliquant la participation démocratique et la multidisciplinarité, afin de créer et diffuser des solutions qui ne seront pas simplement d'ordre économique, comme le prétend l'utopie néolibérale d'un ordre mercantile (Piketty, 2013; Aglietta & Rigot, 2009 ; Stiglitz, 2010; Sen, 2010).

Les institutions qui font office actuellement de gouvernance mondiale et de droit international étant toujours très largement insuffisantes, il conviendra d'étudier avec intérêt plusieurs idées contenues dans l'appel lancé en 2012 au secrétaire général des Nations unies par les membres d'un Collegium international regroupant, entre autres, la juriste Mireille Delmas-Marty, le théoricien Edgar Morin, le diplomate Stéphane Hessel, le politique Michel Rocard (Le Collegium international, 2013). Comme le font valoir les membres du Collegium, l'avenir du monde dépend de l'avènement d'un ordre démocratique global dont la forme et les modalités restent à définir, un État mondial devant revêtir une forme démocratique en dépit des barrières de langue, de culture, de traditions politiques. Il s'agit de construire une socialité mondiale, ni plus ni moins, sur la base de sociétés particulières parfois menacées de disparition. Les recettes et les modes en gestion, en gouvernance, doivent faire place à de profonds changements. Le succès de l'entreprise dépendra du degré de mobilisation, de compréhension, d'approches participatives qui seules permettront de consolider la présence humaine sur terre. Sans cette activité d'instauration de la confiance, cette réalité sociale planétaire ne saurait exister.

Note

- ¹ G. Simmel, (1987). *Philosophie de l'argent*, Paris : Presses Universitaires de France. p. 197
- ² On consultera ce sondage à l'adresse suivante : <http://edelman.ca/2014/01/30/2014-edelman-trust-barometer-canadian-findings/>
- ³ R. K. Merton (1965), *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Gérard Monfort (Chapitre IV et son appendice). Sur la prophétie autoréalisatrice en matière économique, on consultera B. Maris (2003), *Antimanuel d'économie*, Paris : Éd. Bréal, p. 306 et suiv.
- ⁴ *Magasins à rayons Peoples inc. (Syndic de) c. Wise*, [2004] 3 R.C.S. 461, 2004 CSC 68; *BCE Inc. c. Détenteurs de débentures de 1976*, [2008] 3 R.C.S. 560, 2008 CSC 69
- ⁵ On pourra consulter les travaux de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* à l'adresse suivante : <https://www.ceic.gouv.qc.ca>
- ⁶ CROP, *Le Québec en mouvement. Tendances de fond pour 2012*, Québec, septembre 2012. Ce sondage n'a pas eu pour champ d'intérêt les seuls professionnels assujettis au Code des professions. Il a touché d'autres activités de service; le rôle des soldats, des pilotes d'avion, des enseignants, des éducatrices en garderie, des juges, des plombiers, des conseillers financiers, des journalistes, des mécaniciens, des dirigeants d'entreprise, des vendeurs d'automobiles, des politiciens municipaux et nationaux.
- ⁷ J.-P. Dutrisac (2013), *Notes pour l'allocution de monsieur Jean Paul Dutrisac, président de l'Office des professions du Québec*, prononcée le 20 décembre 2013, à l'occasion d'une journée de réflexion sur la gouvernance du Barreau du Québec; Jean-Paul Dutrisac (2012), *Notes pour l'allocution de monsieur Jean Paul Dutrisac, président de l'Office des professions du Québec*, prononcée le 14 décembre 2012.
- ⁸ La conférence de Jacques Attali peut être visionnée et téléchargée sur le site du CIQ à l'adresse www.professions-quebec.org, (rubrique *Documents*).

Références bibliographiques

- Aglietta, M. et Berrebi, L. (2007). *Désordres dans le capitalisme mondial*. Paris, France : Éd. Odile Jacob.
- Aglietta, M. et Rigot, S. (2009). *Crise et rénovation de la finance*. Paris, France : Éd. Odile Jacob.
- Allaire, Y. et Rousseau, S. (2014). *Gouvernance et parties prenantes : l'obligation du conseil d'administration d'agir dans l'intérêt de la société*. Montréal, Québec : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP). Repéré à www.igopp.org
- Bardelli, P. (2012). La RSE au regard du rapport salarial. Dans C. Gendron et B. Girard (dir.), *Repenser la responsabilité sociale de l'entreprise* (p. 79). Paris, France : Armand Collin.
- Comte-Sponville, A. (2004). *Le capitalisme est-il moral?* Paris, France : Albin Michel.
- CROP (2012, septembre). *Le Québec en mouvement. Tendances de fond pour 2012*. Québec, Québec.
- Desrosiers, É. (2009, 14 octobre). Allocution de Jacques Attali. Un autobus sans chauffeur. Le monde manque de normes professionnelles planétaires et des bases d'un État de droit mondial. *Le Devoir*, p. B-1.
- Gayraud, J.-F. (2014). *Le nouveau capitalisme criminel*, Paris, France : Éd. Odile Jacob.
- Ghoshal, S et Peter Moran (1996). Bad for Practice : A Critique of the Transaction Cost Theory. *The Academy of Management Review*, 21(1), 13-47.
- Ghoshal, S. (2005). Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning & Education*, 4(1), 75-91.
- Gravereau, J. et Trauman, J. (2013). *Les alchimistes de la confiance : une histoire des crises monétaires*. Paris, France : Éd. Eyrolles.
- Gréau, J.-L. (1998). *Le capitalisme malade de sa finance*, Paris, France : Gallimard.
- Jensen, M. C. et Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm : Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Le Collegium international (2013). *Le monde n'a plus de temps à perdre : appel pour une gouvernance mondiale solidaire et responsable*. Montréal, France : Leméac
- Maris, B. (2003). *Antimanuel d'économie*. Paris, France : Éd. Bréal.

- Merton, R. K. (1965). *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, France : Gérard Monfort.
- Michalet, C.-A. (2007). *Mondialisation, la grande rupture*, Paris, France : Éd. La Découverte.
- Pfeffer, J. (2005). Why do bad management theory persist? A comment on Ghoshal. *Academy of Management Learning & Education*, 4(1), 96-100.
- Picard, M. (2011). *Faites-moi confiance! : autopsie des crimes financiers*. Montréal, Québec : Éd. Logiques.
- Pigé, B. (2010). *Éthique et gouvernance des organisations*. Paris, France : Economica,
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*, Paris, France : Seuil.
- Rousseau, S. et Tchotourian, I. (2013). La gouvernance d'entreprise, autrement. Dans C. Gendron et B. Girard (dir.), *Repenser la responsabilité sociale de l'entreprise : l'école de Montréal* (p. 91-104). Paris, France : Armand Colin.
- Sen, A. (2010). *L'idée de justice*, Paris, France : Flammarion.
- Sfia, M. (1971). Notes pour une analyse du système mondial. *Sociologie et sociétés*, 3(2), 151-174.
- Simmel, G. (1987). *Philosophie de l'argent*. Paris, France : Presses Universitaires de France.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Le triomphe de la cupidité*, Paris, France : Fayard.
- Supiot, A. (2010). Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008. *Revue internationale du Travail*, 149(2), 165-176.
- Thuderoz, C., Mangematin, V. et Harrisson, D. (1999). *La confiance : approches économiques et sociologiques*. Paris, France : Éd. Gaëtan Morin.

DE LA REVITALISATION INTÉGRÉE À LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

Suzanne TREMBLAY / UQAC

Introduction

La participation citoyenne et la gouvernance participative sont des thèmes qui se profilent de plus en plus dans les pratiques des groupes de citoyens et des groupes communautaires qui travaillent à l'échelle locale. En effet, le renouvellement des pratiques démocratiques par la participation active apparaît comme une préoccupation de plus en plus présente pour les acteurs sociaux. Dans le cadre de plusieurs recherches portant sur des expériences de revitalisation intégrée (Tremblay, 2013, 2014; Tremblay & Tremblay, 2012), notamment à Petit-Saguenay et au centre-ville de l'arrondissement de Chicoutimi à Saguenay, les thèmes de la participation citoyenne et de la gouvernance participative sont apparus en filigrane. Ce texte présente une réflexion sur la gouvernance participative et la participation citoyenne à partir des expériences de revitalisation intégrée du comité de développement de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi. Pour ce faire, les contextes de la dévitalisation à Petit-Saguenay et au centre-ville de Chicoutimi, ainsi que les expériences de revitalisation intégrée de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier, seront brièvement décrits et mis en parallèle. Par la suite, les notions de revitalisation intégrée et de gouvernance participative seront définies ainsi que les lieux et les formes de participation citoyenne à Petit-Saguenay et au centre-ville de Chicoutimi. Finalement, le texte se terminera par une réflexion à propos de la participation citoyenne et de la démocratie participative.

La dévitalisation à Petit-Saguenay et au centre-ville de Chicoutimi

Les territoires de Petit-Saguenay et du centre-ville de Chicoutimi sont à première vue très différents. Petit-Saguenay est un village de 727 habitants (Statistique Canada, 2011) situé en milieu rural, dans le secteur sud de la MRC du Fjord-du-Saguenay à une centaine de kilomètres de Saguenay. Il fait partie des villages classés dévitalisés par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMER, 2008). Le secteur du centre-ville de Chicoutimi, à l'opposé, se situe en milieu urbain et constitue le cœur de l'arrondissement de Chicoutimi et il compte parmi les trois centres urbains les plus importants de Saguenay, les autres étant ceux des arrondissements de Jonquière et de La Baie. En 2006, le quartier du centre-ville comptait 4 055 personnes, c'est-à-dire cinq fois plus d'habitants que le village de Petit-Saguenay. Autrement dit, Petit-Saguenay représente un village en milieu rural dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, tandis que le centre-ville de Chicoutimi se situe dans le cœur de l'agglomération saguenéenne qui dénombrait, en 2011, 144 746 habitants (Statistique Canada).

Malgré des différences marquées, les deux territoires présentent des caractéristiques communes de dévitalisation¹ qui se manifestent par des taux d'emploi plus bas, des taux de chômage plus élevés et des niveaux de revenu plus faibles que ceux de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean et du Québec

dans son ensemble². Ces deux territoires se démarquent aussi par des caractéristiques propres à chacun d'eux. À Petit-Saguenay, la baisse démographique y est très marquée (-6,8 % en 2011), tandis qu'au centre-ville de Chicoutimi, le pourcentage de personnes à faible revenu est très important (43 % avant impôt en 2005) (Tremblay, 2013). Ce sont deux territoires à la fois semblables et différents, puisqu'ils montrent des caractéristiques similaires de dévitalisation et représentent la ruralité et l'urbanité au sein d'une même région périphérique, celle du Saguenay–Lac-Saint-Jean. On voit que la dévitalisation et ses manifestations ne se retrouvent pas uniquement dans les territoires ruraux, mais également au cœur des centres urbains de certaines villes moyennes du Québec (Tremblay & Tremblay, 2012).

Dans le contexte de dévitalisation qui les caractérise, les deux territoires ont entrepris des démarches de revitalisation intégrée par l'intermédiaire du comité de développement de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier au centre-ville de Chicoutimi. Ces deux démarches de revitalisation intégrée vont être examinées sous l'angle de la participation citoyenne et de la gouvernance participative.

Les démarches de revitalisation intégrée à Petit-Saguenay et au centre-ville de Chicoutimi

Les démarches de revitalisation intégrée de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi sont très différentes, mais elles ont toutes les deux pour objectif de redynamiser le territoire où elles sont mises en oeuvre. La démarche de Petit-Saguenay allie à la fois les dimensions sociale et économique pour la sauvegarde du village, comme le montre le tableau 1. Le plan de revitalisation de Petit-Saguenay met de l'avant quatre chantiers qui sont l'aménagement du territoire, le développement économique, la qualité de vie et le tourisme. Ces chantiers sont eux-mêmes subdivisés en quatre volets ou piliers touchant les services de proximité, la croissance démographique, la création d'emplois et l'attractivité. Chacun de ces volets comporte plusieurs projets comme il est décrit dans le tableau 1.

La démarche de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi est axée davantage sur la qualité de vie, l'amélioration de l'environnement, le développement du lien social, l'appropriation du quartier et l'exercice de l'écocitoyenneté. Plusieurs activités comme les fêtes de quartier, le jardin collectif urbain, le groupe d'achat, etc. viennent donner forme aux objectifs de l'organisme. Les démarches de revitalisation intégrée de ces deux organisations sont donc très différentes. La démarche de Petit-Saguenay est le fruit d'une consultation publique réalisée en 2008 par le comité de développement de Petit-Saguenay, qui est lié à la municipalité du village, tandis que celle de l'Éco-Kartier provient d'un groupe de citoyens résidant au centre-ville de Chicoutimi et réuni depuis 2009 au sein de l'organisme, dont l'objectif est d'améliorer la qualité de vie et les conditions de vie sur ce territoire urbain. Dans les deux cas cependant, les notions de revitalisation intégrée et de participation citoyenne sont au cœur des démarches.

Avant d'examiner plus en profondeur comment s'articulent ces démarches de participation citoyenne, nous allons définir les notions de revitalisation intégrée et de gouvernance participative.

Tableau 1 Les démarches de revitalisation intégrée du comité de développement de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi

Plan de revitalisation de Petit-Saguenay : <i>Rêver le village Petit-Saguenay en 2020</i>	Les objectifs et les activités de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi
<p>Les quatre chantiers du plan de revitalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aménagement du territoire; • développement économique; • qualité de vie; • tourisme. <p>Les quatre piliers du plan :</p> <p><u>Services de proximité :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • magasin général; • centre communautaire; • travail avec les jeunes (framboiseraie, entreprise jeunesse, loisirs, travail de rue). <p><u>Croissance démographique :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • résidence pour personnes âgées; • développement domiciliaire; • villégiature. <p><u>Création d'emplois :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • agriculture; • tourisme; • ressources naturelles. <p><u>Attractivité :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • embellissement; • cœur du village (animation du centre du village). 	<p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protection et revitalisation de l'environnement naturel et verdissement des espaces public et privé du quartier; • éducation et sensibilisation à l'écocitoyenneté; • socialisation et appropriation du quartier; • exercice de la citoyenneté. <p>Activités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Journée boule de neige; • jardin collectif urbain; • revitalisation du parc Christ-Roi; • fêtes de quartier; • groupe d'achat; • ateliers de formation divers : méditation, danse, artisanat, etc.; • information et sensibilisation sur les enjeux environnementaux; • mise en œuvre d'un projet d'Accorderie, etc.

La notion de revitalisation intégrée

Rappelons brièvement que le concept de revitalisation intégrée propose une vision globale et multidimensionnelle (territoriale, économique, sociale, environnementale, communautaire, culturelle, etc.) de la recomposition des milieux en déstructuration économique et sociale. Le concept de revitalisation intégrée peut s'apparenter à diverses approches d'interventions similaires comme le développement social intégré (DSI) ou le développement social local, le développement des communautés (DC), le développement économique communautaire (DEC) et l'approche territoriale intégrée (ATI) (St-Germain, 2014). Ces approches sont véhiculées par différents réseaux d'acteurs comme ceux des milieux communautaires, de l'économie sociale et aussi des milieux institutionnels comme les municipalités, les CRE et les CLSC.

Selon le Regroupement québécois de revitalisation intégrée³ (RQRI), les démarches de revitalisation intégrée présentent les caractéristiques suivantes :

- ▶ *Les démarches de revitalisation intégrée sont inclusives, territorialisées, globales, intersectorielles, participatives, pérennes et professionnelles.*
- ▶ *Elles se concrétisent dans des projets globaux de développement sur un territoire déterminé.*
- ▶ *L'objectif est l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et citoyennes à partir de la dynamique locale, en travaillant de manière concertée entre partenaires intersectoriels et multiréseaux et en s'appuyant sur la participation citoyenne à toutes les étapes du processus.*
- ▶ *La revitalisation intégrée peut se vivre autant en milieu urbain qu'en milieu rural. La dynamique et les enjeux peuvent varier, mais la base et les principes sont les mêmes.*
- ▶ *La dynamique et les acteurs de chaque communauté sont différents et, par conséquent, les actions qui en ressortent peuvent être à géométrie variable.*

Ce qui ressort particulièrement de l'approche de la revitalisation intégrée, c'est qu'elle peut être mise en œuvre autant en milieu rural qu'en milieu urbain et qu'elle s'appuie sur les contextes différents des communautés où la démarche s'établit. De plus, elle est liée à divers courants hétérodoxes du développement, dont le développement social, le développement économique communautaire et le développement viable, etc. (Tremblay, 2004, 2014). Enfin, la revitalisation intégrée se fonde sur la participation citoyenne qui doit être présente à toutes les étapes de sa mise en œuvre. En ce sens, elle peut être reliée à la notion de gouvernance participative.

Les notions de gouvernance participative et de participation citoyenne

Les notions de gouvernance participative et de participation citoyenne font référence au fait que les différents acteurs de la société civile et les citoyens engagés peuvent chercher à créer ou à recréer leurs propres espaces de participation en oeuvrant à la recomposition sociale de leur communauté. Dans les années 1990-2000, la notion de gouvernance se superpose à celle de la participation des citoyens, des associations et des usagers.

Plusieurs auteurs ont cherché à définir ces notions; selon Pierre Hamel, la notion de gouvernance fait référence à des « ajustements que tentent d'effectuer les instances publiques dans le contexte contemporain » ainsi qu'à « [*l]*a recherche de nouveaux cadres opératoires pour la formulation de politiques publiques — que l'on résume en ayant recours à la notion de gouvernance — ainsi que les pressions liées à la mondialisation, conduisent à modifier la forme et le contenu de l'État-providence » (Hamel, 2006, p. 13). De plus, selon Yves Sintomer, la démocratie participative a connu une renaissance à partir de l'expérience de Porto Alegre au Brésil où elle est conçue dans cette perspective comme « un instrument de justice sociale » (Sintomer, 2011). Il mentionne aussi que les notions de « démocratie participative » et de « démocratie délibérative » s'apparentent à d'autres notions comme : « *la démocratie procédurale, la démocratie de proximité, la neighbourhood democracy, la community democracy, la gouvernance participative, la kooperative Demokratie, etc.* » (Sintomer, 2011, p. 113).

Yves Sintomer affirme également que la notion de démocratie participative met l'emphase « sur l'implication de ces "citoyens ordinaires" tout en mettant en avant de nouveaux dispositifs permettant la création d'espaces publics divers » (Sintomer, 2011, p. 120).

Dans le même sens, l'autre notion importante pour comprendre la démocratie participative est celle de la participation citoyenne. La participation citoyenne fait référence à « une citoyenneté active et informée ». La participation citoyenne fait ainsi appel aux citoyens engagés dans l'arène publique et dans le processus délibératif et participatif.

Aussi, la citoyenneté peut être définie comme « la conscience d'appartenir à une communauté politique et de s'engager dans la recherche du bien commun au sein de cette communauté » (*Développement social*, 2009, p. 7).

Selon B. Barber, (cité dans Sintomer, Y., 2009, p. 23) « cet idéal de démocratie participative est opposé au fonctionnement ordinaire des sociétés de masse modernes ». Dans une société délibérative et participative : « les citoyens délibèrent; les citoyens agissent; les citoyens s'engagent, partagent et contribuent » (Blondiaux, L., cité dans Sintomer, 2009, p. 23).

Également, selon Pierre Hamel, lorsque la participation est mise en scène par l'État dans les dispositifs institutionnels de participation, cela n'a pas la même signification que lorsqu'elle est orchestrée par les acteurs de la société civile eux-mêmes. Dans le premier cas, elle est vue comme « un outil de gouvernance pour les pouvoirs publics [...] et elle sert surtout à renouveler la légitimité des dirigeants. » Dans le second cas, « elle est tournée vers un approfondissement ou un renouvellement de la démocratie [...] ceci lorsqu'elle est formulée par les citoyens eux-mêmes comme exigence de modernisation et de démocratisation, voire de vecteur de la citoyenneté en acte » (Hamel, 2006, p. 13).

De plus, selon Caroline Patsias, « [l]es processus décisionnels contemporains s'insèrent [...] au sein des politiques publiques constitutives qui vont de pair avec l'émergence de nouvelles instances "plus participatives" (conseil de quartier par exemple) » (Patsias, 2011, p. 111-112). Ces instances apparaissent comme des lieux intermédiaires pouvant servir d'interface entre les citoyens, les élus et les groupes de citoyens pour une véritable gouvernance participative.

À travers ces définitions, on voit que les notions de participation citoyenne et de gouvernance participative sont intimement liées. En effet, la participation citoyenne est indispensable pour instaurer une gouvernance participative, car les citoyens font partie des acteurs clés de cette gouvernance participative.

De plus, comme cela a été mentionné précédemment, la notion de participation citoyenne fait partie intégrante de la revitalisation intégrée. Les formes de participation citoyenne de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier du centre-ville seront analysées à la lumière de ces définitions.

Les formes et les lieux de participation citoyenne à Petit-Saguenay et au centre-ville de Chicoutimi

Les expériences de participation citoyenne effectuées par le comité de développement de Petit-Saguenay et par l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi ont pris des formes différentes.

À Petit-Saguenay, comme cela a déjà été mentionné, le comité de développement chapeaute la mise en œuvre du plan de revitalisation *Rêver le village Petit-Saguenay en 2020*. Ce plan a été développé à la suite

d'un forum avec les citoyens sur le développement et sur l'avenir du village de Petit-Saguenay en 2008. C'est à la suite de ce forum que le plan de Petit-Saguenay 2020 a été élaboré et qu'une mobilisation permanente (Tremblay, 2014) a été créée avec les citoyens du village à l'aide notamment d'assemblées publiques de consultation sur les divers projets contenus dans le plan de revitalisation (voir tableau 2).

Tableau 2 Les démarches de participation à Petit-Saguenay et à l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi

Petit-Saguenay	Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi
<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation permanente de la population; • démarche citoyenne et de démocratie participative; • forum de développement et assemblées publiques avec les citoyens et citoyennes du village; • assemblées publiques sur les projets suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ résidence pour personnes âgées; ○ relocalisation du poste d'essence et des services commerciaux; ○ attraits touristiques du village. • entre 100 et 250 personnes participent à chacune de ces assemblées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trois groupes de discussion sont organisés et au total 40 personnes y participent. • Les thèmes abordés sont les suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ la qualité de vie; ○ l'aménagement du quartier; ○ les liens sociaux; ○ les relations avec les élus; ○ l'économie; ○ l'environnement.

Au centre-ville de Chicoutimi, le processus de participation citoyenne a pris notamment la forme d'une première consultation des citoyens et des citoyennes du centre-ville organisée par l'entremise de l'organisme Eurêko!⁴, en collaboration avec l'Éco-Kartier à l'automne 2012. Trois groupes de discussion ont été organisés avec des citoyens du centre-ville sur le thème suivant : *Le développement du centre-ville rêvé et réfléchi par ses citoyens*⁵. Une quarantaine de personnes ont participé à ces groupes de discussion portant sur plusieurs thèmes liés aux conditions de vie et à la qualité de vie au centre-ville de Chicoutimi (voir tableau 2).

Ces deux expériences de participation citoyenne apparaissent différentes notamment parce qu'elles s'inscrivent dans le contexte particulier du village et du quartier où elles ont eu lieu.

À Petit-Saguenay, c'est le déclin et la survie même du village qui sont en cause après plusieurs années de baisse démographique. Au centre-ville de Chicoutimi, il s'agit plutôt d'améliorer les conditions de vie et la qualité de vie des résidents du quartier, de lutter contre la pauvreté, de retisser des liens sociaux et de donner une voix aux résidents du quartier qui ont été très peu consultés⁶ dans l'aménagement de cet espace urbain depuis les dernières décennies.

Réflexion sur la participation citoyenne et la gouvernance participative

Ces démarches permettent de réfléchir sur la portée de cette participation citoyenne. En effet, dans ces deux cas, la participation et la gouvernance participative ont des motifs différents et elles présentent des caractéristiques et des formes différentes comme le montre le tableau 3. Pourtant, elles semblent aussi procéder d'une même intention, c'est-à-dire de mettre en œuvre une forme de démocratie qui passe par des consultations et des actions citoyennes.

Le modèle de démocratie participative de Petit-Saguenay montre qu'il est possible d'associer les citoyens à la prise de décision dans un projet de revitalisation intégrée. On y retrouve une cohésion sociale villageoise qui semble importante et une forte identification au territoire. La préoccupation pour l'avenir et la survie du village incite les citoyens à participer de façon proactive et à donner leur avis sur les projets de développement par la municipalité. Les élus et les agents de développement sont fortement engagés dans la démarche. Plusieurs moyens sont mis en œuvre pour favoriser cette participation citoyenne comme les assemblées publiques et le forum de développement. On y retrouve un modèle de démocratie participative où les élus, les organismes du milieu, le comité de développement et les citoyens participent à la réalisation et à la mise en œuvre du plan de revitalisation de Petit-Saguenay 2020. On peut ainsi parler de la coexistence d'une démocratie représentative et d'une démocratie délibérative.

Tableau 3 Les caractéristiques des démarches de participation citoyenne à Petit-Saguenay et au centre-ville de Chicoutimi

Petit-Saguenay	Centre-ville de Chicoutimi
<ul style="list-style-type: none">• Citoyens associés à la prise de décision concernant différents projets;• cohésion sociale importante;• identification forte au territoire;• mobilisation permanente;• soutien des élus et des agents de développement;• engagement des citoyens;• plusieurs lieux de participation (assemblées publiques, forums, etc.);• coexistence d'une démocratie représentative et participative.	<ul style="list-style-type: none">• Cohésion sociale plus faible;• mobilisation plus difficile;• identification au territoire plus faible;• Appui matériel de la municipalité pour les projets de l'Éco-Kartier (locaux, subvention, matériel);• pas de consultation des citoyens et des groupes de citoyens;• peu d'engagement des élus (jusqu'à maintenant);• peu de lieux de rencontre entre élus, groupes de citoyens et citoyens;• la participation citoyenne passe par l'accomplissement d'une <i>citoyenneté en acte</i> (Hamel, 2006);• élection d'un nouveau conseiller au centre-ville de Chicoutimi en 2013 qui va peut-être changer la tendance.

Au centre-ville de Chicoutimi, la situation est inverse par rapport à celle de Petit-Saguenay; il n'y a pas de mécanismes de consultation des citoyens du quartier. La revitalisation intégrée et la participation citoyenne s'incarnent dans plusieurs initiatives et actions mises en œuvre par les citoyens eux-mêmes à travers les organismes et les projets qu'ils développent. L'identification au territoire du quartier apparaît moins grande, car le centre urbain de Chicoutimi, étant un territoire associé à la pauvreté l'identification y semble d'autant plus difficile (Tremblay, 2004, 2006).

La cohésion sociale apparaît également moins importante puisque le tissu social y est moins homogène. On y retrouve en effet des personnes en situation de pauvreté vivant en HLM, un fort pourcentage de personnes âgées, certaines demeurant dans des résidences privées plus luxueuses et d'autres en HLM, des sans-abri, des jeunes, des étudiants, des personnes seules, des familles monoparentales, de même que des marchands et des institutions qui ont pignon sur rue sur ce territoire (Tremblay & Tremblay, 2012). Dans ce contexte social, la cohésion sociale et la mobilisation dans le quartier apparaissent beaucoup plus difficiles à réaliser. La municipalité de Saguenay appuie matériellement les projets de l'Éco-Kartier et de plusieurs autres organismes voués à la protection des espaces urbains (par des locaux, par des subventions et par du matériel), mais elle ne consulte pas les citoyens sur la revitalisation du secteur. À titre d'exemple, en mars 2012, le maire de Saguenay a annoncé et a réalisé un projet de place publique au centre-ville nommé *Place du citoyen*, projet pour lequel il n'a jamais consulté les citoyens du quartier centre-ville et plus largement ceux de l'arrondissement de Chicoutimi. L'élection d'un nouveau conseiller municipal dans le quartier du centre-ville à l'automne 2013 va peut-être changer la donne puisque celui-ci semble animé d'une plus grande volonté de consulter les citoyens du centre urbain de l'arrondissement Chicoutimi. Cependant, jusqu'à présent il n'y a aucun lieu de rencontre entre les élus, les citoyens, les commerçants⁷ et les groupes de citoyens du centre urbain. Au centre-ville de Chicoutimi, les citoyens et les élus semblent plutôt agir de façon parallèle pour la revitalisation du secteur.

L'expérience de participation citoyenne de Petit-Saguenay apparaît beaucoup plus cohésive et structurée. La démarche de revitalisation du village est en effet basée sur la participation et sur l'engagement des citoyens dans la mise en œuvre des projets liés à la revitalisation. De plus, le soutien de la municipalité dans la démarche de consultation des citoyens apparaît aussi comme un élément distinctif important. En effet, ce sont les acteurs de la démocratie représentative, en l'occurrence les élus, qui favorisent la mise en place, par l'intermédiaire du comité de développement de la municipalité, des dispositifs pour la participation des citoyens, donc de la gouvernance participative. On voit ainsi la coexistence de la démocratie représentative et délibérative formalisée par la municipalité elle-même. La cohésion sociale, l'identification au territoire, la situation de déclin et la nécessité d'assurer la survie du village ne sont sans doute pas étrangers à cette mobilisation des citoyens et citoyennes.

Dans l'expérience du centre-ville de Chicoutimi, c'est par l'action des citoyens et des citoyennes pour la revitalisation intégrée du quartier que s'élabore la gouvernance participative. Dans cette perspective, la participation est effectivement *un vecteur de la citoyenneté en acte* selon la formule de Pierre Hamel. Devant l'absence d'un lieu d'échanges avec les élus locaux et avec les autres acteurs présents sur le territoire du centre-ville (marchands, représentants d'institutions, autres groupes

communautaires, etc.), des citoyens ont décidé de passer à l'action en se regroupant au sein de l'Éco-Kartier pour améliorer les conditions de vie, l'environnement et la qualité de la vie du quartier. Cette participation citoyenne relève de la gouvernance participative et de la revitalisation intégrée puisque les citoyens décident non seulement de revendiquer un meilleur cadre de vie, mais surtout de poser des actions pour améliorer l'environnement urbain avec les ressources et les moyens dont ils disposent. Dans cette perspective, les actions collectives des citoyens et citoyennes regroupés au sein de l'Éco-Kartier représentent des pratiques de démocratie de proximité.

Conclusion

La description des expériences de revitalisation intégrée de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi a permis deux formes de participation citoyenne et de gouvernance participative bien spécifiques et liées au contexte des territoires où elles ont été mises en œuvre. En cela, les démarches de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi rejoignent les préceptes de la revitalisation intégrée puisqu'il s'agit de deux expériences à *géométrie variable où les principes demeurent les mêmes*. En effet, malgré des objectifs de revitalisation intégrée similaires, le territoire apparaît déterminant pour saisir la portée de ces démarches, notamment en ce qui regarde la participation citoyenne et la gouvernance participative.

Dans l'expérience de Petit-Saguenay, il ressort de cela que les questions cruciales de la survie du village et de la cohésion sociale villageoise ont suscité une mobilisation importante tant de la part de la municipalité que de la population pour travailler à l'élaboration d'un plan de revitalisation et à sa mise en œuvre. Au centre-ville de Chicoutimi, le territoire urbain apparaît plutôt hétérogène et la cohésion sociale semble difficile à établir, notamment avec les élus locaux et avec les autres acteurs du milieu local puisqu'il n'existe pas de lieu d'échanges et de dialogue entre eux pour l'aménagement et la revitalisation du quartier urbain.

Au centre-ville de Chicoutimi, ce n'est pas de la survie du quartier dont il est question, mais plutôt de l'amélioration du cadre de vie et des conditions de vie des citoyens et des résidents du quartier. La démarche de revitalisation intégrée relève donc essentiellement de la volonté d'un groupe de citoyens du quartier regroupés au sein de l'Éco-Kartier qui propose une démarche de revitalisation par les actions qu'ils mettent en œuvre. Ce faisant, ils amorcent une démarche de démocratie vécue en actes. Toutefois, en observant ces deux expériences à la fois semblables et différentes, des questions demeurent. À Petit-Saguenay, c'est la question de la continuité de la forte mobilisation des citoyens qui se pose. Les citoyens de Petit-Saguenay poursuivront-ils leur mobilisation à long terme? Cette démarche permettra-t-elle de donner une nouvelle impulsion au développement et assurer la pérennité du village?

Au centre-ville de Chicoutimi, c'est plutôt l'étendue de la mobilisation des citoyens du quartier et la possibilité de constituer un espace public où pourra se développer une gouvernance participative qui posent question. En ce sens, est-il possible de développer une plus grande mobilisation des citoyens et des autres acteurs sociaux dans le centre-ville de Chicoutimi? Et dans quel espace public les élus, les citoyens, les marchands et les groupes de citoyens pourront-ils se rencontrer pour développer un

véritable projet de revitalisation intégrée? Autrement dit, comment pourront-ils rejoindre l'espace de l'autre, sur le territoire du centre urbain de Chicoutimi?

Les démarches de Petit-Saguenay et de l'Éco-Kartier apparaissent comme des expériences de revitalisation intégrée basée sur la participation citoyenne et sur la mise en œuvre d'une gouvernance plus participative. Elles permettent de relier de façon concrète les notions de démocratie citoyenne et de développement des territoires. Ce sont des expériences en évolution qui se poursuivront sans doute dans les années à venir. Ces démarches s'avèrent importantes à observer puisqu'elles ont une influence sur le cadre de vie des résidents du centre-ville de Chicoutimi et sur la pérennité du village de Petit-Saguenay.

Notes

¹ Rappelons ici que la notion de dévitalisation a été formalisée le par ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec (MAMER, 2008). Cette notion prend en compte notamment les caractéristiques socio-économiques suivantes : la décroissance de la population (évolution de la population de 2001 à 2006), le taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale; le taux d'emploi de la population de 15 ans et plus inférieur à la moyenne nationale; le pourcentage du revenu provenant de paiements de transfert gouvernemental plus important; la proportion plus élevée de la population des ménages à faible revenu; le revenu moyen des ménages plus bas; le pourcentage plus élevé de la population de 15 ans et plus n'ayant pas de diplôme d'études secondaires. À cela, il faut ajouter certaines autres manifestations de la dévitalisation comme la fermeture des services, des commerces, des entreprises et des institutions comme l'école et l'Église, etc.

² Pour en savoir plus à propos des contextes de dévitalisation à Petit-Saguenay et au centre-ville de l'arrondissement de Chicoutimi, voir les articles en référence de Tremblay, S., 2013 et 2014.

³ Réseau québécois de revitalisation intégrée, *Cadre de référence sur les démarches de revitalisation intégrée*. Repéré à <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca>

⁴ Eurêko! est un organisme sans but lucratif qui s'occupe « de la protection et la conservation de l'environnement, de la préservation des attraits du paysage ainsi que de la mise en place d'un mode de vie plus écologique ». Repéré à <http://www.eureko.ca/>

⁵ Pour en savoir plus sur cette consultation et sur ses résultats voir le rapport de Marie-Lise Chrétien-Pineault qui est en référence.

⁶ Depuis les années 1970, neuf études sur l'aménagement du centre-ville de Chicoutimi ont été produites par la municipalité de Chicoutimi et de Saguenay. La dernière en liste est l'étude de Paquin Recherche et Associés, 2005, *Étude de potentiel de marché et de location. Artères commerciales traditionnelles. Ville de Saguenay*, Promotion Saguenay, 337 p. Aucune de ces études ne présente et ne fait mention de consultation des citoyens résidant au centre-ville sur l'aménagement de leur quartier (Tremblay, 2004).

⁷ Les commerçants du centre-ville de Chicoutimi se font entendre et sont parfois consultés par l'intermédiaire de l'Association des centres-villes de Chicoutimi. Repéré à <http://www.acvchic.ca>

Références bibliographiques

Association des centres-villes de Chicoutimi. *Accueil*. Repéré à <http://www.acvchic.ca>.

Bisson, M., Chrétien-Pineault, M.-L. (2012). L'expérience de l'Éco-Kartier du centre-ville de l'arrondissement de Chicoutimi. Dans P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), *La revitalisation intégrée des espaces centraux : enjeux et voies d'avenir pour les villes moyennes* (p. 125-145). Chicoutimi, Québec : GRIR/UQAC.

Blondiaux, L., Sintomer, Y. (2000). L'impératif délibératif. *Politix*, 156(57), 17-35.

Chrétien-Pineault, M.-L. (2012). *Le développement du centre-ville de l'arrondissement de Chicoutimi réfléchi et rêvé par ses citoyens* (Rapport de stage). Chicoutimi, Québec : MEIR/UQAC.

Comité de développement de Petit-Saguenay. *Rêver le village de Petit-Saguenay en 2020. Synthèse de la démarche et plan d'action*. Petit-Saguenay.

Côté, L., Lévesque, B. Morneau, G. (2005). *La Gouvernance au Québec : rôle de l'État et participation citoyenne*, *Observatoire de l'administration publique*. Repéré à <http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Gouvernance/Eurêko!> Page d'accueil. Repéré à <http://www.eureko.ca>

Gagnon, M. (2011, 21 août). Pied de nez à la dévitalisation. La population de Petit-Saguenay se mobilise deux ans après la fermeture de la scierie. *Le Progrès-Dimanche*, p. 3.

Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie, Entre faits et normes*. Paris, France : Gallimard.

Hamel, P., Jouve, B. (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal.

Lévesque, L. (2012, 10 juin). Pour lutter contre la dévitalisation Petit-Saguenay a de l'imagination. *Le Progrès-Dimanche*, p. 43.

Lévesque, L. (2012, 10 juin) ... mais le combat est difficile. La station-service a fermé ses portes. *Le Progrès-Dimanche*, p. 43.

Lévesque, L. (2012, 10 juin). Un secret bien gardé à découvrir. Le monde enchanté de Petit-Saguenay. *Le Progrès-Dimanche*, p. 12.

Lévesque, L. (2012, 5 août). Petit-Saguenay : La station-service redémarre ses pompes. *Le Progrès-Dimanche*, p. 34.

Lévesque, L. (2012, 11 novembre). Petit-Saguenay : La scierie redémarre. *Le Progrès-Dimanche*, p. 14. Lévesque, L. (2012, 18 novembre). Projet de 1,7 million \$ pour les services commerciaux. Petit-Saguenay se prend en main. *Le Progrès-Dimanche*, p. 14.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, gouvernement du Québec. (2008). *Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées*.

Patsias, C. (2011). La démocratie participative ou les nouveaux territoires du politique? Dans G. Bellemare et J. L. Klein (dir.), *Innovation sociale et territoires. Convergences théoriques et pratiques* (p. 99-122). Québec, Québec : PUQ.

Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI). Cadre de référence sur les démarches de revitalisation intégrée. Repéré à http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/memoires/37D.pdf

Simard, F., Jalbert, M. (2009). *Projet d'Entreprise Jeunesse de Petit-Saguenay. Autoévaluation du processus de dynamisation de la concertation intersectorielle*. Corporation de développement économique de Petit-Saguenay.

Simard, F. (2010). *Portrait de l'évolution des initiatives de développement entreprises par la Municipalité de Petit-Saguenay de 1983 à 2009*. Chicoutimi, Québec : MEIR/UQAC.

Sintomer, Y. (2009). La démocratie participative. Dans *Problèmes politiques et sociaux* (no 959, avril 2009, 104 p.). Paris, France : La documentation française.

Sintomer, Y. (2011). Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes. Dans M. H. Bacqué et Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie* (p. 113-134). Paris, France : La Découverte.

St-Gelais, F. (2012, 28 novembre). Une bonne idée à Petit-Saguenay. *Le Quotidien*, p. 10.

St-Germain, L. (2013). Initiatives de lutte contre la pauvreté et intervention socioterritoriale intégrée. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 35-49. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1024978ar>

Statistique Canada (2007). Petit-Saguenay, Québec (Code2494205) (tableau). Profils des communautés de 2006, Recensement de 2006, produit n° 92-591-XWF au catalogue de Statistique Canada, Ottawa. Repéré à <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>

Tremblay, P.A., Tremblay, S. (2012). La revitalisation des espaces centraux des villes moyennes : enjeux et dynamiques sociale, économique et communautaire. Le cas de l'arrondissement Chicoutimi à ville Saguenay au Québec. Dans P. A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), *La revitalisation intégrée des espaces centraux : enjeux et voies d'avenir pour les villes moyennes* (p. 85-104). Chicoutimi, Québec : GRIR/UQAC.

Tremblay, S. (2013). La lutte à la pauvreté par la revitalisation intégrée et le développement urbain viable : l'exemple de l'Éco-Kartier du centre-ville de Chicoutimi. Dans C. Gagnon (dir.) et E. Arth (en coll.), *Guide québécois pour des Agendas 21^e siècle locaux : applications territoriales de développement durable viable*. Repéré à <http://a211.qc.ca/2751-2/>

Tremblay, S. (2014). Le social transversal. Dans M. Robitaille et M.U. Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2. Défis méthodologiques* (p. 157-173). Québec, Québec : PUQ,

Tremblay, S. (2014). Le développement social pour la revitalisation et la pérennité des communautés. Dans D.Maltais et S. Tremblay (dir.), *Enjeux théoriques et pratiques en développement local et régional : 30 ans de recherche au GRIR* (p. 23-49). Chicoutimi, Québec : GRIR/UQAC.

Tremblay, S. (2004). *À la recherche d'un autre développement? La dévitalisation urbaine et la revitalisation communautaire au centre urbain de Chicoutimi de 1960 à nos jours* (Thèse de doctorat inédite). UQAC-UQAR.

Villeneuve, D. (2013, 24 avril). Petit-Saguenay: Le dossier du magasin général avance. *Le Quotidien*.

LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET LA MOBILISATION DES RÉSEAUX D'ACTEURS TERRITORIALEMENT ANCRÉS

Hervé STECQ / UQAC

Introduction

Le passage d'une ère de modernité à une autre de postmodernité a signifié plusieurs bouleversements dans les sociétés occidentales : de l'individualisme au communautarisme; de la classe, nation ou citoyenneté à des identités polycentriques; de l'assimilationnisme au pluralisme ethnique; de l'industrialisme à la flexibilité; de la régulation au postfordisme (Borgman, 1992). La philosophie du développement régional évoluera également d'un paradigme exogène privilégiant une relation centre/périphérie à un paradigme endogène favorisant un développement des régions avec leurs propres forces (Stöhr, 1981). Au Québec, ces changements interviendront dans un contexte de crise de l'État-providence et de mouvements régionaux de protestation (Dionne et Klein, 1993). Ces derniers revendiqueront leur intégration dans un processus décisionnel, de telle sorte que les politiques publiques puissent s'accorder avec les particularités locales et régionales. Un modèle partenarial sera introduit au Québec à partir de 1985, afin de prendre en compte la pluralité des acteurs intervenant dans le développement économique et social des régions (Lévesque, 2005). L'État sera désormais « accompagnateur » (Klein, 1995). Ce nouveau « contrat social » (Gagnon et Klein, 1991, p. 240) constituera une gouvernance territoriale.

Cette gouvernance a ouvert la voie à de nombreux partenariats locaux et régionaux. Les ententes spécifiques de régionalisation en sont des exemples. Une entente spécifique se définit comme « [...] une convention entre [une Conférence régionale des élus (CRÉ)]¹ et un ministère ou un organisme gouvernemental et, le cas échéant, d'autres partenaires "pour la mise en œuvre de l'entente cadre ou pour prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités de la région l'action gouvernementale en matière de développement régional?" » (Gouvernement du Québec, 2000, p. 7). Elles ont assuré la mobilisation de nombreux acteurs autour d'enjeux de développement régional : insertion socioprofessionnelle, économie sociale, migration des jeunes, gestion des ressources naturelles, etc.

La gouvernance territoriale a concrétisé la notion de proximité en rapprochant des acteurs jadis opposés. Les syndicats et mouvements régionaux sont devenus des mouvements de « propositions » (Lévesque, 2002, p. 48) agissant de concert avec les autorités locales. Ainsi, les liens se sont consolidés au sein de nouveaux réseaux de coopération. L'existence de ces réseaux serait la condition *sine qua non* de la mobilisation. En effet, toute mobilisation serait en réalité l'activation de réseaux en état de latence (Stecq, 2014). La gouvernance pourrait donc se résumer à une dynamique de mobilisation d'acteurs en vue d'actions collectives pour assurer le développement de leur milieu.

Par conséquent, les conditions de viabilité d'une gouvernance régionale pourraient bien être celles de la perpétuation de dynamiques de mobilisation. Au sein de réseaux d'acteurs, ces dynamiques sont qualifiées d'interactionnelles. La mobilisation est alors inhérente à la proximité entre acteurs d'un même réseau (Lemieux et Ouimet, 2004), ou à leur localisation dans ce même réseau (Burt, 1992).

Dans cette étude, nous formulerons l'hypothèse que la proximité entre acteurs et leur localisation dans leur réseau est territorialement conditionnée. Ces réseaux ont donc un ancrage territorial. Autrement dit, les conditions de pérennisation de la gouvernance territoriale reposeraient en grande partie sur l'ancrage territorial des réseaux d'acteurs. Ces logiques d'ancrage seront mises en évidence à la suite de notre recherche.

Pour mener à bien cette étude, il conviendra en premier lieu d'identifier un réseau de coopération ayant de fortes assises territoriales. Depuis que les populations sont impliquées dans le développement de leur communauté, selon les modalités du développement endogène, plusieurs cas de mobilisation de réseaux de coopération ont été répertoriés à travers le Québec. L'un des plus notables est celui de la Stratégie MigrAction, une entente spécifique de régionalisation ayant pour objectif de rétablir un bilan migratoire positif chez les jeunes du Saguenay–Lac-Saint-Jean. La notoriété de cette stratégie globale provient de son thème d'intervention et de l'ampleur de sa mobilisation. D'une part, la Stratégie MigrAction a été créée en 2003 à l'initiative d'organisations jeunesse, dans le but de résorber la migration des jeunes, un phénomène d'ampleur régionale. D'autre part, le nombre des partenaires de la Stratégie MigrAction n'a cessé de s'accroître depuis sa création. De 7 en 2003, il est passé à 36 en 2008.

Le réseau des organisations jeunesse, notamment du Regroupement action jeunesse-02 (RAJ-02) et des carrefours jeunesse-emploi (CJE) du Saguenay–Lac-Saint-Jean, sera reconstitué pour les années antérieures à la création de l'entente spécifique le 25 juin 2004. La journée du 27 octobre 2001, marquant l'identification de la migration des jeunes comme enjeu primordial du développement du Saguenay–Lac-Saint-Jean, sera retenue comme date de départ de l'étude. Une fois ces réseaux reconstitués, il sera possible de voir dans quelle mesure la mobilisation serait en réalité l'activation de réseaux latents. De là pourront être mis en lumière d'éventuels facteurs à l'origine des dynamiques résiliantes d'acteurs et de leur ancrage territorial.

D'un point de vue méthodologique, l'étude d'un corpus de presse a été réalisée afin de recenser des informations sur les actions collectives antérieures au 25 juin 2004, dans lesquelles sont impliqués le RAJ-02 et les CJE. Par actions collectives, nous entendons l'ensemble des partenariats, concertations, collaborations, consultations et séances d'information. Ensuite, une liste d'acteurs a été générée. Une matrice de réseaux sociaux a pu être construite à l'aide du logiciel Ucinet 6. Dans cette matrice binaire, les relations ont été marquées d'un « 1 » et l'absence de relation d'un « 0 ». Le logiciel NetDraw a permis de générer des graphes objectivant les réseaux sociaux du RAJ-02 et de chaque CJE du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Enfin, la centralité des acteurs a été évaluée par le degré de centralité de Freeman (*degree centrality*), la proximité (*closeness*) pour le coefficient d'Eigenvector, et la position intermédiaire par la centralité d'intermédiaire de Freeman (*betweenness*) (Borgatti, Everett et Freeman,

2002). Le logiciel Ucinet 6 a traduit toutes ces mesures en données chiffrées, à partir de la matrice du réseau de coopération des organisations de jeunesse.

La gouvernance territoriale : un ensemble de réseaux d'acteurs territorialement ancrés et mobilisables

Gouvernance et réseaux de coopération

D'origine anglo-saxonne « *governance* », le concept de gouvernance est parfois synonyme de « gouvernement ». Cependant, la gouvernance tend à se singulariser. Elle est « [une] nouvelle définition du gouvernement (correspondant à un nouveau processus de gouvernement), une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société » (Stoker, 1998, p. 19). Dans sa dimension territoriale, la gouvernance est un processus de « réappropriation » du politique par les acteurs locaux ou régionaux à la suite de la crise de l'État-providence. Ces acteurs en réseau sont l'expression d'une « manifestation des solidarités » (Boucher et Tremblay, 1999, p. 2). Ainsi, la gouvernance c'est « la coopération, la délibération et la coordination de [...] multiples acteurs » (Eme, 2005, p. 43). Cette coopération s'organisera en réseau, si bien qu'il est fait mention de réseaux de coopération (Lazega et Lebeaux, 1995).

Le territoire : un nœud de réseaux de coopération

Le territoire, dans son acception sociale, est perçu comme un « réseau d'interdépendances » (Gumuchian, Grasset, Lajarde et Roux, 2003, p. 39). Les jeux et stratégies d'acteurs sont alors plus observables sur un territoire donné. L'acteur façonne sa réalité territoriale par ses actions, si bien que le concept d'« acteur » est indissociable de celui de « territoire ». Il s'approprierait un espace qui dès lors sera, vécu, perçu et conçu (Lefebvre, 1974). Cela fait référence à trois dimensions territoriales. La première est celle du territoire vécu, un espace des pratiques quotidiennes et de la manifestation des identités. La seconde désigne la référence au territoire conçu. Le territoire est alors un espace rationalisé façonné par des politiques interventionnistes. Enfin, lorsque le territoire est perçu, il est un espace culturel sur lequel se déroulent des pratiques sociales. Une typologie territoriale inspirée de cette dernière sera pertinente pour l'étude de la mobilisation d'acteurs régionaux : territoire vécu, territoire stratégique, territoire institutionnalisé (Boudreau, 2004, p. 110). Le territoire stratégique est celui où s'observent des « stratégies mobilisatrices » (*Ibid.*), donc des interactions (Latour, 1987). Dans l'éventualité où le territoire est stratégique, il prendra l'acception de « milieu », à savoir « un ensemble territorialisé formé de réseaux intégrés de ressources matérielles et immatérielles détenues et gérées par plusieurs acteurs » (Joyal, 2002, p. 47).

Des réseaux mobilisables

Ces réseaux territorialement ancrés sont mobilisables, si bien qu'ils sont qualifiés de « réseaux de mobilisation ». Ce sont des « réseaux de soutien [qui] donnent lieu à de la mobilisation en ce qu'ils sollicitent des personnes aidantes pour soutenir des personnes aidées » (Lemieux et Ouimet, 2004, p. 75). La mobilisation peut alors être appréhendée comme l'activation « des relations d'un réseau

latent » (Lemieux, 1999, p. 77). D'autres auteurs (Fontan et Klein, 2004, p. 140) mentionnent l'existence d'un capital socioterritorial caractérisé par un ensemble de relations humaines imbriquées dans le territoire et qui peut être mobilisable :

L'expression capital socio-territorial rend compte du cadre social dans lequel la mobilisation des ressources est opérée par des acteurs. Ce cadre est celui des relations humaines [...]. La composante géographique de l'expression capital socio-territorial fait référence à la scène où se déroulent les actions socio-économiques.

À partir de ces différents apports, une définition de la gouvernance territoriale peut être donnée. Elle correspondrait à un ensemble de dynamiques de coopération d'acteurs en réseaux, lesquels forment des territoires d'actions collectives. Ces réseaux peuvent être mobilisés, c'est-à-dire activés à des fins de coopération.

Des actions collectives structurant les réseaux de coopération

Les réseaux des organisations jeunesse participant à la Stratégie MigrAction seront reconstitués, pour ensuite analyser leurs dynamiques et enfin rendre compte des logiques inhérentes à leur ancrage territorial.

L'action collective pour l'insertion professionnelle et le renforcement des liens entre acteurs

Les actions destinées à l'insertion professionnelle des jeunes sont qualifiées de structurantes, étant donné l'ampleur des liens alors tissés entre les acteurs locaux ou régionaux. Il existe des actions de prospection, celles qui ont pour finalité de débusquer des emplois pour les jeunes. À l'occasion, des foires de l'emploi sont tenues, à l'instar de l'« Événement emploi 2001³ ». Le projet « Coup de fil pour l'emploi », organisé en 2003, avait pour but de dénicher des emplois non affichés ou « emplois cachés⁴ ». D'autres actions de réseautage professionnel se sont déroulées durant la même période. Le projet « Mentorat », dont l'objectif était de jumeler des jeunes âgés de 16 à 30 ans avec des professionnels du milieu, a réuni le CJE comté Roberval et la Corporation Idéaux Travail. Les séjours exploratoires de Place aux jeunes sont d'autres actions destinées à faire connaître les réseaux professionnels de la région à ceux qui souhaiteraient s'y établir⁵. D'autres actions visent l'insertion professionnelle des jeunes à proprement dit. Le projet « Mon premier emploi Desjardins » garantit aux jeunes une première expérience de travail liée à leur domaine de formation⁶. Le projet Liaison écoles-entreprises-milieu est un autre projet d'envergure réunissant des acteurs à une échelle régionale⁷.

Le financement des actions collectives pour consolider les liens entre acteurs

Les problématiques de financement des actions collectives ont également généré un dynamisme des liens entre acteurs du milieu. Ainsi, les campagnes de financement ont été d'autres moyens de solidifier les liens entre acteurs du Saguenay-Lac-Saint-Jean. D'une part, le partenariat financier entre le RAJ-02 et la MRC du Fjord-du-Saguenay est une démonstration de l'implication des collectivités territoriales dans des initiatives adressées aux jeunes. D'autre part, une organisation vouée au

développement local telle que le CLD Lac-Saint-Jean-Est, s'est jointe au RAJ-02 pour financer la Boîte à Bleuets, un lieu de rassemblement permanent pour les jeunes de la région.

Un rapprochement par la concertation

Ensuite, des comités de travail ont démontré leur potentiel rassembleur à une échelle régionale. Le comité de travail pour l'élaboration d'une stratégie visant à rétablir un bilan migratoire positif chez les jeunes, en a été la démonstration. Des acteurs de toutes les MRC et des différentes sphères se sont réunis en mars 2002, avec la ferme intention d'élaborer des mesures pour enfin contrer le phénomène de l'exode des jeunes. Les acteurs formant ce comité sont le RAJ-02, la CRÉ, l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC), le CJE La Bivoie, le CJE comté Roberval, le CJE Saguenay, le CLD du Domaine-du-Roy, le CLD de Maria-Chapdelaine, le CLD Ville de Saguenay, le CLD du Fjord et le CLD Lac-Saint-Jean-Est. Dans une moindre mesure, le comité de travail pour la mise en œuvre d'un système de transport collectif dans le comté Roberval réunissait des acteurs des MRC de Maria-Chapdelaine et du Domaine-du-Roy, en l'occurrence le CJE comté Roberval et les CLD de Maria-Chapdelaine et du Domaine-du-Roy.

La structuration des réseaux par des actions de sensibilisation et d'insertion sociale

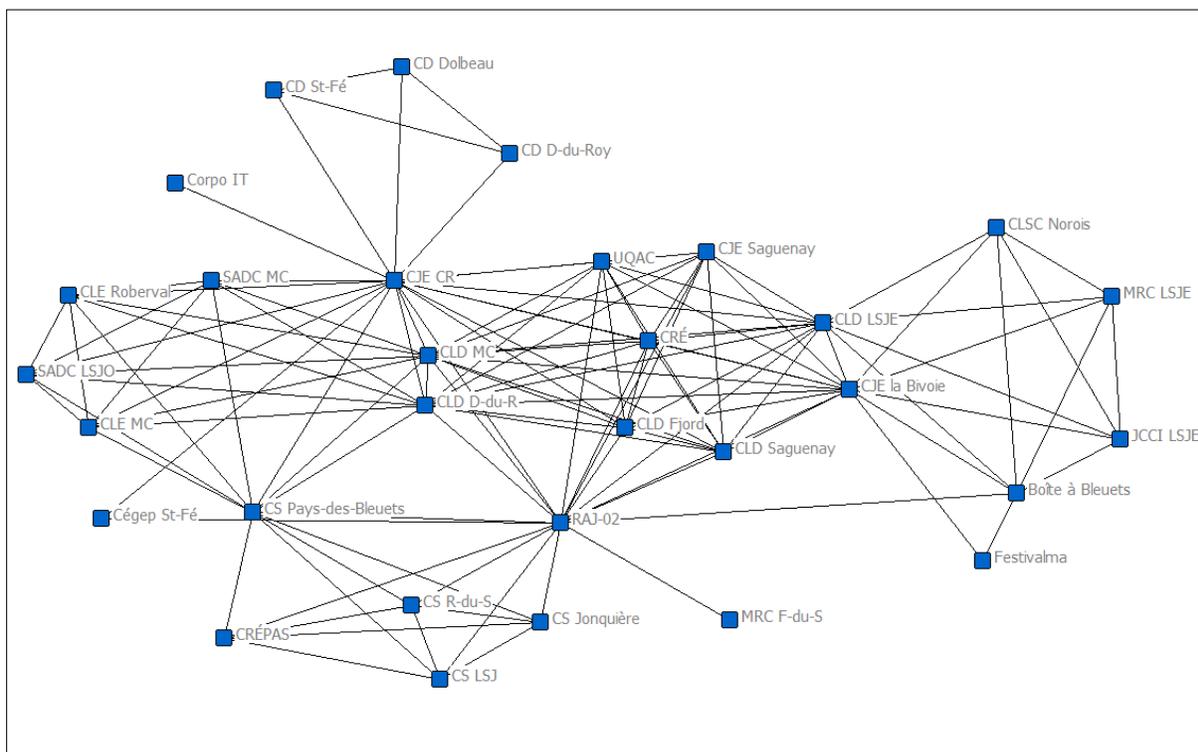
Les campagnes de sensibilisation ont été d'autres vecteurs de structuration résiliaire à ne pas ignorer. « Des actes gratuits qui coûtent chers », a été une des campagnes dont l'objectif était la réduction des actes de vandalisme commis au sein des écoles secondaires. Le CJE comté Roberval est intervenu en milieu scolaire en collaboration avec la Commission scolaire du Pays-des-Bleuets. Demokratia est une autre initiative de sensibilisation née du constat de la désaffection des jeunes pour la politique. Elle prendra la forme de simulations de conseils municipaux animés par les jeunes. La première initiative a été lancée en avril 2004 grâce au CJE comté Roberval, au Cégep de Saint-Félicien et au RAJ-02.

Enfin, les activités à caractère social ont à leur tour contribué à la structuration du réseau de collaboration du RAJ-02 et des CJE. Il peut s'agir de spectacles-bénéfices, tels que celui destiné à la récolte de fonds pour le CJE comté Roberval. La Commission scolaire du Pays-des-Bleuets y a été activement impliquée. La semaine de retrouvailles des Bleuets est une rencontre entre jeunes revenus dans la région, tenue lors du festival Festirame à Alma en juillet 2003. Le comité organisateur de Festivalma s'est associé au CJE La Bivoie et à la Boîte à Bleuets pour la circonstance. Les activités sociales peuvent par ailleurs se manifester sous forme de débats. « Raconte-moi ton village », s'est déroulé en avril 2004 afin de susciter le débat sur les jeunes et leur relation avec la ruralité. Plusieurs acteurs du Lac-Saint-Jean-Est ont pris part à l'événement : CLSC (Centre local de services communautaires) le Norois, CLD Lac-Saint-Jean, Boîte à Bleuets, CJE La Bivoie, Jeune chambre du commerce et de l'industrie (JCCI) Lac-Saint-Jean-Est et MRC Lac-Saint-Jean-Est.

L'ensemble de ces événements témoigne de l'existence de réseaux de collaboration. À de nombreuses occasions, plusieurs acteurs sont rentrés en interactions pour concrétiser des actions collectives inhérentes aux problématiques de jeunesse, que ce soit pour l'insertion professionnelle, la

sensibilisation ou la concertation en vue de partenariats futurs. Il est à présent possible de représenter graphiquement cet enchevêtrement de relations (figure 1).

Figure 1 Réseau de coopération du RAJ-02, du comté Roberval, du CJE Lac-Saint-Jean-Est et du CJE Saguenay (2001 - 2004)



Les dynamiques de mobilisation des réseaux d'acteurs

Des analyses, à partir des réseaux précédemment reconstitués, seront conduites dans le but de vérifier si la création de l'entente spécifique MigrAction est bien le résultat de dynamiques mobilisatrices. Pour ce faire, les liens entre acteurs et leur localisation dans leur réseau seront analysés.

L'analyse des liens entre acteurs

Cette première analyse doit établir une possible corrélation entre la force des liens entre acteurs et la probabilité de formation d'un partenariat. Ces liens seront ceux des réseaux de coopération du RAJ-02 et des CJE, ce qui signifie qu'ils sont centrés. Chacun de ces organismes est en relation avec des collaborateurs, établissant des liens plus ou moins privilégiés. La force des liens dans un réseau est généralement quantifiée par la densité d'un réseau. Dans l'ensemble, plus la densité du réseau sera élevée et plus on pourra dire que les liens entre acteurs sont forts. La densité dite « sociocentrée » permettra d'évaluer les relations dans leur globalité. Les relations dyadiques, d'alter à ego, seront

quant à elles jugées par la définition d'une densité « égocentrée ». Il convient donc d'une part de calculer la densité du réseau dans son ensemble et d'autre part, celle du RAJ-02 et de chacun des CJE⁸. Les calculs montrent que la densité sociocentrée est de 0,259, soit 25,9 %. À ce stade, aucun commentaire ne peut être émis sur ce chiffre. Cette densité pourra éventuellement être comparée à celle des sous-ensembles du réseau, à savoir ceux formés par le RAJ-02 et les CJE. La densité égocentrée du réseau du CJE comté Roberval est la plus faible avec 0,424 (42,7 %), pour 21 acteurs. Le réseau du RAJ-02, formé de 19 acteurs, présente quant à lui une densité de 0,447 (44,7 %). Celui du CJE La Bivoie est de 0,600 (60 %) pour 16 collaborateurs. Enfin, avec ses 11 membres, le réseau du CJE Saguenay présente la densité égocentrée la plus élevée, soit 1 (100 %). Une des premières remarques concerne la relation inverse entre le nombre d'acteurs formant un réseau et la densité. Il s'agit pour Scott (1991) d'un schéma de probabilité normal, puisqu'une densité est d'autant plus grande que le nombre d'acteurs est faible.

Reste à démontrer une corrélation entre la densité des réseaux, c'est-à-dire la force des liens, et les probabilités de constituer un partenariat. Les partenaires de la Stratégie MigrAction sont-ils ceux qui présentaient des liens forts entre eux auparavant? La densité de l'ensemble du réseau de coopération est accrue par le fait que tous les CJE, les CLD, l'UQAC et le RAJ-02 sont en connexion (figure 1), raison pour laquelle le réseau du CJE Saguenay présente la plus forte densité avec 100 %. Ces acteurs auraient dû, selon toute vraisemblance, être des signataires de l'entente spécifique MigrAction le 25 juin 2004. La réalité est pourtant contrastée. Les CJE et le RAJ-02 ont fait partie de la première entente spécifique de 2004, tandis que les CLD et l'UQAC ne l'ont rejointe qu'en juillet 2008, lors de l'entérinement de son renouvellement. L'existence de liens forts peut être une prémisse de la constitution d'un partenariat, sans pour autant la garantir. D'autres facteurs entreraient en ligne de compte.

L'analyse de la localisation des acteurs

L'existence d'une corrélation entre la localisation des acteurs dans un réseau et leur participation à un partenariat mériterait d'être démontrée. Les acteurs peuvent avoir divers positionnements dans un réseau : centrés, relais, excentrés. D'abord, la centralité de degré mesure l'importance d'un acteur dans un réseau. L'acteur ayant la place la plus centrale est celui qui a le plus grand nombre de connexions directes avec d'autres acteurs. Ensuite, la centralité de proximité traduit la longueur du plus court chemin reliant deux acteurs. Elle est évaluée pour connaître la capacité d'autonomie ou d'indépendance des acteurs; les plus proches étant les plus dépendants, donc plus susceptibles de collaborer (Lemieux et Ouimet, 2004). Enfin, la centralité d'intermédiaire mesure la position d'intermédiaire qu'auront les acteurs du réseau. Les intermédiaires sont des relais qui assurent un rôle de coordination et de contrôle. Cette position est idéale pour contrôler le flux d'information entre les autres acteurs. En outre, l'intermédiaire peut revêtir le rôle d'agent de mobilisation en mettant en relation des acteurs qui autrement n'auraient pas de liens entre eux. Il aura donc une plus grande capacité à mobiliser ces réseaux.

Tableau 1 Localisation des acteurs régionaux du réseau de coopération du RAJ-02 et des CJE du Saguenay–Lac-Saint-Jean selon leur centralité, proximité et intermédialité (2001-2004)

Position	Centralité	Proximité	Intermédialité
1	CJE comté Roberval	CJE comté Roberval	CJE comté Roberval
2	RAJ-02	RAJ-02	RAJ-02
3	CLD Domaine-du-Roy	CLD Domaine-du-Roy	CJE La Bivoie
4	CLD Maria-Chapdelaine	CJE La Bivoie	CLD Lac-Saint-Jean-Est
5	CLD Lac-Saint-Jean-Est	CLD Maria-Chapdelaine	Commission scolaire Pays-des-Bleuets
6	CJE La Bivoie	CLD Lac-Saint-Jean-Est	CLD Domaine-du-Roy
7	CRÉ	CRÉ	CLD Maria-Chapdelaine
8	CJE Saguenay	CLD Saguenay	Boîte à Bleuets
9	Commission scolaire Pays-des-Bleuets	CJE Saguenay	Commission scolaire Jonquière
10	UQAC	CLD Fjord	Commission scolaire Rives-du-Saguenay
11	CLD Saguenay	Commission scolaire Pays-des-Bleuets	Commission scolaire Lac-Saint-Jean
12	CLD Fjord	UQAC	CRÉ
13	Boîte à Bleuets	SADC Maria-Chapdelaine	CLD Fjord
14	SADC Lac-Saint-Jean-Ouest	SADC Lac-Saint-Jean-Ouest	CJE Saguenay
15	CLE Maria-Chapdelaine	CLE Maria-Chapdelaine	CLD Saguenay
16	SADC Maria-Chapdelaine	CLE Roberval	Caisses Desjardins Saint-Félicien
17	CLE Roberval	Cégep de Saint-Félicien	Caisses Desjardins Domaine-du-Roy
18	CRÉPAS	Boîte à Bleuets	Corporation Idéaux Travail
19	Commission scolaire Jonquière	Commission scolaire Jonquière	CRÉPAS

Tableau 1 Localisation des acteurs régionaux du réseau de coopération du RAJ-02 et des CJE du Saguenay–Lac-Saint-Jean selon leur centralité, proximité et intermédiation (2001-2004) (suite)

Position	Centralité	Proximité	Intermédiation
20	CLSC le Norois	Commission scolaire Rives-du-Saguenay	Cégep de Saint-Félicien
21	JCCI Lac-Saint-Jean-Est	Commission scolaire Lac-Saint-Jean	Caisses Desjardins Dolbeau-Mistassini
22	Commission scolaire Lac-Saint-Jean	Caisses Desjardins Dolbeau-Mistassini	CLE Roberval
23	MRC Lac-Saint-Jean-Est	Caisses Desjardins Saint-Félicien	CLSC le Norois
24	Commission scolaire Rives-du-Saguenay	Caisses Desjardins Domaine-du-Roy	Festivalma
25	Caisses Desjardins Domaine-du-Roy	CRÉPAS	JCCI Lac-Saint-Jean-Est
26	Caisses Desjardins Saint-Félicien	Corporation Idéaux Travail	MRC Fjord-du-Saguenay
27	Caisses Desjardins Dolbeau-Mistassini	CLSC le Norois	MRC Lac-Saint-Jean-Est
28	Festivalma	JCCI Lac-Saint-Jean-Est	CLE Maria-Chapdelaine
29	Cégep de Saint-Félicien	MRC Lac-Saint-Jean-Est	SADC Lac-Saint-Jean-Ouest
30	MRC Fjord-du-Saguenay	MRC Fjord-du-Saguenay	SADC Maria-Chapdelaine
31	Corporation Idéaux Travail	Festivalma	UQAC

Les acteurs centraux sont logiquement le RAJ-02 et les CJE, puisque le réseau est centré sur eux (tableau 1). Néanmoins, les CLD du Domaine-du-Roy, de Maria-Chapdelaine et du Lac-Saint-Jean-Est apparaissent également comme étant des incontournables du réseau⁹. Les commissions scolaires sont moins centrales, à part celle du Pays-des-Bleuets, avec les Caisses Desjardins, la MRC du Fjord-du-Saguenay et la Corporation Idéaux Travail. Ensuite, l'éloignement des acteurs a été évalué. Le constat ne diffère pas de celui de la centralité. Les commissions scolaires, sauf celle du Pays-des-Bleuets, les Caisses Desjardins, la JCCI Lac-Saint-Jean-Est, le CRÉPAS, le Centre local de services communautaires (CLSC) le Norois, les MRC Lac-Saint-Jean-Est et Fjord-du-Saguenay, la Corporation Idéaux Travail et Festivalma sont les plus éloignés, donc les plus indépendants. Les plus proches sont les CJE, les CLD et

le RAJ-02. Enfin, huit acteurs apparaissent comme des intermédiaires importants dans le réseau. Ils sont respectivement : le CJE comté Roberval, le RAJ-02, le CJE La Bivoie, le CLD du Lac-Saint-Jean-Est, la Commission scolaire Pays-des-Bleuets, le CLD du Domaine-du-Roy, le CLD de Maria-Chapdelaine et la Boîte à Bleuets. Ils seraient par conséquent dépendants, dans la mesure où ils compteraient sur plusieurs partenaires pour réaliser des actions collectives.

La corrélation entre le positionnement des acteurs dans un réseau et leur participation à un partenariat de développement territorial peut à présent être débattue. Les CLD ont souvent émergé comme étant les mieux positionnés dans le réseau, d'après les calculs de centralité, proximité et intermédiation. Ils auraient dû logiquement être des mobilisateurs du réseau de coopération, donnant alors lieu à l'entente spécifique MigrAction. Il en est de même pour la Commission scolaire du Pays-des-Bleuets. Ils sont pourtant absents des signataires de l'entente en 2004. Le CJE comté Roberval confirme quant à lui son statut d'indispensable en étant un de ces signataires, avec les autres CJE, le RAJ-02 et toutes les MRC. Mais en 2008, lors du renouvellement de l'entente spécifique, les CLD et les commissions scolaires feront partie des signataires. À la lumière de ces faits, il serait possible de conclure que l'entente spécifique MigrAction a, en faisant abstraction de la dimension temporelle, résulté de la mobilisation de réseaux de coopération. Ces faits démontrent qu'une dynamique mobilisatrice se fera sur plusieurs échelles temporelles, court, moyen ou long terme.

L'ancrage territorial des réseaux de coopération

Une stratégie régionale doit reposer sur un réseau régional, donc sur un ancrage plutôt régional que local. Certains acteurs en position d'intermédiaires feraient le lien entre réseaux locaux. Ils auraient de fait un rôle d'agents de structuration à une échelle régionale. Les intermédiaires auraient donc un réseau territorialement diversifié. Dans une région aussi vaste que celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean, la mobilisation de partenaires provenant de différentes localités et MRC pourrait être un enjeu. La problématique du bilan migratoire négatif chez les jeunes, notamment les 20-24 ans, est commune à l'ensemble des collectivités locales de la région. Cela ne faciliterait pas pour autant le rapprochement entre organismes intervenant localement grâce à leurs réseaux locaux. La présence d'intermédiaires serait alors nécessaire pour développer un maillage régional. L'étude du positionnement dans le réseau de coopération des organismes de jeunesse montrait que le CJE comté Roberval, le RAJ-02 et le CJE La Bivoie étaient respectivement les meilleurs intermédiaires (tableau 1). Reste à voir si par cette fonction ils contribuent à mettre en connexion des réseaux locaux.

Le réseau du CJE comté Roberval comprend des membres de la ville de Saguenay et des quatre MRC, même s'il est fortement ancré sur son territoire d'intervention, à savoir les MRC de Maria-Chapdelaine et du Domaine-du-Roy. En revanche, le réseau du RAJ-02 ne présente pas de préférence territoriale. Ses membres proviennent à proportion quasi égale de toutes les MRC et tous les territoires. Cette observation est en accord avec la mission du RAJ-02, lequel se définit comme l'organisme « animant le milieu jeunesse régional » (RAJ-02, 2003). Enfin, le réseau du CJE La Bivoie présente des similitudes avec celui du CJE comté Roberval. Deux sous-ensembles se distinguent nettement : les acteurs de la MRC Lac-Saint-Jean-Est et les autres. Malgré leur vocation à intervenir localement, les CJE La Bivoie et comté Roberval ont pris une envergure régionale en collaborant avec des acteurs provenant des autres

MRC et localités. Cette démarche a densifié le réseau régional de coopération en matière de jeunesse, expliquant probablement en 2008 le renouvellement de la Stratégie MigrAction avec tous les CLD, les commissions scolaires et la fédération régionale des Caisses Desjardins.

Conclusion

La gouvernance territoriale serait bien plus qu'une méthode de gouverner. Elle est une coopération d'acteurs en réseaux mobilisables ayant un ancrage territorial. Des dynamiques de mobilisation assureront la formation et la pérennité de cette gouvernance. Ainsi, la gouvernance territoriale s'exercerait par l'activation de réseaux de coopération en état de latence. Plusieurs conclusions font état de ces dynamiques, lesquelles ont été constatées lors de l'analyse de la mobilisation des réseaux de coopération du RAJ-02 et des CJE.

La première conclusion était que les réseaux où les liens sont les plus forts, c'est-à-dire les plus denses, ne sont pas nécessairement les premiers mobilisés. Dans le réseau du CJE Saguenay, ayant la plus forte densité (100 %), seuls 5 membres sur les 11 ont pris part à la première entente spécifique MigrAction. Les autres l'ont signé en 2008 lors de son renouvellement. Des liens moins forts peuvent cependant augurer d'un partenariat de moindre ampleur. Le réseau du CJE comté Roberval, présentant la densité la moins forte (42,7 %), est également celui dont plusieurs des membres ne sont pas partie prenante de la Stratégie MigrAction (Corporation Idéaux Travail, SADC, CLE). Il serait donc possible de conclure qu'une forte densité serait malgré tout indispensable pour accroître la réussite d'une mobilisation régionale.

La seconde conclusion discutait des liens entre la mobilisation des réseaux et la localisation des acteurs qui le constituent. Les acteurs ayant un positionnement central, très proches du cœur du réseau, et en relais, ne sont pas toujours les premiers mobilisateurs ou mobilisés à des fins de formation d'un partenariat. Si le RAJ-02 et les CJE ont pris part à la Stratégie MigrAction dès 2004, les CLD ont dû attendre l'année 2008.

La troisième conclusion mettait en évidence l'importance de l'ancrage territorial des réseaux pour l'ampleur de la mobilisation. Une mobilisation régionale ne devrait s'appuyer que sur des réseaux d'envergure régionale. Ils peuvent être un amalgame de réseaux locaux connectés entre eux par des intermédiaires. Les meilleurs intermédiaires du réseau, à savoir le CJE comté Roberval, le RAJ-02 et le CJE La Bivoie, présentaient un réseau territorialement diversifié. Ce constat était d'autant plus étonnant que les CJE ont normalement pour vocation d'intervenir à l'échelle des MRC. Le RAJ-02 a présenté un réseau très territorialement diversifié, ce qui correspond à son statut d'acteur régional. Néanmoins, l'aspect temporel apporte des nuances à plusieurs des conclusions précédentes. Les acteurs présentant des liens forts entre eux, ou un meilleur positionnement dans le réseau, n'en demeurent pas moins des parties prenantes du partenariat, même s'ils n'ont pas été des partenaires privilégiés de prime abord. C'est notamment le cas des CLD, très intégrés dans le réseau de coopération, mais qui ne seront des signataires de l'entente spécifique MigrAction qu'en 2008 au lieu de 2004. Par ailleurs, l'ancrage territorial des réseaux influencerait grandement sur l'échelle territoriale de

la mobilisation. En effet, une mobilisation régionale ne pourrait reposer que sur des réseaux régionalement ancrés. Des intermédiaires joueront dès lors un rôle de connecteurs de réseaux locaux. La gouvernance territoriale serait en définitive garantie par la proximité entre acteurs, à savoir les liens qu'ils maintiennent entre eux au cours d'actions collectives structurantes. Elle est par ailleurs facilitée par des agents mobilisateurs en relais entre plusieurs réseaux locaux.

Notes

¹ Originellement dans le texte « un conseil régional de développement » (CRD), organisme devenu « Conférence régionale des élus ».

² Article 20, Loi sur le ministère des Régions.

³ La Foire de l'emploi a été réalisée en 2001 à l'initiative des MRC du Domaine-du-Roy et Maria-Chapdelaine, CJE comté Roberval, Commission scolaire du Pays-des-Bleuets, Centre local pour l'emploi (CLE) Roberval, CLE Maria-Chapdelaine, Société d'aide au développement de la collectivité (SADC) Lac-Saint-Jean-Ouest, SADC Maria-Chapdelaine, Centre local de développement (CLD) Domaine-du-Roy, CLD Maria-Chapdelaine.

⁴ Le concours a été organisé en 2003 par le CJE comté Roberval, associé au CLE de Roberval et au CLE Maria-Chapdelaine.

⁵ Le CJE La Bivoie a impliqué le directeur du RAJ-02 pour son initiative Place aux jeunes 2002. Le CJE comté Roberval a quant à lui pris pour habitude de s'associer au CLD Maria-Chapdelaine et à la SADC Maria-Chapdelaine.

⁶ Le CJE comté Roberval mènera le projet conjointement avec les Caisses Desjardins de Domaine-du-Roy, de Saint-Félicien et de Dolbeau-Mistassini.

⁷ Les partenaires du projet sont le RAJ-02, le Conseil régional sur la prévention de l'abandon scolaire (CRÉPAS), les commissions scolaires des Rives-du-Saguenay, de la Jonquière, du Lac-Saint-Jean et du Pays-des-Bleuets.

⁸ Pour le calcul de la densité, la formule suivante a été appliquée : $N(N-1) / 2$; « N » étant le nombre d'acteurs constituant le réseau. Par la suite, un ratio a été calculé entre le nombre de relations effectives et le nombre de relations possibles. Ce ratio sera d'autant plus élevé que les connexions seront nombreuses dans le réseau. Compte tenu du nombre important d'acteurs, le calcul a été fait en utilisant le logiciel UCINET 6.

⁹ Après calcul du coefficient de centralité, le logiciel Ucinet 6 a distingué un groupe de cinq acteurs dans lequel figurent trois CLD (Domaine-du-Roy, Maria-Chapdelaine, Lac-Saint-Jean-Est).

Références bibliographiques

- Borgatti, S., Everett, M., et Freeman, L. (2002). *Ucinet for Windows : Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA : Analytic Technologies.
- Borgmann, A. (1992). *Crossing the Postmodern Divide*. Chicago, IL : The University of Chicago Press.
- Boucher, J. L. et Tremblay, D. (1999). La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique. *Économie et solidarités*, 30(2), 1-6.
- Boudreau, J.-A. (2004). Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles. *Lien social et Politiques*, 52, 107-118.
- Burt, R. S. (1992). *Structural Holes. The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Dionne, H. et Klein, J.-L. (1993). La question régionale au Québec contemporain. *Cahiers de géographie du Québec*, 37(101), 219-240.
- Eme, B. (2005). Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire. *Revue internationale de l'économie sociale* (296), 42-55.
- Fontan, J.-M. et Klein, J.-L. (2004). La mobilisation du capital socio-territorial : le cas du technopôle Angus. *Lien social et Politiques*, (52), 139-149.
- Gagnon, C. et Klein, J.-L. (1991). Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social. *Cahiers de géographie du Québec*, 35(95), 239-255.
- Gouvernement du Québec (2000). *Les ententes spécifiques de régionalisation*. Québec, Québec : Gouvernement du Québec.
- Gumuchian, H. Grasset, É., Lajarde, R., et Roux, E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, France : Economica.
- Joyal, A. (2002). *Le développement local, comment stimuler l'économie des régions en difficulté*. Québec : PUL.
- Klein, J.-L. (1995). De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec. *Lien social et Politiques*, 33, 133-141.
- Latour, B. (1987). *La science en action*. Paris, France : La Découverte.

- Lazega, E. et Lebeaux, M.-O. (1995). Capital social et contrainte latérale. *Revue française de sociologie*, 36(4), 759-777.
- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. Paris, France : Anthropos.
- Lemieux, V. et Ouimet, M. (2004). *L'analyse structurale des réseaux sociaux*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris, France : Presses universitaires de France.
- Lévesque, B. (2005). Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? Dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1. Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats* (p. 15-43). Rimouski, Québec : Éditions du GRIDEQ/CRDT.
- Lévesque, B. (2002). Développement local et économie sociale. Dans M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay, *Développement local, économie sociale et démocratie* (p. 41-68). Québec, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Regroupement Action Jeunesse 02 (2003). *Rapport d'activités 2002-2003*. Jonquière, Québec : RAJ-02.
- Scott, J. (1991). *Social Network Analysis: a Handbook*. London, Angleterre : Sage, 210 p.
- Stecq, H. (2014). *La mobilisation des réseaux d'acteurs et le développement régional : Le cas de la Stratégie MigrAction au Saguenay-Lac-Saint-Jean (Québec)* (Thèse de doctorat inédite). Université du Québec à Chicoutimi.
- Stöhr, W. B. (1981). Development from Below : the Bottom Up and Periphery-Inward Development Paradigm. Dans W. Stöhr et D. R. F. Taylor (dir.), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries* (p. 39-72). Chichester, Angleterre : Wiley J. Ltd.
- Stoker, G. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des Sciences sociales*, 155, 19-30.

LA GOUVERNANCE DES ORGANISMES PARAMUNICIPAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE COMPARAISON SHEBROOKE/SAGUENAY

Gilles BERGERON / UQAC

Introduction

Depuis plusieurs années, les municipalités du Québec ont mis en place de nombreux organismes paramunicipaux pour remplir une partie de leur mission. Elles ont le pouvoir de le faire à la condition de respecter les lois du MAMROT qui précisent que certaines décisions ne peuvent pas être déléguées à d'autres organismes.

Les organismes paramunicipaux reçoivent leur mandat des municipalités qui définissent les objectifs, nomment en tout ou en partie les administrateurs, déterminent les mécanismes de reddition de compte et le cadre de gouvernance et fournissent une large part du financement. Une entente signée avec l'accord du conseil municipal sert normalement de cadre de référence pour encadrer leur action.

Les raisons qui militent pour la création de ces organismes sont multiples : satisfaire aux exigences d'un gouvernement supérieur; conclure un partenariat ou une coentreprise avec une société privée, une institution, un groupe de personnes; exploiter un service public dans un environnement commercial; obtenir une plus grande rapidité et flexibilité dans la prise de décision; diminuer les coûts; échapper à un cadre législatif trop contraignant; faciliter le recrutement d'un personnel qui répond mieux aux exigences de l'organisation; favoriser la participation de la société civile à la prise de décision.

Si la création de ces organismes peut apporter des avantages, elle peut également être une source de problèmes importants. Mentionnons, entre autres, la difficulté d'établir des liens cohérents entre les plans et priorités de développement des élus et les stratégies et plans d'action des organismes paramunicipaux; leur empiètement dans les champs de compétence des élus; un encadrement budgétaire qui échappe au contrôle des élus et des mécanismes internes de contrôle financier insuffisants; l'absence d'indicateurs de performance et de mécanisme de reddition de compte pour les élus et la population; un choix des administrateurs qui ne respecte pas la diversité de la composition de la société civile et qui peut être une source de conflits d'intérêts; une trop forte présence des élus au conseil d'administration qui compromet l'autonomie et l'indépendance de l'organisme; une politique de gestion des ressources humaines inefficace qui compromet le recrutement et la promotion des travailleurs les plus compétents et fragilise leur indépendance professionnelle.

Pour éviter ces nombreux problèmes et en minimiser les impacts, les villes doivent mettre en place un nouveau cadre de gouvernance pour l'encadrement de ces organismes paramunicipaux. Une réflexion s'impose à cette fin. Notre texte cherche à y contribuer.

Dans un premier temps, à l'aide de la littérature, nous chercherons à dégager les règles de base de la gouvernance de ces organismes. Nous pourrons ainsi préparer une grille de lecture pour l'observation de leur gouvernance. Dans un deuxième temps, nous ferons l'analyse de la gouvernance des organismes paramunicipaux de développement économique de deux villes du Québec de dimension comparable : Saguenay et Sherbrooke. L'analyse se fera dans une perspective citoyenne et portera sur les documents qui sont disponibles sur le site Internet de la ville et de chacun des organismes.

L'approche que nous avons retenue est partielle et ne permet pas de faire l'examen de l'ensemble des mécanismes de gouvernance de ces organismes. Elle permet cependant de reconstituer le portrait que les citoyens peuvent se faire de cette gouvernance et d'évaluer le degré de confiance que l'information fournie peut donner. Dans une perspective de développement territorial durable qui met la participation de la société civile au cœur du développement de la communauté, la transparence de la gouvernance est un enjeu important. La reddition de compte pour l'ensemble des parties prenantes et la transparence sont d'ailleurs des conditions de base d'une bonne gouvernance qui font un très large consensus.

Première partie : La gouvernance des organismes paramunicipaux de développement économique

Dans cette première partie, nous présenterons une brève revue de la littérature que nous avons retenue pour définir la grille d'analyse pour observer la gouvernance de ces organismes à Sherbrooke et à Saguenay. Nous ferons un bref rappel de l'importance de la gouvernance dans les organisations et nous en donnerons une définition. Nous présenterons par la suite les principes de base de la gouvernance et les règles à suivre pour la mise en place d'une politique de gouvernance dans les organisations. Notre grille d'analyse suivra.

L'importance de la gouvernance dans les organisations

Depuis les années 1990, les réflexions sur la gouvernance ont pris une importance grandissante tant dans le secteur public que dans le secteur privé ainsi que dans celui des organismes sans but lucratif. Cette situation s'explique à la fois par une plus grande complexité du partage des tâches et des décisions dans un monde en changement rapide; par une volonté d'inclure les parties prenantes dans la prise de décision; par la difficulté de mesurer les performances des gestionnaires et aussi; par les malversations nombreuses qui se sont produites tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La définition de la gouvernance

La gouvernance fait d'abord référence à la prise de décision, aux lois, aux ententes et aux procédures qui définissent qui a le pouvoir, comment les décisions sont prises, comment la reddition de compte est faite. Pour l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques du Québec (Institut

sur la gouvernance des organisations privées et publiques ,2014), la gouvernance se définit comme « l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leurs voix ». Pour l'Institut sur la gouvernance (Graham J., Amos B., Plumtre, T. 2003), elle peut se définir ainsi : « *Thus governance is a process whereby societies or organisations make their important decisions, determine who they involve in the process and how they render account.* » Plus particulièrement pour le secteur privé, la gouvernance fait aussi référence à l'efficacité et l'efficience dans la gestion, c'est-à-dire au choix des priorités de développement et à une bonne utilisation des ressources pour obtenir les résultats visés d'une manière correcte.

Dans une perspective de développement territorial durable (Theys J. 2002), la gouvernance environnementale recouvre quatre approches différentes : un souci de crédibiliser et de moderniser l'action publique qui passe d'abord par plus de transparence; des formes originales et multiples de coordination non hiérarchique des actions collectives; le passage à des formes plus ouvertes de rationalité réflexive; et enfin l'essentiel, un certain transfert de pouvoir vers la société civile et les collectivités décentralisées. « L'essentiel en effet, dans la "bonne gouvernance", c'est une redistribution des pouvoirs et des rôles entre l'État, les autres institutions locales ou internationales, le marché et la société civile. D'un mode de gouvernement où l'État, centralisant les responsabilités, déterminait seul l'action des autres acteurs, on passe à un mode de gouvernement où tous les acteurs concernés exercent collectivement cette responsabilité. »

C'est une approche plus ou moins semblable que nous retrouvons dans la littérature sur la gouvernance municipale. Les auteurs mettent l'accent sur la participation de la société civile comme fondement de l'exercice démocratique (Simard M. & Bergeron G. 2011; Simard, J-F & Chiasson, G. 2008). La gouvernance à l'échelle locale et le développement territorial sont des « construits qui résultent de l'action stratégique des acteurs qui composent les milieux » (Jouve, B. et Booth, P. 2004) Ainsi, ce sont les acteurs qui définissent l'environnement local, par leur mobilisation et leurs projets, et non le territoire qui définit les acteurs (Klein, J.-L. 1997). De manière générale, il s'agit de tenter de concilier les fondements de la démocratie représentative et de la démocratie directe dans le cadre d'une approche de collaboration et de concertation qui se distingue de la période de tensions et de conflits des décennies 1960 et 1970 (Simard, M. 2003).

Nous pouvons définir la gouvernance comme l'organisation du partage et de l'exercice du pouvoir pour permettre à une organisation de remplir sa mission dans un environnement complexe avec efficacité et transparence, en mobilisant pleinement toutes les ressources à sa disposition.

Les principes de base de la gouvernance

Même si la notion de bonne gouvernance est parfois critiquée, ses principes de base sont largement partagés par différents chercheurs et organisations.

Au niveau international, le programme de développement des Nations Unies pour le développement soutenable (The United Nations Development Program, 1997). met de l'avant cinq principes pour la bonne gouvernance :

1. La légitimité et la participation : tous les hommes et toutes les femmes doivent pouvoir participer à la prise de décision selon les mécanismes qui sont mis en place et la gouvernance doit conduire vers un consensus dans l'intérêt public.
2. La direction : la vision stratégique de ce qui est souhaitable, en tenant compte de l'histoire, de la culture et de la complexité sociale.
3. La performance : efficacité et efficience pour servir les intérêts des citoyens;
4. La reddition de compte au public et aux parties prenantes et la transparence à partir de la libre circulation de l'information.
5. L'intégrité et l'équité : tous ont droit d'améliorer et de maintenir leur bien-être; la règle de droit et le cadre légal devraient être appliqués impartialement et avec équité, plus particulièrement les lois sur les droits de la personne.

Pour l'OCDE (Mondon A. (2008), on retrouve les principes suivants qui sont largement semblables : obligation de rendre des comptes, transparence, efficience et efficacité, réceptivité, prospective, primauté de droit.

La Commission européenne (Mondon A. (2008). met de l'avant les principes suivants : ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence.

Le gouvernement français (Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013; Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2010) a défini une série d'indicateurs de gouvernance pour les organisations publiques en réponse aux enjeux du développement durable en se basant sur les principes suivants : imputabilité, transparence, comportement éthique, reconnaissance des intérêts des parties prenantes, respect du principe de légalité, prise en compte des normes internationales, respect des droits de l'homme.

Les principes et les valeurs qui sont à la base de l'énoncé de politique du gouvernement du Québec intitulé *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* sont : la transparence, l'intégrité et la responsabilité. Ils ont reçu un appui sans réserve de l'ordre des CGA du Québec (Ordre des CGA, 2006).

Enfin, le guide pratique de bonne gouvernance participative dans l'attribution des fonds publics pour les créateurs et les organismes culturels (Coalition pour la diversité culturelle) tient compte des principes suivants : légitimité et transparence, reddition de compte, gestion éthique et gestion participative. Le guide accorde une grande importance à l'accès à l'information sur les critères d'admissibilité, les critères de notation des dossiers, la politique de motivation des décisions, l'information sur les résultats et l'impartialité des administrateurs qui allouent des fonds publics.

Les principes d'une politique de gouvernance

Pour remplir efficacement son rôle qui est de déterminer les objectifs à poursuivre et les valeurs à promouvoir dans l'organisation, déterminer ce qu'il fait et comment il le fait, chaque conseil d'administration doit se donner une politique de gouvernance. Il importe à chaque conseil d'administration de déterminer ses priorités en tenant compte des conditions particulières de son organisation. Certains principes de base peuvent cependant le guider dans ce travail.

Des 10 principes qui devraient être pris en compte dans l'établissement d'une politique de la bonne gouvernance au XXI^e siècle selon l'Institut sur la gouvernance (Graham J., Amos B., Plumtre, T. 2003), nous avons retenu les principes suivants :

1. Prendre des décisions par voie de politique : sur les objectifs de l'organisation, les limites de l'exécutif, les processus de gouvernance du conseil, les liens avec le directeur général.
2. Formuler des politiques en définissant des valeurs.
3. Déterminer les objectifs est le premier rôle du conseil : quels sont les bénéfices que l'organisation doit produire; pour qui; et quelles sont leurs valeurs.
4. Définir les produits et les processus du conseil : le conseil doit préciser ce qu'il attend de lui-même, sa valeur ajoutée à l'organisation, les structures qu'il utilisera et son code de conduite.
5. Mesurer la performance du directeur général seulement en fonction des critères définis dans ses politiques.

Dans ses pratiques recommandées pour les conseils d'administration de sociétés sans but lucratif, la Table ronde sur la transparence et la bonne gestion dans le secteur bénévole, présidée par Ed Broadbent (Broadbent, E. 1999, Peter Broder. P. 2002), propose les mesures suivantes :

- S'assurer de la poursuite de la mission et guider la planification stratégique;
- faire preuve de transparence, notamment dans les communications avec les membres, les parties intéressées et le public, et fournir de l'information sur demande;
- mettre en place des structures appropriées;
- s'assurer que le conseil d'administration comprend son rôle et évite les conflits d'intérêts;
- maintenir la responsabilité budgétaire;
- s'assurer qu'une équipe de gestion efficace est en place et superviser ses activités;
- mettre en place des systèmes d'évaluation et de contrôle;
- planifier la relève et assurer la diversité du conseil.

À la suite de son analyse de la gouvernance des organismes paramunicipaux à Ville de Laval, l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques du Québec (Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques, 2014) lui propose de moderniser sa gouvernance et de clarifier sa politique en précisant le cadre de gouvernance et d'imputabilité. Selon l'Institut, la politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité devrait :

1. Affirmer que la mission d'une société paramunicipale est déterminée par la Ville, et revue

périodiquement par le Conseil municipal avec le concours du conseil d'administration, pour tenir compte de l'évolution des attentes et des besoins.

2. Rendre le conseil d'administration d'une société externe responsable des aspects suivants de la gouvernance :
 - s'assurer de la conformité à sa mission et aux valeurs de gouvernance publique de la ville;
 - approuver le plan stratégique, les prévisions budgétaires et le budget annuel, le plan d'investissement, les états financiers et le rapport annuel et en rendre compte à la ville;
 - adopter et approuver les règles de gouvernance;
 - approuver le code d'éthique applicable à ses membres et au personnel;
 - définir le profil de compétence et d'expérience requises pour la nomination de ses membres;
 - proposer au comité exécutif des candidats pour les postes d'administrateurs au conseil en tenant compte du profil de compétence convenu et des attentes du comité exécutif;
 - préserver l'indépendance de ses membres;
 - convenir avec le premier dirigeant des objectifs à atteindre, fixer sa rémunération et déterminer les modalités de son évaluation;
 - s'assurer de la gestion efficace des ressources humaines, techniques, matérielles et financières de la société et en évaluer ses résultats et sa performance;
 - suivre sa situation financière, analyser les risques;
 - pourvoir, par règlement, à sa régie interne;
 - instaurer et gérer un processus de reddition de compte périodique incluant la diffusion publique de l'information pertinente sur le site Internet de la société;
 - nommer le directeur général de la société après consultation du comité exécutif après avoir tenu des consultations préalables sur les attentes du comité exécutif;
 - déléguer certaines questions au comité d'audit comme la recommandation du choix du vérificateur, de la recommandation des états financiers, etc. ;
 - définir le niveau de responsabilité du conseil dans certaines décisions qui peuvent entrer en conflit avec la responsabilité des élus.
3. Affirmer le principe que des administrateurs indépendants (c'est-à-dire qui ne sont ni des élus ni des fonctionnaires ni des fournisseurs en conflit d'intérêts) et crédibles composeront la majorité des membres d'un conseil d'administration.

Un bon conseil d'administration se compose de personnes aux profils complémentaires ayant une expérience diversifiée en gestion, en finance ou dans une discipline pertinente à la mission de la société, et rompues au fonctionnement d'un conseil d'administration.

La recommandation de l'institut est très explicite sur les règles qui devraient être appliquées pour la gouvernance des organismes paramunicipaux. Ces règles sont nombreuses et variées; on devrait cependant en trouver les plus importantes en application dans les organismes actuels.

Enfin, le *Guide des bonnes pratiques en matière de développement local*, rédigé par l'Association des centres locaux de développement du Québec de février 2010, nous fournit enfin une référence crédible pour la gouvernance des organismes paramunicipaux de développement économique (Association des centres locaux de développement du Québec, 2009 et 2010). Il a été conçu à l'intention des administrateurs des

CLD, des gestionnaires et du personnel des CLD et pour l'ensemble des acteurs du développement économique.

Le guide rappelle que l'article 89 de la Loi 34 du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation du gouvernement du Québec prévoit que « [le] ministre conclut avec une municipalité régionale de comté une entente concernant le rôle et les responsabilités de celle-ci en matière de développement local ainsi que les conditions de leur exercice ». Cette entente détermine le rôle et les responsabilités de la MRC (ou du territoire équivalent) de même que les conditions de l'exercice de ses compétences. La MRC s'engage à favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire. L'entente signée prévoit que la MRC confie les mandats suivants au CLD qu'elle désigne pour agir à ce titre, comme le prévoit la Loi 34 (articles 90 et 91) :

- Offrir l'ensemble des services de première ligne aux entreprises, notamment par leur regroupement ou leur coordination; cette offre de services pourra se faire, le cas échéant, en partenariat avec d'autres personnes ou organismes, notamment du secteur privé;
- élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALEE), en tenant compte notamment du plan quinquennal de développement établi par la conférence régionale des élus (CRÉ) de son territoire et veiller à la réalisation de ce plan d'action local;
- élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale;
- agir en tant qu'organisme consultatif auprès du centre local d'emploi (CLE) de son territoire.

La M.R.C. peut confier d'autres responsabilités de développement à son CLD.

Le CLD doit être un organisme à but non lucratif (OBNL) constitué en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (article 92). Le CLD est donc une entité juridique distincte de la MRC et il a son autonomie propre.

La Loi 34 stipule également qu'il revient à la MRC de nommer les membres du conseil d'administration d'un CLD qu'elle constitue et que ce conseil d'administration doit inclure des élus municipaux, des personnes issues notamment du milieu des affaires et de l'économie sociale ainsi que, sans droit de vote, le député de l'Assemblée nationale de toute circonscription sur le territoire où le CLD a compétence. Le conseil d'administration comprend également, sans droit de vote, le responsable du CLD et le directeur d'un CLE (article 94).

Finalement, la Loi 34 stipule que le CLD, dans le cadre de son mandat de développement local, doit produire annuellement à la MRC un rapport de ses activités ainsi que ses états financiers pour l'exercice financier précédent. Ce rapport d'activités contient tout autre renseignement que la MRC peut requérir et les états financiers sont accompagnés du rapport du vérificateur.

Le ministère met également des fonds à la disposition des CLD et détermine les conditions d'utilisation de ces fonds dans le cadre de l'entente entre le ministère et les M.R.C.

Le guide de l'association des CLD fait également référence aux valeurs dont plusieurs CLD se sont dotés pour remplir leur mission soit : l'intégrité, la créativité et l'innovation, le respect et l'excellence.

Il présente également les éléments de base d'un code d'éthique et de déontologie à partir du rapport du groupe de travail sur l'éthique dans le monde municipal soit les règles suivantes : la règle portant sur les conflits d'intérêts; sur l'utilisation des ressources à d'autres fins que celles prévues; sur la gratification (concernant les cadeaux, avantages et dons reçus); sur l'obligation de discrétion et du respect de la confidentialité; sur l'absence de favoritisme; sur les interactions avec les organismes externes; sur les obligations après-mandat ou après-emploi.

Notre grille d'analyse

À la suite de cette revue de la littérature, voici les principales dimensions que nous avons retenues pour notre grille d'analyse :

- la disponibilité de l'information sur Internet;
- l'information sur la gouvernance stratégique : l'entente signée avec la ville, le mandat, la mission, les objectifs, les stratégies, de même que les activités réalisées et les résultats obtenus;
- l'information sur la gouvernance participative : la composition des conseils d'administration, leur mode de nomination, la durée des mandats, leur représentativité, le mode de fonctionnement du conseil;
- l'information sur la gouvernance des ressources : les budgets, l'utilisation des fonds, les audits, l'utilisation et la qualité des ressources humaines, les rapports avec le personnel de direction;
- l'information sur la gouvernance éthique : les valeurs de l'organisation, les règles en matière de conflit d'intérêts, le code de déontologie, les informations sur les fonds d'aide disponibles.

Deuxième partie : Analyse comparative de la gouvernance des organismes paramunicipaux de développement économique à Sherbrooke et à Saguenay

Après une brève présentation des organismes dans les deux villes, nous allons faire l'analyse de leur gouvernance à partir de l'information disponible sur Internet. Étant donné le fait que l'information disponible n'est pas regroupée dans la perspective de la gouvernance, il est possible que certaines informations aient échappé à notre attention. Nous avons cherché à présenter le portrait le plus fidèle possible : celui que le citoyen attentif peut observer.

Les organismes paramunicipaux de développement économique

À Sherbrooke, trois organismes ont été créés : le CLD, appelé Innocentre Sherbrooke, qui a pour mission le développement industriel, le développement local et l'entrepreneuriat; Destination Sherbrooke qui a pour mission le développement touristique et Commerce Sherbrooke qui s'occupe de développement commercial. Chaque organisme a une vocation spécifique, ce qui permet de spécialiser les ressources et d'élargir la participation des parties prenantes sur la base de leur expertise. Les élus municipaux doivent cependant mettre en place les mécanismes appropriés pour s'assurer de la

complémentarité de ces organismes. Innocentre Sherbrooke a créé un partenariat avec Pro-Gestion Estrie pour la promotion du développement local et de l'entrepreneuriat et avec la Corporation de développement communautaire de Sherbrooke pour le développement de l'économie sociale.

À Saguenay, deux organismes ont été créés : le CLD Ville de Saguenay qui a pour mission le développement local et la promotion de l'entrepreneuriat et Promotion Saguenay qui a pour mission le développement industriel, commercial et touristique. Ces deux sociétés sont distinctes et autonomes, mais Promotion Saguenay exerce le leadership dans le développement économique. Le président et deux autres administrateurs du CLD sont des administrateurs de Promotion Saguenay.

La disponibilité de l'information pour les citoyens

Les trois organismes de Sherbrooke de même que le CLD de Saguenay ont un site Internet en propre. On y retrouve de l'information sur l'organisme et ses services, ainsi que des documents d'information tels que le rapport annuel et les documents de communication. La qualité des sites varie, de même que la facilité d'accès à l'information recherchée. On retrouve de l'information sur la gouvernance de l'organisation, mais les sites Internet sont d'abord conçus en fonction de la clientèle de l'organisme. Les informations sur la gouvernance sont partielles et parfois difficiles à réunir.

Dans le cas de Promotion Saguenay, les informations relatives aux services qu'il offre sont disponibles sur le site de la ville. Ce n'est que dans le rapport annuel qui se trouve sur le site de la ville que l'on peut trouver quelques informations sur sa gouvernance.

Comme la transparence et la reddition de compte sont une condition de base d'une bonne gouvernance, que les sites Internet sont un outil privilégié de communication avec les citoyens, il serait souhaitable que chaque organisme dispose de son propre site internet et que toutes les informations relatives à la gouvernance soient réunies dans une même section rendant disponibles les documents d'information pertinents.

L'information sur la gouvernance stratégique

Les rapports avec la Ville

Les organismes font une référence plus ou moins explicite aux mandats qu'ils reçoivent de la ville de même qu'aux exigences auxquelles ils doivent satisfaire. Aucun protocole d'entente n'est disponible sur leur site Internet de sorte que les citoyens peuvent difficilement comprendre le mode de fonctionnement et la raison d'être de ces organismes. Dans le cas des CLD, ces rapports sont définis par le gouvernement du Québec.

Les mandats donnés et les exigences de la ville devraient être expliqués clairement et les protocoles d'entente disponibles sur le site Internet.

Les orientations stratégiques

La mission et les mandats de tous les organismes sont accessibles de même que la description des programmes, des activités et services disponibles.

À Sherbrooke, le mandat du CLD a été révisé au cours des dernières années et le mandat donné aux deux autres organismes est récent. À Saguenay, les mandats ont été donnés en 2003 et aucune référence à une révision n'est faite.

Tous les organismes de la Ville de Sherbrooke font également part d'une réflexion stratégique et de la détermination d'objectifs à atteindre. Les documents de référence sont disponibles sur le site Internet. Les rapports annuels cherchent à rendre compte de la progression vers ces objectifs en plus de rendre compte des activités réalisées et des résultats de ces activités. Les budgets et les plans d'action annuels ne sont cependant pas disponibles.

À Saguenay, pour le CLD comme pour Promotion Saguenay, on ne trouve aucune référence aux stratégies et objectifs même s'il s'agit là d'une tâche prioritaire d'un conseil d'administration. De plus, pour le CLD, l'entente avec le ministère lui donne le mandat d'élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi et une stratégie en matière développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale. Sans référence à une stratégie et à des objectifs, les rapports annuels sont des comptes rendus des activités réalisées et des résultats de ces activités.

Les informations sur les orientations stratégiques sont particulièrement déficientes pour les deux organismes à Saguenay. Comme une des tâches principales d'un conseil d'administration est de déterminer la vision stratégique et de fixer les objectifs de l'organisation, ces informations devraient être disponibles sur le site Internet de l'organisme.

La gouvernance participative

La composition des conseils d'administration

Dans chacun des organismes des deux villes, les membres des conseils d'administration et du comité exécutif sont clairement identifiés.

Il est fait mention de l'organisation à laquelle ils appartiennent et de leur fonction dans cette organisation. Pour certains conseils, des informations supplémentaires sur l'expertise des membres et leur implication dans le milieu sont présentées. Cela permet de mieux comprendre la pertinence de leur nomination, de même que l'expertise dont le conseil dispose pour remplir son mandat.

Le mode de nomination des membres du conseil n'est pas clairement précisé. La nomination des membres fait parfois référence au conseil municipal, parfois au conseil exécutif. Dans un des organismes, on fait référence à une nomination du conseil de ville à partir d'une recommandation du conseil d'administration et d'un comité de sélection.

Aucune durée de mandat n'est indiquée. À Promotion Saguenay, 9 des 17 membres du conseil d'administration de 2013 étaient membres en 2006 soit depuis 7 ans.

Les critères de sélection ne sont pas précisés. Dans certains organismes, ils représentent parfois une partie prenante spécifique. Dans d'autres organismes, ils ont une expertise dans le domaine visé.

La crédibilité des conseils d'administration est un facteur important pour établir la fiabilité de l'organisme. Les informations relatives aux compétences des membres du conseil, leur mode de nomination, la durée de leur mandat et les critères de sélection sont nécessaires.

La place des élus

Il y a des élus sur tous les conseils d'administration des organismes des deux villes. Pour les CLD, cette présence est prévue dans l'entente avec le gouvernement du Québec. L'importance de leur présence varie largement dans les deux villes.

À Sherbrooke, le maire et un conseiller sont membres du conseil d'administration du CLD, mais aucun des deux ne siège au comité exécutif. Un des conseillers municipaux est président de Destination Sherbrooke.

À Saguenay, il y a six élus sur le conseil d'administration du CLD et ils disposent de la majorité des sièges. Le président est un conseiller qui siège au comité exécutif de la ville et au conseil d'administration de Promotion Saguenay. Il y a deux élus sur le conseil d'administration de Promotion Saguenay dont le maire en est le président en plus de présider le comité exécutif de la ville.

La présence des élus sur les conseils d'administration est clairement indiquée. Il serait cependant souhaitable que des informations permettent de comprendre comment se fait la gestion des conflits d'intérêts entre les élus qui sont présidents d'un organisme qui doit rendre des comptes à la ville.

Le travail du conseil

Aucune information n'est disponible sur le travail du conseil, le nombre de réunion et la présence aux réunions.

Tous les organismes ont un comité exécutif sauf Commerce Sherbrooke qui n'en fait pas mention. Le travail de l'exécutif n'est cependant pas précisé.

On ne trouve aucune référence à d'autres comités du conseil, sauf pour Destination Sherbrooke qui a formé trois comités consultatifs avec des mandats précis pour obtenir la collaboration de membres externes et établir des contacts plus étroits avec les fonctionnaires de la ville sur des enjeux communs.

La participation de la société civile

La participation de la société civile se manifeste par la participation aux conseils d'administration et aux activités de consultation.

Sur les trois organismes paramunicipaux de la ville de Sherbrooke, on compte 35 représentants de la société civile. Si on ajoute les 28 membres de Pro-Gestion Estrie et de la corporation de développement économique communautaire qui sont mandataires de Sherbrooke Innopole, on compte 63 représentants de la société civile qui participent aux décisions des organismes de développement économique à la ville de Sherbrooke.

De plus, le milieu socio-économique a été impliqué fortement dans la préparation du plan stratégique de Sherbrooke Innopole et de celui de Commerce Sherbrooke.

À Saguenay, on compte 19 représentants de la société civile sur les conseils d'administration. Il n'est fait mention d'aucune autre contribution.

La participation de la société civile est un des arguments qui est souvent invoqué pour justifier la pertinence de la création de ces organismes. On constate que les membres des conseils d'administration sont nommés sur une base individuelle sans référence à leur appartenance à un groupe particulier et que les mécanismes de consultation pour le choix des membres sont peu élaborés et parfois inexistant.

La gouvernance des ressources

Tous les organismes indiquent le nombre d'employés permanents et produisent soit un organigramme, soit des informations sur les diverses fonctions du personnel qui permettent de comprendre les priorités de l'organisation. Il est cependant difficile de mesurer l'efficacité de l'organisation même si des informations sont disponibles sur le nombre d'activités et de dossiers traités.

Pour les ressources financières, même si les deux CLD sont tenus par la loi de remettre à la ville des états financiers accompagnés du rapport du vérificateur, aucune information financière de l'organisation n'est accessible au public. Par contre, les informations financières sur la gestion des fonds qui sont sous la responsabilité des CLD sont disponibles et clairement présentées.

Pour les trois autres organisations, le résumé des états financiers fait partie du rapport annuel et est disponible sur le site Internet. Les états financiers sont vérifiés par un vérificateur indépendant sauf pour Commerce Sherbrooke.

La gouvernance éthique

À Sherbrooke

Destination Sherbrooke et Commerce Sherbrooke expriment clairement les valeurs de leur organisation sur leur site Internet. Pour Sherbrooke Innopole, la référence aux valeurs est faite dans sa politique de communication. Les trois organisations font également référence au développement durable dans leur mission.

Sherbrooke Innopole s'est donné une politique de gestion contractuelle pour se conformer aux dispositions contenues dans la loi sur les cités et villes en matière d'octroi de contrats. Cette politique précise clairement les règles du jeu et est disponible sur le site Internet de l'organisme comme il est exigé par la loi. Aucune information n'est disponible pour les autres organisations.

Pour les deux organismes qui ont la responsabilité de gestion de financement pour des activités et les entreprises, les règles du jeu sont connues et les informations sont facilement accessibles sur le site Internet.

Pour les trois organismes, on ne retrouve aucun code de bonne conduite, de règles de déontologie et d'éthique ou encore de règles sur les conflits d'intérêts.

À Saguenay

Aucune des deux organisations ne fait référence à ses valeurs et au développement durable.

Pour les deux organismes, on ne retrouve aucun code de bonne conduite, de règles de déontologie et d'éthique ou encore de règles sur les conflits d'intérêts.

Le CLD s'est donné une politique de gestion contractuelle pour se conformer aux dispositions contenues dans la loi sur les cités et villes en matière d'octroi de contrats. Cette politique précise clairement les règles du jeu et est disponible sur le site Internet de l'organisme comme il est exigé par la loi.

Aucune information n'est disponible pour Promotion Saguenay. Le CLD fait connaître sur son site Internet les fonds de financement dont il assure la responsabilité de même que les conditions d'admissibilité. Des informations sur le nombre de projets acceptés dans chaque fonds de même que les montants sont également disponibles. Certains bénéficiaires sont également présentés sur le site ou dans le rapport d'activités.

Pour Promotion Saguenay, dans les états financiers de 2013, on retrouve un poste de dépenses de 3 602 871 \$ pour le soutien aux activités et au développement d'organismes et d'entreprises. On ne retrouve cependant aucune information sur le site Internet et dans le rapport d'activités sur l'existence de ce fonds, les critères d'admissibilité, la motivation des décisions, les bénéficiaires et l'impartialité

des administrateurs qui allouent ces fonds. De plus, le rapport de septembre 2013 du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire estime que les activités de ce fonds contreviennent à la loi (Direction générale des finances municipales, Service de la vérification, 2013).

Les informations sur la gouvernance éthique ne permettent pas de démontrer que les règles d'une bonne gouvernance sont respectées. La situation est particulièrement déficiente à Saguenay.

Conclusion

Notre analyse indique que les informations disponibles ne permettent pas aux citoyens de constater que toutes les règles d'une bonne gouvernance sont appliquées dans la gestion des organismes paramunicipaux de développement économique que nous avons étudiés. La situation varie d'un organisme à l'autre selon les dimensions de l'analyse. Certains organismes font cependant des efforts louables qui méritent d'être soulignés.

La situation est particulièrement déficiente à Promotion Saguenay étant donné l'absence de site Internet en propre; l'absence de plan stratégique et d'objectifs clairs; des conflits d'intérêts entre le maire, président du comité exécutif et président de Promotion Saguenay; l'absence de toute règle de gouvernance éthique et aussi l'absence totale d'informations sur l'existence même d'un fonds qui distribue plus de trois millions de dollars de fonds publics à des organismes divers.

Il est possible que la situation s'explique en partie parce que des améliorations dans la gouvernance sont souhaitables et en partie parce que l'information sur la gouvernance doit être améliorée. Pour améliorer la situation, trois pistes de solution devraient être étudiées :

- 1- Que l'Union des municipalités du Québec prépare un guide sur la gouvernance des organismes paramunicipaux à l'intention des élus, des dirigeants de ces organismes et des citoyens.
- 2- Que les municipalités inscrivent les règles de bonne gouvernance que doivent suivre les organismes paramunicipaux dans leur protocole d'entente avec ces organismes.
- 3- Que chaque organisme rende compte aux citoyens de sa bonne gouvernance avec les documents appropriés dans une section spécifique de son site internet.

Références bibliographiques

- Association des centres locaux de développement du Québec (2009). *Enquête sur la gouvernance des centres locaux de développement*.
- Association des centres locaux de développement du Québec (2010). *La gouvernance, guide des bonnes pratiques en matière de développement durable*
- Broadbent, E. (1999). *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*. La table ronde sur la transparence et la saine gestion du secteur bénévole, rapport final. Repéré à http://www.ecgi.org/codes/documents/broadbent_report_1999_fr.pdf
- Broder, P. (2002) *Guide à l'intention des administrateurs des sociétés sans but lucratif, droits, fonctions et pratiques*. Industrie Canada
- Direction générale des finances municipales, Service de la vérification (2013). *Rapport du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant la vérification de Promotion Saguenay inc.*
- Graham J., Amos B., Plumtre, T. (Institut sur la gouvernance) (2003). Principles for good governance in the 21st century. *Policy brief*, 15.
- Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (2014). *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales*.
- Jouve, B. et Booth, P. (2004). *Démocraties métropolitaines : transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Sainte-Foy, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Klein, J.-L. (1997). L'espace local à l'heure de la globalisation : la part de la mobilisation sociale. *Cahiers de géographie du Québec*, 41(114), 367-380.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013). *Les guides de la gouvernance du club DDEP, les indicateurs de gouvernance des organismes publics en réponse aux enjeux du développement durable*. France
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2010) *Club, principes et gouvernance de la responsabilité sociale interne*. France
- Mondon A. (2008). *Perspecting Consulting. Évaluation, gouvernance et gestion publique*. Premier atelier sur la gouvernance.

Ordre des CGA (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*. Mémoire déposé auprès de la commission des finances publiques de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'Énoncé de politique intitulé.

Simard, J.-F. et Chiasson, G. (2008). La gouvernance territoriale : un nouveau regard sur le développement. *Revue canadienne de sciences régionales*, 31(3), 455-470.

Simard, M. (2003). La participation à l'aménagement du territoire ou le difficile exercice de la démocratie locale. Dans J. Désy, J. Dufour, M. Duplain, D. Plamondon et S. Tremblay (dir.). *Le GRIR : 20 ans de recherche pour le développement local et régional*, Chicoutimi, GRIR/UQAC.

Simard M., Bergeron G. (2011). L'administration du maire Tremblay à Saguenay ou le populisme fiscal à l'épreuve de la gouvernance. Dans S. Breux et L. Bherer (dir.), *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives* (chapitre 7). Québec, Québec : PUL.

The United Nations Development Program (UNDP) (1997). Governance and Sustainable human development : UNDP policy document. Repéré à <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>

Theys J. (2002). La gouvernance, entre innovation et impuissance. *Développement durable et territoires*, dossier 2.

Vallarant, C & Lessard, A. (2013). Coalition pour la diversité culturelle. *Les règles de bonne gouvernance participative dans l'attribution des fonds publics pour les créateurs et les organismes culturels : guide pratique*. Repéré à <http://www.cdc-ccd.org/Les-regles-de-bonne-gouvernance>