

Les défis de la décentralisation

par Florence Pauquay, responsable de la veille et de l'analyse, Observatoire québécois du loisir

En décembre 2003, l'adoption de la loi portant sur la décentralisation des compétences et des responsabilités gouvernementales vers les régions a suscité des intérêts et des interrogations auprès des instances régionales en loisir et en sport.

L'Observatoire a recensé et analysé un certain nombre de questionnements et d'observations auprès de spécialistes et acteurs du développement régional. Il semble que la mise en application de cette loi suscite certains défis ayant trait à la démocratie locale, la responsabilisation des élus, la gestion des CRÉ ou encore à la péréquation territoriale.

Ce bulletin présente la Loi 34 et discute des nouveaux défis qu'elle pose, tout en émettant des interventions à prendre en compte.

La Loi sur le ministère du Développement économique, régional et de la Recherche : un tour d'horizon

Les principes politiques

La loi sur le ministère du Développement économique régional et de la Recherche s'inscrit dans un mouvement de décentralisation de pouvoirs et de compétences politiques vers les régions et les municipalités. Elle vise la prise en charge du développement par chacune des régions afin qu'elles relèvent les défis spécifiques à leur territoire et trouvent des solutions adaptées.

Le développement des régions repose dès lors sur les leaders politiques et socio-économiques des milieux locaux et régionaux qui, regroupés au sein de Conférences régionales des élus (CRÉ) et appuyés sur une meilleure connaissance des besoins et attentes des citoyens, s'avèrent plus à même de mobiliser les ressources financières, économiques et sociales ainsi que les institutions du milieu.

En donnant davantage de pouvoir aux élus plus près de la population, le gouvernement entend renforcer la démocratie locale. Pour promouvoir le développement des régions, le gouvernement favorise la concertation des élus et des leaders socio-économiques au sein des CRÉ et transfère des ressources financières correspondantes aux nouvelles responsabilités. Chaque région peut décider des responsabilités qu'elle veut assumer dans le cadre d'ententes progressives.

Afin de mettre en application ses orientations en développement local, le gouvernement a décidé de se servir des structures locales déjà existantes telles que les MRC. Au chapitre du développement régional, le gouvernement a créé une nouvelle structure, soit la Conférence régionale des élus (CRÉ).

Les structures

Une conférence régionale des élus (CRÉ) est instituée dans chaque région administrative du Québec. Elle est composée de préfets, d'élus des villes de 5000 habitants

et plus, des MRC ainsi que, dans certains cas, de leaders socio-économiques du milieu de l'éducation, de l'économie, de la culture et de la science. Ceux-ci ne doivent pas dépasser plus du tiers du nombre de membres de la CRÉ.

Le mandat

Les CRÉ sont mandatées pour évaluer les organismes de planification et de développement local et régional, pour favoriser la concertation entre élus et leaders socio-économiques, pour établir un plan quinquennal pour le développement régional et pour donner un avis au ministre sur le développement de la région.

Les CLD

Au niveau local, on assiste à un élargissement des responsabilités des MRC. En effet, cette nouvelle loi confie aux MRC le mandat qui était assumé depuis 1987 par les Centres locaux de développement (CLD), c'est-à-dire « prendre toutes mesures pour favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat de son territoire » (Gouvernement du Québec, 2004, p.24). Les MRC peuvent confier ce mandat aux CLD existants ou à un nouvel organisme qui doit, cependant, porter l'appellation « CLD ».

L'Observatoire a parcouru un certain nombre d'observations et d'analyses provenant de récents articles et d'intervenants du milieu qui lui ont permis de constater que la mise en œuvre d'une démarche de décentralisation comporte certains défis.

Les défis de la mise en application de la Loi

Assurer une démocratie locale

Pour Crozet (2003), un des objectifs d'une démarche de décentralisation est de transférer des responsabilités et des pouvoirs d'action et de décision aux élus locaux pour atteindre une gouvernance plus locale qui permet aux élus de formuler des solutions répondant davantage aux attentes des citoyens. Par conséquent, par une démarche de décentralisation, le pouvoir des électeurs tout comme

la responsabilité des élus s'accroissent.

Dans ce sens, Larocque (2004) constate que les maires siégeant à la CRÉ, sont élus par les citoyens pour les représenter au palier municipal et non au palier régional.

Ces élus doivent rendre des comptes au gouvernement qui détermine avec eux les pouvoirs, les responsabilités et les ressources à décentraliser. Par conséquent, la population se voit davantage attribuer un rôle d'observateur que d'acteur au sein des CRÉ. Un des défis qu'auront à relever les CRÉ et les MRC consiste à permettre l'expression des citoyens afin de tendre davantage vers une démarche de démocratisation sociale.

Pour sa part, Massicotte (2003) affirme que les CRÉ et les MRC pourront être portées à contracter davantage avec des organisations de la société civile et que des initiatives citoyennes ainsi que des lieux d'expression pourront être mis sur pied pour alimenter la prise de décision des élus quant au développement local et régional. Les acteurs socio-économiques peuvent représenter des intermédiaires pertinents dans ce mode de fonctionnement.

Les statistiques nous démontrent que 88 % des municipalités sont composées de moins de 5000 habitants et représentaient en 2002, 17,9 % de la population québécoise (Institut de la statistique du Québec, 2003). Ces données illustrent les défis de la représentativité des petites collectivités locales à la CRÉ, présentes par l'intermédiaire des préfets de leur MRC d'attache.

Afin de promouvoir un développement équitable, les CRÉ doivent s'efforcer d'intégrer ces municipalités qui éprouvent généralement de plus grandes difficultés à se développer. Il importe qu'elles puissent s'exprimer et participer aux prises de décision au sein de ces instances au moyen de mécanismes appropriés. La Loi sur le ministère du Développement économique régional et de la Recherche concède aux CRÉ une grande liberté de décision quant à leur fonctionnement et à leur composition, pour qu'elles s'adaptent aux spécificités de leur région.

Gérer efficacement les CRÉ et assumer les nouvelles responsabilités

Vachon (2001) constate qu'actuellement, bien que de nombreuses instances de concertation aient été créées ces dernières années, les interventions et programmes gouvernementaux demeurent encore très sectoriels et peu adaptés aux besoins du milieu. Le rassemblement d'élus dans une même instance de concertation s'avère un moyen pertinent pour consolider le développement d'une vision intégrée sur un même territoire.

Dans l'optique d'asseoir cette vision intégrée du développement, les CRÉ doivent s'entourer de divers acteurs du milieu tant au niveau social qu'économique. Afin que la prise de décision des élus soit pertinente, ces acteurs, judicieusement choisis dans leur milieu en fonction de leur expertise et de leur habileté à travailler en

concertation avec d'autres secteurs, doivent être présents.

Ils permettent de prendre des décisions plus adéquates et éclairées, de gagner en expertise, mais aussi de mobiliser des régions entières. Il est également important que les élus suivent des formations afin de répondre adéquatement aux attentes du gouvernement et des citoyens et de s'outiller pour gérer le bon développement d'une région.

Compte tenu du nombre important de personnes qui constituent une CRÉ, il convient de se doter d'outils efficaces au chapitre de la prise de décision et d'initiative.

À cet égard, Collin (1998) émet certaines craintes quant à l'enlisement du développement régional découlant de prises de décision lentes dues à des guerres de clochers. En effet, les enjeux sont grands pour les élus : chacun d'eux peut être tenté de défendre les intérêts économiques et sociaux de sa communauté, sans concession pour l'intérêt général de la région. De même, au niveau local, les collectivités voudront requérir davantage de fonds pour mettre en valeur leur municipalité en instaurant notamment plus de services, sources d'attraction pour de nouveaux résidents.

À cet effet, le président de chaque CRÉ devra présenter des qualités de leader mais également de coordinateur pour entraver la poursuite de discussions ne permettant pas le bon fonctionnement et l'épanouissement de la CRÉ.

Pour Demaille et Amans (2003), les collectivités territoriales doivent s'attribuer des compétences bien définies pour éviter un enchevêtrement des compétences dû à l'intervention des divers paliers des collectivités dans de nombreux domaines au nom de la « libre administration ». Ce phénomène contribuerait à « endiguer » la prise de décision, mais aussi la responsabilisation des élus. Dans le même ordre d'idées, Lemieux (2002) met en exergue cinq obstacles potentiels à la responsabilisation que les élus doivent prendre en compte afin de les éviter :

- Ⓜ une sectorisation excessive des réseaux publics qui ne permet pas aux élus de prendre en charge l'ensemble des attentes des citoyens;
- Ⓜ une superposition des organisations décentralisées en paliers national, provincial, régional et local;
- Ⓜ une trop grande dominance des paliers supérieurs;
- Ⓜ un favoritisme pour les régions ou collectivités de même couleur politique que le gouvernement en place;
- Ⓜ et enfin, une faible participation citoyenne dans les mécanismes de prises de décision des organisations décentralisées qui permet aux élus de favoriser certains groupes plus présents.

Assurer une péréquation du développement territorial

Une des raisons de la décentralisation est la rationalisation de l'utilisation de fonds publics afin d'accroître l'efficacité des services et de diminuer les écarts de développement entre les régions québécoises.

Pour s'effectuer, le transfert des compétences et des

responsabilités des élus doit, selon les principes de la Loi sur le ministère du Développement économique régional et de la Recherche, s'accompagner de ressources financières et techniques adéquates.

Cependant, si l'État, garant de la transparence démocratique et de l'égalité des traitements, transfère ses compétences et fonds publics, est-il toujours possible d'assurer une péréquation efficace?

Pour répondre à cette question, Demaille et Amans (2003) reprennent l'exemple de l'Allemagne qui a dû équilibrer, à la réunification, une grande disparité de développement entre l'ex-RDA (République démocratique allemande, soit l'Allemagne de l'est) et l'ex-RFA (République Fédérale allemande, soit l'Allemagne de l'ouest).

Ce rééquilibre a été permis grâce aux transferts de fonds financiers de l'ouest vers l'est. Dans ce cas, deux types de péréquation ont été utilisés pour réduire efficacement les écarts : une péréquation horizontale entre les instances du même palier et une péréquation verticale du provincial au local. Ce rééquilibre des disparités de développement des régions québécoises peut donc être réalisable.

Par conséquent, la compétitivité entre différentes régions ou communautés locales qu'entraîne la décentralisation, peut se révéler une source de développement si, toutefois, chaque territoire a en sa possession des moyens financiers et techniques valables.

Le loisir et le sport dans le processus de décentralisation... un défi à relever

Une enquête auprès d'intervenants et de spécialistes du milieu du loisir et du sport a permis à l'Observatoire québécois du loisir de dégager un grand défi que le monde du loisir et du sport devra relever : son positionnement à l'échelle régionale en tant qu'acteur et partenaire actifs du développement.

Dans ce contexte de réorganisation politique en développement, le loisir et le sport sont des secteurs qui doivent se positionner à l'échelle régionale. Pour l'instant le positionnement du loisir est très asymétrique sur le plan régional; il est tributaire de l'importance, mais également de la prépondérance que lui accordaient les Conseils régionaux de développement (CRD) et que lui accordent actuellement les CRÉ. En effet, certaines CRÉ confirment le mandat des URLS alors que d'autres le réévaluent.

Pour réaffirmer leur statut et leur mandat, les Unités régionales de loisir et de sport (URLS) doivent convaincre les CRÉ que le loisir et le sport sont des éléments essentiels au développement social, qu'ils peuvent faire vibrer les régions, être source de mobilisation et améliorer la qualité de vie. Pour ce faire, les URLS peuvent se positionner comme acteur, partenaire ou comme allier important au développement régional que les élus ont à leur disposition.

Les URLS assurent un support à l'organisation du loisir et du sport au palier local, tout en exprimant les besoins régionaux auprès des instances nationales et ainsi

permettre d'améliorer les services à la population.

L'intervention municipale en loisir et en sport doit être reconnue comme étant une base de services indispensables à la qualité de vie des citoyens. Pour y arriver, le palier régional agit en complément de l'intervention des municipalités et souvent contribue à assurer une cohésion du développement du loisir et du sport dans les municipalités d'une région.

Afin de donner au loisir une fenêtre sur le palier régional, les URLS peuvent aussi le positionner dans d'autres secteurs imputables aux élus tels l'aménagement du territoire ou le développement culturel. Les URLS peuvent également intégrer le loisir et le sport à des problématiques ou sujets qui interpellent les élus comme la détresse psychologique, l'exode des jeunes, etc., et faire ressortir le loisir et le sport comme des outils d'intervention.

Il sera intéressant d'observer, d'ici un an ou deux, la place réellement accordée au loisir et au sport dans les différentes CRÉ du Québec.

Cet article a été rédigé grâce à la collaboration de Steve Martel et Roger Paré (Ministère de l'Éducation, du Sport et du Loisir), Michel Viens (Loisir et sport Centre-du-Québec), Mario Chamberland et Joëlle Jetté (Loisir et sport Montérégie).

Bibliographie

- Collin, J.-P. (1998). *Gérer la décentralisation et la régionalisation, défis et difficultés*. Revue Organisation. 7 (1), 81-89.
- Crozet, Y. (2003). *Décentralisation : une solution pertinente?* Économie et humanisme. No 366, octobre.
- Demaille, F. et Amans, L. (2003). *1982-2002 : Les enseignements de vingt ans de décentralisation*. La Gazette de la société et des techniques. Problèmes économiques 2.824, 24 septembre.
- Gouvernement du Québec (2004). *Devenir maître de son développement. La force des régions. Phase 1 : une nouvelle gouvernance régionale*. Québec : gouvernement du Québec.
- Institut de la statistique du Québec(2003). http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/demograp/pdf/bilan2003_3.pdf
- Larocque, A. (2004). *L'année où les expos gagneront la coupe Stanley...* Communication présentée lors d'un congrès de l'Union des municipalités du Québec. 15 avril 2004.
- Leclerc, Y. (2003). *Décentraliser vers les régions d'appartenance*. Organisations et territoires. 12 (2), 13-18.
- Lemieux, V. (2003). *Décentralisation et responsabilisation*. Organisations et territoires. 12 (3), 11-16.
- Massicotte, G. (2003). *L'approche territoriale : clé d'une décentralisation réussie*. Organisations et territoires. 12 (3), 17-24.
- Vachon, B. (2001). *Le développement local intégré : une approche humaniste, économique et écologique du développement des collectivités locales*. Communication présentée lors d'un dîner-conférence du Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du Centre-du-Québec et de Vanier. Domaine Maizerets, Québec.

Volume 2/Numéro 8

Décembre 2004

3351 boul. des Forges
C.P. 500

Trois-Rivières, Québec
G9A 5H7

Téléphone : (819) 376-5011 #3451

Télexcopieur : (819) 373-1988

Courriel : oql@uqtr.ca

<http://oql.uqtr.ca>

**Observatoire
québécois
du loisir**

En collaboration avec



Conseil
québécois
du
LOISIR



Laboratoire en loisir
et vie communautaire

Éducation,
Loisir et Sport

Québec



Les unités régionales
loisir et sport
DU QUÉBEC



Association québécoise
du loisir municipal