

*Le management des villes face à la complexité.
Comment le Renouveau municipal de Québec et ses élus peuvent-ils relever le
défi de la coordination démocratique ?*

*Conférence prononcée à Québec, le 2 juin 2007, devant les membres du RMQ
réunis en congrès.*

*Les médias font leurs choux gras de la dimension confrontation et présentent à
peu près toujours la politique comme une guerre entre leaders, une lutte entre
clans, une compétition féroce entre partis. Ce faisant, ils parlent d'une face de la
politique. Mais il y a aussi la dimension intégration qui n'est pas vendeur dans
les médias, mais qui est indispensable dans nos vies (Larocque, 2006, p. 21).*

Cette citation, empruntée à André Larocque, résume bien la ligne directrice de mon propos. Elle insiste en effet sur deux dimensions fondamentales de la politique : la confrontation (ou compétition) et l'intégration. Comme l'affirme cependant Larocque, cette deuxième dimension est beaucoup moins présente dans les discours médiatiques et, aurait-il pu ajouter, dans le discours sociopolitique en général. Et si cette dimension, pourtant essentielle, de la vie collective est *moins vendeur*, voire négligée, c'est qu'elle est plus exigeante et prend plus de temps parce qu'elle implique de mettre au centre des processus délibératifs et décisionnels collectifs, en un mot de la politique, le citoyen¹.

Ces deux dimensions se retrouvent aussi à l'échelle de la vie locale. Si elles s'inscrivent alors dans un contexte politique de proximité, elles n'en sont pas moins essentielles au fonctionnement optimal de nos institutions et de la vie démocratique locales. *A priori*, il est légitime de penser que la proximité favorise l'atteinte de l'intégration. Dans les faits, rien ne garantit que l'intégration des points de vue des acteurs sociaux et des citoyens au niveau local soit plus facile. Cela dépend beaucoup du contexte (local et global) considéré, des acteurs en présence et de leurs intérêts et, plus particulièrement, de la capacité des élus locaux, regroupés ou non en partis, à coordonner, ce que j'appellerai ici et dans la suite de mon exposé, le management de la complexité urbaine. Ces trois notions d'intégration (et aussi de coopération), de coordination et de complexité sont au cœur de mon exposé. Je les utiliserai pour montrer comment elles rendent à la fois exigeant et stratégique le rôle des partis politiques et des élus municipaux dans la construction et l'animation de processus délibératifs et décisionnels menant à la négociation de compromis légitimes auxquels peuvent participer les citoyens et dans lesquels ces derniers peuvent se reconnaître.

Le Renouveau municipal de Québec : du pouvoir à l'opposition

Je m'adresse ici à des personnes qui ont fait librement et légitimement le choix de s'engager dans l'action politique partisane en devenant membre d'un parti politique municipal : le Renouveau municipal de Québec (RMQ). Ce parti, né en 2001, est en fait le successeur du Rassemblement populaire de Québec (RPQ), créé en 1977, qui a exercé le pouvoir de 1989 à 2001. Promoteur et ardent défenseur du projet de création de la nouvelle Ville de Québec, le RMQ a dirigé cette ville de 2001 à 2005.

¹ Le genre masculin est utilisé ici sans discrimination et dans le seul but d'alléger le texte.

Que vous soyez des militants, des candidats, des élus ou encore des permanents de fraîche ou de longue date de ce parti, vous adhérez aux valeurs qui ont fait et font encore son originalité. Des valeurs qui sont à l'origine, notamment, du renforcement de la démocratie locale en général et de la création des conseils de quartier en particulier, d'avancées importantes dans la représentation des femmes dans les instances politiques et administratives de la Ville, d'un urbanisme et d'un aménagement du territoire plus respectueux de la qualité de vie des citoyens et de l'environnement et d'une gestion prudente et rigoureuse des biens, des services et des programmes municipaux. Tout, bien sûr, n'a pas été parfait. Mais l'administration du RMQ a laissé, somme toute, à la suite de sa défaite à la mairie, en novembre 2005, une Ville dans une situation et une position à bien des égards enviables.

Depuis cette élection, le RMQ forme l'opposition majoritaire au conseil municipal. Cette élection a créé un contexte inusité que l'on n'avait pas vu depuis 40 ans à Québec. Ce contexte politique «nouveau» est celui d'une ville dirigée par une mairesse indépendante. Le dernier maire «indépendant» de Québec, en effet, est Wilfrid Hamel qui a exercé cette fonction de 1953 jusqu'à son retrait de la vie politique en 1965. Cette année-là, c'est le conseiller municipal Gilles Lamontagne, élu en 1962, et candidat à la mairie pour le Progrès civique de Québec (PCQ), premier parti politique municipal à voir le jour à Québec, qui devient maire. Une fonction qu'il occupera jusqu'à son départ pour la scène politique fédérale en 1977. C'est Jean Pelletier qui lui succède alors à la tête du PCQ et qui occupera le poste de maire jusqu'en 1989, année où le RPQ, dirigé par Jean-Paul L'Allier, est porté au pouvoir (Quesnel et Belley, 1991). Ce dernier occupera ce poste jusqu'à son retrait de la vie politique en 2005.

Ce rappel est important dans la mesure où il nous fait prendre conscience que si la politique locale à Québec vit aujourd'hui au rythme d'un système de partis, système, il importe de le préciser, qui était plus ou moins compétitif à ses débuts, il n'en a pas toujours été ainsi. En réalité, et en comparaison avec ce que nous pouvons observer dans la grande majorité des villes au Québec et au Canada, la situation politique à Québec apparaît plutôt comme l'exception que la règle. De façon générale, en effet, et sauf dans quelques grandes villes, c'est encore largement la règle de l'apolitisme, ou d'une conception essentiellement managériale de la gouverne, qui caractérise la vie politique municipale au Canada. Fait encore plus important, ce rappel nous fait également prendre conscience de la particularité institutionnelle de notre régime politique municipal qui est en fait un régime politique de type présidentiel. Dans un tel régime, le chef de l'exécutif, soit le maire, est élu au suffrage universel direct, ce qui lui confère une grande légitimité politique qui le met à l'abri, pendant toute la durée de son mandat, des résultats des joutes politiques qui se déroulent au conseil. Ainsi, s'il ne peut, comme le veut le régime parlementaire d'inspiration britannique, dissoudre le conseil municipal, il ne peut, en contrepartie, même sur des questions aussi importantes que le budget, être renversé par un vote majoritaire de ce conseil.

Cette caractéristique institutionnelle explique que le RMQ, qui forme actuellement l'opposition majoritaire au conseil, se retrouve, pour la première fois, dans la situation où il ne peut que réagir aux projets élaborés, et soumis au conseil, par un comité exécutif présidé par une mairesse indépendante. Une situation d'autant plus délicate politiquement que cette dernière ne donne pas l'impression de vouloir jouer véritablement le jeu parlementaire, même si cette situation lui commanderait, comme elle le commande aux élus de l'opposition, de choisir la voie de la négociation et des compromis. Je reviendrai sur les conséquences de cette situation un peu plus loin. Je voudrais auparavant, comme m'y invite le titre de ma

conférence, resituer le rôle des partis politiques et des élus municipaux dans le contexte (complexe) économique et socioculturel plus large qui caractérise aujourd'hui la société locale.

La complexité et les trois fonctions clés du management des villes

La complexité, nous dit Morin (1990), vient de *complexus* qui signifie ce qui est tissé ensemble. La ville est ainsi un ensemble (système) d'éléments interdépendants dont il est bien difficile de dire lequel est la cause (déclencheur) de l'autre (effet). Suivant le paradigme de complexité de Morin, il convient plutôt de considérer leur co-présence et leur relation de co-production réciproque si on veut saisir la nature et le fonctionnement du système dynamique qu'ils forment.

Trois fonctions clés caractérisent le management de la complexité urbaine et assurent ensemble son bon fonctionnement. Ces fonctions sont celles de direction / régulation, de mobilisation / concertation et d'évaluation / optimisation (Belley et Divay, 2007). La première est la sphère «réservée» des élus (partisans ou indépendants). Elle est le lieu des options, des tractations politiques et des décisions officielles. Le lieu où sont discutées, adoptées, modifiées et abrogées les politiques, lesquelles constituent des tentatives pour résoudre les problèmes publics identifiés par les responsables politiques ou portés à leur attention par les acteurs sociaux (Lemieux, 1995 et 2006). Cette fonction renvoie aussi, en amont, aux stratégies de médiation des partis et des élus, notamment en période électorale, pour rejoindre et convaincre les citoyens-électeurs de la supériorité de leurs programmes. Dans les deux cas, soit dans leurs tentatives pour gagner la confiance des électeurs et dans celles pour résoudre les problèmes publics, les partis et les élus sont amenés à inscrire leurs stratégies (actions-réactions) dans un contexte dynamique dans lequel sont co-présentes, suivant des intensités variables, des logiques (jeux) de compétition et de coopération.

Il en va un peu de même dans la fonction de mobilisation / concertation à ces deux différences cependant, et elles sont importantes, que les acteurs y sont plus nombreux et diversifiés et que la règle de décision n'est pas la majorité (électorale ou parlementaire) mais la négociation et le compromis. L'enjeu ici consiste donc à élaborer / négocier des politiques ou à initier / conduire des projets dans lesquels sont mobilisés les savoirs, les compétences et les ressources de nombreux acteurs intéressés (ou impliqués) plus ou moins coopérants. Dans cette fonction stratégique, les responsables politiques et, par eux, l'institution municipale, sont davantage tournés vers l'extérieur, soit vers l'activation et la mobilisation de ce que l'on appelle les forces vives de la société civile. Leur rôle vise alors la consultation / négociation de politiques publiques ou encore de projets de développement dont l'envergure ou l'échelle d'application est variable (le voisinage, le quartier, l'arrondissement, la ville ou l'agglomération). Si, encore là, les élus ont le dernier mot, la place (ou la non place) faite aux acteurs-partenaires pourra faire une différence significative dans le contenu de la politique ou du projet et dans le type d'accueil que ces derniers lui réserveront.

Enfin, la fonction d'évaluation / optimisation concerne l'élaboration et la mise en place des mécanismes de mesure, de détection et de correction qui assurent la performance des politiques, équipements, services, activités et projets municipaux ou urbains. Ses objectifs sont ceux d'efficacité, de qualité et d'efficience dont l'atteinte est mesurée (évaluée) à l'aide d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. En raison de leur expertise, les gestionnaires y occupent une place centrale. Si cette fonction est avant tout tournée vers la performance

organisationnelle, celle de la ville, l'expérience montre que celle-ci est de plus en plus tributaire de la performance des opérateurs privés, fournisseurs et sous-traitants de la municipalité, et aussi d'autres opérateurs (institutions) publics des secteurs communautaire, scolaire, de la santé et des services sociaux pour ne nommer que ceux-là, avec lesquels elle co-produit un nombre croissant de services et d'activités.

Ces trois fonctions clés sont vitales, c'est-à-dire nécessaires ensemble, pour assurer le fonctionnement optimal et harmonieux de la ville dans un contexte (local et global) d'action de plus en plus imprévisible et complexe. Aussi, leur coordination devient-elle l'enjeu supérieur (ou méta enjeu) du management de la complexité urbaine. On pourrait ainsi dire que l'enjeu supérieur pour les responsables politiques, c'est celui de la méta coordination, c'est-à-dire la coordination des coordinations intra et inter fonctionnelles. Il s'agit ici de ce que nous pourrions appeler le défi de la coordination démocratique de la ville. Avant de conclure sur les conditions que les partis politiques et les élus municipaux doivent s'efforcer de développer (favoriser et réunir) pour relever ce défi exigeant, je voudrais donner une illustration, à partir de l'exemple de Québec, des difficultés que rencontre la coordination démocratique.

L'exemple de Québec

Divisée en huit arrondissements, la nouvelle Ville de Québec, deuxième ville en importance au Québec, compte 500 000 habitants. Au cours des quarante dernières années, soit depuis 1965, elle a connu trois administrations : celles des maires Lamontagne et Pelletier sous le PCQ jusqu'en 1989, et celle du maire L'Allier sous le RPQ et le RMQ jusqu'en novembre 2005. Depuis, elle est dirigée par une mairesse indépendante. Si sa situation socioéconomique d'ensemble se porte relativement bien et se compare avantageusement à bien d'autres villes au Québec et au Canada, elle fait néanmoins face à quatre défis importants : une fusion municipale et une gestion métropolitaine dont l'intégration des parties constituantes (quartiers, arrondissements et villes reconstituées) reste à faire; une économie qui se diversifie mais qui est encore largement dépendante de la fonction publique provinciale; une population qui jouit d'une qualité de vie exceptionnelle mais qui fait face à une pénurie appréhendée importante (quantitativement et qualitativement) de main d'œuvre; des équipements collectifs, notamment des infrastructures d'aqueduc, d'égout et de transport, qui commandent des investissements massifs de rattrapage dans un contexte fiscal et budgétaire serré.

Ces défis, la Ville de Québec et ses responsables élus ne pourront les relever efficacement que si sont sollicitées et mises à contribution, suivant des objectifs communs, les idées, les compétences et les ressources des acteurs (individuels, institutionnels, corporatifs et associatifs) qui composent la «société» locale qu'elle forme avec son agglomération. C'est la mobilisation / concertation de ces acteurs qui, sous le leadership éclairé, ouvert et vigoureux des élus municipaux, de façon coordonnée avec les fonctions de direction / régulation et d'évaluation / optimisation, peut seule permettre de s'attaquer efficacement et durablement à ces défis. En m'inspirant des termes utilisés par François Ascher (2004, p. 98-99) à propos du néo-urbanisme, il s'agit ici de promouvoir un management urbain qui fait moins appel à des plans qu'à des *dispositifs* qui permettent de les élaborer, de les négocier et de les réaliser; un management *réflexif* qui mobilise en permanence, avant, pendant et après l'action, les connaissances, les compétences et les informations des acteurs; un management (inter organisationnel et intersectoriel) *flexible et négocié* qui ne rejette pas les controverses et les contradictions mais dialogue et compose avec elles; un management, en somme, *concourant*

qui intègre et combine la multiplicité des acteurs et leurs logiques dans l'objectif de co-produire démocratiquement une ville meilleure.

En conclusion...

J'ai insisté tout au long de mon exposé sur la co-présence, nécessaire et (ré)générative, de la compétition (concurrence) et de l'intégration par la coopération. J'ai montré que ces notions se retrouvent au centre des trois fonctions clés du management de la complexité urbaine que sont les fonctions de direction / régulation, de mobilisation / concertation et d'évaluation / optimisation. J'ai cherché enfin à faire comprendre, en prenant l'exemple de Québec, que le défi majeur (ou méta défi) du management de la complexité urbaine consistait à réussir la coordination à l'intérieur et entre ces trois fonctions. Un défi d'autant plus exigeant qu'il nécessite l'aptitude à saisir ensemble des phénomènes pourtant contradictoires et à faire travailler ensemble, suivant des objectifs négociés et partagés, une multitude d'acteurs qui, en raison de leurs intérêts, individuels ou corporatifs, sont plus ou moins coopératifs et rivaux. Mais dont les informations, les connaissances, les idées et les compétences, suivant une logique d'apprentissage, sont pourtant nécessaires ensemble pour produire de meilleures politiques locales et de meilleurs projets urbains.

Pour que les partis et les élus municipaux parviennent à impulser et à pratiquer un tel management, cinq conditions m'apparaissent nécessaires. Il importe ainsi que ces derniers :

- en tant qu'agents médiateurs, valorisent et pratiquent une écoute active des groupes et des citoyens
- élaborent des programmes politiques fondés surtout sur des objectifs et des dispositifs (consultatifs et décisionnels) plus que sur des solutions *pro forma*
- valorisent et pratiquent une gouvernance qui mise sur le management stratégique de projets dans (par) lesquels sont mobilisées, suivant une démarche partenariale, progressive et pragmatique, les ressources et les capacités d'apprentissage des acteurs
- construisent et utilisent des processus consultatifs et décisionnels qui soient interconnectés verticalement et horizontalement
- et, enfin, travaillent, en amont et en aval des politiques et des projets, à réussir la méta coordination des trois fonctions clés du management des villes.

Ces conditions, j'en conviens, sont plus faciles à nommer et à prescrire qu'à créer, à réunir, à mettre en pratique et à entretenir dans la longue durée. Il me semble toutefois qu'elles sont à la portée des hommes et des femmes qui incarnent la vision du RMQ et qui ont à cœur de faire de la Ville de Québec, une ville dynamique, innovante et démocratique.

Je vous remercie !

Serge Belley, professeur
École nationale d'administration publique
2 juin 2007

Références

- Ascher, François (2004). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, France, Éditions de l'Aube.
- Belley, Serge et Gérard Divay (2007). «Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition», *Télescope*, L'Observatoire de l'administration publique, vol. 13, no 3, printemps, p. 21-37.
- Larocque, André (2006). *Au pouvoir, citoyens! Mettre fin à l'usurpation des partis politiques*, Québec, Éditions BLG.
- Lemieux, Vincent (1995). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, PUL.
- Lemieux, Vincent (2006). *Le pouvoir et l'appartenance*, Saint-Nicolas, PUL.
- Morin, Edgar (1990). *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF éditeur.
- Quesnel, Louise et Serge Belley (1991). *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Agence D'ARC, Montréal.