

L'hyperconcertation :

Signe d'impuissance étatique?

Présage d'une nouvelle capacité d'action collective?

Conférence au 20^{ième} colloque RQVVS. Granby. 10-09-2009

G Divay

ENAP

On m'a demandé de vous parler des remèdes à l'hyperconcertation. Je vous avoue que je ne me sens pas la personne la mieux placée pour en parler, surtout à un auditoire sensible aux questions de santé publique. Un professionnel spécialiste de l'hypertension aurait sans doute pu facilement vous faire comprendre les tenants et aboutissants d'un mode de vie hyper. Mais je ne suis pas un spécialiste de la santé publique.

J'ai simplement une certaine familiarité avec le phénomène de la concertation; il a joué un rôle important dans ma vie professionnelle. En début de carrière, j'ai quitté les quiétudes du milieu universitaire et suis entré dans le tourbillon de la haute fonction publique pour une cause de concertation. En deux mots, c'était en 1982 : crise économique, un sommet à la québécoise avec pour consensus une proposition de relancer la construction domiciliaire. Mais le gouvernement n'avait pas de marge de manœuvre financière. La proposition ne pouvait donc se concrétiser qu'en mettant à contribution tous les partenaires et comme à l'époque je faisais des recherches sur les questions d'habitation, on m'avait demandé d'aider à concevoir ce qui allait devenir le programme Corvée Habitation, programme qui connut un certain succès. Alors je dois vous dire que j'ai toujours gardé un préjugé favorable à la concertation. Et maintenant dans la formation que je donne à l'ENAP sur la gestion locale, la mobilisation et la concertation des acteurs locaux

tiennent une place importante. Cependant à la lumière de recherches sur des expériences dans divers domaines, je dois vous dire que mon préjugé favorable n'est pas inconditionnel; je crois que la concertation est une excellente approche seulement lorsqu'elle a une réelle valeur ajoutée...

Mes biais étant d'emblée mis sur la table, passons au cœur du sujet. Le programme du colloque pose la question suivante «Que faire avec le syndrome de « **l'hyperconcertation** »»? Même si je ne suis pas un spécialiste de la santé, je vais essayer de répondre à cette question selon ce qui m'apparaît être la méthode normale en médecine : on décrit les symptômes; on essaie d'en trouver les causes profondes et ensuite seulement, on tente une prescription. Alors, même si les organisateurs du colloque m'ont suggéré d'aller droit au but, de me concentrer sur les solutions au problème, je vous demanderai quelques minutes de patience pour que l'on examine le malaise et ses causes; mais rassurez-vous sur la raison de ce détour, ce n'est pas pour noyer la question et ne pas y répondre; j'ai quelques pistes de solution à proposer, pas moins d'une quinzaine; mais j'ai la conviction qu'il faut que ces solutions s'adressent aux véritables raisons du malaise, même si elles sont complexes

i. Qu'est-ce que l'hyperconcertation?

D'abord de quoi parle-t-on? L'hyperconcertation est un terme que Denis Bourque professeur à l'UQO a popularisé avec son livre de 2008 sur Concertation et partenariat où il analyse sous divers angles le phénomène de la concertation locale au Québec. Il constate une expansion rapide du phénomène, une sorte d'inflation selon ses termes. Ce constat fait écho au sentiment que beaucoup de personnes de terrain ont de passer leur temps en réunions à se concerter, parfois au détriment de l'action.

Mais à partir de quand la pratique de la concertation devient-elle anormale, devient-elle hypertrophiée? La réponse n'est pas évidente, car il n'existe pas de critère objectif pour baliser le passage du normal au dangereux. Une analogie avec le phénomène de l'hypertension permet de mieux voir ses caractéristiques. L'hypertension se mesure, pas l'hyperconcertation; par contre, l'hypertension n'entraîne pas automatiquement de symptômes évidents, alors que l'hyperconcertation est facilement ressentie par ceux qui la pratiquent ou plutôt la subissent.

À partir du moment où comme concertant, ie comme pratiquant de la concertation, vous avez l'impression que vous êtes éparpillés dans trop de tables et de comités, à partir du moment où vous trouvez que ces multiples lieux de discussion ne vous aident guère pour votre action, alors il est possible que votre milieu connaisse une phase d'hyperconcertation, surtout si plusieurs autres partagent votre sentiment. L'hyperconcertation, selon moi, est sans doute moins d'ordre quantitatif que qualitatif, autant au plan de l'expérience individuelle qu'à celui de l'organisation du milieu. Au plan individuel, elle n'est pas directement proportionnelle au nombre d'instances dont vous faites partie, mais elle est plutôt inversement proportionnelle au soutien que vous en retirez. Au plan de l'organisation d'un milieu, elle ne se mesure pas ni par le nombre ni par la variété de regroupements, tables, comités, forums, sommets, collectifs, chantiers qui s'affichent de concertation. La gradation de la concertation salutaire à l'hyperconcertation malade s'apprécie par la valeur ajoutée que chacune des instances de concertation et que l'ensemble de ces instances apportent en termes de solution aux problèmes collectifs, de rythme de changement des situations, de capacité accrue de réalisation de projets.

Les concertations locales prennent de multiples formes selon leur objet principal, qu'il s'agisse d'un groupe (par exemple aînés, jeunes) ou d'un thème (famille ou dépendance particulière), selon le type et la provenance organisationnelle des concertants. Il n'est pas dans mon propos principal d'en établir une typologie. Il me suffit de rappeler que pour un certain nombre de concertants, ce foisonnement des instances de base et de forme différente amène peut-être plus de cacophonie que de synergie. D'où vient ce malaise?

II. Les causes du malaise

Elles ne sont pas si évidentes et peuvent se situer à divers niveaux qui vont des symptômes les plus apparents aux causes les plus profondes. L'hyperconcertation résulte-t-elle de comportements d'individus et de groupes particuliers? Est-elle générée par la façon dont on organise les interventions publiques? Ou plus fondamentalement, a-t-elle à voir avec l'action de l'État dans la société actuelle? Je vais examiner successivement chacun de ces trois niveaux, non pas pour le plaisir de faire de l'analyse, mais pour pouvoir faire des propositions de solution pertinentes. Les remèdes sont fonction du diagnostic. Si l'hyperconcertation a surtout des causes individuelles, alors des conseils sur les engagements individuels et sur la façon de travailler

ensemble seront suffisants. Par contre si les causes se situent aussi au niveau de l'organisation ou même du système, alors les solutions doivent être d'un autre ordre.

Niveau individuel : une dépendance à une pratique floue?

Mon questionnement sur l'importance des causes de niveau individuel commence avec une interrogation un peu provocante : est-il possible que l'hyperconcertation vienne en partie du fait que les concertants prendraient trop le goût de cette pratique, en deviendraient un peu dépendants?

À cet égard, il faut d'abord rappeler que la notion de concertation reste aussi floue que sa pratique fort diversifiée. Les participants à une même concertation sont susceptibles d'en donner des définitions différentes. Pour certains, elle désigne le simple fait de s'asseoir autour d'une même table pour discuter d'un sujet et se traduit par un concert plus ou moins harmonieux de discours disparates; pour d'autres, elle suppose l'engagement de tous les participants à contribuer effectivement à la solution d'un problème. Cette ambiguïté dans la conception facilite la capacité de mobilisation de la pratique; elle permet à des personnes de se regrouper, même si elles ont des attentes bien différentes. Par contre, elle est propice à des déceptions, voire des désillusions.

La concertation, en mode normal, pas hyper, est gratifiante pour ceux qui la pratiquent. Parmi les bénéfices qu'elle leur procure, mentionnons entre autres l'obtention d'informations, de contacts et d'appuis, le réconfort psychologique de faire partie d'un groupe qui partage les mêmes valeurs (un groupe un peu sélect, même s'il est composé de gens particuliers, convaincus qu'ensemble ils peuvent changer le monde local), la satisfaction de donner pour le bien-être collectif, d'apporter sa petite pierre à l'édifice commun. Ces bénéfices sont significatifs et ils permettent de maintenir l'engagement.

Mais il ne faudrait pas en conclure pour autant qu'on peut devenir facilement «accro» à la concertation, au point de se complaire dans l'hyperconcertation. Les bénéfices ont facilement une contrepartie négative. La participation à une concertation peut être source de frustrations; elle se fait parfois sans conviction et relève de considérations tactiques (je vais à ta concertation si tu viens à la mienne). Elle est souvent ressentie comme une obligation : je la fais parce qu'il s'agit d'une condition de financement de mon projet. Il s'agit en quelque sorte d'une figure imposée, à

laquelle on se résigne avant de pouvoir passer au style libre, à la réalisation de ce qui nous tient à cœur. Ce dernier constat oriente la recherche des causes vers d'autres niveaux.

Niveau organisationnel : l'hyperconcertation est-elle un effet pervers du mode d'intervention du gouvernement central?

Autrement dit, est-ce que l'hyperconcertation locale vient de ce que les diverses instances de l'administration centrale demandent aux acteurs locaux trop d'exercices de concertation?

La concertation est certes un des mots clés du langage actuel de l'administration publique. Une recherche éclair sur tous les sites web gouvernementaux avec le mot concertation donne plus de 11 500 occurrences; on le trouve utilisé dans toutes sortes de situations. En particulier, la concertation, sous une forme ou sous une autre, fait partie de certaines définitions de mission d'organismes (par exemple dans la mission des CSSS), des attentes de diverses politiques (par exemple, la santé à l'école) et des exigences de divers programmes (par exemple, la revitalisation urbaine intégrée). La concertation ou la mobilisation des partenaires fait quasiment partie des prescriptions génériques qui s'adressent au niveau local et régional.

Cette insistance sur la concertation est certes inspirée de nobles intentions. Elle provient d'un constat largement reconnu, en théorie, sur les conditions d'efficacité de l'action gouvernementale. L'efficacité d'un secteur dépend en bonne partie de l'efficacité dans les autres secteurs. Si au central la main gauche peut ignorer à l'occasion ce que fait la main droite, lorsque les deux s'agitent, sur le terrain, les situations sectorielles évoluent en interdépendance : peu de réussite scolaire pour des enfants qui ne mangent guère et qui ne sont pas en bonne santé; peu de santé sans exercice et sans milieu supportant et stimulant... On peut multiplier les exemples. L'évidence est aveuglante, trop sans doute, puisqu'on ne réussit pas toujours à voir comment concrètement jouer sur ces interdépendances. C'est cette évidence qui nourrit l'insistance sur la concertation, en particulier la concertation multisectorielle. On estime que la concertation entre des représentants de divers secteurs devrait faciliter la prise en compte des interdépendances et on suppose que la prise en compte théorique se traduira aisément en initiatives conséquentes. Bref, la concertation devient érigée en principe d'action.

En marge de ce principe, d'autres considérations plus prosaïques renforcent le précepte de concertation locale. Les fonds publics sont rares; les demandes adressées au central sont aussi

intenses que diversifiées. Le jeu politique pousse les gouvernements à multiplier les interventions des divers ministères; la survie gouvernementale est conditionnelle à une certaine dose d'activisme. Dans un tel contexte, même si les fonds qui arrivent dans chaque collectivité pour des problèmes spécifiques sont minces, on mise sur l'habileté des acteurs locaux à combiner tous les petits montants sectoriels et d'autres apports locaux pour réaliser de grandes choses. Effectivement plusieurs concertations locales sont devenues expertes dans l'art combinatoire. Mais force est de constater qu'en dépit des discours globalisants qui resituent les interventions spécifiques dans une trame intersectorielle, la réalité de la fragmentation centrale pousse à l'hyperconcertation locale. Comme jadis il y avait un certain nombre de mariages obligés, il existe aujourd'hui des concertations locales obligées, ce qui ne présume pas de leur viabilité. Mais dans ce cas de figure, comme l'initiative ne vient pas d'eux, les participants se considèrent au départ moins comme des concertants que des concertés, moins comme des acteurs que des figurants, éventuellement décontenancés sinon déconcertés par autant de sollicitations.

À ce point, il nous faut pousser un peu plus loin cette analyse des relations local/ central, car sous l'effet local pervers d'hyperconcertation se cache un phénomène plus fondamental sur l'articulation entre l'État et la société civile.

Hyperconcertation locale : signe d'une certaine impuissance étatique?

J'ai qualifié tout à l'heure de manière un peu forte d'activisme central la tendance à multiplier les interventions en se fiant sur le local pour les réaliser. Cet activisme ne doit pas faire illusion. Il peut donner l'impression que les gouvernements sont en maîtrise; il peut aussi être interprété comme le signe d'une certaine impuissance à piloter la société actuelle. Quand on ne sait pas quoi faire, on peut avoir tendance à se garrocher dans tous les sens...Le fait que l'hyperconcertation ne soit pas un phénomène typiquement québécois, plaide en faveur de cette interprétation. On trouve par exemple dans la littérature anglaise une notion élégante et fort révélatrice de fatigue partenariale; en bonne traduction, le fait d'être tanné des concertations. Voici à grands traits une vue de la problématique.

Nous sommes dans une période de révolution tranquille de nos modes de vie, peut-être trop tranquille d'ailleurs. Nos têtes à nous tous savent qu'il nous faut changer radicalement notre consommation énergétique si nous tenons à la planète, qu'il nous faut changer radicalement notre

consommation des soins de santé si nous voulons éviter un gouffre mortel pour les finances publiques, qu'il nous faut changer radicalement nos relations interpersonnelles pour que les liens sociaux ne se délitent davantage... Sans continuer l'énumération, il est clair que l'avenir de nos sociétés passe par une série de changements radicaux qui doivent se faire en même temps dans divers domaines. La vitesse et l'ampleur de ces changements conditionne la viabilité à long terme de la société, notamment au plan économique.

Pour que ces changements se réalisent deux conditions doivent coexister, une au plan individuel, l'autre au plan collectif. Au plan individuel, il faut que chaque individu, chaque citoyen modifie ses propres comportements. Au plan collectif, il faut générer un contexte propice à ces décisions individuelles, créer une nouvelle ambiance collective qui inspire une fierté d'appartenance. Pour changer, il faut que chacun sente que la collectivité est capable de traiter les problèmes collectifs et qu'il en voit pour preuve le fait que toutes les évolutions sectorielles sont convergentes. Mais comment convaincre les individus? Comment les amener à entrer volontairement dans ces changements dont on comprend qu'ils sont inéluctables? Comment les habiliter à se donner une nouvelle discipline de mode de vie?

À cet égard, il faut se rendre à l'évidence que l'État ne sait guère convaincre les personnes; certes, il a fait beaucoup d'efforts au cours de la dernière décennie pour se changer lui-même, notamment en améliorant la prestation de service. Mais il semble avoir mis en sourdine le fait qu'il existe aussi et peut-être d'abord pour accompagner les citoyens dans leurs changements personnels en fonction de l'évolution de la société.

Pour convaincre des personnes, il faut en plus d'un cadre réglementaire et incitatif habilitant, des interactions personnelles. Les bénévoles locaux, les voisins, les pairs, les réseaux (locaux ou non) sont plus habiles et mieux placés que les institutions publiques dans ce travail de persuasion personnelle. C'est dans ce contexte que la concertation locale prend tout son sens. L'action collective à base locale, en mode de concertation de tous les acteurs locaux doit suppléer aux limites de l'action étatique dans notre contexte sociétal actuel. En multipliant les appels à la concertation locale, au risque d'hyperconcertation, l'État central crie au secours, même s'il est encore trop orgueilleux pour l'avouer publiquement.

Bref, les causes de l'hyperconcertation se situent à divers niveaux, un peu comme l'hypertension qui résulte de multiples facteurs. Et c'est en fonction de ce diagnostic que je vais proposer quelques pistes de solution.

III. Suggestions d'ajustements dans l'action locale collective

Par ces suggestions je ne vise pas à réduire la concertation, ni dans sa fréquence, ni dans son importance; je cherche des moyens pour en maximiser les effets positifs, les retombées utiles autant pour les participants que pour la collectivité. Compte tenu du diagnostic posé, je ne veux pas imputer à chaque participant individuellement toute la responsabilité pour une concertation plus judicieuse et plus productive. Dans une perspective de responsabilité individuelle, il suffirait de reprendre le slogan-cliché «la modération a bien meilleur goût». Certes il revient à chacun de doser ses participations à des concertations pour éviter l'éparpillement sinon le burn out. Mais si on veut maximiser l'apport de la concertation au développement du milieu, on ne peut se contenter de cette prescription, si tant est qu'on puisse parler de prescriptions. Je me sens d'ailleurs mal placé pour en donner; je n'ai qu'une vue partielle des multiples expériences intéressantes. Alors prenez mes propositions pour des suggestions. Seules les pratiques sont source de conseil.

J'ai regroupé mes suggestions sous cinq grands thèmes. Pourquoi cinq? Au début je pensais à 7, un à méditer et opérationnaliser par soir ouvrable. On sait bien que les hyperconcertés travaillent en bonne partie ou surtout le soir et n'importe quel soir de la semaine. Mais je me suis dit que si, après avoir apporté des ajustements, ils devaient continuer à être dans la même situation, alors ces suggestions seraient inutiles. Je suis plus optimiste et confiant dans leur efficacité. Alors je les ai ramenés à cinq thèmes, pour que les concertants retrouvent un rythme un peu plus normal de 5 soirs ouvrables, (sans présumer lesquels).

A. Améliorer la combinaison de toutes les ressources.

Les gestionnaires publics se font une spécialité d'optimiser les ressources dont ils disposent. Demandez-leur le budget ou le personnel de leur unité ou le volume de leurs activités, ils vous les donneront immédiatement. Et si vous leur demandez le nombre de collaborateurs dans le milieu (associations ou individus) qui contribuent à l'atteinte de leurs résultats... faites le test et vous me direz si la réponse est aussi spontanée. Il faut apprendre à optimiser l'ensemble des

ressources du milieu qui contribuent à la production de valeurs collectives, de services, d'activités, de projets qui sont valorisés par la collectivité. En l'occurrence, optimisation signifie gain de temps et minimisation des efforts. Trois suggestions pour faciliter cette optimisation;

- Connaitre et faire connaître toutes ces ressources. Les bottins de ressources couvrant tous les secteurs, en quelque sorte les pages jaunes de l'action collective, devraient être accessibles à tous.
- Minimiser la redondance d'exercices. Souvent, une concertation démarre par deux exercices : dresser un portrait du milieu, dans ses caractéristiques générales et dans ses particularités par rapport à la thématique de la concertation; élaborer une vision pour rallier tous les membres. Il arrive qu'il y ait des redondances. La partie générale du portrait du milieu s'applique à toutes les thématiques et la vision de l'avenir de la collectivité n'a pas besoin d'être sans cesse revue sous différents angles. D'ailleurs ces exercices de vision prennent parfois une place exagérée, en ce qu'ils n'ont guère de suite. Ce qui stimule l'action dans les faits, c'est sans doute moins la vision que la vue anticipatrice, c'est-à-dire la capacité de lire les opportunités concrètes dans une conjoncture particulière. Il arrive parfois qu'une excellente vision de l'avenir d'une collectivité coexiste avec une grande myopie sur les potentiels à court terme du milieu.
- Partager judicieusement les divers types d'information sur le milieu. L'échange d'informations est une activité de base dans une concertation; mais il peut s'effectuer par bien des canaux (site web, courriels et liste d'envoi, réunion). Les réunions et rencontres devraient prioriser le partage d'informations et d'opinions sur les éléments plus intangibles du milieu et de son évolution, qu'il s'agisse du climat des relations de voisinage, des initiatives individuelles exemplaires en regard de la vision, du taux de mobilité ou des décrochages dans la participation aux projets. La concertation a le potentiel de développer une véritable intelligence territoriale si elle ne se contente pas de faciliter l'accès aux données disponibles.

B. Instaurer de nouvelles pratiques administratives.

J'ai fait référence précédemment aux effets du mode d'organisation des interventions publiques. De manière plus concrète, plusieurs règles et pratiques administratives se révèlent des freins à l'action locale concertée. Comme ces règles et pratiques sont largement institutionnalisées, il est difficile de les faire changer. Voici cependant trois suggestions qui permettraient de les faire évoluer.

- Budgéter adéquatement la concertation. Cette suggestion a deux volets : un sur les activités régulières des organismes; l'autre sur les projets spécifiques issus de concertation. Par rapport au premier volet, il n'est pas superflu de rappeler que la concertation prend du temps. Il arrive que certains organismes estiment important de participer à une concertation et demande à un employé d'y participer; par contre, cette activité s'ajoute à de nombreuses autres tâches. Si la coordination inter organisationnelle est importante pour l'efficacité d'un organisme, elle devrait faire l'objet d'un poste budgétaire spécifique. Par rapport au deuxième volet de projet issu de concertation, il arrive que les efforts nécessaires à la conception et au consensus soient disproportionnés par rapport au budget disponible pour mener les activités mêmes du projet. Les efforts devraient dès le départ être mieux proportionnés.
- Faciliter les engagements pluriannuels. Une concertation existe pour traiter une problématique du milieu par rapport à des comportements ou des états de situation. Il est rare que cette problématique disparaisse en un an, à l'intérieur d'un cycle budgétaire annuel. L'amélioration suppose de la constance dans les efforts et si vraiment on croit en l'efficacité de la démarche, il faudrait être conséquent et donner des assurances de financement pluriannuel. Bon nombre de concertations n'ont pas cette assurance et sont donc obligées de fonctionner par à-coups, au gré des financements, parfois obtenus à la dernière minute.
- Développer l'art des projets à fragmentation et de l'accompagnement individualisé. Cette suggestion ne concerne pas le plan budgétaire, comme les deux précédentes; elle porte sur les méthodes d'intervention. Dans une conception classique de la gestion publique, on estime pouvoir être plus efficace si on délimite très étroitement l'objectif que l'on vise et si on conçoit un projet spécifique pour l'atteindre. Or, comme mentionné précédemment, la concertation se justifie essentiellement par une volonté

de traitement des interdépendances, par le constat qu'une action ciblée ne donne tous ses effets que si elle s'insère dans un ensemble d'actions complémentaires et convergentes. Les méthodes d'intervention doivent être ajustées en conséquence. Plusieurs pistes existent. Une consiste à faire la cartographie des principales interdépendances, cartographie qui sert de guide pour la composition des concertations. Une autre cherche à associer la poursuite de plusieurs objectifs à un même projet, ce qui donne aussi des indications sur les partenaires utiles sur le projet; on pourrait appeler ces projets multi-objectifs des projets à fragmentation, si une analogie militaire avec les bombes à fragmentation vous inspire. Une troisième piste est de prendre les moyens de multiplier les accompagnements individualisés, que cette individualisation porte sur un groupe, une personne ou un petit secteur géographique.

C. Dévoiler la dynamique d'ensemble

C'est sur ce troisième thème que les ajustements sont sans doute les plus stratégiques. La concertation est une activité de groupe qui vise à mieux outiller les participants, individus et organismes, pour influencer la dynamique collective du milieu. J'entends par là l'enchaînement des situations, à la fois à travers des processus qu'aucun acteur ne contrôle (les marchés, les tendances sociétales) et sous l'effet des actions de tous. On peut observer les résultats évolutifs de cette dynamique dans les propriétés du milieu (par exemple, le niveau de revenu, l'état de l'environnement, l'animation du milieu, etc...). Quand on parle de développement local sous tous ses adjectifs (économique, social, culturel, durable...), on présume qu'on peut influencer l'évolution du milieu par une action collective organisée qui se manifeste dans les concertations, collaborations et partenariats de toutes sortes. On pense que ces façons de travailler ensemble sont significatives, et qu'elles sont sans doute d'autant plus importantes que de nombreux facteurs d'évolution échappent à tout contrôle spécifique.

Mais cette croyance a tendance à rester un secret bien gardé; elle est partagée entre les concertants ou concertés, mais souvent peu relayée dans le grand public. Si vous doutez de cette affirmation, je vous propose un test; lisez les rapports annuels de toutes les institutions publiques de votre milieu, et repérez les endroits où chaque institution fait état de ses collaborations et des résultats que ces collaborations ont permis d'atteindre. Même s'il existe des exemples dans

certaines secteurs, la mise au jour des concertations et collaborations n'est pas encore une pratique systématique. La dynamique collective reste largement invisible.

La rendre visible présenterait pourtant plusieurs avantages. Il serait plus facile de garder le cap sur la finalité des concertations, c'est-à-dire les changements dans l'état du milieu; tous les contributeurs seraient valorisés. Les changements dans l'état du milieu deviendraient des points de repère pour l'évaluation des actions concertées, sans avoir à porter un jugement spécifique sur chacun des contributeurs (ce à quoi les organismes sont souvent réticents).

Comment peut-on rendre la dynamique collective intelligible et visible pour les citoyens? Cela nécessite l'apprentissage de nouvelles attitudes et habitudes. En voici trois possibles.

- Accorder autant d'importance à la performance collective qu'aux performances organisationnelles. En matière d'action collective, la raison d'être d'un organisme n'est pas dans ses activités, mais dans sa contribution à l'état de situation. Par exemple, dans le domaine des loisirs, ce qui compte pour l'état de situation ce n'est pas le nombre d'activités et de participants, mais la part des diverses catégories de population qui pratiquent une activité; dans le domaine de la sécurité alimentaire, non pas le nombre de comptoirs ou de campagnes d'information, mais le pourcentage de la population qui n'a pas de régime alimentaire adéquat. Sans multiplier les exemples, disons que l'obsession de la situation objective devrait l'emporter sur la quantification, certes nécessaire, des activités.
- Se redonner le sens et la discipline du temps. La performance collective se mesure dans la durée et pas seulement dans l'instantanéité, d'autant plus que la maturation de la capacité d'agir est un lent processus. Si on ne regarde pas les effets à terme des pratiques actuelles, on se méprend. Par exemple si je regarde le bas taux de taxe et le bon niveau de service actuel d'une municipalité, je pourrais en conclure qu'elle est performante; mais si cette situation vient en partie de ce que l'entretien des infrastructures est reporté, alors on ne peut certainement pas conclure à une bonne performance. La logique politico-médiatique de notre système politique tend à éteindre le sens et la discipline du temps, en hyper-exposant les cas et les gestes ponctuels. L'action collective locale ne peut se développer que si le temps long est

reconnu comme une contrainte et un atout. Dans cette perspective, les projets à effets retardés devraient avoir une prime, ne serait-ce que sous forme de préjugé favorable, lors de leur évaluation, alors qu'actuellement la prime va aux projets à retombée immédiate. Il serait aussi utile que les concertations fassent l'objet d'un suivi sur plusieurs années; car il arrive parfois que l'euphorie initiale laisse place à une désaffection progressive.

- Expérimenter une semaine locale des comptes collectifs. Cette suggestion propose une pratique simple et peu coûteuse. Il s'agirait d'instituer une semaine spécialement consacrée à la présentation publique de la situation de la collectivité, sous divers aspects. Chaque soir de la semaine, les responsables institutionnels et les leaders des diverses concertations exposeraient en public, chacun à leur tour, un aspect de l'état de situation et les collaborations dont il fait partie, sans entrer dans une énumération de ce que son organisme fait. Les citoyens auraient ainsi l'occasion d'échanger avec le maire, le président de la commission scolaire, celui du CSSS, le directeur du CLD, celui du CLE, les responsables associatifs de concertation... Il est vraisemblable que beaucoup de citoyens feraient des découvertes, trouveraient peut-être que leur milieu est plus grouillant d'initiatives qu'ils ne le croyaient et, qui sait, auraient davantage le goût de se manifester, même si la politique comme telle ne les intéresse pas.

D. Établir pour de bon le local dans les politiques centrales.

Actuellement les acteurs locaux concertants se révèlent à l'occasion des as dans l'art de jongler avec toutes les balles des programmes sectoriels. Mais ils ont parfois l'impression d'être des exécutants, alors qu'ils auraient des indications fort pertinentes à faire valoir dans la conception des politiques et programmes. Car l'innovation dans les modes de vie se concocte et se déploie en bonne partie sur le terrain par diverses expérimentations dans la vie quotidienne. Les concertants locaux devraient être davantage partie prenantes à la conception des politiques et programmes centraux. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance des politiques centrales. Pour changer les modes de vie, des politiques d'encadrement et d'incitatifs sont nécessaires. Mais les politiques d'intervention auraient intérêt à être davantage habilitantes pour les acteurs locaux. À cette fin, trois suggestions;

- Les politiques centrales d'intervention devraient davantage s'ancrer dans des expériences locales préalables, surtout si elles préconisent des concertations. Avec une telle expérimentation préalable, les politiques pourraient être plus équilibrées, non seulement admirablement cohérentes dans leur discours général abstrait, mais aussi riches en illustrations concrètes sur la façon de faire parler sur le terrain des concepts à la mode.
- Faciliter la mise en réseau des expériences locales. Les réseaux sont source d'inspiration et facilitent le partage d'expériences, dans la mesure où ils ne cherchent pas à standardiser de «bonnes» pratiques, mais s'emploient à mettre en évidence comment certaines orientations générales peuvent s'actualiser dans une localité donnée en tenant compte de sa conjoncture particulière, dans la mesure où ils se concentrent non sur les éléments généraux, mais sur les mécanismes d'adaptation aux particularités locales.
- Permettre aux collectivités de suivre leurs propres priorités. Actuellement, les concertations locales se meuvent en partie au gré des opportunités de financement dans les différents secteurs. Dans les faits, la priorité va souvent à ce qui peut être financé à court terme, et pas forcément à ce qui a été reconnu comme plus important. Cette dérive pourrait être contrebalancée si les concertations locales pouvaient s'alimenter à un Fonds d'initiative locale multisectorielle qui canaliserait en partie les fonds des programmes sectoriels et qui donnerait plus de latitude aux concertations locales dans la poursuite de leurs propres priorités.

E. Raviver la culture civique

Enfin avec ce dernier thème et sans doute le plus fondamental, je vais faire quelques suggestions sur la façon dont les citoyens peuvent s'approprier les concertations; d'ailleurs la place des citoyens dans les concertations, de ceux qui ne sont pas affiliés à des associations, est souvent délicate. Certaines suggestions précédentes vont déjà dans le sens de cette appropriation, notamment celles sur le dévoilement de la dynamique collective. Il existe de multiples moyens de mobiliser les citoyens et la diffusion des technologies de l'information en fait se développer sans cesse de nouvelles. Mais il faut être conscient que l'efficacité de

ces moyens dépend en partie d'un phénomène collectif, d'une propriété du milieu : sa culture civique. Par culture civique, on peut entendre l'ensemble des valeurs et des représentations qui influencent notre façon de vivre ensemble, nos savoirs être et faire collectifs. Cette culture civique a besoin d'être ravivée. Voici trois suggestions dans ce sens.

- Reconnaître la participation effective des citoyens, tout en soutenant les entrepreneurs civiques. Les citoyens, même ceux qui sont parfois qualifiés d'ordinaires parce qu'ils ne «participent» guère se doivent d'être valorisés. Ils contribuent de multiples façons à la qualité de leur milieu. Si les citoyens ne sont pas valorisés, il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils participent. D'ailleurs on se méprend parfois sur le taux de participation; on le commente surtout en fonction de la présence à certaines instances ou tribunes de discussions. C'est oublier que certains citoyens préfèrent faire parler leurs gestes; ils sont plus à l'aise en acte qu'en parole. Sur ce plan, le bilan de la participation n'est pas si négatif, loin de là. Certes, nous avons au Québec le plus bas taux de bénévolat parmi les provinces canadiennes; mais nous avons aussi le plus haut taux d'associations par rapport à la population. Dans le cadre de notre sujet de la concertation, cette dernière donnée est instructive sous deux aspects : elle prouve que nous avons une réelle capacité d'auto-organisation et elle explique peut-être aussi pourquoi la concertation est nécessaire avec autant d'associations présentes. Si on valorise davantage les contributions des citoyens, aussi bien les plus petites que celle des entrepreneurs civiques, il est possible que le syndrome des TLM s'atténue. C'est un peu plus motivant de faire quelque chose quand on sait que ce quelque chose ne passera pas complètement inaperçu.
- Donner aux citoyens les moyens de prendre conscience des priorités de leur milieu et de les influencer. Actuellement les priorités de fait, celles qui accaparent les marges de manœuvre, résultent à tous les niveaux d'arbitrages effectués dans de multiples instances largement cloisonnées. Les citoyens ne font que les constater s'ils réussissent à les décoder, sans avoir d'influence directe. Une telle situation ne facilite pas la prise de conscience que des choix sont nécessaires et que ces choix sont inéluctablement douloureux. Si au niveau d'une collectivité, dans un processus de concertation approfondi, il s'avérait qu'une marge de manœuvre de 100 000\$ existe,

toutes institutions publiques confondues, il serait démocratiquement pédagogique de voir si les citoyens l'affecteraient davantage par exemple aux nids de poule ou à des repas aux aînés ou à des cours de rattrapage scolaire... Le sens de la priorisation serait aiguisé par la prise de conscience de ses effets immédiats.

- Adopter une règle du 1/1000 des fonds publics locaux pour l'apprentissage collectif. Cette dernière suggestion de la liste de quinze va sans doute vous apparaître un peu osée. Mais il vaut la peine de l'examiner. Elle s'inspire de la règle du 1% pour la formation qui a stimulé le perfectionnement continu dans notre société. Elle trouve sa justification dans ce qui apparaît comme une incohérence flagrante entre les discours officiels et les pratiques. Il est de sagesse commune de dire actuellement que l'avenir des pays passe en grande partie par le dynamisme des collectivités locales. Or que fait-on pour stimuler précisément ce dynamisme? On en parle et on se croise les doigts en espérant que la bonne volonté et les concertations locales mettront à profit tous les programmes sectoriels pour générer ce dynamisme. Pourtant on sait que ce dynamisme n'est pas fortuit, qu'il résulte souvent d'une habitude progressivement développée de travail en commun, de l'établissement graduel de réseaux et de collaboration, bref d'un apprentissage de l'action collective. Alors si on estime que le dynamisme des collectivités locales est stratégique dans la révolution des modes de vie que nous connaissons, serait-il superflu que les institutions publiques présentes sur un territoire conviennent de consacrer 1/1000 de leur budget au soutien de l'apprentissage collectif, autant par la formation que par l'expérimentation? Ce genre d'engagement enverrait un message clair aux citoyens que leur bien-être individuel est largement fonction du bien-être collectif et que quelque soit leurs capacités individuelles, ils peuvent être soutenus s'ils souhaitent être proactifs dans leur collectivité. Et avec davantage de citoyens formés à la discipline de l'action collective, il est possible que l'hyperconcertation actuellement ressentie ne soit qu'une épreuve temporaire présageant une nouvelle capacité d'action collective.

Je vais finir sur cette note positive, car toutes les expériences qui fourmillent sur le terrain et dont certaines sont discutées dans ce colloque me font croire que des moyens seront trouver pour atténuer l'hyperconcertation dans son intensité, ou du moins dans

ses effets et que la discipline de la concertation va progressivement inspirer le comportement de tous les intervenants.