MEM
602

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LE RÔLE DU DÉLÉGUÉ RÉGIONAL DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SOUTENU
Le 17 nov. 1994 à Québec

Mémoire pour l'obtention de la
MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (OPTION B)

Présenté et soutenu publiquement
par
GUY DUFRESNE

Membres du jury:
Mohamed Charih, Président
Marcel Proulx, Directeur
Rémy Girard

QUÉBEC
1994

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mon directeur de recherche, M. Marcel Proulx, qui est pour beaucoup dans ce que ce mémoire a de bon. Il a su guider et accompagner ma démarche. Il m'a appuyé dans les moments difficiles.

À mes collègues et amis de l'ÉNAP qui ont contribué à me faire paraître court le chemin parcouru, particulièrement à Abdoulaye Nana et à Simon Coté, je dis merci.

Je tiens à remercier les gens de l'ÉNAP, et pour le support de documentation et d'informatique; un merci spécial à Odette, Josée, Liliane et Lewis.

Merci à tous ceux et celles qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Guy Dufresne

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE
PROBLÉMATIQUE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

CHAPITRE 1- LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 4
1.1 Les Conseils régionaux de développement (CRD) 5
1.1.1 Des ressources et des budgets 6
1.2 Le Secrétariat aux affaires régionales (SAR) 7
1.3 Le délégué aux affaires régionales (DAR) 7

CHAPITRE 2- LA PROBLÉMATIQUE 9
2.1 La méthodologie 14
2.1.2 Les limites de la recherche 20
2.2 Concepts liés à la régionalisation 21
2.2.1 Les notables et le pouvoir 21
2.2.2 De la consultation à la concertation 22
2.2.3 L'"État accompagnateur" des régions 24
2.2.4 Déconcentration-décentralisation régionales 26

DEUXIÈME PARTIE
LES NOTABLES RÉGIONAUX
ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

CHAPITRE 3- LE SOCIAL RÉGIONAL 29
3.1 Le Conseil régional de développement 30
3.1.1 Les réseaux d'action des notables 30
3.2 Les maires 32
3.2.1 Les maires et la politique de régionalisation 32
3.2.2 Les maires et le délégué régional 34
3.2.3 Les maires et leurs incertitudes 37
3.3 Les préfets 40
3.3.1 Les préfets et la politique de régionalisation 40
3.3.2 Les préfets et le délégué régional 41
3.4 Les députés 44
3.4.1 Les députés et la politique de développement régional 44
3.4.2 Les députés et le délégué régional 45
3.4.3 Les députés et le leadership régional 48
3.5 La structuration du palier régional 49
3.6 Les directeurs généraux de CRD 51
3.6.1 Cas de participation politique faible 51
3.6.2 Cas de participation politique forte 54
3.7 Les stratégies régionales 60

TROISIÈME PARTIE
LES ACTEURS ADMINISTRATIFS
ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

CHAPITRE 4- LES ADMINISTRATIFS 64
4.1 Les directeurs régionaux 65
4.1.1 Les directeurs régionaux et la politique de régionalisation 65
4.1.2 Les directeurs régionaux et le délégué régional 68
4.2 Les sous-ministres adjoints aux opérations 69
4.2.1 Les SMA et la politique de régionalisation 70
4.2.2 Les SMA et le délégué régional 72
4.3 Le Secrétaire général associé 73

QUATRIÈME PARTIE
LE DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES RÉGIONALES

CHAPITRE 5- LE DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES RÉGIONALES
ET LES ADMINISTRATIFS 77
5.1 Le délégué comme marginal sécant 80
5.2 Le délégué et les acteurs de la CAR 82
5.3 Le délégué et les sous-ministres adjoints 86
5.4 Le délégué et son central 89

CHAPITRE 6- LE DÉLÉGUÉ ET LES NOTABLES RÉGIONAUX 93
6.1 L'exercice de planification stratégique 95
6.2 Les notables régionaux 96
6.2.1 Les députés 99
6.3 Les réseaux 103
6.4 Le délégué et le directeur général du CRD 105
6.4.1 Conséquences de la réserve du Dg 108
6.5 Des alliés 109
6.6 Une ressource masquée 110

CINQUIÈME PARTIE
CONCLUSION
LA DYNAMIQUE DE RÉGIONALISATION ET LE DÉLÉGUÉ RÉGIONAL

CHAPITRE 7- LA DYNAMIQUE RÉGIONALE 114
CHAPITRE 8- RÉGIONALISATION ET CHANGEMENT ADMINISTRATIF 121
CHAPITRE 9- QUESTIONS DE CONCLUSION 125

****

BIBLIOGRAPHIE 128

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, plus particulièrement depuis 1990, les représentants des autorités locales et des organismes régionaux ont à maintes occasions demandé une plus grande décentralisation de l'État québécois. La nécessité de procéder à une réforme du mode de gestion des opérations gouvernementales en région s'est faite de plus en plus pressante[1]; en témoignent les travaux de la Commission Bélanger-Campeau, les propos tenus dans le cadre du congrès de l'Association des organismes régionaux de concertation et de développement (l'AQORCD), ou encore les prises de positions des organismes du monde municipal. La politique de développement régional apparaît, dans ce contexte, comme:

> une réponse au désir maintes fois exprimé par les régions d'occuper une place plus grande dans la définition et la gestion de leur développement. Elle représente aussi une responsabilité nouvelle pour laquelle les régions devront unir toutes leurs énergies et tout le dynamisme dont elles sont capables.[2]

La politique de développement régional vise la mise en place de mécanismes de concertation. Ces mécanismes doivent assurer des rapports harmonieux et efficaces entre le palier gouvernemental et le palier régional, en matière de développement régional[3]. Il ne s'agit pas de mettre en place de nouveaux programmes, ni d'accorder aux régions des budgets nouveaux. Ce dont il s'agit, c'est de réorganiser les moyens et les rapports entre les intervenants, de manière à mieux utiliser les ressources qui sont déjà disponibles. C'est le partenariat qui représente la forme de relation privilégiée. Un partenariat à établir sur une base régionale selon un mode de concertation. D'où la nécessité pour les acteurs participant à cet exercice de pouvoir disposer de la capacité réelle de s'impliquer dans l'action. Les mécanismes de concertation sont constitués de deux acteurs essentiels de cette régionalisation: le Conseil régional de développement (CRD) et le délégué régional.

Pour les acteurs régionaux c'est tout un questionnement qui s'impose en terme d'action et de structuration de l'action régionale. C'est, en fait, un double questionnement qui sert de support à l'idée d'une réforme posée en terme de régionalisation: il concerne particulièrement la concertation et la déconcentration. Le réaménagement des rapports entre l'État et ses

---

[1] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992 a, p.11

[2] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992 a, p.4

[3] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992 a, p.11

régions passe d'abord par la création d'une solidarité politique régionale, par la constitution des Conseils régionaux de développement (CRD).

Cette solidarité politique doit s'appuyer sur la région, comme base et cadre de ses actions, de manière à reconnaître le rôle clef des notables régionaux. Un rôle central est ainsi attribué, par la réforme de la politique en matière de développement régional, aux décideurs de la région. Ces derniers ont alors à investir l'appareil administratif de l'État en région. Cette démarche se situe dans la perspective d'une forme de gestion conjointe. L'accès aux ressources de l'appareil administratif de l'État en région est toutefois conditionnel à la concertation des représentants du milieu.

La question de la déconcentration de l'appareil administratif repose sur la constitution d'une solidarité politique régionale. Le réaménagement des rapports entre les services de l'État et les régions devrait donc, en principe, se traduire par un renforcement de l'identité régionale et des réseaux qui la supportent. Ce qui fait l'intérêt de la réforme de la politique en matière de développement régional, dans la perspective de la redéfinition du rôle de l'État, c'est la jonction de la question de la déconcentration de l'appareil administratif de l'État en régions, avec celle de la formalisation d'une solidarité politique régionale, par la reconnaissance d'une classe politique régionale.

> La stratégie d'action du Gouvernement en matière de développement régional est basée sur le principe d'une «démarche d'accompagnement du dynamisme des régions» qui consiste en un recentrage des activités de l'État sur ses fonctions fondamentales et en une responsabilisation du palier régional, dans un contexte de concertation et de partenariat.[4]

La politique de régionalisation vient par ailleurs modifier le rôle de l'État, comme le soulignent Gagnon et Klein:

> Les changements apportés aux institutions responsables de l'encadrement du développement régional et local ainsi que la redéfinition du rôle de l'État qui devient "accompagnateur", semblent signaler la fin de l'époque de la gestion gouvernementale centralisée et verticale.[5]

---

[4] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992 a, p.7

[5] Gagnon, Christiane et Juan-Luis Klein, 1992, p. II.

La réforme positionne le délégué régional à la jonction du palier régional et du centre gouvernemental. Le délégué régional est donc au coeur de l'articulation de deux systèmes, l'administratif et le social régional. C'est pourquoi le délégué régional doit établir sa position, sa crédibilité, dans le milieu régional et dans l'appareil administratif. Ce positionnement, marqué d'ambiguïté, demande à être compris selon un cadre qui permet de saisir le dynamisme propre de ce nouvel acteur administratif. C'est là l'objectif essentiel du présent mémoire. Il s'agit plus particulièrement d'étudier les relations du délégué régional avec les élus de la région et les gestionnaires de la fonction publique, dans la perspective du réaménagement des rapports entre l'État et ses régions et de la constitution d'un véritable palier régional.

Le cadre d'analyse retenu pour décrire et comprendre les relations du délégué régional avec les acteurs administratifs et les notables régionaux, est le modèle d'analyse stratégique. Il s'agit du cadre heuristique qui permet de comprendre, à partir des perceptions subjectives des acteurs engagés dans l'action, les rapports entre les acteurs en terme de réseaux et de pouvoir.

Le contenu de ce mémoire est regroupé en cinq parties. La première partie présente l'outillage conceptuel et méthodologique de la recherche. On y retrouve la présentation de l'objet d'étude et du cadre heuristique à partir duquel s'élabore l'étude des délégués régionaux. La seconde partie présente les acteurs régionaux; les maires, les préfets et les députés, selon leurs perceptions face à la politique gouvernementale en matière de développement régional, ainsi qu'en regard du délégué régional. On y présente les perceptions de directeurs généraux de CRD présentées selon deux situations d'implication des acteurs politiques. La troisième partie de ce mémoire concerne les perceptions des acteurs administratifs que sont: les directeurs régionaux des ministères, les sous-ministres adjoints et le secrétaire général associé du secrétariat aux Affaires régionales. La quatrième partie concerne les perceptions des délégués régionaux face aux acteurs administratifs et aux notables régionaux. Après avoir situé le délégué régional comme marginal sécant, il nous faut préciser les perceptions des délégués régionaux face aux acteurs de la régionalisation. On y précise la position de délégué régional selon les réseaux. La question des alliées du délégué régional , ainsi qu'une ressource semble-t-il masquée, sont présentées. La cinquième partie vient conclure ce mémoire. Elle présente et décrit le "jeu organisationnel" qui se dégage des relations de pouvoir entre les administratifs et les notables, ainsi qu'entre la région et le Centre, qui tourne autour du délégué régional.

PREMIÈRE PARTIE
PROBLÉMATIQUE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Premier chapitre
La politique de développement régional

Avant d'aborder directement la dynamique de la régionalisation, il faut présenter sommairement la nouvelle stratégie gouvernementale en matière de développement régional[6]. La présentation des principales composantes de la politique gouvernementale en matière de développement régional nous amènera à identifier les acteurs de la politique de régionalisation ainsi que ses objectifs.

En décembre 1991, le gouvernement du Québec adoptait une nouvelle stratégie en matière de développement régional, par l'adoption de la loi 19, «Loi modifiant diverses dispositions concernant les affaires régionales»[7] . La nouvelle politique est fondée sur le principe de l'autonomisation et de la responsabilisation des régions. Le Gouvernement veut en conséquence que son action, en matière de développement régional, soit axée sur l'accompagnement des régions[8]:

> Cela signifie que l'État, loin de récuser ses responsabilités en matière de développement régional, entend désormais concentrer ses énergies sur les responsabilités qui lui reviennent et sur les actions que lui seul peut accomplir en tant qu'État. Cela signifie aussi que les autres intervenants en développement régional devront aussi assumer les responsabilités pour lesquelles ils sont les mieux placés. Cette approche de l'État est conditionnée par une capacité de plus en plus grande des régions d'assurer leur développement. La démarche d'accompagnement de l'État vise à le recentrer sur ses fonctions fondamentales d'une part, et d'autre part, à mieux arrimer ses actions aux besoins régionaux[9].

L'État voit dans ce contexte son rôle comme étant centré sur l'élaboration des stratégies et des orientations générales. La notion d'«État accompagnateur» implique une transformation du rôle et des responsabilités actuelles de l'État:

> Afin de rééquilibrer le partenariat avec l'État qui s'exerce avec les régions, [...] les régions devront accroître leur niveau de responsabilisation. Celle-ci passe par la consolidation d'une instance régionale représentative et décisionnelle qui sera apte à

---

[6] Voir Jacques, 1992a, 1992b
[7] Assemblée nationale (Québec), 1992 b
[8] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.37
[9] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.37

assumer des compétences nouvelles et qui bénéficiera de moyens financiers lui permettant d'agir avec plus d'autonomie.[10]

1.1- Les Conseils régionaux de développement (CRD)[11]

Les Conseils régionaux de développement sont constitués des députés, des élus municipaux, des agents socio-économiques et des représentants d'organismes du milieu. Chaque région a son CRD, lequel assure la coordination du développement régional en partenariat avec le Gouvernement. Le Conseil régional a comme fonction:

-d'assurer la concertation des intervenants;
-de donner des avis au Gouvernement;
-de définir une stratégie de développement en identifiant les enjeux, les forces, les faiblesses, les priorités régionales et les axes de développement de sa région; cette stratégie faisant l'objet d'une négociation et de la signature d'une entente-cadre avec le Gouvernement;
-de conclure des ententes spécifiques avec les ministères et les organismes gouvernementaux;
-de gérer conjointement avec le ministre délégué aux Affaires régionales, un fonds régional de développement qui sera attribué par le Gouvernement à chacune des régions.[12]

L'idée du partenariat entre les CRD et le gouvernement du Québec se fonde sur la concertation comme mode de relation entre le Gouvernement et les régions. Il s'agit d'un mode de relation qui vise à accentuer la responsabilisation des participants et leur implication dans l'action. Cette concertation doit se manifester par la signature d'une entente-cadre de développement, qui implique une gestion concertée sur certains points, lesquels donneront lieu à des ententes spécifiques. Le partenariat se présente alors comme une forme d'arrangement devant permettre une certaine alliance et certains compromis entre les intervenants du milieu régional et ceux de l'appareil administratif. Le processus de concertation régionale entre le Gouvernement et les Conseils régionaux de développement implique les étapes suivantes:

- le Conseil régional aura pour responsabilité de définir, sous forme de planification stratégique, les axes et les priorités de développement de la région pour un horizon d'environ cinq ans.

---

[10] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.38
[11] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.8, 39,40
[12] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.8

- ces axes de développement feront l'objet de négociation et d'une entente-cadre de développement signée entre le Gouvernement et le Conseil régional. Ces ententes-cadres auront une durée moyenne de cinq ans.
- une rencontre statutaire annuelle entre le Conseil régional et le ministre délégué aux Affaires régionales déterminera la programmation annuelle des projets et l'utilisation du Fonds régional de développement, en tenant compte de l'entente déjà conclue.
- des ententes spécifiques pourront être signées en tout temps entre le Conseil régional et un ou des ministères et organismes gouvernementaux. L'entente-cadre précisera la liste et les objets des ententes spécifiques qui seront développés ultérieurement. Ces ententes spécifiques constitueront des annexes à l'entente-cadre et leur contenu en fera partie intégrante. Soit sous leur forme définitive, soit sous forme de document d'intention, ces ententes spécifiques expliciteront les engagements des ministères pour la réalisation de l'entente-cadre. Ces ententes comporteront une clause visant à préciser que la disponibilité des sommes à dépenser annuellement est sujette aux mesures que pourraient décréter le Gouvernement et le Conseil du trésor pour l'ensemble des autres activités gouvernementales.[13]

1.1.1 Des ressources et des budgets[14]

Afin d'appuyer la mise en oeuvre de la politique de régionalisation, chaque CRD dispose d'une enveloppe annuelle, non-périmable, d'environ 3 M$ par région. Le Secrétariat aux Affaires régionales dispose aussi d'un budget conjoncturel de 9 M$, pour permettre au ministre délégué aux Affaires régionales de réagir à des situations exceptionnelles dans les régions. L'accès des régions à ces ressources financières est conditionnel à la réalisation d'un exercice de planification stratégique. Cette planification stratégique oblige les acteurs régionaux à s'engager dans une démarche de concertation régionale.

Les ministères concernés par le développement régional ont en outre à définir, à même leur budget, des «budgets régionalisés». Les budgets régionalisés des ministères devraient atteindre près de 500 M$ annuellement. L'affectation de ces budgets relèvera du ministère sectoriel concerné, en concertation avec chacun des CRD; dans le contexte d'ententes-cadres, ils prendront la forme d'ententes spécifiques entre le ministère sectoriel responsable et le Conseil régional. La gestion conjointe des budgets régionalisés devrait par ailleurs permettre d'harmoniser les actions administratives régionalisées avec les ressources diverses du milieu régional, de manière à accroître l'efficacité des actions administratives en matière de développement régional.

---

[13] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.8-9
[14] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.9-10,40-43

1.2- Le Secrétariat aux Affaires régionales (SAR)[15]

Rattaché au ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat aux Affaires régionales est sous la responsabilité politique du Ministre délégué aux Affaires régionales et sous la responsabilité administrative du Secrétaire général associé aux Affaires régionales. Le SAR se trouve ainsi rattaché au Conseil des ministres par son ministre responsable, ainsi qu'au Secrétaire général et au ministère du Premier ministre, ministère du Conseil exécutif, par le Secrétaire général associé. On peut alors observer un double ancrage au SAR avec le sommet de l'État.

Le Secrétariat aux Affaires régionales a pour mission d'élaborer les orientations gouvernementales en matière de développement régional, d'assurer la concertation des intervenants, de coordonner les actions gouvernementales en matière de développement régional. Le rôle du SAR consiste donc à orchestrer les actions du Gouvernement portant sur le développement régional, ainsi que de mettre en branle et d'orienter les interventions du Gouvernement sur des questions dépassant le cadre de gestion d'un ministère ou le territoire d'une région. Le Secrétariat a aussi à remplir un rôle de recherche et de prospective de façon à assurer le suivi de l'évolution socio-économique des régions, à établir des diagnostics et à proposer des actions au Gouvernement ainsi qu'aux CRD.

1.3- Le Délégué aux Affaires régionales (DAR)[16]

Le délégué aux Affaires régionales représente le Secrétariat des Affaires régionales en région, et assure la coordination interministérielle des activités gouvernementales en matière de développement régional. Le délégué a rang de sous-ministre adjoint et relève directement du secrétaire général associé aux Affaires régionales. Il incarne l'intention gouvernementale d'inscrire les régions dans les processus décisionnels du ministère du Conseil exécutif:

> Au **niveau régional**, le secrétariat sera relayé par des délégués régionaux directement rattachés au Conseil exécutif. Ils constitueront une véritable antenne gouvernementale en région et seront notamment chargés d'harmoniser l'action des divers ministères sur le territoire régional dans le cadre de Conférences administratives régionales renforcées. Les délégués agiront ainsi comme interlocuteurs de l'administration gouvernementale auprès des instances régionales pour la préparation et le suivi des ententes-cadres.[17]

---

[15] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p. 10, 44
[16] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.10, 45
[17] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.45

Le délégué est le représentant officiel de l'administration gouvernementale face au CRD. Il préside la Conférence administrative régionale, qui est l'interlocuteur administratif du CRD. Il n'exerce aucune autorité hiérarchique sur les directeurs régionaux des ministères et organismes; son rôle consiste à "assurer la gestion des interfaces à l'échelle de la région"[18].

Le délégué doit assurer la préparation et le suivi des ententes négociées et signées entre le Gouvernement et le CRD. Il doit aussi appuyer la démarche de concertation régionale, particulièrement dans la définition des axes de développement.

****

La stratégie gouvernementale en matière de développement régional entend favoriser une réorganisation des moyens financiers de l'action gouvernementale, afin d'accroître l'impact des ressources de l'État sur le développement de la région. La politique de régionalisation se veut en cela une réponse à la volonté des régions à assumer leur propre développement.

> Le rôle de concertation entre l'État et les régions est important. Parce qu'il permet une interface entre l'État et les régions, ce processus est essentiel pour permettre à l'État de mieux adapter son action aux besoins des régions et donc de rendre celles-ci plus efficaces.[19]

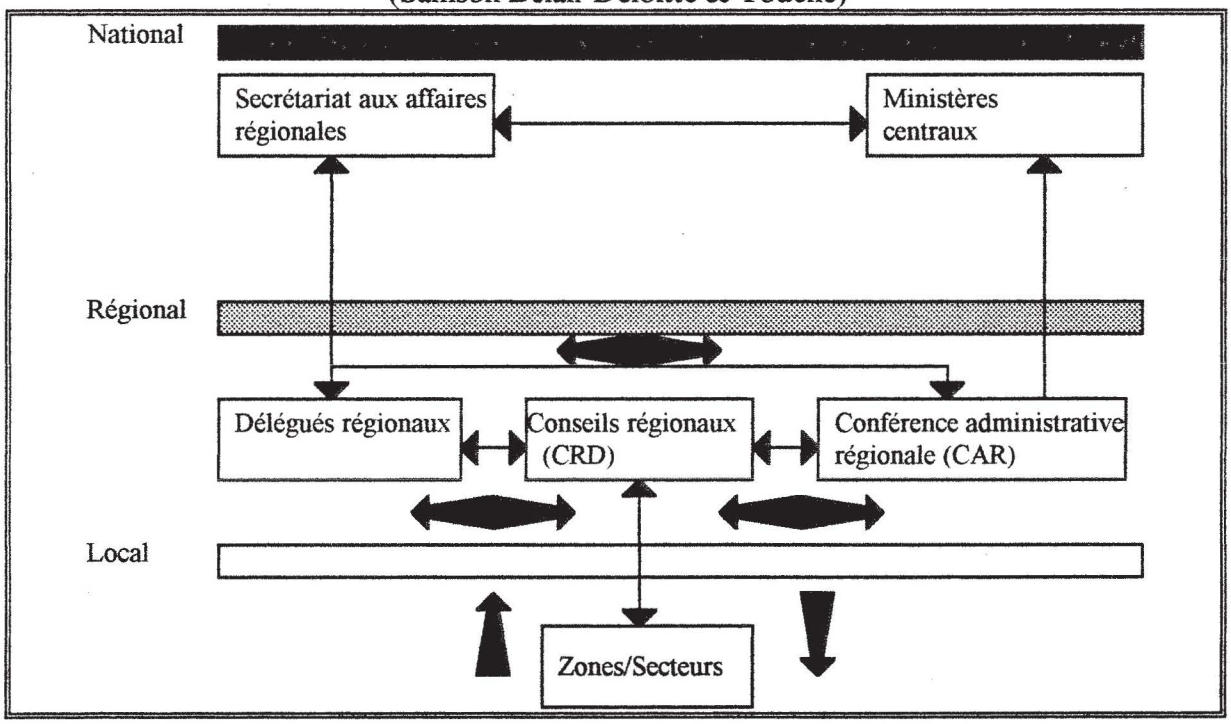
---

[18] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.10
[19] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.35

Chapitre 2
La problématique

Afin d'accompagner la démarche de concertation nécessaire à l'exercice de planification stratégique, le Secrétariat aux Affaires régionales et l'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement (AQORCD) ont demandé à une firme de consultant de produire un guide décrivant les composantes de l'exercice. C'est en nous inspirant de ce document[20] que nous avons élaboré un schéma des relations entre les acteurs participant à la démarche de planification régionale (voir figure 1).

Figure 1
Schéma des relations des acteurs de la régionalisation
(Samson Bélair Deloitte & Touche)

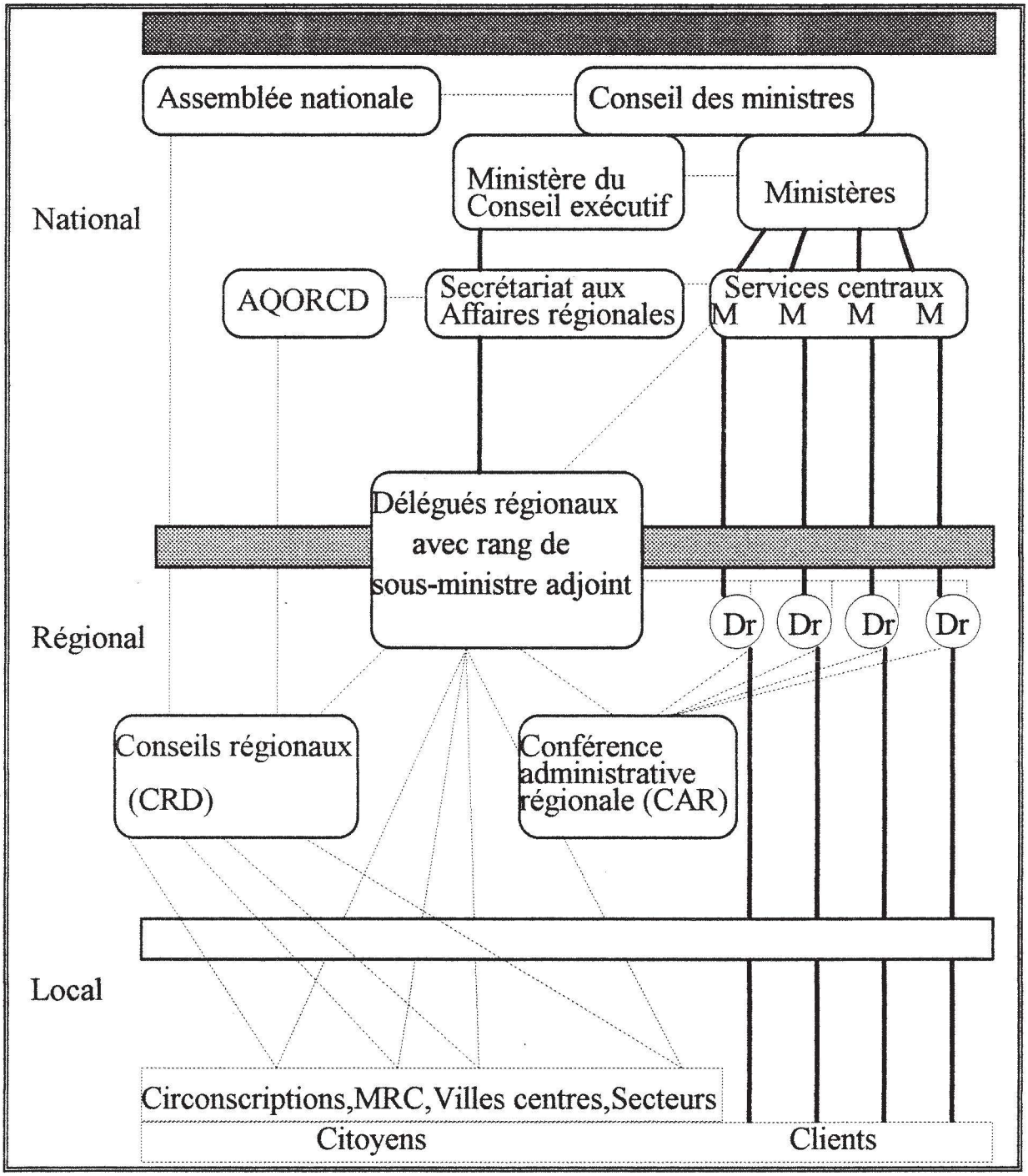


Dans le schéma original produit par Samson Bélair Deloitte & Touche, c'est le CRD qui est positionné au centre de la réforme. Notre lecture de la réforme nous amène plutôt à faire du délégué régional l'axe central de la politique de régionalisation, un marginal qui peut tisser des liens entre tous les acteurs de la politique régionale (voir figure 2).

---

[20] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992b

Figure 2
Schéma des relations des acteurs
avec le délégué régional comme intermédiaire



Rapport d'autorité _____ Rapport d'influence ----------

Dans la politique de développement régional, le délégué régional est donc défini comme l'acteur central du processus de régionalisation. Il est l'interface entre la région et l'administration centrale, ainsi qu'entre les acteurs sociaux du milieu régional et les gestionnaires des services administratifs en région et au central. Ce positionnement fait du délégué le pivot des relations de concertation entre les partenaires régionaux. La "démarche d'accompagnement" que le Gouvernement entend mener auprès des régions s'appuie sur une concertation entre les notables régionaux ainsi qu'entre ces derniers et les représentants régionaux des ministères et organismes présents sur le territoire régional, dans une perspective de "partenariat renouvelé".

Les délégués ont à réaliser un double ancrage dans la réalité régionale. Un ancrage dans le milieu social régional, par l'établissement de relations avec les principaux décideurs ou notables de la région, et un ancrage au sein même de l'appareil administratif, tant au niveau régional que central. Ceci afin d'être en mesure de confirmer leur place dans l'appareil et de rendre possible l'exercice de la gestion partagée en matière de développement régional.

Le développement d'une cohésion régionale en matière de développement est porteur de tensions multiples. Ces tensions sont marquées par l'histoire des relations entre les régions et l'administration centrale. Des tensions internes aux régions représentent également des embûches à l'émergence d'une vision du développement régional qui soit commune aux notables de la région. Comme le fait remarquer Juan-Luis Klein[21]:

> "ces tensions sont liées à l'incapacité des administrations centrale et locale d'assurer la maîtrise du développement sur le territoire...ce qui conduit à se limiter à attirer et/ou recevoir des investissements étrangers".

C'est en fait une dynamique de compétition à laquelle se livrent les notables du palier local pour attirer le développement. Cela pose la question de la gestion du développement au niveau régional à partir de l'implication des acteurs régionaux que sont les notables. La constitution d'un palier régional permet de préciser le terrain d'action de manière à orienter la dynamique de la compétition locale et sectorielle dans la perspective d'une gestion concertée du développement régional.

La concertation des notables, institutionnalisée au plan régional en vue de la gestion conjointe des actions administratives, vise à rendre possible et à encourager le développement, l'émergence d'une nouvelle attitude en ce qui concerne les rapports entre les régions et l'État. Comme le souligne Klein:

---

[21] Klein, 1986, p.67.

> L'espace naturel du corporatisme est le méso-niveau (palier régional), dont les acteurs sont de taille respectable mais n'ont pas et ne peuvent avoir de vocation universelle.[22]

Le niveau régional vient s'intercaler entre le local et le central. Le niveau régional apparaît comme le niveau privilégié des alliances et des transactions entre les acteurs régionaux, les notables et les administratifs. La région est alors la scène des compromis et des alliances, des jeux auxquels se livrent les notables qui sont maintenant régionaux. La tâche du délégué régional consiste dans ce contexte à accompagner et à animer tout le processus de concertation régionale.

La réalisation de la région, comme niveau socio-politique, dépend en grande partie de la capacité des acteurs régionaux à s'identifier à la région[23] et à occuper l'espace régional. Dans la mesure où l'identité régionale rend possible l'articulation des problématiques de la région autour d'un consensus fondé sur une solidarité régionale, il est possible de dépasser les limites propres à des intérêts trop locaux ou sectoriels, en maintenant ou préservant les liens d'identification et de personnalisation des jeux et des joueurs régionaux. On se trouve ainsi à poser la question centrale de la constitution d'un palier régional dans une perspective de gestion de ce milieu régional. Comment encadrer des intérêts locaux ou sectoriels d'une manière qui autorise et rend possible la gestion du milieu régional?

> ... les actions de ce mouvement identitaire semblent s'intégrer de plus en plus à un mode de reproduction "décisionnel-opérationnel" qui risque d'entraîner l'action collective dans le sens d'une simple gestion du social.[24]

Le mouvement identitaire régional participe à la politique de régionalisation. C'est pourquoi il importe de comprendre comment se réalise la mise en forme du niveau régional, et plus particulièrement comment les notables régionaux occupent le palier régional.

L'interpellation du milieu régional par l'appareil gouvernemental conduit l'appareil administratif, via le délégué et le SAR, à accompagner la gestion concertée du développement régional, en privilégiant les ressources déjà présentes dans le milieu régional. Comme le mentionne Klein[25], l'appareil administratif "interpelle les acteurs sociaux locaux leur demandant d'établir des "nouvelles" convergences et de minimiser leurs différences structurelles". Cette interpellation

---

[22] Klein, 1986, p.69.

[23] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.31

[24] Beaudry, 1992, p.69

[25] Klein, 1986, p.69.

prend la forme de la concertation. Dans la perspective de la recherche de convergence, la formule de la concertation offre la possibilité d'atténuer les conflits intra-régionaux. Lizette Jalbert nous rappelle que:

> De plus, la concertation, au centre de la réforme de la régionalisation, devient un instrument d'intégration sociale dans la mesure où, par sa médiation, est imposée l'image d'une cohésion sociale qui masque les intérêts diversifiés et potentiellement divergents entre les partenaires impliqués.[26]

Les notables de la région ont à se concilier, à faire des compromis et des alliances, pour avoir accès au niveau administratif régional et central sur des questions d'ordre multisectoriel. La forme retenue par la politique de développement régional est celle de la concertation. La concertation représente un mode de relation non conflictuel qui repose sur la participation des notables. Elle permet de concilier des intérêts locaux et sectoriels divers, dans le cadre de problématiques régionales multisectorielles. C'est là tout un défi pour le délégué que "d'accompagner", de rendre possible cet exercice d'alliance et de concertation. Chacun des acteurs voulant préserver son réseau de relations sur des questions ne demandant pas d'interventions interministérielles, c'est-à-dire sur des questions qui impliquent des relations qui ne s'établissent que de un à un, dans la mesure où l'intérêt du notable ne concerne qu'un acteur sectoriel de l'appareil administratif, ministère ou organisme.

La régionalisation implique le réaménagement des rapports administratifs. C'est la déconcentration administrative, comme forme de gestion de l'appareil administratif, qui rend possible le passage de la consultation à la concertation. Cet aspect est essentiel pour le délégué, qui doit se positionner selon une double rationalité d'action: d'une part le délégué doit définir son espace auprès des notables du milieu régional; d'autre part, il a à faire sa place auprès des administratifs de l'appareil gouvernemental, particulièrement les directeurs régionaux. Dans la mise en oeuvre de la politique en matière de développement régional: Comment le délégué régional réussira-t-il à se positionner auprès des notables de la région, ainsi qu'auprès des acteurs administratifs, dans la dynamique de la constitution et du développement du niveau régional? C'est là la question de fond que nous nous posons dans la présente étude.

---

[26] Jalbert, 1985, p.90

2.1- La méthodologie

Pour comprendre la dynamique d'implantation de la fonction de délégué régional, tant dans le milieu régional que dans l'appareil administratif, nous avons retenus le modèle de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg[27]. Ce cadre méthodologique met l'accent sur l'étude des relations entre acteurs, vues en terme de pouvoir. La prise en compte des relations de pouvoir s'effectue à partir du point de vue subjectif des acteurs engagés dans le système d'action observé. Les relations de pouvoir entre les acteurs sont ainsi définies comme éléments structurants du système concret observé. Un système concret est, selon Crozier et Friedberg:

> Un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux.[28]

Pour les fins de notre étude nous considérerons la région comme un "système d'action concret", tel que défini par Crozier et Friedberg. L'analyse stratégique considère tout système d'action concret comme un construit social et politique.

> On a ainsi atteint un autre niveau - celui du système social formé par l'ensemble des individus ou des groupes qui concourent au fonctionnement d'une organisation*. L'organisation devient un corps politique, non un ensemble gouvernés par une rationalité unique. Et en fin de compte, diriger une organisation tient beaucoup plus du gouvernement des hommes que de l'administration des choses,
> * On peut parler d'un système social dès lors que l'on se trouve en face d'un ensemble caractérisé essentiellement par trois dimensions:
> 1 - un *minimum d'interdépendance des membres* (individus ou groupes) du système, ce qui veut dire qu'un changement en un point entraîne des changements en chaîne;
> 2 - un *minimum de régulations* présidant aux relations entre les membre du système, ce qui veut dire que les rapports entre eux obéissent à certaines régularités;
> 3 - un *minimum de conscience* de la part des membres composants le système, relative à ces régulations, ce qui veut dire que le comportement de chaque membre tient compte de ces régulations. Il apparaît à l'évidence qu'une organisation satisfait tout à fait ces critères.[29]

Les relations de pouvoir entre les partenaires de l'action, existent quand les acteurs sont liés par un ensemble organisé et orienté. C'est par ce système d'action concret que s'élabore les relations de

---

[27] Crozier, Friedberg, 1977

[28] Crozier, Friedberg, 1977, p.246

[29] Friedberg, 1988, p. 28

pouvoir, lesquelles apparaissent alors comme étant tout à la fois la source et le produit du système d'action des acteurs. Pour Crozier et Friedberg, les modes d'actions collectives sont des construits et non pas des données. Ainsi, l'organisation d'un système d'action concret ne contraint jamais totalement un acteur. Ce dernier conserve une marge de liberté en ce qui concerne son comportement. La marge de liberté d'un acteur représente un pouvoir qu'il exerce afin de limiter ses incertitudes, le pouvoir des autres; et d'accroître sa marge de liberté, son pouvoir. Dans la dynamique des échanges entre les acteurs, on assiste à des relations de pouvoirs et de marchandages. Dans un système d'action concret organisé, les acteurs sont en situation d'interdépendance.

Nous abordons la région, comme système d'action concret, un peu à la manière de l'anthropologue qui débarque chez une ethnie pour en étudier les usages et les coutumes afin de comprendre les bases de l'ordre social et sa régulation. Nous sommes dans la position de l'observateur étranger qui viens voir afin de comprendre, pour qui rien ne va de soi, tout est nouveau. Notre but est alors de comprendre comment fonctionne le système observé, d'en découvrir la rationalité sous-jacente.

Dans cette perspective les acteurs font l'action. Est considéré comme un acteur, celui (individu ou groupe) qui participe à une action et qui utilise de façon rationnelle, intentionnelle, des ressources afin d'atteindre certains objectifs dans sa situation organisationnelle. C'est pourquoi la compréhension d'une organisation passe par "l'observation et la mesure des attitudes, comportements et stratégies de ses membres"[30].

Les acteurs adoptent des stratégie rationnelles pour eux. La rationalité dont il est question ici n'est jamais absolue, c'est une rationalité limitée. Une rationalité contingente marquée par les perceptions et les objectifs de l'acteur. Les comportements des acteurs engagés dans un "système d'action concret" ne sont pas parfaitement prévisible. Les pratiques des acteurs échappent en partie aux règles. Il y a des zones de relations , donc d'actions, qu'on n'arrive pas à réglementer. C'est dans cette zone que les acteurs vont chercher une marge de liberté, qui rend possible la participation négociée au sein des organisation. Il se produit un jeu d'équilibration dynamique entre l'organisation et ses acteurs. Les lois, les règles et les directives, ne recouvrent jamais complètement les acteurs, ceux-ci ne sont jamais totalement déterminés dans leurs comportements. Cette participation engage l'acteur, individuelle et collectif, dans des échanges où il exerce sa marge de liberté, de pouvoir. Le pouvoir d'un acteur correspond à l'importance de la zone

---

[30] Crozier, Friedberg, 1977, p.109

d'incertitude qu'il peut contrôler dans ses échanges. La capacité de contrôle doit être reconnu comme pertinente par les acteurs engagés dans les échanges, les alliances.

La relation de pouvoir est instrumentale parce qu'elle permet de faire. Si l'acteur est au coeur de l'observation, c'est que c'est lui qui agit sur les enjeux. La régionalisation est le terrain et l'enjeu des actions conduites par les acteurs impliqués dans la dynamique de la structuration d'un palier régional. C'est à travers des enjeux locaux, sectoriels et régionaux, que les acteurs établissent des relations d'échange et de négociation au niveau régional. La région, entendue comme système d'action concret, est le lieu où se structurent les modalités de régulation des relations entre les acteurs régionaux. Par sa structure et sa réglementation, la région vient conditionner le déroulement et le contenu des échanges et des alliances entre les acteurs de la régionalisation. Dans le système régional l'intermédiaire entre les acteurs, individuelles ou collectif, joue le rôle de relais privilégié entre les composantes du système.

Les acteurs régionaux engagés dans l'action de la régionalisation sont principalement de deux types, que l'on peut définir selon leur système d'appartenance: les administratifs liés à l'appareil administratif du gouvernement et les notables liés au milieu régional. La régionalisation privilégie particulièrement les acteurs majeurs que sont les notables. Pour ces derniers, les enjeux de la régionalisation sont autant d'opportunités d'affrontements et d'alliances afin de préserver et d'améliorer leur position sur la scène régionale. Dans ce contexte, un enjeu est une valeur que chacun des acteurs attribue à une action: ce qu'il peut gagner ou perdre par ses actions. On perçoit alors qu'en terme d'affrontements et d'alliances autour d'enjeux, c'est la dimension du pouvoir qui apparaît, sous une forme régionalisée.

Dans la perspective de la sociologie des organisations de Crozier et Friedberg, le pouvoir est la dimension privilégiée par l'analyse, car "ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs"[31]. Pour Crozier et Friedberg, le pouvoir est une relation d'échange et de négociation constante. Par sa dynamique relationnelle, le pouvoir implique de l'asymétrie et des inégalités dans les relations entre les acteurs. Ces derniers cherchent à contraindre les comportements de ceux avec qui ils doivent composer, tout en cherchant à limiter les contraintes qui leurs sont faites. Les relations entre les acteurs régionaux s'interprètent par l'analyse stratégique comme des relations de pouvoir, dans la mesure où la contrepartie reçue en échange de l'engagement d'actions est considérée comme une contrainte.

---

[31] Crozier, 1977, p.15

Les notables sont dans le milieu social de la région. Le pouvoir du notable n'est pas lié automatiquement à une position hiérarchique. Les ressources du pouvoir sont nombreuses: la compétence reconnue, la maîtrise des relations à l'environnement, la maîtrise des communications, la maîtrise des règles organisationnelles, la manipulation des symboles. Disposer d'une ressource du pouvoir n'est pas suffisant, il faut que les acteurs aient une raison de l'utiliser, un enjeu à défendre. Le notable qui accède à la scène régionale, peut préserver son réseau d'action antérieur et l'enrichir par des liens qui lui permettent d'être relié plus profondément à travers les segments régionaux de l'appareil administratif de l'État, et d'être plus près du sommet de l'appareil par ses relations avec le délégué. La mise en place du réseau régional des notables, entre le local et le central, n'implique pas une organisation transparente des liens entre les acteurs.

> Une organisation ne peut être analysée comme l'ensemble transparent que beaucoup de ses dirigeants voudraient qu'elle soit. Elle est le royaume des relations de pouvoir, d'influence, du marchandage et du calcul. [32]

La mise en place d'un palier régional, d'une scène politique véritablement régionale, soulève deux incertitudes. La première incertitude est celle de la capacité des notables à assumer la part de management conjoint qui leur est faite dans la formule de concertation régionale. C'est une incertitude forte dans la mesure où il s'agit de passer d'un rôle de notable traditionnel à celui du notable comme *manager* régional. Cela implique de la part des notables un changement de perspective, de cadre de perception. Il s'agit d'un transfert de perspective au sens où les notables doivent passer du rôle de demandeur vis-à-vis de l'État, à celui d'acteur régional responsable, à travers une démarche de management conjoint fondée sur la concertation. C'est dans l'exercice de la concertation que les notables et les acteurs administratifs manifestent diverses stratégies dans le jeu de la régionalisation.

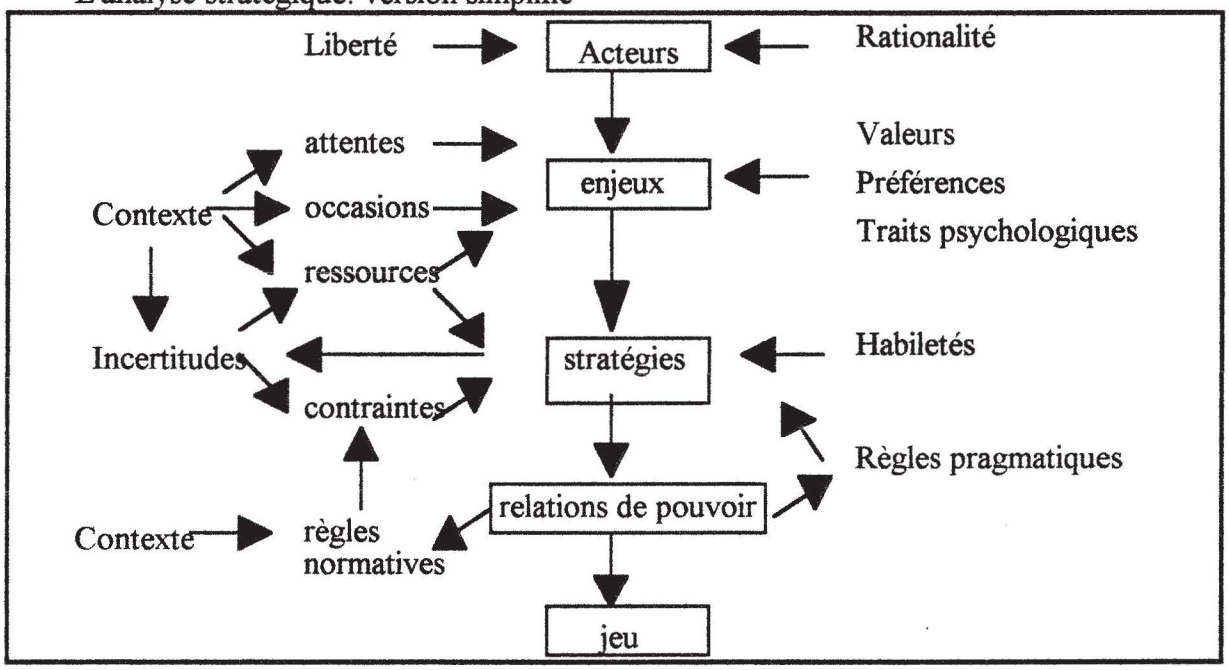
Compte tenu de la diversité des objectifs des acteurs concernés par la régionalisation, comment un tel système peut-il intégrer et réguler des relations et des stratégies qui soient régionales? Cette question nous conduit à la deuxième incertitude. Cette dernière concerne la volonté et la capacité, du sommet de l'appareil politique et administratif de l'État, de soutenir et de développer la politique de régionalisation. C'est la capacité et surtout la volonté réelle de l'État de régionaliser des budgets, et de réaliser la modulation régionale des normes. Ainsi, c'est autour des aspects de concertation et de coordination des actions des acteurs, que s'élabore et se réalise le champs des arrangements ouvert aux acteurs de la régionalisation.

---

[32] Crozier, 1977, p.45

Dans le cas de l'incertitude qui concerne la capacité des notables régionaux à assumer la responsabilisation par un management conjoint du développement régional, comme pour ce qui est de l'incertitude du sommet de l'appareil de l'État à véritablement effectuer les transformations promises: il nous a fallu aller voir et entendre des acteurs engagés dans l'action, pour tenter de comprendre. Face à une situation nouvelle, les acteurs ont à ajuster leurs actions et leurs perceptions. C'est pourquoi il nous faut bâtir nos hypothèses à partir des informations obtenues auprès des acteurs de la régionalisation. Crozier et Friedberg proposent une démarche heuristique fondée sur l'analyse des stratégies d'acteurs. Cette démarche implique que les discours et les comportements des acteurs ont un sens et qu'ils constituent les matériaux avec lesquels le chercheur reconstruit des logiques d'acteurs.

L'analyse stratégique: version simplifié[33]



Ce choix méthodologique implique que notre étude est de nature exploratoire et fait appel à une méthodologie hypothético-inductive[34]. Au départ de cette recherche un constat d'ignorance, selon la règle sociologique de l'ignorance consciente, qui nous a conduit à "allez voir" de manière à construire et tester en cours de route des hypothèses. Il s'agit d'élaborer une hypothèse interprétative et heuristique, construite à partir des informations recueillies, afin d'expliquer le phénomène étudié et d'en comprendre le sens. C'est sur la base de la validité des informations

---

[33] Proulx, 1992,n.p..

[34] Chevrier, 1992, p.71

obtenues auprès des acteurs de la régionalisation, que s'élabore notre compréhension de la régionalisation. Nous cherchons à comprendre la dynamique de la régionalisation à partir de l'intérieur, sur la base des perceptions et des actions de ses acteurs.

La nature des rapports sociaux implique que les faits sont le résultat d'un construit, et que la compréhension que l'on peut en avoir est le résultat d'une interprétation. La validité de la démarche retenue repose sur les entrevues réalisées et sur le travail de construction réalisé à partir des entrevues. C'est avec cette démarche inductive, et par la suite déductive, que nous avons reconstruit le jeu relationnel des acteurs. Afin de saisir les mécanismes qui régissent les interactions entre les acteurs engagés dans l'action, nous avons adopté les positions des acteurs et tenter de comprendre, de l'intérieur du système d'action, leurs attentes et leurs comportements. Le moyen utilisé fut de nous adresser directement aux acteurs par des entrevues sur leur situation, leurs perceptions et leurs objectifs.

La réalisation de cette recherche a été faite à l'aide d'une démarche d'enquête sur le terrain, principalement sous la forme d'entretiens semi-structurés avec des délégués régionaux, des gestionnaires de la fonction publique, tant au niveau régional qu'au niveau central, ainsi qu'avec des élus de la région (maires, préfets, députés). Ce furent autant d'occasions de réunir le maximum d'informations sur les perceptions, objectives et subjectives, reliées directement à la régionalisation et au délégué régional.

Ces entretiens nous ont conduit, en premier lieu, à faire parler librement les personnes rencontrées sur la politique en matière de développement régional; nous cherchions alors à faire ressortir les perceptions en ce qui concerne la région et le Centre, les intérêts locaux et régionaux, les aspects problématiques de la régionalisation. En deuxième lieu, c'est sur le délégué régional que portait l'entrevue; par le biais des aspects problématiques abordés, nous avons cherché à savoir ce qui caractérisait les relations avec le délégué régional. Dans le cas des délégués régionaux nous les avons fait parler d'eux-mêmes et de leur situation dans la région et dans l'appareil gouvernemental, à travers plusieurs entrevues.

Tableau des entrevues

2 délégués régionaux pour 10 entrevues	
MILIEU RÉGIONAL	ADMINISTRATIF
3 maires, 3 entrevues	1 secrétaire général associé, 1 entrevue
3 préfets, 3 entrevues	3 sous-ministres adjoints, 3 entrevues
2 députés, 2 entrevues	6 directeurs régionaux, 6 entrevues
2 dg de CRD, 2 entrevues	

Le terrain d'enquête était composé de deux régions administratives sélectionnées sur la base de la disponibilité et de l'intérêt des délégués régionaux à participer à la présente étude. La méthode de recherche retenue implique des règles qui permettent de préserver l'anonymat des sources d'information.

> Pour éviter que les réponses ne soient biaisées par des pressions collectives ou la crainte de représailles hiérarchiques, il faut que chaque interview soit passée individuellement et que l'interviewé -là aussi- soit assuré de l'anonymat le plus absolu.[35]

La démarche d'analyse des informations obtenues a été faite sur la base des points de vue des acteurs, des réseaux et des alliances, des transactions et des régulations, des jeux et des enjeux. Nous n'avons pas cherché à évacuer la subjectivité de nos répondants, nous les avons incités à nous présenter leur perception de la réalité. Nous avons tirés de ces informations des hypothèses quant à leur logique d'action, qui ont été confrontés à l'ensemble des informations obtenues. C'est à travers cet exercice que c'est dégagé une piste de recherche qui concerne l'opposition entre deux logiques d'action, soit celle des administratifs et celle des notables. Nous en somme arrivés à retenir comme piste de recherche la nécessité d'un acteur intermédiaire à la marge des administratifs et des notables, de la région et du Centre.

Notre objectif est alors de comprendre comment le délégué régional peut s'insérer et se maintenir, tel un équilibriste, à la jonction régionale du politique et de l'administratif, en équilibre dynamique entre la région et le Centre?

2.1.2 Les limites de la recherche

La nature exploratoire de la recherche et la méthodologie retenue impliquent que l'on ne peut en généraliser les résultats. Le fait d'avoir privilégié le point de vue des acteurs conduit à nous en tenir aux caractéristiques du terrain. La recherche, spécifique à deux terrains d'enquête, permet d'élaborer un modèle de relations entre les acteurs de la régionalisation. Ce modèle demande à être interprété selon les caractéristiques propres à chacun des milieux régionaux.

> **L'analyse des organisations est une discipline à vocation expérimentale**. Les principaux concepts [....] ne sont pas le fruit d'une élaboration théorique a priori mais bien des situations concrètes de travail au sein d'organisations diverses.[36]

---

[35] Friedberg, 1988, p.109

[36] Friedberg, 1988, p.104

La nécessité d'obtenir des informations pertinentes, de la part des acteurs engagés dans la régionalisation, nous a conduit à préserver l'anonymat des sources d'informations. Cet aspect n'enlève rien à la validité des informations recueillies; mais il nous souligne que sur des matières qui sont de l'ordre des enjeux, la réalité sociale n'est jamais donnée et que sa connaissance doit être construite et interprétée. La compréhension plus spécifique des effets de la politique de régionalisation reste donc à faire dans le cadre de recherches ultérieures.

2.2 Concepts liés à la régionalisation

L'idée de régionalisation fait appel à plusieurs concepts tant sociologiques qu'administratifs. C'est pourquoi, les concepts qui suivent sont présentés et précisés selon la perspective de la dynamique de la régionalisation, selon la nouvelle politique gouvernementale en matière de développement régional

2.2.1 Les notables et le pouvoir

Les acteurs sociaux locaux engagés dans la dynamique de la régionalisation, c'est-à-dire ceux qui sont membres du Conseil régional de développement, forment en fait un groupe restreint parmi les acteurs sociaux locaux. Il s'agit des notables du milieu régional. Le notable peut être défini à la manière de Pierre Grémion[37] comme étant:

> Un individu qui dispose d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration une transgression de l'universalisme de la règle centrale et qui occupe de ce fait une position médiatrice stratégique entre l'État et la société civile.

La définition du concept de notable rejoint celle d'élite définie par Guy Rocher, sans être porteuse d'une dimension péjorative habituellement associée à l'élite:

> L'élite comprend les personnes et les groupes qui, par suite du pouvoir qu'ils détiennent ou de l'influence qu'ils exercent, contribuent à l'action historique d'une collectivité, soit par les décisions qu'ils prennent, soit par les idées, les sentiments ou les émotions qu'ils expriment ou qu'ils symbolisent.[38]

---

[37] Grémion, 1976, p.212

[38] Rocher, 1969, p.412.

Tel que défini par Grémion, le concept de notable implique l'idée d'acteurs ayant la capacité de faire en sorte que des choses arrivent, ou n'arrivent pas. Les notables font partie des élites, mais la notion d'élite n'est pas réductible à celle de notable. Pour les fins de la présente recherche, le concept de notable recouvre avec plus d'exactitude la réalité des acteurs engagés dans le jeu de la régionalisation, c'est-à-dire des acteurs qui sont à même de faire en sorte que des choses arrivent, se produisent, au plan régional. Les notables sont ainsi des gens auxquels on reconnaît un certain pouvoir du fait qu'ils ont été choisis pour participer aux structures de concertation régionale..

2.2.2 De la consultation à la concertation[39]

La transformation du rôle de l'État en matière de développement régional, qui se dessine derrière la notion d'État accompagnateur, s'opère par le passage d'un mode d'intervention étatique fondé sur la réglementation et l'intervention programmée, à un mode de régulation davantage fondé sur l'animation et la responsabilisation des acteurs sociaux du milieu régional.

Dans cette perspective, le nécessaire dialogue régional requiert la présence d'un intermédiaire. Cet intermédiaire a à occuper une position marginale, tant par rapport au milieu régional qu'à l'appareil administratif. il occupe une position qui en fait l'instrument privilégié des actions gouvernementales en région[40].

La pratique de la consultation régionale, notamment avec la formule des sommets socio-économiques, a joué un rôle important comme enrichissement au processus décisionnel de l'appareil politico-administratif. La consultation se limite cependant à la représentation d'intérêts sectoriels auprès des instances décisionnelles. La dynamique propre au développement des mécanismes de consultation régionale est davantage fonction d'une confrontation entre les instances décisionnelles et les porteurs de demandes[41]. Dans ce sens, la formule des sommets socio-économiques avait atteint ses limites, de l'avis même des acteurs socio-économiques et politiques:

---

[39] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1
Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a

[40] Secrétariat aux affaires régionales, 1992a, p. 39 et suivantes

[41] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.46

> L'actuelle formule des sommets socio-économiques ne permet pas que s'instaure un partenariat équilibré entre l'État et les régions.
> Le rôle de la concertation entre l'État et les régions est important. Parce qu'il permet un interface entre l'État et les régions, un processus comme celui des conférences socio-économiques est essentiel pour permettre à l'État de mieux adapter son action aux besoins des régions et donc pour rendre celle-ci plus efficace. L'évaluation que l'on peut faire des conférences socio-économiques révèle la nécessité de maintenir un processus de concertation entre l'État et la région mais elle révèle aussi la nécessité de modifier la démarche actuelle des conférences socio-économiques.[42]

La concertation suppose des mécanismes appropriés à la réalisation d'un partenariat entre les deux entités régionales que sont le CRD et la CAR. La concertation met en relation directe les acteurs administratifs de l'action gouvernementale avec les acteurs politiques, les élus, et les acteurs socio-économiques, sectoriels, du milieu régional. La notion de politique concertée est définit par J.E.S. Hayward de la façon suivante:

> Le concept de "politique concertée" souligne l'interdépendance du Gouvernement et des groupes socio-économiques et l'interpénétration des décisions "publiques" et "privées", caractéristiques d'une économie mixte où une mesure d'intervention croissante de l'État doit se concilier avec une intervention croissante des groupes socio-économiques dans toutes les sphères de l'activité sociale.[43]

Lionel Ouellet précise que la concertation organise la **négociation de décisions inter-reliées** ou interdépendante, qu'elle est donc un phénomène de **management conjoint** où le Gouvernement et ses partenaires sont en relations multilatérales et non pas hiérarchiques[44]. On retrouve ici deux points essentiels à l'idée de concertation: premièrement, la capacité des partenaires de s'engager dans l'action de manière à pouvoir donner suite aux décisions négociées est une caractéristique essentielle de la concertation, deuxièmement, la possibilité pour les partenaires d'agir en réciprocité de niveau d'intervention, c'est-à-dire dans le cas de la régionalisation d'avoir un horizon régional commun.

> La notion de partenariat sous-entend la présence d'un partenaire afin de rééquilibrer le partenariat avec l'État qui s'exerce au niveau des régions, par exemple, au niveau des conférences socio-économiques et des ententes-cadres, les régions devront accroître leur niveau de responsabilité. Cette responsabilisation passe par la consolidation d'une instance régionale représentative et décisionnelle qui sera apte à assumer des compétences nouvelles, et qui pourra bénéficier de moyens financiers lui permettant d'agir avec plus d'autonomie.[45]

---

[42] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.46

[43] Cité dans Ouellet, 1981, p.9

[44] Ouellet, 1981, p.9

[45] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.50

L'idée d'un management conjoint rejoint celle d'une gestion concertée[46]. Que ce soit pour les budgets régionalisés ou la modulation des normes, l'action de l'appareil administratif en régions est désormais soumise à ce que la politique appelle une gestion concertée. Le Centre politico-administratif conserve sa primauté en matière de stratégies et d'orientations générales. On rejoint ici la notion "d'État accompagnateur" des régions. "La démarche d'accompagnement de l'État vise à le recentrer sur ses fonctions fondamentales d'une part, et d'autre part à mieux arrimer ses actions aux besoins régionaux."[47]

La concertation, marquée par la rencontre entre l'État et ses partenaires régionaux, suppose une entente minimale entre les partenaires régionaux. L'entente minimale au sein du Conseil régional de développement suscite, dans la première phase de l'implantation certaines difficultés. La mise en relation des notables, représentants des intérêts sectoriels ou locaux, produit un effet de régulation croisée. Dans la mesure où les notables agissent de façon à se gagner des appuis dans le jeu de la concertation régionale, c'est tout un équilibre de pouvoir qui se construit.

L'équilibration des pouvoirs des uns et des autres permet une forte possibilité de complicité et d'alliance. C'est la valeur attribuée aux enjeux qui demeure déterminante de l'action des acteurs du milieu régional. Autrement dit, c'est lorsque les acteurs identifient un enjeu comme tel qu'ils mobilisent leurs ressources dans des actions stratégiques. La nécessité qui leur est faite, par la contrainte d'une entente et d'une cohésion minimale pour avoir accès aux ressources, représente une incitation à l'engagement régional. Toutefois, la capacité ou l'attitude d'ouverture de l'appareil administratif reste à démontrer dans la mesure ou la déconcentration administrative reste à faire.

2.2.3 L'État "accompagnateur" des régions[48]

Le passage de l'État providence à l'État accompagnateur situe le processus de concertation régionale à l'interface de l'État et des régions[49]. Ainsi le processus de concertation se présente comme un instrument structurant pour le développement régional. La politique de développement régional représente un cadre pour l'action régionale, un cadre minimal pourrait-on dire. L'objectif

---

[46] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.10

[47] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.50

[48] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1
Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a

[49] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.38

poursuivi est de fournir un cadre de fonctionnement suffisamment ouvert et souple pour permettre à la région et à ses représentants d'assumer de nouvelles responsabilités. En fait, c'est un champ expérimental que l'on ouvre ainsi au niveau régional. Les choses se passent comme s'il n'y avait pas de vision globale arrêtée de la forme des rapports entre l'État et les régions. C'est un peu comme si l'État centralisé découvrait un vide institutionnel entre le local et le central et, partant, tentait de combler ce vide sans disposer de réponse globale pour l'ensemble des milieux régionaux. On se trouve alors à ouvrir la scène régionale à des expérimentations organisationnelles en laissant entendre que chaque région est maîtresse de son modèle, avec une démarche d'accompagnement de l'État.

> De plus, la démarche d'accompagnement fait appel à une analyse intersectorielle et ouverte des changements dans l'environnement socio-économiques et à une action concertée de tous les intervenants. Dans un contexte de moyens financiers plus rares et devant la nécessité d'optimiser ses interventions, l'État se doit de rechercher une plus grande harmonisation interne de ses actions et de ses intervenants en matière de développement régional. Cette meilleure harmonisation passe par une consolidation des fonctions de concertation et de coordination interministérielles.[50]

C'est d'une certaine manière, un pari sur la force de l'émergence comme si, libérés des contraintes de l'appareil et d'un encadrement normalisé, le dynamisme et le leadership régional allaient s'épanouir, selon les spécificités de la région. Le central, comme pour s'assurer de la cohérence de l'exercice de structuration du palier régional, fournit le délégué régional. Mais le but de l'exercice n'est pas que de réaménager les rapports entre les régions et l'État, il s'agit également d'un réaménagement de l'autorité administrative de l'appareil gouvernemental.

Le document *Développer les régions du Québec* fait surtout référence à un processus de déconcentration. Ce que l'on y trouve de façon explicite, ce sont des caractéristiques de déconcentration administrative, tel que l'idée de gestion concertée des budgets régionalisés[51]; et particulièrement celle d'une responsabilité des administratifs en régions:

> Les ministères sectoriels devront alors occuper tout le champ qui découle de leur mission et par lequel ils contribuent déjà au développement des régions. Désormais, ils deviendront des acteurs plus directs du développement régional, puisqu'ils seront responsables de la mise en vigueur des mesures gouvernementales. Cette responsabilité accrue en développement régional réclamera de leur part une prise en compte plus systématique de la dimension régionale.[52]

---

[50] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.50

[51] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.10

[52] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.45

C'est du système bureaucratique de l'appareil administratif dont il est question ici. Ce dernier est: "...un système trop rigide pour s'adapter sans crise aux transformations que l'évolution accélérée des sociétés industrielles rend de plus en plus fréquemment impératives."[53] Une des solutions mise de l'avant pour limiter la bureaucratisation est précisément la politisation de l'appareil, au sens de son ouverture au champ politique, de la mise en relation de palier politique avec ceux de l'administration. La dynamique nécessaire à une réforme de l'appareil administratif passe par le jeu des pressions, de la nécessité politique. La régionalisation offre l'avantage de pouvoir agir sur ces deux aspects, la constitution d'une scène politique régionale en concertation avec un appareil administratif déconcentré. C'est là un des enjeux de la réforme.

2.2.4 Déconcentration/décentralisation régionales

Dans un exposé sur le rôle de l'État en matière de développement régional[54], Pierre Bernier situe la politique de développement régional à mi-chemin entre ces deux concepts.

> Ce qui est cocasse de constater, c'est que beaucoup d'organisations se voyant dorénavant interpellées de la sorte par les acteurs régionaux la qualifient de mesure décentralisatrice. Les leaders régionaux, pour leur part, considèrent qu'il ne s'agit pas vraiment de décentralisation puisqu'ils auront peu de ressources pour lesquelles ils pourront décider seuls de leur affectation.
> De fait, si on identifie un continuum entre "centralisation" et "décentralisation" et qu'on examine l'attitude et les comportements attendus, force est de constater qu'il ne s'agit pas là d'une mesure centralisatrice.[55]

Si la distinction théorique peut sembler aisée, la réalité est toutefois plus ambiguë. Entre la pression pour l'égalité des services et celle pour le respect de la spécificité locale ou régionale, c'est tout un monde de contradictions et de transformations, qui se manifeste. François-Xavier Aubry suggère "la semi-centralisation comme concept relais" [56]. Il avance que la notion d'État semi-centralisé recouvrirait avec plus d'exactitude la situation actuelle du mouvement de décentralisation. Cette notion d'État semi-centralisé est proche de celle de l'État accompagnateur, sans produire les craintes ou les espoirs de la décentralisation, laquelle ne peut être que relative sous la gouverne de l'État. Il s'agit en fait de continuum d'intensité de la centralisation.

---

[53] Crozier, 1963, p.243

[54] Bernier, 1992, 18 pages

[55] Bernier, 1992, p.21

[56] Aubry, 1992, p.69

+ Centralisation -

Dans l'équilibration de l'universalité et de la spécificité, comment se réalisera, et sous quelle forme, la semi-centralisation de l'État, particulièrement pour ce qui concerne l'appareil administratif? La dynamique de régionalisation induite par la politique en matière de développement régional, rappelle que:

> ...la chose publique dans une société moderne s'administre par la complexité, par une dose raisonnable de flou et de redondance, conditions indispensables de la participation et de la flexibilité.[57]

La déconcentration recherchée par la politique de régionalisation implique une délégation par l'autorité ministérielle de certains pouvoirs de décision à l'intérieur du ministère ou de l'organisme

> [...] la déconcentration des responsabilités au sein des ministères et des organismes, ne résulte pas seulement d'un choix ou d'une volonté des autorités gouvernementales, elle relève tout autant d'une "nécessité incontournable" provoquée par l'envergure considérable de ces foisonnement des politiques et des programmes touchant des champs d'activités fort diversifiés et exigeant des compétences techniques très pointues.[58]

Dans le contexte de la régionalisation, les directeurs régionaux des ministères et organismes ont à s'engager dans l'action concertée. L'imputabilité devient alors une mesure de contrôle. Elle accompagne la délégation d'autorité d'une obligation de rendre compte de l'usage de cette autorité en terme de responsabilité dans l'atteinte des résultats attendus. Benoît Morin reprend à son compte la définition retenue par la Commission Lemieux-Lazure:

> L'imputabilité interne se caractérise par une reddition de comptes, du plus bas niveau hiérarchique jusqu'à la haute direction. Elle se concrétise par la fixation d'objectifs précis et la délégation des pouvoirs nécessaires pour les réaliser [...] Viennent ensuite les aspects de redditions de comptes périodiques et d'application des sanctions positives ou négatives selon les résultats obtenus.[59]

Les conditions de réalisation de l'imputabilité, dans la perspective de l'État accompagnateur des régions, nécessitent des changements profonds dans l'appareil administratif.

---

[57] Thoenig, 1992, p.80

[58] Morin, 1991

[59] Morin, 1991, p.10

> L'imputabilité va de pair avec la délégation des pouvoirs: pour être imputable, le gestionnaire doit savoir avec précision les domaines qui lui sont délégués, connaître clairement l'autorité qui lui est conférée et savoir exactement à qui il doit rendre compte. Car une personne ne peut être imputable à une autre que si elle en a reçu une délégation des pouvoirs et si elle possède une autorité claire et ultime de poser les gestes pour lesquels elle doit rendre compte.[60]

La mise en place d'une scène régionale de gestion concertée en matière de développement régional, produit une situation nouvelle. Celle-ci implique que les gestionnaires en régions puissent disposer d'une réelle délégation d'autorité par la déconcentration de leurs appareils ministériels[61], sinon le jeu de la concertation régionale ne peut se jouer. Pour les notables régionaux présents au CRD, le jeu nécessite une transformation du caractère des notables, élus et socio-économiques, qui soit davantage fonction du rôle de décideur régional au sens d'une responsabilisation accrue des représentants du milieu régional. La concertation liée à la déconcentration, rejoint alors la notion de semi-centralisation. On assiste alors à un réaménagement de la scène régionale, à une recomposition des relations entre les acteurs administratifs et les représentants du milieu, sur une base régionale. C'est pourquoi il nous apparaît plus juste de parler de régionalisation.

---

[60] Morin, 1991, pp. 10-11.

[61] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.45

DEUXIÈME PARTIE
LES NOTABLES RÉGIONAUX
ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Chapitre 3
Le social régional

La régionalisation concerne la région vue à la fois comme une entité sociale et entité administrative, puisqu'elle cible une déconcentration de l'appareil administratif de l'État. La région administrative est une unité territoriale qui sert de base à l'intervention de l'autorité publique et à l'application de programmes régionaux. Le découpage du territoire en 16 régions administratives date de 1987. Il correspond à une harmonisation des limites des régions administratives avec celles des territoires des municipalités régionales de comté (MRC). En terme de légitimité politique, on retrouve sur ce territoire, des maires, des préfets et des députés. De plus, comme la région n'est pas réductible à sa seule composante politique, on retrouve au sein du CRD des représentants des secteurs d'activités socio-économiques. La région apparaît donc comme l'unité de régulation et de gestion des rapports sociaux multiples qui s'y produisent. C'est pourquoi nous présentons successivement le point de vue des maires, des préfets, des députés ainsi que des directeurs généraux de CRD, en ce qui concerne la politique de régionalisation et le délégué régional.

La réforme de la politique en matière de développement régional fait une place privilégiée au sein du CRD aux trois catégories d'élus: maires, préfets et députés. La réforme a pour effet de regrouper à un même palier, la région, et à une même table, le CRD, la classe politique régionale avec les représentants des divers secteurs d'activités de la région. On reconnaît la contribution particulière des centres urbains en matière de développement régional par la place qui est faite aux maires des villes centres. L'innovation de la politique du développement régional réside, en grande partie, dans le fait que tous les députés de l'Assemblée nationale sont membres d'office du Conseil régional de leur région. La région a acquis le statut d'arène politique. Mais ce passage à la région politique se fait sous le contrôle et avec le dédouanement obligatoire des instances administratives et politiques centrales.[62]. Pour débuter cette section, précisons la nature du CRD.

---

[62] Robert, 1991, p.127

3.1- Le Conseil régional de développement(CRD)

Le palier régional, dont la composition est partiellement prédéterminée par la réforme (l'obligation minimale d'un tiers à des représentants municipaux et la présence d'office des députés), est institué en instance représentative par la politique gouvernementale en matière de développement régional[63]. Bien que la politique précise qu'il ne s'agit pas de la mise en place d'un gouvernement régional, le CRD a comme responsabilité de coordonner et de programmer le développement régional, en partenariat avec le Gouvernement. La mise en place du CRD vient ainsi consacrer l'accès des notables au niveau central de l'appareil administratif, ainsi qu'à des formes complexes de rapports avec l'appareil administratif en région. Cette consécration des notables de la région vient modifier leurs réseaux d'action.

3.1.1- Les réseaux d'action des notables

Pour comprendre plus précisément la structure des réseaux des notables régionaux, Pierre Grémion[64] distingue trois réseaux d'action[65] entre les notables et l'administration publique : un réseau infra-régional ou local, un réseau régional et un réseau d'accès au central. Le premier réseau implique des rapports d'ajustements entre les maires ou les préfets avec un représentant régional d'un ministère sectoriel. Ce type de réseau demeure à l'écart ou en marge de la réforme de régionalisation. Les maires et préfets comme acteurs infra-régionaux ont la possibilité de maintenir ce réseau de façon relativement autonome, sans avoir à participer, à transiger par le mode de concertation du CRD. Les deux autres types de réseaux d'action sont, eux, plus directement visés par l'action du CRD et du délégué régional.

Le rôle de concertation que joue le délégué régional implique des rapports interministériels qui demandent une connaissance de l'appareil administratif et une coordination des transactions. Il s'agit du réseau régional impliquant des rapports avec les administratifs de plusieurs ministères sectoriels. Ce réseau est formalisé par la politique de la régionalisation. Les maires et préfets, pris comme groupe de notables, ont ainsi un accès privilégié à un palier d'intervention qui auparavant pouvait leur échapper en partie. La présence des maires

---

[63] Secrétariat aux affaires régionales, 1992a, p.8

[64] Grémion, 1976. p.215.

[65] Nous avons adapté les catégories de Grémion, selon notre contexte politico-administratif qui diffère de celui observer par Grémion en France.

et des préfets au CRD les consacre dans leur rôle de notable, mais vient aussi leur donner un accès, une possibilité d'intervention, au niveau central de l'appareil administratif.

Le troisième type de réseau est celui de l'accès au Centre. Ce dernier s'opérait auparavant en grande partie par l'intermédiaire de la députation régionale. Les notables ont, avec la politique du développement régional, la possibilité de réduire leur dépendance envers les députés à cet égard Mais l'accroissement de l'autonomie de représentation des notables passe par l'établissement d'alliances régionales. Ainsi l'accès au central implique une alliance entre les représentants de l'administration en région et les notables régionaux. La dynamique de cette alliance est liée à l'autonomie administrative des administrateurs en région, obtenue par voie de déconcentration, ainsi qu'à la marge de liberté d'action du délégué régional. Cette marge de liberté du délégué est elle-même dépendante des relations entre les notables au sein du CRD, et de la capacité des administratifs régionaux à s'engager dans l'exercice de la concertation régionale.

La possibilité d'accès à ces deux derniers réseaux vient consolider le rôle de notable des maires et préfets, et induit une redéfinition du rôle des députés comme lien privilégié avec le central des différents ministères sectoriels. Les notables régionaux ont ainsi l'occasion d'accéder à des réseaux tout en préservant leur réseau infra-régional de base. L'enjeu des notables régionaux, en ce domaine, consiste à occuper la scène régionale, en faisant en sorte que les problématiques et les actions régionales soient contrôlées en région. Il s'agit, pour les notables, de préserver leur base locale tout en accédant à la scène régionale. Cet enjeu est conditionné par la vraisemblance des opportunités liées à la politique de régionalisation (les budgets régionalisés et la modulation régionale des normes des programmes ne pouvant faire l'objet d'une régionalisation de crédits).

La perception de la réforme, sa vraisemblance et ses possibilités d'action, viennent agir sur la dynamique des stratégies des notables en regard de la réforme en matière de développement régional. Pour traiter de cet aspect, nous regroupons les acteurs politiques régionaux selon leur palier de représentation politique, c'est-à-dire les maires des villes centres, les préfets de MRC et les députés des circonscriptions électorales présentes sur le territoire régional. La présentation des réactions à la réforme et à certains de ses éléments, devrait permettre de comprendre la logique d'action de ces groupes d'acteurs politiques. Particulièrement en ce qui concerne l'intérêt à la perception du rôle du délégué régional.

3.2- Les maires

La présence des maires des villes centres au sein des CRD est la reconnaissance du rôle clé des centres urbains comme élément moteur en matière de développement régional. Les maires des villes centres sont les élus situés le plus près de l'action. Les préfets et les députés sont concernés par des territoires plus vastes. Les maires des villes centres sont directement soumis à la densité des interactions du développement. C'est pourquoi, la perception des maires est une donnée pertinente pour la compréhension de l'impact de la réforme en matière de développement régional.

3.2.1- Les maires et la politique de régionalisation

Dès l'implantation des Conseils régionaux, les acteurs régionaux ont eu à établir le partage des représentations. Combien de représentants des MRC et combien des villes centres? Cela ne s'est pas fait sans heurts. Dans certains cas, des demandes ont été adressées soit au ministre, soit au SAR, pour que les autorités centrales fassent un arbitrage quant à la répartition des sièges. Cette implication du central ne s'est pas réalisée. Soulignons la position du ministre et du SAR, pour qui l'arbitrage régional entre les acteurs régionaux représentait la concertation minimale et première à réaliser. Dans cet arbitrage régional, les maires ont joué leur propre stratégie d'affirmation de leur nouveau rôle. Ils se sont posés en défenseur de la réforme.

> ... au niveau de la constitution du CRD, les préfets ont joué une *game* politique au plan médiatique mais, évidemment, les maires des villes centres ont a contré ça.-
> ... il y a eu une énorme dose de bonne volonté, surtout du côté des villes, parce qu'elles veulent avancer. Alors les MRC se sont vu distancer très rapidement.

Les maires des villes centres ont vu leur rôle et leur contribution en matière de développement régional sanctionnés par leur présence officielle au sein du CRD. Cette reconnaissance du rôle des villes centres est venue réduire le rôle des MRC et, partant, celui des préfets. Les villes centres sont porteuses d'une vision centralisatrice au niveau de la région. Par rapport aux préfets de MRC, les maires des villes centres affirment le rôle essentiel de la ville centre comme moteur du développement et recherchent une relative centralisation au niveau de la région.

> ... à mon avis (dans la région) 12 ou 15 municipalités ça serait suffisant, et là on pourrait parler davantage d'une région.

La régionalisation permet une centralisation régionale au profit des villes centres, ce qui consolide le leadership des maires des villes centres par rapport à la MRC. Un leadership qui s'exerce au niveau de la MRC et de la région.

> ... ce sont les villes qui depuis des millénaires ont produit la richesse... des villes qui ont des structures, des villes avec un personnel qualifié, des services qui ont fait leur marque, et qui sont toutes paralysées parce qu'on attend que toute la MRC, que le dernier maire du dernier village ait dit quelque chose avant de bouger. Je pense que cela a un effet stagnant pour le Québec.

C'est à la fois le nouveau statut des maires des villes centres au plan régional qui les amène à jouer ce rôle de défenseur de la réforme, en même temps qu'une urgence d'agir en matière de développement régional. La reconnaissance du rôle moteur des villes centres représente un acquis important pour les maires. L'urgence du développement, un développement dont les villes centres sont souvent les premiers bénéficiaires, a contribué à produire une alliance, du moins un équilibre entre les maires et les préfets.

> ... entre les MRC et les villes, il y a eu beaucoup de difficultés quand est venu le temps de choisir notre mode de fonctionnement. Par contre, il y a eu une volonté d'agir et d'urgence dans la région.

Les maires des villes centres entendent donc jouer pleinement leur rôle sur la scène régionale. L'implication et la participation des maires tiennent à la reconnaissance de leur rôle sur la scène régionale, mais aussi à l'accès aux ressources politico-administratives qu'implique la gestion des budgets régionalisés.

> ... c'est une instance régionale de concertation. Je pense qu'il va y avoir, d'ici peut-être 10 ans, une instance régionale qui va être en mesure de justement arrêter ce qui monte au Gouvernement provincial. Si on est à mettre sur pied un gouvernement régional, la façon de le faire, c'est de dire à ce gouvernement là vous avez 50 M$, pour nous autres, c'est important quelque 50 M$ régionalisés. Si ça se fait, tantôt ça risque d'être peut-être 100 M$.

Les maires perçoivent très bien la nécessité des alliances au sein du CRD, pour assurer l'émergence d'un pouvoir régional. La structuration de la scène régionale en terme politique de semi-centralisation, et en terme administratif de déconcentration, produit un nouvel équilibre des rapports de pouvoirs. Les maires entendent bien être partie prenante de cette équilibration.

> ... au niveau régional, il y a un pouvoir qui est en train de se définir, un pouvoir d'influence. Il y aura toujours des gens qui auront plus d'influence que d'autres.

Cet intérêt à participer à la constitution de la scène politique régionale en véritable arène régionale a nécessité un arbitrage quant à la composition du CRD. Les maires et les préfets ont eu à s'entendre sur leur représentation respective au sein du CRD. Cette entente a demandé la présence d'un acteur intermédiaire qui était tout à la fois du milieu régional et hors du milieu régional, afin qu'il puisse être le porteur de l'intérêt général de la région. Le délégué régional a eu à remplir ce rôle. Il est intéressant de constater comment le délégué régional a pu influencer cet arbitrage.

3.2.2- Les maires et le délégué régional

Dans la relation d'arbitrage entre les notables pour la composition du CRD, les délégués régionaux ont su se faire discrets. Ils ont eu à jouer un rôle en s'appuyant sur une maîtrise de l'information pertinente à la politique de régionalisation, que le milieu leur reconnaissait. Cette reconnaissance de la maîtrise de l'information représente une base de pouvoir en faveur du délégué régional. Ce pouvoir qui lui est reconnu par les notables régionaux est significatif de l'importance que les notables accordent à la sanction du délégué régional. Dans le cas des maires, ceux-ci lui ont reconnu un pouvoir de sanction, de reconnaissance et d'habilitation, sur l'exercice de concertation au CRD.

> ... le délégué a indiqué, en cours de route, ce qu'étaient les règles du jeu. Il n'a pas eu d'autres rôles à jouer.
> ... il (DAR) s'en est tenu à nous expliquer c'était quoi les objectifs qu'on devrait avoir.
> ... le délégué n'a pas eu un rôle que je qualifierais de visible. Par contre, il a eu un rôle que je qualifierais de discret.

Les maires reconnaissent au délégué un pouvoir qui s'est manifesté dans l'arbitrage de la composition du CRD. C'est un pouvoir fondé sur la maîtrise des relations avec l'environnement administratif ainsi que sur la manipulation des symboles, que les maires lui reconnaissent. Le délégué est le sous-ministre régional, celui qui est rattaché au centre tout en étant en région. Le délégué est en région le représentant du centre, et au centre une antenne régionale.

La composition du CRD est alors validée par un représentant de l'appareil administratif, le délégué est rattaché directement au sommet hiérarchique du système administratif: c'est un sous-ministre. Le rang hiérarchique du délégué lui confère une double accréditation auprès

des maires. Ces derniers lui concèdent une position forte au sein de l'appareil politico-administratif

> ... la fonction est en train de se créer, on peut dire que c'est le représentant gouvernemental en région. Il peut faire accélérer les choses au niveau de l'appareil gouvernemental.

Les maires identifient le délégué comme un canal d'accès privilégié à l'appareil administratif. C'est l'intermédiaire utile, car il permet non seulement d'accélérer les choses, mais aussi de débloquer, de déverrouiller l'accès à certaines décisions administratives. C'est par sa connaissance de l'appareil administratif et de ses règles que le délégué peut alors agir en véritable coordonnateur des activités interministérielles en région.

> ... au niveau des ministères, au plan régional, c'est important qu'il y ait un coordonnateur ...à un moment donné, il va avoir des *bugs*. Je pense que ce gars-là (DAR) devrait être le *débugeur* du système.

La perception du délégué par les maires les conduit à voir dans le délégué un accès au centre décisionnel. Toutefois le délégué reste perçu comme étant avant tout de la région. Les maires considèrent le délégué comme celui qui doit sanctionner, valider la démarche du CRD. Ainsi les maires rattachent le délégué tant au système politico-administratif qu'au système social régional. Il doit cautionner la démarche de concertation régionale, et en même temps en être le promoteur au sein de l'appareil administratif.

L'ambiguïté produite par la double allégeance du délégué est perceptible dans les propos des maires. Ces derniers s'attendent à ce que le délégué agisse dans le milieu régional ainsi qu'auprès de l'appareil administratif, afin de faciliter l'atteinte des objectifs du CRD. Le délégué régional est ainsi le garant de l'intérêt général au niveau de la région, et le promoteur de cet intérêt au sein de l'appareil administratif.

> ... le gros du travail (du délégué), ça sera de dynamiser les gens et de dire que ça va être rendu possible.
> ... va falloir qu'il joue franc jeu, de faire circuler l'information et d'être crédible, de s'assurer que dans les ministères, ce qui est dit est dit et sera vécu, tout l'enjeu des budgets régionalisés, c'est vraiment la clé.

Les maires anticipent des résistances de la part de l'appareil administratif. Ils s'attendent donc à ce que le délégué soit en mesure de défendre les intérêts du CRD. Le délégué doit remplir auprès de l'appareil administratif le même rôle d'accompagnateur qu'auprès du CRD, mais

avec en plus une capacité de faire bouger l'appareil. Les maires s'appuient sur la capacité du délégué à pouvoir faire en sorte que la gestion concertée devienne une réalité, afin d'avoir accès aux ressources régionalisées.

> ... le ministre nous explique que le délégué est en mesure, non pas d'avoir des moyens coercitifs, mais il aurait les moyens éventuellement pour asseoir ces gens-là (les directeurs régionaux).
> ... Nous autres, on pense de ce qu'on nous dit, qu'il ait des pouvoirs ou pas, au niveau où il se situe il devrait être capable de donner suite à la régionalisation et d'asseoir les gens avec qui on fait des ententes.

Les maires présument que le délégué dispose d'un pouvoir d'action au sein de l'appareil administratif. La question des moyens d'action du délégué se résume rapidement à son statut hiérarchique de sous-ministre adjoint. Cet élément est considéré comme important par les maires, d'autant plus que le ministre responsable leur a confirmé l'importance du statut du délégué.

> ... s'il est réellement sous-ministre adjoint, je pense qu'il a le droit de parler directement à un directeur régional. S'il a des pouvoirs, des capacités, on s'attend à ce qu'il puisse servir de lien entre le CRD et le directeur régional, parce que tantôt c'est là que ça va se jouer.
> ... quand le ministre Picotte vient nous voir dans les régions, il nous explique que son délégué régional, chez nous comme ailleurs, il est au rang de sous-ministre adjoint et qu'un sous-ministre adjoint, c'est en principe au-dessus d'un directeur régional. C'est ce qu'on nous dit et je m'attends à ce que ce soit ça dans les faits.

Cette reconnaissance du statut de sous-ministre adjoint au délégué, pour symbolique qu'elle soit, n'en demeure pas moins un élément clé justifiant la participation des notables au CRD. Le statut hiérarchique du délégué régional vient en quelque sorte faire la preuve du sérieux de l'exercice de la régionalisation. Par l'intermédiaire du délégué, les participants ont accès à une double prise sur l'appareil administratif: une prise sur la complexité des interventions interministérielles au plan régional et une prise sur la complexité des décisions centrales, au plan sous-ministériel.

Les maires ont souligné des risques inhérents à la fonction de délégué. Des zones d'incertitude apparaissent en ce qui concerne la force du lien qui le rattache à l'appareil administratif. La fonction de délégué, pour essentielle qu'elle puisse leur apparaître, n'en est pas moins hasardeuse. C'est la force d'inertie de l'appareil administratif et le caractère

impersonnel des décisions, qui représentent des incertitudes par rapport à la capacité du délégué à remplir les attentes de son rôle perçu.

> ... il sera le mal aimé parce qu'il innove. C'est une innovation dans le secteur. C'était deux entités (région et gouv.) tellement éloignées, c'était tellement sacré que ça, à Québec «Qui décide», c'était le couperet, la guillotine, et là on commence à se parler et à travailler ensemble.
> ... les ministres et tout leur personnel vont le voir comme la bête qui vient révéler cette chapelle fermée, sacrée, ... le délégué vient désacraliser ce territoire-là, il le personnifie.

Pour les maires si le délégué vient désacraliser le niveau décisionnel central, c'est en y donnant un accès. Les maires se voient reconnaître un accès à ce qui leurs semblaient inaccessible. Ils font dorénavant partie du cercle des grands décideurs. Les maires s'attendent aussi à ce que le délégué puisse agir au sein de l'appareil administratif.

Les maires soulignent deux conditions essentielles à sa capacité d'action dans l'appareil. Ils conditionnent le rôle de délégué aux supports de la députation régionale, ainsi qu'à la confiance du CRD comme lieu politique régional. Le délégué est alors en situation d'interdépendance.

> ... il va falloir que les politiciens, au niveau provincial, soient capables de supporter ces gens-là aussi, parce que je ne sais pas s'ils vont tenir le coup.
> ... il va falloir que ces gens-là (DAR) soient capables de garder la confiance des CRD. Si les délégués sont capables de garder la confiance , ils vont être terribles.

On retrouve alors toute l'ambiguïté du rôle attendu du délégué. Les maires en font le gardien et le défenseur des intérêts régionaux. Il doit prendre appui sur l'appareil administratif pour pénétrer le milieu régional et en même temps s'appuyer sur le milieu régional pour agir dans l'appareil administratif. On peut voir se profiler la marginalité du rôle de délégué, un cas limite à la frontière du politique et de l'administratif qui devra prendre appui auprès des uns et des autres, afin d'agir avec les uns et les autres.

3.2.3- Les maires et leurs incertitudes

Les zones d'ambiguïté font en sorte que les maires demeurent sceptiques face à la volonté politique du gouvernement et de l'appareil administratif de réaliser la déconcentration. Ils manifestent des attentes et en même temps des craintes par rapport à la dynamique de régionalisation.

> ... je suis très sceptique par rapport à la volonté réelle du Gouvernement de décentraliser le développement. Je ne regarde que tout le processus mis en place pour un petit 3 M$, c'est un processus qui a été mis en place de façon fort habile par le Gouvernement, pour décanter, pour sauver du temps.

Ce n'est pas seulement la volonté gouvernementale que les maires questionnent. Ils questionnent également les modes de relations habituels entre l'administratif et le politique. L'efficacité de ces façons de faire vient limiter la possibilité d'un réaménagement des liens politiques et administratifs. Les maires perçoivent la force de résistance des traditions en matière de relations avec l'appareil gouvernemental. Les maires craignent de voir leur réseau individuel mis en cause par la réforme, ce qui contribue à accroître leur incertitude.

> ... Dans le fond, tu prends le Dg, de n'importe quel gros hôpital, qui a une certaine crédibilité et une certaine influence politique. Il aime pas mal mieux aller débattre son dossier dans le bureau du ministre ou du sous-ministre que de le débattre au plan régional. Alors pour ce qui est des budgets régionalisés, voyons voir...

Ce doute quant à la volonté administrative de s'adapter à un mode de gestion concerté au plan régional représente une incertitude dans la réalisation de la régionalisation. Les maires anticipent un freinage de la régionalisation de la part de l'appareil administratif gouvernemental. En même temps, ils craignent la constitution d'un appareil administratif régional relevant du CRD. Ce questionnement révèle une autre ambiguïté chez les maires. Dans l'hypothèse où la régionalisation porte ses fruits, comment gérer régionalement?

> ... est-ce qu'on va devoir se monter une structure de décision, une structure d'analyse? Faut faire attention. Est-ce que le Gouvernement ne se décharge pas un peu de ses engagements-là. Ce que les élus municipaux craignent, c'est de devoir monter une bureaucratie qu'on va devoir supporter.
> ... Le Dg du CRD, ça va lui prendre des effectifs, des ressources. Je pense que c'est là que ça va se compliquer. Cette préoccupation-là, on la voit chez les élus municipaux, mais on ne la voit pas chez les gens du socio-économique. C'est ça qui, à un moment donné, va créer des frictions.

Cette crainte est alimentée aussi par la présence, au sein du CRD, de représentants de groupes de demandeurs, de notables sectoriels. Cela les amène à poser la question de la cohésion interne des participants au CRD.

> ... faut être capable de faire une démarche cohérente, cela prend du monde pour supporter ça. Ce n'est pas l'élu municipal qui se réunit une fois par trois mois au CA, ou une fois par trois semaines à l'exécutif, qui va être capable de faire ces analyses-là, ça prend des gens.

> ... c'est difficile pour les maires d'être présents partout. Je sais les tâches d'un maire, puis comme ça, c'est toujours des palabres, des palabres et des palabres. Il arrive souvent que les villes ne soient pas là ... c'est souvent le maire et il ne peut pas être partout à la fois. Donc, il perd des bons pans du développement ou de l'information.

La participation effective des maires aux réunions du CRD conditionne leur capacité à assumer le leadership régional qu'ils anticipent. C'est la participation des maires qui rend incertaine leur positionnement sur la scène régionale et qui conditionne l'émergence d'une bureaucratie régionale au sein du CRD. Cette incertitude rend nécessaire l'accompagnement du délégué dans un rôle d'animateur et de coordonnateur. C'est sur le délégué régional que les maires font porter tout à la fois les incertitudes administratives et celles du milieu régional. Le délégué est ainsi perçu comme l'accompagnateur et le superviseur de la démarche de régionalisation.

Au plan infra-régional se retrouve la classe politique régionale, composée des élus municipaux et des députés des circonscriptions électorales présentes sur le territoire de la région. Si la combinaison d'élus et de représentants de divers intérêts socio-économiques ne confère pas au CRD la légitimité démocratique électorale à base régionale, elle lui confère une représentativité forte en ce qui concerne les intérêts du milieu régional. La régionalisation apporte la reconnaissance, l'habilitation par l'État du rôle des maires sur la scène régionale. C'est l'officialisation, la reconnaissance du rôle des notables de la région, élus et représentants sectoriels, en matière de développement régional.

Si les citoyens de la région ont une représentation politique multiple, selon la ville, la MRC et la circonscription, ils sont aussi des acteurs socio-économiques dont les intérêts dépassent les limites des zones politiques mentionnées. La composition du CRD, tout en insistant sur la présence des élus locaux et des députés, fait place aux représentants des intérêts sectoriels. La composition du CRD reconnaît de fait la diversité des intérêts de la région. La question de la légitimité d'un tel conseil régional risque cependant d'être soulevée dans la mesure où la dynamique de la concertation est porteuse de ressources pour la région. C'est la priorisation du rôle imparti aux élus, dans la dynamique de la concertation au CRD, par rapport aux représentants d'intérêts sectoriels, qui incite à la formation d'alliance entre les élus. Ces alliances ont pour but de consolider, du moins dans la phase de mise en oeuvre de la réforme de la politique en matière de développement régional, la position des élus locaux sur la scène régionale.

3.3- Les préfets

Avec la régionalisation les préfets doivent partager la responsabilité du développement régional avec des maires de centres urbains. Les préfets demeurent cependant des acteurs importants car la MRC constitue un des fondements de la politique de régionalisation.

3.3.1- Les préfets et la politique de régionalisation

Dans l'arbitrage régional qui a eu lieu pour la composition du CRD, les préfets ont joué la défense des prérogatives des MRC. C'est particulièrement sur la place relative des élus municipaux et des préfets que s'est fait le débat. Il s'agissait pour les préfets de faire reconnaître le rôle des préfets de MRC sur la scène régionale, tout en s'assurant d'une présence et d'une cohésion des élus municipaux. On peut dire que le coût de la participation des préfets à l'exercice de régionalisation, consiste à devoir partager le palier régional avec les maires des villes centres. Ce "droit d'entrée" permet aux préfets d'être reconnus comme acteurs de la scène régional, et leur donne accès à des réseaux d'intervention au palier régional et central. L'accès à ces réseaux implique la réalisation d'un compromis, et en certains cas d'alliance, en matière de représentation des élus municipaux.

> ... Il y a eu des compromis entre les maires et les préfets, mais il y avait l'ancienne structure qui était disponible.
> ... l'ancienne structure avait arrêté une formule de cinquante-cinq membres où on essayait d'aller chercher tout ce qu'il y avait de socio-communautaires, c'était presque accepté. Sauf que les élus ont vu leurs rôles passablement dilués parmi les sociaux, en d'autres mots ils ne détenaient pas le pouvoir. De là est né tout un charivari, on est sorti en catastrophe d'une assemblée du CA, et s'il n'y avait pas réouverture de la nouvelle structure que les élus se retiraient de cette table. Ça a fait bouger les choses et, finalement, on a arrêté la structure qui est là aujourd'hui.

On peut constater que les élus municipaux ont fait consensus, soit pour reproduire la composition de l'ancien organisme régional, soit pour former une nouvelle composition, tout en respectant les règles minimales imposées par la politique en matière de développement régional. Ce consensus repose cependant sur un équilibre fragile: les préfets voient leur rôle reconnu au plan régional, mais en même temps doivent assumer un partage de la scène régionale. Les préfets appuient la présence des représentants socio-économiques, ce qui donne une base de représentation plus large au CRD.

> ... le développement ça se fait entre partenaires, ça ne se fait pas juste par des élus.
> ... les non élus ont une expertise à apporter au CRD.

3.3.2- Les préfets et le délégué régional

Tout comme les maires, les préfets ont reconnu au délégué régionale un pouvoir d'intervention face aux contraintes de la concertation et de l'exercice de planification stratégique. Compte tenu de l'absence de règles formelles, le délégué est celui qui énonçait les principes directeurs de l'exercice de concertation régional au CRD. Le délégué est alors perçu comme étant celui qui guide, qui rassemble, qui vient finalement valider l'exercice régional. Les préfets ont perçu le délégué comme étant le gardien de l'intérêt général de la région.

> ... Il a eu un certain rôle pour faire en sorte que l'ensemble des secteurs soit là. Un rôle discret, surtout de faire respecter, de dire ce qui serait peut être la voie à suivre sans imposer quoi que ce soit.
> ... Un rôle pas nécessairement d'arbitre, mais d'essayer de rapprocher tout le monde, de rassembleur, pis de ramener la pensée du ministre en région.
> ... dans le moment son rôle ...c'est un peu le chien de garde, le coordonnateur de tout ça. Le délégué c'est quelqu'un qui est près de nous autres.

On peut constater que, pour les préfets comme pour les maires, le rôle perçu du délégué est un rôle d'acteur au sein du milieu régional. Pour les préfets, le délégué est de la région il est le catalyseur de l'exercice régional. C'est à lui de soutenir et de sanctionner la démarche de régionalisation de la classe politique, d'être le rassembleur des notables, des décideurs. Pourtant le délégué est un administratif, il est partie prenante du système administratif.

> ... c'est le palier entre le Conseil des ministres et le CRD.
> ... C'est lui qui devient le premier conseiller du ministre, puis c'est lui qui a à dire, quand un projet est déposé si ça respecte vraiment nos enjeux, si ça les respecte pas.

Les préfets perçoivent le délégué comme un allié administratif qui fait le lien entre la scène régionale et le gouvernement. C'est bien une fonction de contrôleur qui est reconnue au délégué, c'est un pouvoir de sanction, de reconnaissance, qui lui est alors reconnu en ce qui concerne la validité de l'exercice de la concertation au CRD. Les préfets voient le délégué comme un intermédiaire avec l'administration, comme un allié nécessaire dans l'appareil administratif. C'est dire que les préfets en font un défenseur de la régionalisation et de la déconcentration, positionné comme il est dans le système régional et dans le système administratif central.

> ... on sent que la démarche n'est pas encore assimilée dans divers ministères, le travail du délégué va peut être bien être plus lourd de ce coté-là.

> ... il se trouve un peu coincé, mais en même temps à garder l'orientation telle qu'elle doit être. Ça, ça va devenir peut-être encore plus difficile, quand il va y avoir de l'argent, de faire un choix entre ce qui est plus prioritaire et ce qui l'est moins, sauf que ça , c'est aussi le rôle du CRD.

En ce qui concerne le rôle de contrôleur attribué au délégué dans le milieu régional, il se produit un curieux phénomène. La cohésion entre les élus municipaux n'est pas remise en cause, c'est le rôle des députés qui l'est. Alors que les maires s'interrogeaient sur les pratiques de négociation entre les administratifs et les politiques, les préfets questionnent les pratiques des députés. Les préfets ont manifesté la méfiance du monde municipal envers la députation régionale. C'est comme si les préfets profitaient de la scène régionale pour mettre en cause le député dans son rôle d'intermédiaire traditionnel entre le local et le central. La régulation du pouvoir discrétionnaire des députés intéresse les préfets du point de vue du pouvoir régional naissant. Le délégué est une fois de plus le gardien de l'intérêt régional face aux députés qui sont traditionnellement les liens privilégiés de la région avec le centre.

> ... il faudra que le délégué dise au député: écoute-là, va falloir que tu t'habitue à fonctionner à l'intérieur de la structure CRD...
> ... son rôle sera peut-être de dire à quelqu'un: même si vous êtes député ou ministre en région, il faut aussi respecter les axes, les enjeux. Son rôle c'est aussi de faire respecter ce qui a été décidé et à l'intérieur de ça, de dire au ministre oui ça respecte la pensée régionale.

Les préfets font du délégué un agent de régulation des réseaux. C'est un agent de régulation des relations qui s'établissent selon des axes qui tantôt sont de l'ordre de l'appareil administratif du gouvernement, tantôt sont du milieu régional.

> ... son rôle à lui c'est de s'assurer, comme intervenant entre le gouvernement et le groupe du CRD, qu'on a les ressources pour faire ce qu'on a à faire, puis qu'on fait réellement ce qu'on doit faire, pour pas partir de travers à un moment donné pour faire ce qu'on faisait dans les sommets économiques.
> ... le délégué c'est le noyau entre tous les ministères puis nous autres. Je ne voudrais pas qu'on ait établi une planification stratégique puis qu'on se ramasse à être obligé d'aller *ziguoner* avec tous les ministères. C'est lui qui va s'assurer qu'eux autres ne nous niaisent pas et que nous autres on rencontre la philosophie de la politique, qu'on a vraiment un plan stratégique.

Ce rôle de régulateur, d'arbitre, le délégué pourra le jouer à certaines conditions, selon les préfets. Les préfets vont poser certaines conditions au succès du rôle de délégué en région. C'est encore ici l'idée de l'interdépendance du délégué avec les deux systèmes en présence qui rend nécessaire le fait que le délégué puisse s'appuyer prioritairement sur un des deux

systèmes. Pour les préfets, le système d'appui prioritaire à l'action du délégué est celui du milieu régional. C'est ce qui conditionne sa capacité d'action dans l'appareil administratif, et qui le rend utile au CRD dans son rôle de canal d'accès au système administratif.

> ... tant et aussi longtemps que le délégué respectera les enjeux de la région, Il n'a aucun problème.... Tant qu'il garde le cap, il n'y a aucun problème pour lui.

Les préfets considèrent le délégué comme le canal d'accès aux ressources régionalisées. La notion de budget régionalisé représente certainement un enjeu important. Mais ils demeurent sceptiques là aussi. Dans l'incertitude, ils acceptent de jouer le jeu de la concertation dans la mesure où le délégué pourra remplir son rôle en prenant appui sur les élus du CRD. C'est toute la capacité de résistance de l'appareil administratif que les préfets questionnent.

> ... Je suis certain que les gens qui, à l'heure actuelle, contrôlent les ministères à Québec savent très bien que dans cette démarche, éventuellement, leur rôle à eux autres va diminuer de beaucoup. Je suis certain qu'ils sont réfractaires à cette démarche-là. Ça va être une embûche à un moment donné. Là le délégué régional va avoir une grosse job à faire, puis à sera pas facile.

Les préfets s'attendent donc à ce que le délégué puisse leur donner accès aux ressources régionalisées. Ils anticipent aussi les conséquences de l'obtention de cet accès au niveau du CRD. Face à ces ressources, l'alliance des élus municipaux est perçue comme essentielle.

> ... le matin où il y a une enveloppe, ça va jouer du coude au CRD. Parce que c'est le CRD qui va décider,. Les gens vont apprendre à fonctionner à travers tout ça. Là on comprend l'importance d'avoir dès le départ le pouvoir aux élus autour de cette table-là.

Encore ici, c'est l'ambiguïté que l'on perçoit, c'est l'incertitude d'atteindre cet objectif des budgets régionalisés. La capacité pour les élus de la région de maintenir une cohésion devient un enjeu. La compétition des intérêts locaux et sectoriels risque de se faire au détriment d'une vision régionale. Cette incertitude vient renforcer le rôle de rassembleur, de gardien de l'intérêt régional, attribué au délégué régional par les préfets.

> ... on n'est pas une région naturelle, on est une région administrative. Ça va nous compliquer la vie. Là ils vont essayer de se faire une région naturelle avec des milieux qui ne sont pas naturellement ensemble.

3.4- Les députés

La constitution des CRD se fait avec la présence d'office des députés comme partie prenante à l'exercice de concertation régionale, en conformité avec la Loi 19 du développement régional. Cette présence permet un rattachement du CRD avec l'Assemblée nationale. Tout ce qu'une région compte de représentants politiques est ainsi représenté et rassemblé au palier régional. Les députés s'interrogent sur leur rôle d'intermédiaire avec le Centre, dans le contexte de la régionalisation. Ils perçoivent la constitution de l'instance régionale comme une contrainte.

3.4.1- Les députés et la politique de développement régional

La présence des députés fait que le CRD est rattaché à l'Assemblée nationale, ce qui vient compléter le rattachement du CRD au ministère du Conseil exécutif par l'intermédiaire du délégué. Le CRD se trouve ainsi rattaché au centre décisionnel politico-administratif, l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Lorsque l'on aborde la question du CRD, les députés précisent leur perception de la régionalisation.

> ... le CRD, ce groupe de régionaux qui sont les décideurs de la région, décide et le ministère n'aura pas le choix. C'est la voix politique du milieu. Ça ne sera pas juste le député, c'est le CRD dont nous sommes membres. C'est ce que le ministre a dit dans les réunions; que le député n'aura pas l'influence de faire passer un dossier de son comté si le CRD n'est pas d'accord. Tous les gens qui sont dans le CRD sont conscients qu'on (les députés) a quand même une influence quelconque.
> ... ça ne changera pas grand-chose, la demande était faite au ministre qui décidait, le député jouait son rôle. Il n'y a pas de grands changements.

Les députés tiennent à préserver leur rôle de d'intermédiaire entre la région et le Gouvernement. L'impact de la constitution d'une arène politique régionale sur ce rôle du député reste à voir. Ce qui est un élément d'incertitude pour le député dans son rôle de représentation, c'est l'accès du CRD au réseau d'interventions du central, auprès de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

> ... Il y a une chose que M. Picotte a dit au CRD: l'exécutif (du CRD) aura à venir rendre des comptes à l'Assemblée nationale, lors des Commissions parlementaires sur l'étude des engagements financiers. Ils vont être imputables.

Les députés ont à ajuster leur rôle de représentant des intérêts locaux et régionaux avec la dynamique induite par la régionalisation. Cet ajustement n'est pas sans inquiéter les députés,

qui voient leur champ d'action discrétionnaire empiété par le CRD. Les députés ont alors à partager leur marge de manoeuvre avec leurs partenaires du milieu régional. Ils considèrent les élus municipaux comme des "amateurs" du jeu politique, des acteurs sans expérience, eux, ils se voient comme les professionnels du jeu politique.

> ... les maires ils veulent des responsabilités, mais ils n'ont pas les moyens de les assumer. Ils sont après les députés, puis ils veulent avoir de l'argent, mais ils sont tous perdus. Ça les inquiète et ils sont prêts à faire n'importe quoi, sans en avoir l'expertise.
> ... j'ai parlé au maire de (ville centre); je lui ai demandé ce qu'il pensait du CRD: il m'a dit, c'est quoi ça le CRD.

Les députés sont amenés à craindre le développement d'une bureaucratie au CRD, laquelle échapperait au contrôle des députés. Cette crainte est d'autant plus forte dans le cas de régions où la mise en oeuvre de la régionalisation apparaît comme plus compliquée, pour diverses raisons.

> ... comme les députés sont pas là, le gars qui est là au niveau du CRD (le Dg), j'ai l'impression qu'il est en train de se faire un petit royaume régional, puis il n'y a personne pour l'empêcher de faire ça. On est en train de faire l'inverse de ce qu'on voulait. On va avoir plus de bureaucratie.
> ... supposons que tu as un projet de tourisme, il va falloir que la MRC mette en place un comité de tourisme et que tu présentes ton projet au comité de tourisme de la MRC. La MRC, une fois que le comité de tourisme a pris sa position, tu vas avoir à défendre ton projet à la MRC. Là, la MRC va l'envoyer au comité sectoriel du tourisme du CRD, et là tu vas défendre ton dossier. Après ça, tu va aller au niveau de l'exécutif du CRD, etc. Ça, n'a pas de bon sens, les députés ne sont pas là.

En même temps qu'on identifie la nécessité du lieu et de l'exercice de la concertation, c'est toute l'ambiguïté de la classe politique régionale que l'on peut percevoir ici. Être ou ne pas être au CRD? La réponse varie selon les acteurs régionaux. Chose sûre, les absents risquent d'avoir tort, car l'absence des politiques, ne figera pas la dynamique régionale. Cette dernière se trouve, même par défaut, prise en charge par le support administratif du CRD. L'hésitation à laquelle on assiste est révélatrice de l'incertitude qui accompagne la constitution du CRD comme arène politique régionale. Déjà, on mentionne la présence de l'exécutif du CRD en Commission parlementaire, en regard de son rôle d'initiateur en matière de développement régional.

3.4.2- Les députés et le délégué régional

La capacité d'initiative du CRD implique l'accompagnement du délégué régional, particulièrement dans la perspective des budgets régionalisés. Dans les propos des députés rencontrés, le rôle du délégué est largement lié à l'opérationnalisation des budgets régionalisés. L'action du délégué comme l'accès aux budgets régionalisés est conditionné par l'appui du CRD.

> ... il va falloir qu'on (le CRD) soit le plus vindicatif possible pour que lui (le délégué) ait le pouvoir d'aller négocier quelque chose.

Les députés anticipent que le délégué puisse disposer de moyens d'intervention dans l'appareil administratif afin de briser la résistance ministérielle anticipée.

> ... une fois qu'on a ça la planification stratégique, sur le cheminement des demandes (son rôle), c'est de voir à ce que le responsable régional en milieu sorte les budgets en conséquence et oblige son ministère à changer de position.

Quand on aborde la question des moyens d'action du délégué au sein de l'appareil administratif en région, les députés rappellent le statut de sous-ministre du délégué. Comme si la preuve du sérieux de la régionalisation était précisément que le central a donné un sous-ministre à la région. C'est comme si le délégué avec son statut de sous-ministre détenait la clé de l'accès aux ressources convoitées.

> ... les directeurs régionaux vont avoir à subir les décisions du sous-ministre qui dit aux régionaux: bien les budgets ce n'est plus vous autres qui allez les administrer, c'est le CRD.

Certains députés vont jusqu'à reconnaître au délégué régional un pouvoir administratif direct sur les budgets régionalisés. Ils en font un personnage administratif du type du préfet dans la structure administrative française.

> ... le délégué aux Affaires régionales, c'est l'administrateur. Il a un rôle d'administration et de gestion des budgets décentralisés.

Pour les députés, l'importance du statut administratif du délégué régional est manifeste à plus d'un titre. D'abord au palier régional, comme l'ont souligné les députés, le délégué dispose de son statut hiérarchique de sous-ministre pour intervenir auprès des administratifs en région. Un peu comme si le statut conférait au délégué une quelconque autorité sur les

administratifs sectoriels, ce qui n'est pas le cas. Dans les faits, le délégué ne dispose d'aucune autorité sur les administratifs sectoriels en région ou ailleurs. Pourtant les députés vont ajuster leurs stratégies d'action en fonction non pas de l'autorité réelle du délégué, mais en raison de l'autorité présumée qu'ils lui attribuent.

Les députés considèrent que le délégué avec son statut de sous-ministre, peut intervenir en réciprocité hiérarchique avec les sous-ministres sectoriels. C'est la reconnaissance d'une capacité d'intervention au palier central de l'administration. Ces interventions du délégué s'appuient sur les positions initiées au plan régional par le CRD.

> ... la discussion va se faire d'égal à égal, de sous-ministre adjoint à sous-ministre adjoint.
> ... le délégué est sous-ministre adjoint aux Affaires régionales, alors les discussions pour la décentralisation des budgets, c'est sûr qu'il va aller négocier avec ses vis-à-vis sous-ministres adjoints dans chacun des ministères. Lui, il va aller boucler par en haut, ce qui va s'en venir en région.

En fait, tout semble se passer comme si le délégué était la clé d'accès aux ressources de l'appareil administratif. Certains amplifient le rôle réel du délégué, en faisant de ce dernier le gestionnaire des budgets régionalisés. De plus, on perçoit le rôle du délégué, par rapport aux projets, comme étant celui qui va, en quelque sorte, accorder sa sanction, son imprimatur.

> ... le délégué régional, un sous-ministre adjoint, va avoir un rôle excessivement sérieux et important dans le fait que, pour monter les projets afin qu'ils soient acceptables, il a quand même gardé ses analystes. Je pense que les projets vont devoir être mieux montés... Il a un rôle de conseil et d'administrateur.

Ce rôle d'agent de sanction qui va cautionner les projets et l'exercice de la planification stratégique, fait partie de l'ambiguïté propre à la dynamique des échanges entre l'arène politique régionale et la Conférence administrative régionale. Une ambiguïté qui tient au fait que les deux systèmes en relation, tendent à se considérer comme étrangers l'un par rapport à l'autre, en raison des logiques différentes qui les organisent et les animent. Ainsi, le délégué, à la limite des deux systèmes de relations, peut agir comme intermédiaire ou interface entre le système socio-politique régional et le système politico-administratif.

Le délégué est perçu comme incontournable, comme pivot de la médiation entre les deux systèmes de relations. Ce qui n'empêche pas les députés d'avoir une certaine appréhension pour l'avenir. La capacité d'intervention du délégué est fondée sur l'appui du CRD, dans la

mesure où les participants au CRD ont une forte cohésion. Les députés remettent en question la capacité des notables régionaux de dépasser des intérêts locaux.

> ... une fois qu'on va arriver avec des projets, ça m'inquiète un peu, parce que je pense que l'esprit de clocher va commencer à jouer au niveau du CRD.
> ... ça été facile d'établir les axes régionaux, mais au moment où chacune des sous-régions va présenter des projets, c'est là que j'ai peur.

L'incertitude de la cohésion des notables régionaux face à la gestion régionalisée du développement régional, conduit les députés à se questionner sur le leadership régional.

3.4.3- Les députés et le leadership régional

Les députés sont préoccupé par la question du leadership régional au niveau du CRD. Ils abordent cette question comme si le leadership régional devait être nécessairement assumé par un membre de la députation régionale.

> ... je n'ai pas confiance dans la structure qui est là, parce qu'il n'y a personne qui, politiquement, prend le *lead*. Les députés de ma région ne sont pas là. Le ministre et ses députés ne s'entendent pas.

La question du leadership régional est posée par les députés, dans la mesure où ceux-ci voient leur rôle d'intermédiaire, entre la région et le central, remis en question dans le cadre de la réforme de la politique en matière de développement régional. Ceci les amène à redéfinir le rôle de médiation, entre la région et le centre, qui leur était traditionnellement imparti.

> ... on dit que dans la réforme, c'est le milieu qui va décider. Avant, il y avait beaucoup d'influence politique, c'était à la pièce. Maintenant, on a établi nos axes de développement et il va falloir que les projets présentés soient cohérents avec les axes.

Dans un contexte de flou et d'ambiguïté, les questions de leadership sur la scène régionale et d'arbitrage au sein du CRD deviennent des incertitudes fortes pour la députation régionale. En fait, les conditions mises en place par la politique en matière de développement régional, visent précisément à favoriser l'émergence d'un leadership à base régionale. On peut comprendre l'embarras de la députation, en voie de régionalisation elle aussi. Comment accepter un leadership régional qui leur échappe en partie? La redéfinition du rôle de député va se faire en s'ajustant avec le palier régional. Les députés ont à acquérir une base de

représentativité plus large que la base partisane de la circonscription. Pour renforcer leur rôle régional, ils doivent faire preuve eux aussi d'une vision régionale.

> ... la différence entre la politique antérieure, et celle qu'on est en train d'établir, c'est que les députés, bon avant on travaillait pour chacun de nos comtés, on avait des projets régionaux parce qu'on avait un caucus régional, et on essayait d'aller chercher des projets structurants à dimension régionale. Sauf que, comme les MRC ont un peu l'esprit de clocher, on avait aussi cet esprit d'aller chercher le plus possible pour notre comté.

Les avantages que les députés ont à retirer de leur participation au CRD, consistent à voir élargir leur base de représentativité régionale et de voir confirmer leur rôle de grands intermédiaires, de notables régionaux. Conscients qu'ils sont des pertes plus que des avantages pour leur rôle de député dans le cadre de la réforme, les députés ont à préserver leur position d'intermédiaires, quitte à partager cette fonction. Ils adoptent alors une stratégie de participation modulée selon la dynamique adoptée par les élus municipaux, maires et préfets. La participation des députés tend à être proportionnelle à celle des élus municipaux. C'est une stratégie visant la préservation de leur rôle traditionnel, qui est adoptée par les députés.

****

Les élus ont déjà souligné la difficulté d'être présents et d'assurer le suivi de la démarche du CRD, ceci tant chez les élus municipaux que provinciaux. Cette situation est possible dans la mesure où se développe une complicité forte entre les notables régionaux du CRD et le savoir-faire de la bureaucratie du CRD. Cette dimension devient importante dans un contexte d'émergence attendue d'un leadership régional, dans un cadre de concertation et de régionalisation. On peut alors ressentir un sentiment d'anomie et une impression de confusion, qui sont en quelque sorte le prix à payer pour le déblocage de la régionalisation.

3.5- La structuration du palier régional

Dans la mise en oeuvre d'un palier régional, le duo constitué du président du CRD et de son directeur général est essentiel. La faible disponibilité des élus, et la nécessité d'assurer une présence et un suivi de l'action du CRD, implique la complicité du président et directeur

général du CRD. Cela implique un nécessaire ajustement pour la réalisation de l'exercice de planification stratégique, ou minimalement, de l'administration et de la gestion des dossiers de développement transférés du Gouvernement vers le CRD. Des élus ont souligné leur crainte face à la montée d'une bureaucratie régionale. La présidence est soumise au jeu des relations entre les participants du milieu régional au sein du CRD. Elle se trouve ainsi ouverte à une dynamique de transaction entre les acteurs. La direction générale n'échappe pas à cette dynamique politique, puisqu'elle s'appuie sur la présidence. Les fonctions de président et de directeur général apparaissent ainsi, comme le résultat d'un équilibre transactionnelle, avec deux possibilités de solution.

Dans un cas, compte tenu de l'ambiguïté et des incertitudes de la scène régionale, les deux fonctions s'appuieront sur un mode de relations minimalement acceptables, dans un contexte d'attente. C'est-à-dire que les notables qui composent la classe politique régionale adoptent une stratégie d'attente qui consiste en une implication minimale. Cette situation prévaut lorsqu'un acteur politique monopolise préalablement l'espace des relations avec les administratifs régionaux et centraux. C'est le cas notamment lorsque le ministre régional est très puissant dans sa région, ou encore lorsque le milieu régional offre une faible probabilité d'alliance entre les notables.

Ces changements nous amènent au deuxième cas de solution. Il s'agit de la situation où l'implication forte de la classe politique régionale, en formation, nécessite un président et un directeur général qui disposent tant de l'appui du CRD que de l'expertise nécessaire à l'action du CRD, puisqu'il s'agit alors de faire bien et rapidement. Même dans ce cas, l'appui politique demeure fonction de la cohésion entre les acteurs élus du CRD. C'est dans tous les cas une question d'équilibre dynamique des rapports politiques au sein du CRD. La présidence du CRD est positionnée au coeur du jeu politique, alors que la direction générale est à la jonction du politique et de l'administratif du CRD. La direction générale doit prendre en compte l'aspect administratif et politique, particulièrement dans la mise en place du CRD. Dès que la régionalisation et surtout les budgets régionalisés, seront davantage précisés, la dynamique politique au CRD, devrait produire des changements parmi les personnages occupant les fonctions de président et de directeur général.

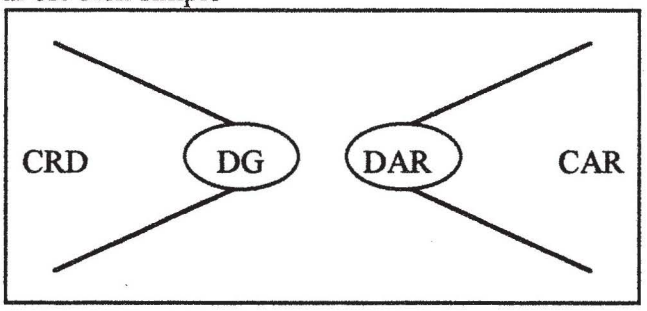
3.6- Les directeurs généraux (DG) de CRD

La situation des directeurs généraux de CRD varie selon le niveau de participation des élus au CRD. Dans le cas d'une présence effective des élus, le directeur général doit ajuster sa démarche d'administratif régional à celle de la classe politique régionale. Il devient en quelque sorte complice de l'exercice de régionalisation sous la direction des notables régionaux. Le directeur général doit alors s'ajuster à la dynamique politique de la régionalisation. Le second cas concerne une situation où le degré d'implication des élus, fait en sorte qu'ils demeurent en attente devant les promesses de la régionalisation. Le directeur général doit s'accommoder de cette situation. L'accommodement du directeur général ne peut alors s'appuyer sur la classe politique régionale, et le directeur qui doit assumer l'action du CRD va agir en administratif. Ces actions viseront à consolider un appareil bureaucratique de manière à se couvrir par rapport à la classe politique. Dans les deux cas le directeur général doit s'ajuster au niveau d'implication et de participation de la classe politique au CRD.

3.6.1- Cas de participation politique faible

Dans la situation où la classe politique régionale demeure sceptique et en attente face à la régionalisation, le directeur général doit assumer le positionnement du CRD par rapport au délégué régional. La perception qui domine alors est avant tout administrative.

... l'image que j'en ai est bien simple[66]



.. ma fonction, c'est de coordonner une table d'intervenants du milieu,... je pense que j'ai un vis-à-vis qui fait exactement la même chose, sauf que lui, c'est par rapport à des ministères.

[66] Reproduction du dessein utilisé par le DG lors de l'entrevue.

C'est l'ajustement du rôle de DG avec celui de délégué dont il est question. L'ajustement positionne avant tout le directeur dans une réciprocité de rôle avec le délégué. Il s'agit de canaliser les relations administratives entre ces deux acteurs.

Le canal DG-DAR est alors l'axe de communication porteur des échanges entre le CRD et la Conférence administrative régionale. Il est intéressant de voir que la fonction de DG est alors perçue comme une fonction d'interface avec un acteur externe au CRD. Le directeur général va consolider sa position en se situant dans le canal privilégié de la régionalisation. Cette consolidation demande à être reconnue par l'acteur externe qu'est le délégué. Les relations entre ces deux acteurs sont alors conditionnées par la perception du DG.

> ..c'est essentiel que les deux soient proches (DG et DAR), parce que l'objectif est de faire en sorte que l'écart soit le plus ténu possible, l'écart entre le directeur général et le délégué. S'il n'est pas capable de faire sa job, c'est clair que nous autres on est pas capables de faire la nôtre, et inversement.

Le DG se positionne comme relais du CRD avec le DAR comme vis-à-vis qui doit, selon le DG, établir de façon similaire sa position envers la CAR. Chacun coordonnant de son côté dans son propre système d'action, mais chacun étant en quelque sorte le point de contact de l'autre système.

On retrouve ici une relation entre deux systèmes (socio-politique et politico-administratif) qui se considèrent comme mutuellement étrangers en raison de leur logique de fonctionnement propre. Le DG agit dans le système régional avec le DAR comme point de contact avec le système administratif.

> ... ce qu'on a à faire nous comme milieu, c'est à travers un processus déterminé où on veut aller collectivement. Quand ça c'est fait, on soumet ça à la partie gouvernementale, la partie politique, on négocie avec la partie gouvernementale et on s'entend sur une chose qui devient une entente-cadre. Quand l'entente-cadre est adoptée, on donne ça au délégué aux Affaires régionales.

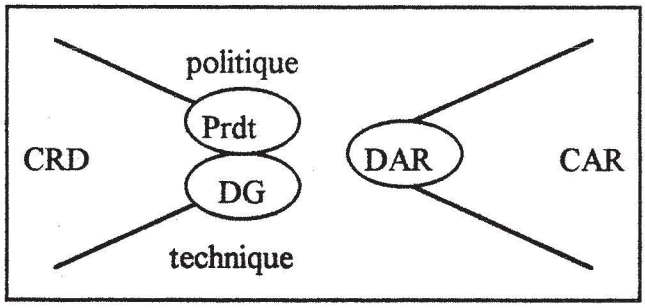
Cette perception est essentiellement administrative dans la mesure où elle maintient les deux systèmes, régional et administratif, dans une relation d'exclusion. Le champ politique régional est ainsi écarté du jeu des échanges avec le système administratif. Il est médiatisé et objectivé par l'intermédiaire du DG, lequel anticipe un rôle et une situation semblables pour le DAR et le système administratif. Mais cette perception pose des limites importantes en raison de l'ambiguïté du rôle de délégué à la jonction des deux systèmes.

Le DAR, contrairement au DG, ne peut pas être qu'administratif, il est un marginal pour les deux systèmes qui transigent à travers lui.

> ... il (DAR) est capable d'amener des messages qui ont une saveur politique, entendons-nous quand je dis politique. Il y a des enjeux par rapport à des budgets gouvernementaux, essentiellement des enjeux budgétaires et cet individu, le délégué, est capable de dire: écoutez vous autres, si vous ne vous entendez pas, cet argent-là on le garde dans nos poches. C'est ce que disait le ministre finalement quand il a présenté sa réforme. Comme représentant du ministre et en plus comme sous-ministre, ce n'est pas un administratif, c'est un politique; il est capable de reproduire ce message-là.

Pour le DG qui cherche à consolider sa position dans une perspective essentiellement administrative, la dimension politique est une contrainte forte, une incertitude. La dimension politique conduit le DG à séparer les dimensions de l'action régionale. L'orthodoxie administrative est réfractaire au mélange des genres. Le DG sépare des systèmes qui pour lui sont dans des univers différents. Il y parvient en modifiant sa représentation.

> ...Le vis-à-vis DG-DAR, c'est vrai en partie, mais je dirais aussi que c'est faux en partie. Le délégué à cause de son statut, de son positionnement, a deux vis-à-vis; un vis-à-vis technique qui est le directeur général, et un vis-à-vis politique qui est le président du CRD. Puis ça, c'est fondamental parce que la dimension politique, il va avoir à jouer avec. S'il ne se passe rien au niveau de la CAR ce n'est pas le DG qui va dire: écoute, tu fais bouger ta CAR. C'est-à-dire que le Dg peut toujours le dire mais s'il ne se passe rien, là ça va être le politique qui va faire passer ça. Dans le fond, c'est ça, tu dédoubles les cases ici[67]:



Le directeur général maintient sa position d'administratif orthodoxe. Il reconnaît au délégué régional une double nature que lui comme DG n'a pas. Il reconnaît au DAR un pouvoir d'autorité sur les administratifs de la CAR.

> ... on l'accroche au Conseil exécutif et on lui donne le statut de sous-ministre adjoint. Il est donc au-dessus de tout le monde qui est là (la CAR).

---

[67] Reproduction du dessein utilisé par le DG lors de l'entrevue.

Mais en raison de l'ambiguïté du rôle de délégué régional, le DG lui reconnaît également un autre pouvoir. C'est celui de la maîtrise des relations avec l'environnement, dans la relation entre le système administratif et le système régional. Ce pouvoir rejoint les dimensions régionales et administratives du délégué.

> ... le rôle du délégué aux Affaires régionales est important parce que c'est à lui de voir à l'arrimage des budgets gouvernementaux avec les orientations du milieu. Donc lui, il va avoir à gérer le changement de culture des fonctionnaires, parce qu'on prend pour acquis que dans 5 ans, 6-7 ans, les gens des ministères vont venir s'asseoir là et vont dire c'est quoi vos orientations. Merveilleux, on se met derrière vous autres. Par rapport à ça , on ne vous donne pas les sous, mais on prend nos sous puis on répond à vos orientations, à vos attentes.

Dans la situation d'incertitude propre à l'émergence d'un palier régional, dans le cadre de la politique de régionalisation, un directeur général peut adopter une stratégie de base qui consiste à jouer la carte administrative à fond, en se tenant à l'écart du jeu des transactions que se livrent les politiques. Afin de se tenir à l'écart du politique, le directeur général du CRD utilise ses énergies à développer ses propres mécanismes administratifs selon un mode bureaucratique. Le directeur général va tendre à accroître son propre champ réglementaire de manière à consolider sa position. Un tel déploiement de procédures et de réglementations, au sein de l'appareil administratif du CRD, se réalise en marge de l'appareil administratif gouvernemental. Ainsi, au lieu de chercher à investir l'appareil administratif gouvernemental en région, en prenant appui sur le politique, la stratégie du directeur général le conduit à doubler la procédure par le développement d'une bureaucratie au CRD.

Si une telle stratégie est sécurisante à court terme, dans le contexte d'une forte incertitude des rapports politiques régionaux, à plus long terme, son succès est incertain. Le jeu politique au sein du CRD contribue à produire un équilibre fondé sur un consensus minimal, lequel demande un support administratif fort en terme d'adhésion, sinon de complicité, puisque nous sommes alors dans le champ des transactions politiques.

3.6.2- Cas de participation politique forte

Le deuxième cas fait directement référence à un contexte où l'implication forte de la classe politique régionale, nécessite un président et un directeur général qui disposent tant de l'appui politique du CRD que de l'expertise nécessaire à l'action du CRD, puisqu'il s'agit alors de faire bien et rapidement. Dans ce cas, l'ambiguïté relative de la réforme est réduite

par la forte implication de la classe politique, d'où par voie de conséquence, la complicité du directeur général avec le président du CRD. La stratégie du directeur général consiste alors à réaliser et à soutenir les actions propres à optimiser les impacts anticipés par la réforme, en soutenant l'ensemble de la dynamique de la régionalisation. De plus, la participation des politiques vient en quelque sorte contraindre le directeur général à adopter cette stratégie à forte implication politico-administrative. Le partenariat prend alors tout son sens. L'utilisation systématique du "nous" est révélatrice de l'adhésion du DG à la régionalisation.

> ... on était prêt nous autres. La politique est arrivée, elle nous a rejoint un peu, puis là finalement on a commencé à cheminer ensemble.

Le directeur général du CRD adhère à la notion d'État accompagnateur. Il en souligne les innovations en matière de relation entre le système administratif et le milieu régional:

> ... on responsabilise la région à un point tel qu'on va sabrer dans le SAR si les régions ne livrent pas la marchandise. Ça c'est valorisant pour les régions, parce qu'on réalise que le gars qui est là à Québec, il est vraiment partenaire, vraiment accompagnateur. Alors qu'avant, à tout bout de champ, on entendait des gars de l'OPDQ: hum!, c'est peut être la dernière année que vous avez vos budgets vous autres, oh! le CRD ça va disparaître ça là, pas sûr qu'on va signer. Toujours cette espèce de menace un peu mesquine. Alors qu'à date ce n'est pas ça, on nous dit: les gars faites une bonne job sinon nous autres on ne sera plus là.

L'empressement du directeur général s'est manifesté très tôt, dès la préparation de la mise en oeuvre de la planification stratégique régionale.

> ... j'avais travaillé avec Pettigrew, j'avais été consulté dans tout son cheminement à partir d'avril-mai l'an passé, à partir du moment où ses services ont été retenus.

Le DG est allé au devant de la réforme en adoptant une attitude proactive. Ce comportement lui a permis d'associer rapidement sa démarche à celle du DAR. Il s'agissait, pour eux, d'être au fait de ce que la réforme de la politique en matière de développement régional allait induire sur la scène régionale, de manière à être le plus rapidement possible positionnés au niveau des attentes du milieu régional. Dès lors, ils ont enclenché en commun une véritable opération de transmission et de partage de l'information auprès des notables régionaux.

> ... moi, je me suis arrangé avec Samson Bélair, on a été la première région à recevoir Pettigrew... (le délégué) et moi. On avait déjà, je dirais mâchouillé le processus de Pettigrew, ... et là on a commencé. Depuis ce temps-là, on est en conférences, en causeries, dans la région.... Les gens en (région) ont réalisé, suite à ces présentations

> qu'on a faites à des groupes de décideurs, puis ça s'est répandu rapidement, que le SAR et le CRD, ça travaillait ensemble.

La coopération en interdépendance du DG et du DAR, a permis à ces derniers d'atteindre un haut niveau efficacité lors de la mise en marche du CRD. L'association du délégué et du directeur général a fait en sorte qu'un seul discours sur la réforme a été tenu. Cela a contribué à réduire l'incertitude sur les suites à donner à la régionalisation. La cohésion du DG et du DAR, a marqué la mise en oeuvre de la concertation régionale, particulièrement comme condition nécessaire pour l'accès aux ressources régionalisées.

> ... on a mis le pot au milieu de la table, puis on a mis les maires, les députés et les préfets. On en a mis quinze autres, puis on a dit aïe, approchez pas un doigt trop proche, vous allez vous faire couper un doigt, ça prend une planification stratégique avant d'aller chercher ça.

Le directeur général qui s'engage dans le sens de la réforme, en s'appuyant sur les notables du CRD, anticipe les conséquences administratives de la réforme. Il perçoit la déconcentration en lien avec la concertation régionale.

> ... il y a quelque chose de plus important qui s'en vient, Jocelyn Jacques l'a déjà souligné mais il a glissé rapidement. Pour moi, c'est la chose la plus importante. Je ne sais pas quand on va y arriver, ça devient très administratif.... Moi je pense qu'il n'y a personne qui va faire des efforts, si les efforts ne restent pas dans la région. Le budget régional, c'est la prochaine étape, qu'il soit réel ou seulement illustré, il faut qu'on arrive à ça pour qu'on soit capable de récompenser ceux qui peuvent gérer comme du monde, les régions qui sont capables de faire des efforts puis de s'entendre.

L'anticipation des phases à venir de la réforme, amène le DG à se questionner sur l'opérationnalisation de la gestion concertée en région. La gestion concertée à base régionale, impliquant l'interdépendance du système administratif et du système régional, demande à être précisée.

> ... le budget régionalisé aussitôt qu'on a terminé la planification stratégique, qu'on a signé l'entente avec le Gouvernement, on va travailler après ça avec des ententes spécifiques. Je peux dire que j'ai des idées là-dessus. Puis, dans la prochaine année, avec le personnel d'ici et d'ailleurs, moi je veux qu'on fasse une réflexion là-dessus. On ira s'asseoir avec des gens de l'ÉNAP s'il le faut, mais je pense qu'il faut trouver une façon de responsabiliser les régions. Pas juste avec le 3 M$, nous autres on reçoit 1 356 M$ en (région), mais on est capable de faire des économies là-dedans.

Bien que la politique en matière de développement régional souligne la complémentarité des régions, selon ce DG, c'est davantage la compétition inter-régionale qui devrait se manifester à travers l'implantation de la réforme. La constitution d'un palier régional conduit à accentuer l'identification des ressources et du territoire de la région. Le renforcement ou l'accentuation de l'identité régionale va produire une situation de compétition pour l'appropriation des ressources régionalisées.

> ... on est capable de dégager dans cinq ans, disons 100 M$ d'économies au Gouvernement. Pourquoi est-ce qui pourrait pas être ré-injecter ici dans le développement économique? Pourquoi va-t-il falloir qu'il aille ... pour les morues du Bas du fleuve, ou pour le trou de beigne de Montréal?

La politique de régionalisation est très peu normalisée, elle représente un champ d'interventions ouvert à l'innovation et à l'émergence d'un leadership régional. Le réaménagement du palier régional autorise le développement de nouveaux modèles de relations entre le système administratif et le social régional. La constitution d'une véritable arène politique au plan régional, reliée par le délégué avec le système administratif régional et central, encourage la formation d'alliances régionales et rend possible un leadership régional.

> ...les choses n'étant pas très définies, il y a donc de la place pour de l'initiative, puis des fois un leadership différent peut s'opérer. Il y a surtout une marge de manoeuvre qu'on a, à cause d'une non-définition précise. Je pense que ça permet à des gens de se faire valoir à leur juste valeur. Ça pourrait permettre à une classe politique de leaders un peu insoupçonnée de prendre la place.

On constate que ce directeur général joue la réforme gagnante. La participation forte des élus le contraint en quelque sorte à aller au-devant des attentes produites par la politique de régionalisation. Cette stratégie n'est pas sans risques, du fait qu'elle pourrait bien se retrouver à devancer parfois la position de la classe politique du CRD. À titre de support administratif du CRD, le directeur général n'a pas à occuper l'avant-scène de la dynamique. Si c'était le cas, la classe politique serait tentée de procéder à certains réajustements administratifs. Le directeur général est cependant bien conscient de la forte présence des politiques.

> ... les élus sont tous là maintenant. Ils voient poindre à l'horizon une espèce de force politique régionale, une espèce de noyau dur autour. Quand tu es politicien, il faut que tu sois là.... La présence des élus a un impact majeur. Les sièges ont été conquis de longue lutte. On n'a pas demandé à personne de siéger, c'est plutôt tout ce monde-là

> qui voulait être là. On a laissé la lutte se faire, puis c'était voulu. Picotte, c'est ce qu'il voulait. Il n'a pas voulu intervenir nulle part. C'est correct comme ça.

La classe politique régionale réalise des alliances, avec comme objectif d'exercer le leadership régional qui est en jeu à travers l'équilibration des représentativités au sein du CRD. L'alliance des élus municipaux représente pour ce DG l'émergence d'un nouveau leadership régional. Ce phénomène vient accentuer la participation des notables à l'exercice de concertation régionale.

> ... l'équilibre du milieu municipal se fait très bien, maintenant que les préfets sont là et que les maires des villes centres sont là. On voit comment des partenaires comme les maires des villes centres sont en train de s'organiser et de devenir les leaders du milieu municipal. Alors qu'anciennement, c'était toujours les préfets qui prenaient la parole au nom de et pour. Ça c'est nouveau.

Par leur participation, les élus municipaux conservent l'autonomie du réseau infra-régional, et ont accès aux réseaux de niveau régional et central. Les députés, par contre, qui disposaient de l'accès au réseau régional et à celui du central, sont alors en situation d'avoir à partager les voies d'accès avec le CRD.

> ... la participation des députés, là j'ai des commentaires un peu plus réservés. Il y a des problèmes inhérents à la participation des députés. Ce n'est pas que les gens se sentent mal à l'aise parce que le député est là, s'il y en a *...bof.* Ça vient cautionner des décisions qu'ils soient là. Ça vient aussi montrer qu'il y a seulement une table.

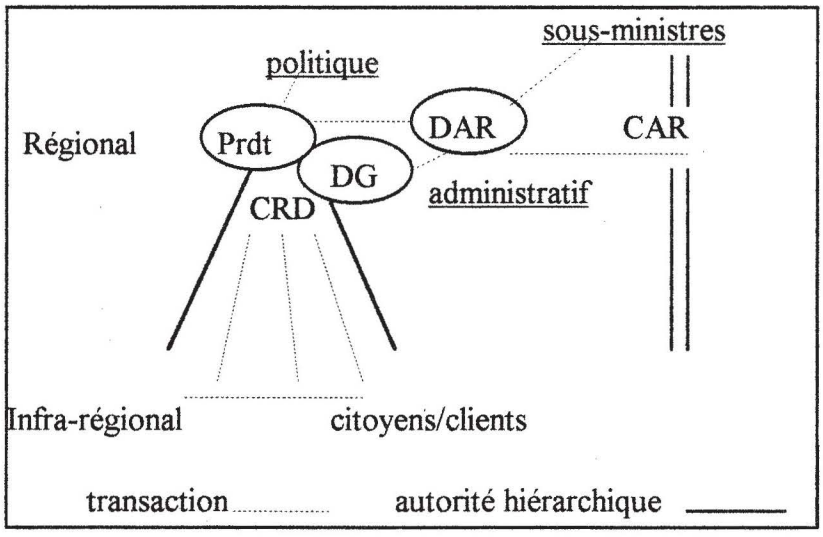
On voit la dynamique de l'équilibration, de la redéfinition des rôles, en terme de transactions politiques. Le directeur général qui joue la réforme gagnante se doit d'être prudent de manière à s'ajuster à la dynamique des rapports politiques. Sa stratégie est une contribution à la dynamique; il est partie prenante à un jeu de transactions. Ceci le conduit à prendre appui sur le délégué régional, à faire de ce dernier un allié. Le délégué est alors perçu par le directeur général comme étant lui aussi dans une situation d'équilibre entre le politique et l'administratif. Le directeur général perçoit le délégué comme son vis-à-vis, son allié par nécessité d'action.C'est la dimension de la complicité entre le DG et le DAR, qui est essentielle à l'harmonisation des relations entre les acteurs des deux systèmes en présence.

> ... moi, je vois ça comme de la complicité. La seule affaire, c'est que, comme on dit, moi et (le délégué), je m'occupe du milieu puis lui, il s'occupe des fonctionnaires. Mais il faut qu'on s'arrime ensemble, on est d'ailleurs en train de trouver des façons d'établir la même complicité au niveau de la CAR, c'est pas fréquent.

Cette complicité dépasse le niveau régional. L'engagement de ce directeur général l'a amené à s'engager dans la démarche de la réforme dès sa préparation, mais aussi à établir des liens avec le Secrétariat aux Affaires régionales et son Secrétaire général associé.

> ... je voyais venir ça et je me suis impliqué pour comprendre la politique, la critiquer. Je suis souvent allé au SAR à Québec. Jocelyn Jacques nous avait invités à plusieurs reprises... Je le savais qu'on serait la première région, je voulais qu'on soit la première région et on est effectivement la première région.... Moi je regardais Pettigrew dans toute sa démarche puis je disais: non, lui il a les deux pieds en haut des cumulus et plus haut que ça... Dans le sens que ce n'est pas vrai que la planification stratégique va mettre le focus uniquement autour des entreprises manufacturières et qu'on va aller *pigrasser* à l'intérieur des informations confidentielles des entreprises... J'avais dit à Jocelyn Jacques: oublie ça, Jocelyn, jamais tu auras ça dans cent ans. Comprends-tu là, jamais dans cent ans tu auras ça, correct là, puis si tu ne me crois pas, va voir Ghislain Dufour, va voir n'importe quel patronat, n'importe qu'elle Chambre de commerce. Puis finalement, c'est pas de même que ça c'est passé ici.

Ce directeur général a une stratégie toute orientée vers la réussite de la réforme. Il est un allié du délégué; leur position respective dépend alors de la réussite de l'exercice. Tous les deux sont en relation de complicité par stratégie, par nécessité d'action. La position du délégué est possible dans la mesure où il dispose de l'appui des notables régionaux. Ici encore, la cohésion politico-administrative est essentielle, et non médiatisée. La complicité du président du CRD, de son directeur général et du délégué, s'illustre de la façon suivante:



Cette situation autorise la résolution en région des questions régionales, avec au besoin un relais par le centre politique et administratif. La deuxième situation apparaît comme davantage conforme à la politique de régionalisation; elle permet une responsabilisation et une gestion conjointe des questions de développement régional. Rappelons qu'elle est possible en raison de l'implication forte des notables.

3.7- Les stratégies régionales

La politique gouvernementale en matière de développement régional vient modifier les stratégies des acteurs en région. La responsabilisation du milieu régional et l'ouverture à la gestion conjointe induite par la démarche de concertation, est accentuée par la transformation du rôle de l'État en "accompagnateur" des régions. Dans un tel contexte, les notables régionaux ont à opérer un changement d'attitude. Les notables ont à se démarquer de l'attitude traditionnelle de demandeur face à l'État-providence, pour assumer la responsabilisation d'une gestion régionale plus autonome.

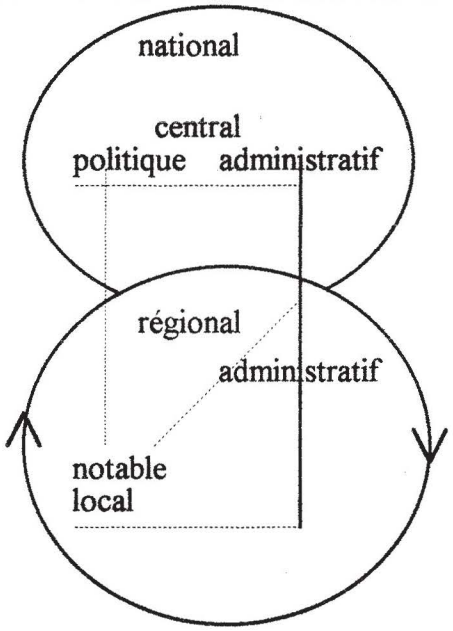
Malgré les discours et les demandes maintes fois répétées par les notables des régions, le milieu régional demeure marqué par l'attitude traditionnelle de demande et d'attente face à l'État. C'est précisément-là un préalable à la réalisation d'une véritable régionalisation. La question du management conjoint (notables régionaux et administratifs en régions) implique un changement dans les attitudes et les compétences des notables.

Face à une telle situation, les notables régionaux développent des stratégies d'action qui vont selon les cas, faire en sorte que la régionalisation sera gagnante ou perdante. Dans les cas où les notables donnent la réforme gagnante, la stratégie est de type offensif ou proactif. Il s'agit d'anticiper les fruits de la réforme de manière à ce que les partenaires administratifs et politiques soient en quelque sorte mis devant la nécessité de réaliser et de maintenir les alliances régionales. Cela tout en préservant les acquis, c'est-à-dire les réseaux infra-régionaux et sectoriels des notables.

Dans les cas où les notables donnent la réforme perdante, et rejettent le changement d'attitude, la stratégie est de type attentiste. Une situation de jeu à somme nulle, où il s'agit de préserver les modes d'actions et de revendications plus traditionnels. Voir même de les renforcer en refusant le changement d'attitude. Le mode de régulation traditionnel, fondé sur des rapports de demandeurs à pourvoyeur, rend difficile et contraignant le passage à un

mode de relation fondé sur la responsabilisation et la gestion conjointes. La non-réalisation des effets attendus de l'exercice de la concertation régionale, serait la victoire d'un système d'alliance sur un autre système.

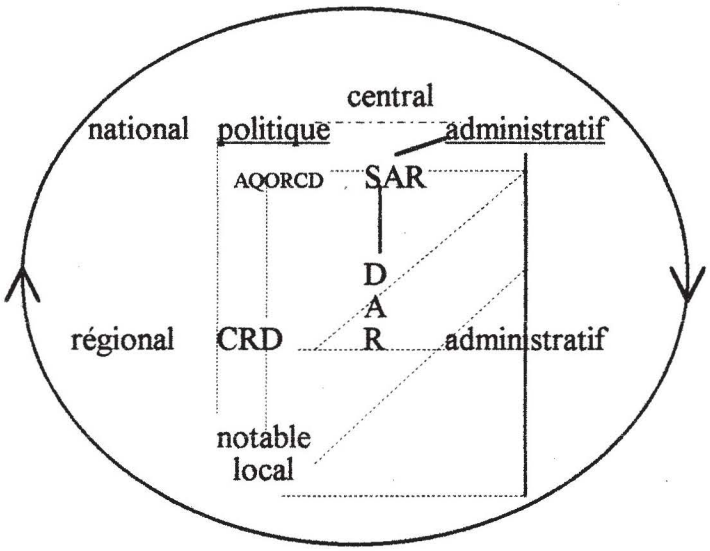
Le système administratif en région, doit composer avec des notables régionaux. Ces derniers sont ceux qui ont, dans le cadre de la réforme de la politique en matière de développement régional, à partager les réseaux d'accès privilégiés au central politique et administratif. Afin de préserver les avantages de la situation antérieure, les notables qui maintiennent l'attitude et les comportements traditionnels de demandeur, en matière de rapports région et centre, sont les alliés potentiels des administrations sectorielles peu motivés à transformer les relations existantes. Ce système d'alliance est dominé par les administratifs dans la mesure où ces derniers peuvent maintenir et favoriser le réseau personnalisé à l'intérieur de la région, tout en minimisant leur participation sur la scène régionale, CRD et CAR. Il y a des acteurs administratifs et des acteurs du milieu régional qui ont intérêt à préserver un mode de relation qui les positionnent comme notables ou intermédiaires.



Le système d'alliance davantage fondé sur les notables, se situe dans la perspective de la réforme. Il est soutenu, notamment, par l'obligation d'établir un consensus régional préalable à l'accès aux ressources régionalisées. De plus, pour les notables régionaux, l'occasion leur est faite de préserver leur réseau personnalisé et sectoriel tout en l'enrichissant. L'enrichissement de ce réseau d'alliance implique la diversification des liens et des niveaux qui le composent.

La réforme vient institutionnaliser la scène régionale avec une voie privilégiée au niveau central, un interlocuteur unique en matière multisectorielle, le délégué régional sous-ministre adjoint. C'est non seulement la question de l'accès au niveau central des administrations sectorielles, c'est aussi l'exercice de la concertation régionale en liens multisectoriels.

L'interface, le lien ou le pivot, que représente le délégué régional est renforcé, du moins dans la perception qu'en ont les notables régionaux, par sont statut de sous-ministre adjoint. La symbolique du statut de délégué permet de reconnaître, voire de consacrer le statut des notables régionaux. La force de l'alliance des notables régionaux nécessite pour se maintenir, une accentuation de la déconcentration administrative. Cela, afin que les espoirs et les attentes suscités par la régionalisation trouvent une réponse satisfaisante au niveau de la capacité réelle de réaliser une gestion concertée des ressources régionalisées.



L'échec de l'exercice de la concertation régionale et de la déconcentration administrative, serait la victoire d'un système d'alliance sur un autre système. L'enjeu est alors de savoir qui peut parler au nom de la région? Et qui gère le social-régional? La réponse sera fonction de la spécificité même du milieu régional, de sa capacité à constituer une véritable classe politique régionale.

La diversité des milieux régionaux va tendre à produire des modèles à géométrie et à vitesse variables, ce qui va tout à la fois rendre compte de la réelle diversité des milieux régionaux et confronter le modèle de gestion bureaucratique fondée sur la norme uniforme et impersonnelle. La gestion au Central d'une telle diversité va représenter un obstacle majeur à l'implantation, ou du moins à la poursuite de la régionalisation.

Toutefois, l'exercice de concertation régionale est porteur de sa propre limite à innover. L'accession des notables régionaux, politiques et sectoriels, au statut de décideur au niveau régional, est fondée sur la participation des notables. C'est précisément cette participation des notables qui recouvre l'idée de participation du milieu. L'arène régionale consacre le statut des notables, par l'accroissement de l'accès aux ressources gouvernementales ainsi que par l'accroissement de l'écart avec les citoyens-clients. Comme le mentionne Jacques T. Godbout:

> ... la participation mène souvent à moins de démocratie, et non à plus de démocratie. Elle entraîne précisément l'effet que les participationnistes dénoncent: une structure de décision dans laquelle le fossé entre ceux qui savent, les compétents et les autres, en l'occurrence les participants, est plus grand que jamais, et où ces derniers ont moins de pouvoir que dans la structure que l'expérience de participation souhaitait précisément remplacer; une diminution du nombre de personnes impliquées dans les décisions. Autrement dit, tout se passe comme si certaines expériences de participation se rapprochaient non pas de l'objectif des participationnistes, mais de la situation décrite et souhaitée par les élitistes.[68]

C'est pourquoi, il importe de comprendre que l'organisation du palier régional, à base de concertation, représente pour l'instant un champ d'expérience en voie de structuration. Le palier régional en formation à partir des réseaux notabilaires, ou élitistes, représente l'accès de la région à un statut politique avec l'accompagnement de l'État par le délégué régional. L'accès aux ressources régionalisées du système administratif est conditionnel à la réalisation de la concertation des notables régionaux. Les acteurs du système administratif sont alors partie prenante à l'exercice de régionalisation.

---

[68] Godbout, 1991, p.22

TROISIÈME PARTIE
LES ACTEURS ADMINISTRATIFS
ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Chapitre 4-
Les administratifs

Afin de préciser l'importance et le rôle de la Conférence administrative régionale, dans le cadre de la politique en matière de développement régional, il faut se référer au rapport du Groupe interministériel sur le développement régional[69] (Rapport Bernier). On y souligne que la révision de la politique de développement régional a une incidence sur la déconcentration des appareils, c'est-à-dire les bureaux régionaux des ministères et des organismes gouvernementaux.

Le rapport précise qu'une approche exclusivement sectorielle visant à intensifier le processus de déconcentration administrative, ne permet pas de déblocage significatif. On suggère essentiellement de cibler la déconcentration au niveau des bureaux régionaux afin d'intensifier le processus de déconcentration. On y souligne également que dans la réactivation des conférences administratives, le rôle de la CAR serait celui d'une entité administrative intersectorielle et horizontale, directement rattachée au réseau décisionnel central. On précise que la force d'une CAR est égale à celle de son maillon le plus faible, qu'elle dépend du degré d'autonomie décisionnelle de chaque participant sectoriel.

Cette caractéristique d'autonomie décisionnelle devient une nécessité dans le cadre de l'exercice de la concertation, en terme de capacité à s'impliquer dans l'action. La concertation étant au coeur de la dynamique de la régionalisation comme mode de partenariat, la réalisation de la déconcentration est alors l'enjeu administratif qui conditionne fortement la pratique de la concertation. Sans l'accentuation, voire dans certains cas l'innovation, de la déconcentration, l'exercice de la concertation risque d'être ramené à une pratique consultative. C'est dire qu'à travers une problématique de développement régional, c'est la ligne d'autorité centralisatrice qui est ciblée par la réforme. Malgré son incertitude:

> La déconcentration n'en demeure pas moins nécessaire, mais dans un cadre fonctionnel et opérationnel.[70]

---

[69] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, cahier 2, pp.21-22
[70] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, cahier 2, p.21

4.1- Les directeurs régionaux (DR)

La dynamique relationnelle complexe qui est en voie de s'implanter représente un retour du politique dans les actions administratives sur le terrain régional. Dans un tel contexte, la position des directeurs régionaux des ministères sectoriels présents en région pourrait se trouver inconfortable.

La perspective de la déconcentration de l'organisation administrative, à laquelle conduit la politique de régionalisation, ne correspond pas à la vision bureaucratique et mécaniste des liens administratifs habituels. La régulation du système administratif repose sur le caractère impersonnel des règles et des procédures en usage. C'est là un des points majeurs de la réforme. C'est précisément de personnaliser l'appareil administratif gouvernemental par son arrimage avec le milieu régional. Or, et c'est là un des paradoxes de la réforme, voulant pour ainsi dire désacraliser l'appareil administratif, nous assistons en quelque sorte au sacre des notables régionaux. Les conséquences d'un tel transfert posent le problème de l'habilitation des directeurs régionaux, à appliquer une modulation régionale des programmes, des normes et des règlements. C'est-à-dire que sans l'accentuation de la déconcentration, le jeu de la concertation est tronqué de la capacité des participants à s'impliquer immédiatement dans l'action. C'est là une incertitude forte pour le développement de la régionalisation.

4.1.1 Les directeurs régionaux et la politique de régionalisation

La position des DR, dans la première phase de l'implantation de la politique en matière de développement régional, les amène à s'appuyer sur leur ligne hiérarchique ministérielle. Face à l'incertitude générée par la politique de régionalisation, on assiste dans un premier temps à un repli sur la règle bureaucratique traditionnelle du système administratif. C'est dire que le jeu relationnel à impact décisionnel va se jouer plus haut dans la ligne hiérarchique des directeurs régionaux, soit au niveau sous-ministériel, puisque ce sont les décisions des supérieurs qui leur permettent de passer, ou non, à l'action. C'est alors un retour vers le centre décisionnel que les DR vont effectuer, avec comme effet de poser la question de leur autorité à s'impliquer dans l'action concertée en région. Ce mouvement renvoie toute la question de la déconcentration au niveau du Central de l'appareil gouvernemental.

> ... moi, je vais me retourner ici à l'interne et vers mon monde à Québec, mes autorités à Québec, comment on se positionne comme ministère là-dessus.
> ... moi, ma responsabilité, c'est d'appliquer les normes de mon ministère.
> ... on va se retourner vers notre ministère.

De l'avis même des directeurs régionaux rencontrés, celui ou celle qui tentera de jouer ou d'accroître sa marge de liberté face à la ligne ministérielle, en s'appuyant sur ses rapports avec le CRD, ferait acte d'insubordination grave.

> ... c'est de la saloperie ça. Si jamais ça se faisait, c'est de l'indiscipline, c'est matière à destitution.

Ces propos des DR viennent illustrer la stratégie de repli sur la ligne ministérielle. Parallèlement à ce repli, les DR soulignent l'existence d'une marge de liberté d'action, d'une marge de manoeuvre, qui rappelle que le cadre réglementaire ne peut tout prévoir. C'est précisément sur cette marge de manoeuvre que se fait le pari de la régionalisation, en regard de l'accentuation de la déconcentration administrative.

> ... les gens qui occupent des postes de gestionnaires régionaux ont des capacités de conciliation, de compromis, et de manoeuvrer dans des situations qui, en apparence, sont divergentes.

La marge de manoeuvre existe, selon les DR, mais la volonté et la capacité de l'utiliser dépendent de chaque directeur, de son intérêt à investir sa marge de liberté dans l'exercice de régionalisation. Ce n'est pas seulement la volonté d'un ministère à s'ouvrir à la déconcentration qui est uniquement en cause, c'est également celle du DR comme acteur de la scène régionale.

> ... le directeur régional n'est pas un deux de pique. Il faut qu'il applique les orientations ministérielles, mais il peut faire valoir aussi des orientations régionales qui peuvent se défendre. Il peut aussi influencer certains projets sectoriels par les orientations ministérielles provinciales, comme il peut influencer les orientations provinciales de son ministère par certains projets sectoriels. Il peut s'y développer une marge de manoeuvre là-dedans. Ça dépend de la souplesse de l'organisation de chaque ministère, mais aussi de la capacité de *dealer* de chaque directeur.
> ... le gestionnaire régional n'est pas roi et maître dans la région. Tout ça doit se faire avec et en relation étroite avec mon central.
> ... il y a une grande ouverture des directeurs régionaux. Dans certains cas, ils peuvent être coincés entre un volet ministériel et un volet de développement régional. Là, ils n'ont pas le choix de se solidariser vers le haut, leur sous-ministre.

On constate ainsi une ambiguïté chez les DR, celle d'être des agents administratifs et des acteurs régionaux. L'incertitude d'être un acteur régional qui compte renforce le rôle d'agent administratif, et sécurise le DR, sans pour autant annuler sa dimension d'acteur régional. De

plus, la vraisemblance de l'échec de la concertation contribue à renforcer la stratégie de repli sur la ligne ministérielle.

Dans la mesure où les DR accordent peu de possibilités de succès à la concertation au palier du CRD, ils n'ont pas intérêt à modifier leurs propres actions. Comme tels, les directeurs régionaux maintiennent leur réseau en région et se solidarisent avec leur central, une stratégie de maintien de la situation connue.

> ... je pense que le CRD va valider des décisions qui sont déjà prises, qu'elles soient dans le contexte de l'entente ou hors de l'entente. Si on a besoin d'avoir une validation on va la prendre, puis si on n'en a pas besoin, on ne la prendra pas.
> ... il y a beaucoup de programmes normés au Gouvernement, puis à partir du moment où un programme est normé, le CRD, que veux-tu qu'il foute là-dedans.

Au mieux, les DR considèrent que le seul avantage que peut conférer la politique du développement régional, c'est de canaliser les jeux d'influences par le CRD. Ce qui tend à les conforter dans leur position de liens hiérarchiques à l'abri d'un jeu qui leur apparaît comme étranger. C'est véritablement une stratégie de sécurisation et d'attente, au sein de l'appareil.

> ... minimalement, la réforme peut faire en sorte que le jeu des pressions se fasse plus au CRD. Ça minimalement, ça serait un plus.

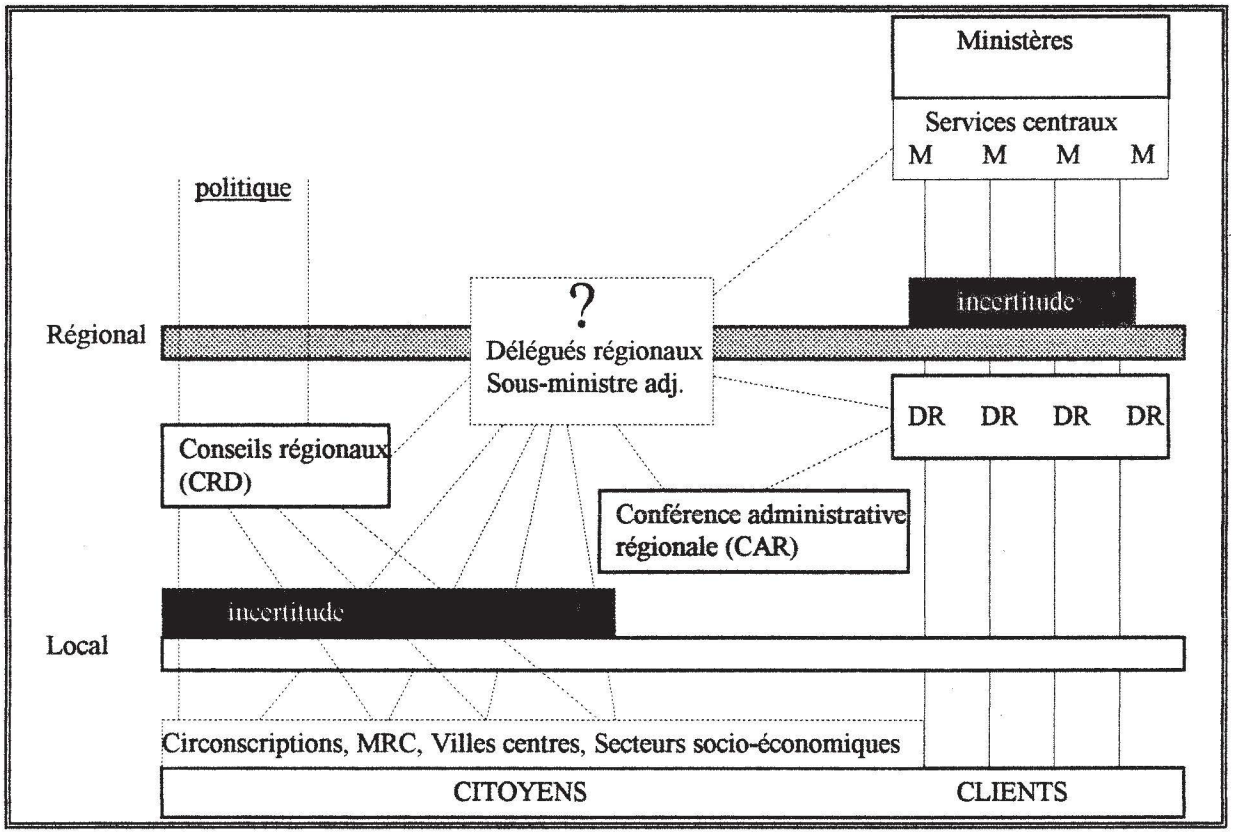
Même cet avantage minimal est incertain, dans la mesure où les DR considèrent le CRD comme un lieu d'affrontement, une arène régionale. L'hypothèse qui est faite consiste à dire que les membres du CRD ne pourront véritablement s'entendre entre eux en raison des divergences d'intérêts.

> ... c'est pas parce que ça passe entre les mains du CRD, du milieu, que ça va changer complètement de bord. La région demeure la même ainsi que sa problématique.
> ... les élus vont toujours se dire que les véritables imputables par rapport à la population, c'est ceux qui sont élus. Puis ceux qui ne sont pas élus sont toujours des représentants de deuxième zone. Est-ce que je peux imaginer que ça marche?
> ... ce n'est pas vrai que du développement régional, ça va se faire avec trente-sept personnes autour d'une table. Je n'y crois pas. C'est là la faille.

C'est non seulement la possibilité du CRD d'influencer les actions gouvernementales en région qui est alors questionnée, mais aussi la possibilité d'un consensus régional qui puisse aller au-delà des intérêts locaux et sectoriels. Pour les DR, la preuve reste à faire de l'efficacité du CRD comme lieu d'une concertation régionale.

****

On constate que dans la relation entre le système administratif fondé sur la ligne d'autorité hiérarchique et le système social avec ses transactions, chacun des systèmes tend à imputer à l'autre l'incapacité de mener à terme la réforme de la politique en matière de développement régional. Cela conduit les acteurs de la régionalisation, à adopter minimalement une attitude qui consiste à jouer le jeu de la régionalisation, puisque cette dernière est désamorcée par son échec appréhendé. Cette situation peut être illustrée de la manière suivante:



4.1.2- Les directeurs régionaux et le délégué régional

Par rapport au délégué régional, la position des directeurs régionaux est marquée par la confusion. S'il est clair que le délégué n'a pas autorité sur eux, ce qui l'est moins, c'est son rôle.

> ... la relation du directeur régional par rapport au délégué régional n'est pas claire. Moi, ça ne me pose pas de difficultés, parce que je ne pense pas qu'il ait une incidence particulière avec mon ministère.

> ... c'est difficile d'imaginer ce que ça va être. Il est là pour être l'interface, c'est-à-dire que le CRD parle au SAR qui lui parle au ministère, et l'inverse. C'est un entremetteur qui, dans le fond, va canaliser l'information.
> ... je le vois comme très nébuleux, c'est un peu comme le lien politique local avec le développement, un fonctionnaire qui fait le lien politique. Je ne suis pas sûr de ce que j'avance. C'est juste un instrument, une personne, qui avec trois ou quatre autres personnes supportent le Secrétariat. Ils analysent un petit peu les dossiers. Ils font quoi exactement?

Le délégué est perçu comme un marginal de l'appareil administratif. On le positionne à la jonction du politique et de l'administratif, au plan régional. En fait, les directeurs régionaux font comme si le délégué n'était là que pour le CRD, puisqu'ils reconnaissent que ça ne change rien pour eux, qu'il y ait ou non un délégué.

On comprend cette réaction dans la mesure où les directeurs régionaux ont intérêt à préserver leur propre réseau, infra-régional ou local, en marge de la régionalisation, de manière à pouvoir maintenir leur rôle de pourvoyeur des ressources. Ils considèrent que le statut de sous-ministre adjoint accordé au délégué régional est un symbole pour le milieu.

> ... le fait que les délégués soient sous-ministres adjoints, c'est peut-être un geste qui vise à passer un message à l'effet que le développement régional, c'est important. Ça lui donne autorité sur personne.
> ... il a un statut de sous-ministre et il est interministériel. Il y a comme une forme d'ambiguïté que moi je tranche en disant: c'est un coordonnateur d'opérations interministérielles par rapport au développement du CRD.

Les directeurs régionaux ont situé le délégué dans deux systèmes de référence, l'administratif et le social régional. C'est précisément ce double positionnement qui fait du délégué un personnage ambigu, un marginal du système administratif. Les incertitudes de la régionalisation amènent les directeurs régionaux à adopter une stratégie de participation limitée.

4.2- Les sous-ministres adjoints aux opérations (SMA)

Situés au sommet hiérarchique, les sous-ministres occupent des positions de compétence technique. Il s'agit de chef administratif des opérations fonctionnelles des ministères sectoriels. Dans sa ligne hiérarchique, le sous-ministre dispose du pouvoir de faire des règles qui lui permettent d'obtenir de ses employés, que sont les directeurs régionaux, les pratiques

et comportements souhaitables. C'est celui qui agit d'autorité, qui décide à l'intérieur d'un système organisationnel. Il dispose de l'autorité hiérarchique, soutenu par une rationalité bureaucratique formalisée qui constitue la logique interne de l'appareil administratif. Les sous-ministres aux opérations sont des contrôleurs de ressources humaines, financières et techniques. C'est pourquoi leurs perceptions de la politique de régionalisation et du délégué régional sont essentielles.

4.2.1- Les sous-ministres adjoints et la politique de régionalisation

Les sous-ministres rencontrés ont qualifié la réforme de la politique en matière de développement régional, de surenchère de structure et de titre. Aucun ne se sent menacé, que ce soit par la réforme de régionalisation ou par les Délégués Régionaux. On considère ces derniers, au mieux comme des animateurs régionaux grassement payés, et la réforme comme une illusion fondamentale. C'est dire le peu de sérieux que l'on reconnaît à la politique de régionalisation. Si on aborde directement la question avec les sous-ministres, une perception commune peut être dégagée. La réforme en matière de développement régional suscite son lot de commentaires:

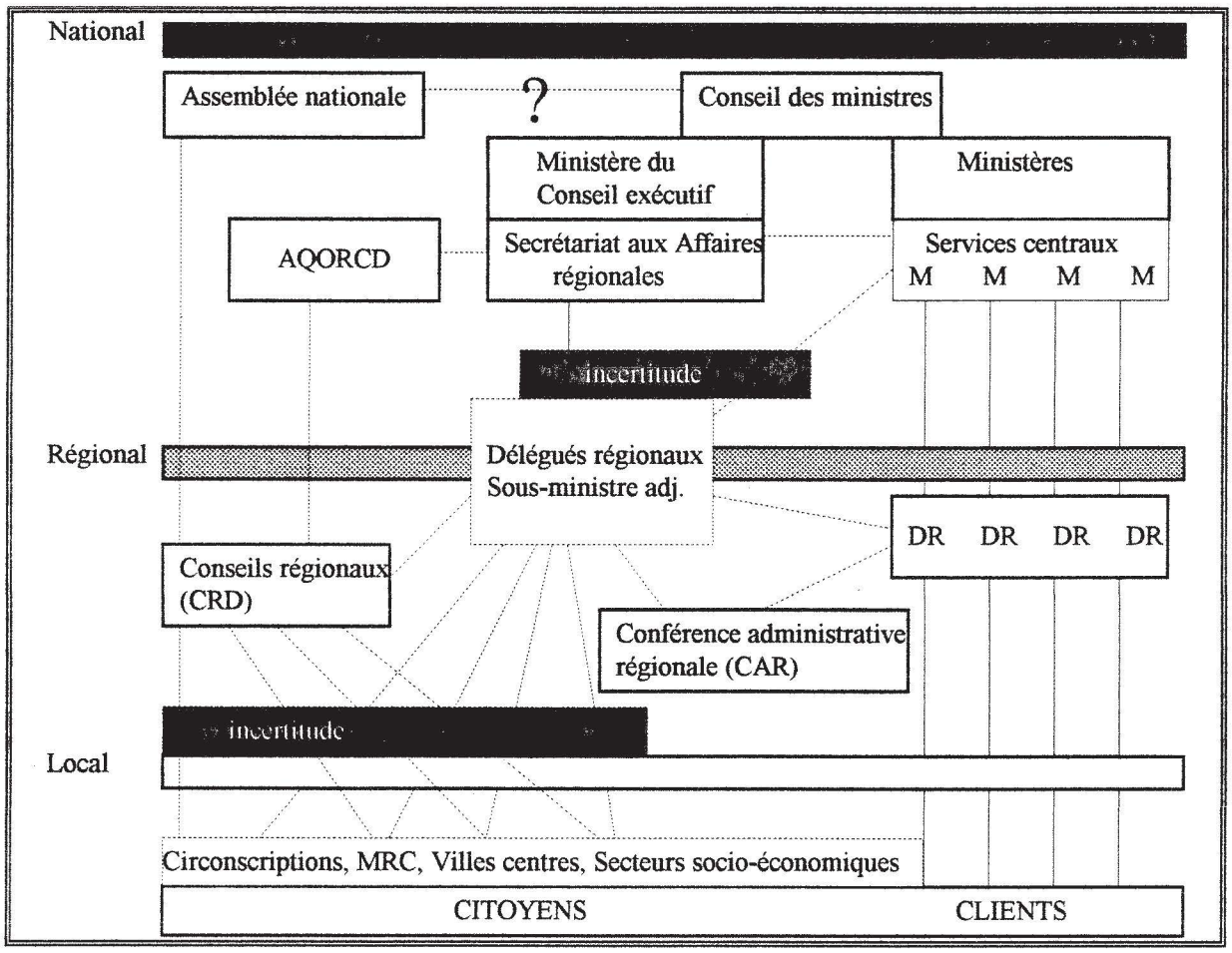
> ... on ne change pas 300 ans d'histoire en claquant des doigts.
> ... je crois à la délégation de pouvoir au bon niveau, mais je ne crois pas que la façon dont on s'y est pris soit la bonne manière. On a fait de fausses délégations; on a fait des délégations théoriques, on n'a pas fait de délégation réelle.
> ... il y a toute la noblesse des gestes à poser sur un territoire, planification, concertation. C'est beau, mais ça va en duplication avec nos obligations hiérarchiques *line*, aux ministères qui sont sectoriels. Présentement, il n'y a aucun mécanisme mis en place pour qu'il y ait coordination réelle, à part les théories, mais dans le quotidien, c'est encore très nébuleux.
> ... la structure des sommets socio-économiques a suscité une attitude de demande, de *quêteux*, et là il n'y a rien de changé par rapport à ça, absolument rien. Il n'y a pas de budget pour le développement régional en soi. Il y a à l'horizon de graves problèmes concrets.
> ... si c'est de l'intention de cette réforme d'aller chercher l'argent des ministères pour se l'approprier, on va tomber dans un conflit de fond (la responsabilité ministérielle). C'est pas le délégué régional qui va répondre à l'Assemblée nationale.
> ... c'est une structure lourde sans argent. Ce qui pouvait être au fond de ça, c'est un peu la structure française. Notre structure socio-politique n'acceptera jamais d'avoir des préfets à la française. Notre structure socio-politique ressemble plus à celle des anglophones.
> ... les attentes suscitées proviennent de la situation des sommets socio-économiques. On n'a rien changé, c'est exactement la même chose

> ... la réforme, c'est un irritant dans la gestion administrative, ça va à l'encontre du système de responsabilité politique des ministres; ça pose la question de la légitimité en région.
> ... la réforme Picotte ne change rien du point de vue administratif.
> ... c'est de l'illusion, ça crée des attentes qui ne pourront pas se traduire en action. L'argent n'est pas là.

Les SMA ne se sentent en rien menacés, pour eux il s'agit d'un irritant passager, dont la durée est limitée. De plus, les sous-ministres adjoints aux opérations considèrent que la fonction de délégué régional et la politique de régionalisation, n'ont pas leur place dans l'organisation même du régime politique qui est le nôtre. Ainsi, pour les SMA, un changement de ministre ou de gouvernement constitue la durée de vie maximale de cet irritant qu'est le délégué régional ayant rang de sous-ministre. On peut leur donner raison, du moins en partie, puisqu'un changement de ministre ou de gouvernement représente certainement une épreuve à franchir pour assurer le sérieux et la réussite de la régionalisation. Soulignons qu'aucun des SMA rencontrés n'a exprimé la moindre chance de succès pour la réforme de la politique en matière de développement régional.

****

La perception générale qui se dégage des entrevues réalisées, auprès des sous-ministres adjoints, peut être présentée de la façon suivante:



On peut observer la cohésion de la perception de la réforme au sein de l'appareil administratif. Ce qui tend à confirmer la difficile mise en commun de deux systèmes de relations qui se perçoivent comme étrangers.

4.2.2- Les sous-ministres adjoints et le délégué régional

La question du rôle des délégués régionaux a susciter des réactions telles que:

> ...une difficulté à saisir quel rôle ils vont jouer dans le domaine régional, tant que la structure gouvernementale restera ce qu'elle est présentement.
> ...c'est un personnage qui va essayer de faire une espèce de consensus sur le territoire entre les différents intervenants, que ce soit au niveau politique, au niveau des maires et des représentants des différents ministères qui sont sur le territoire.

...je ne crois pas à la présence d'un délégué. En partant, il faudrait que ce soit quelqu'un qui soit choisi par la base, sans aucune affiliation.
...on les a accueillis poliment.
...le sous-ministre régional n'aura pas d'ordre à donner au directeur régional.
...des espèces d'animateurs, avec plus ou moins de chance d'en arriver à un consensus.

Lorsque la question du rang de sous-ministre adjoint accordé aux délégués régionaux est abordée, les commentaires sont:

... on est plusieurs à avoir trouvé que c'était peut-être abusif comme niveau hiérarchique.
... le statut qu'on leur a donné, on a voulu en faire des gens qui avaient une certaine crédibilité envers les organismes régionaux.
... c'est d'un ridicule total de vouloir faire croire au monde qu'en nommant des gens à titre de sous-ministre, on va régler des problèmes.
... on se trouve à dévaloriser la fonction comme telle, un sous-ministre dans le Gouvernement. Ce n'est pas un animateur. Si on est des animateurs, c'est nous payer cher en Cr..., ça n'a pas de bon sens. C'est vraiment des animateurs.
... c'est leurrer la population par rapport aux véritables pouvoirs que ces gens peuvent avoir. Ils n'en ont pas de pouvoir parce que c'est les ministères, et les ministères c'est le pouvoir d'un ministre.
... ça donne l'illusion à bien du monde qu'ils ont donc un pouvoir à ce niveau, et qu'ils pourront en imposer à un directeur régional.

On comprend alors que les sous-ministres ne se sentent pas menacés par les délégués. Cependant l'intensité des commentaires laisse voir l'ambiguïté que les sous-ministres perçoivent dans la position des délégués régionaux. Cette incertitude est moins fonction d'une menace dûment identifiée que d'une vraisemblance des pouvoirs du personnage administratif qu'est le délégué. C'est-à-dire qu'on identifie mal, ou peu, les ressources réelles de cet acteur, qui semble être tout à la fois dans et en dehors de l'appareil administratif. C'est précisément cette ambiguïté, face au personnage, qui limite la marge de manoeuvre dans la réaction des sous-ministres, ce qui les amène à adopter une position d'attente à l'intérieur du système administratif, protégés qu'ils sont par une rationalité toute bureaucratique.

4.3- Le Secrétaire général associé, du secrétariat aux Affaires régionales (Le SGA du SAR)

Le Secrétaire général associé du secrétariat aux Affaires régionales est le responsable du contenu et des structures du développement régional. Il vient chapeauter l'exercice de

régionalisation. Il est le responsable administratif du secrétariat aux Affaires régionales, sous l'autorité politique du ministre délégué. Le Secrétariat est rattaché au ministère du Conseil exécutif. Ce dernier regroupe les structures administratives et politiques responsables de veiller à la cohérence et à la coordination des actions gouvernementales dans le processus de décision finale [71]. Ainsi le Secrétariat est rattaché au sommet de la pyramide hiérarchique politico-administrative.

Le secrétaire général associé est le supérieur hiérarchique immédiat des délégués régionaux. Pour le secrétaire, la question du statut de sous-ministre adjoint accordé au délégué est un outil stratégique dans l'implantation et le développement de la régionalisation.

> ... Ce pourquoi ils ont rang de sous-ministre adjoint, c'est qu'ils n'ont pas autorité sur les directeurs régionaux, mais ce rang-là fait que, on le sent, au niveau des CAR qui sont beaucoup plus actives et dynamiques qu'avant, et ça, je pense que le statut aide.
> ...Ils ne sont pas en autorité, sauf que, s'il y avait un *deadlock* important entre un ministère et un CRD, soit au niveau d'une entente spécifique qui ne débouche pas, soit au niveau des budgets régionalisés, le rang de sous-ministre adjoint fait que, et là on va les inciter à le faire, il (le délégué) pourra contacter ses pairs typiquement sous-ministres adjoints à l'administration au central, qui souvent sont responsables des régions.

En fait, on peut constater que le statut de SMA rend possible l'utilisation du délégué comme voie d'accès privilégiée au Central administratif. Cet aspect est important, car il permet de dévier de la ligne d'autorité du ministère sectoriel concerné pour accéder directement au niveau sous-ministériel. La transmission d'informations par ce relais peut ainsi contribuer à accentuer la pression sur le central ministériel de manière à créer les conditions nécessaires à la déconcentration administrative. Le délégué devient alors un agent de changement de l'organisation et des pratiques administratives.

> ...Derrière tout ça, le principal rôle du délégué, et ça n'est pas encore tout à fait compris, c'est un agent de changement.

Ce changement, que certains ministères commenceraient à comprendre, c'est que:

> ...c'est beaucoup plus qu'une question de budget, c'est une réforme en profondeur de la façon de travailler du Gouvernement.
> ...Pour le dire brutalement: La nouvelle politique de développement régional, c'est l'admission que la façon traditionnelle de faire ne marche plus.

---

[71] Secrétariat aux affaires régionales, 1992a, p.10.

Pour le secrétaire général associé, la régionalisation est une tendance lourde à laquelle le Québec n'échappe pas.

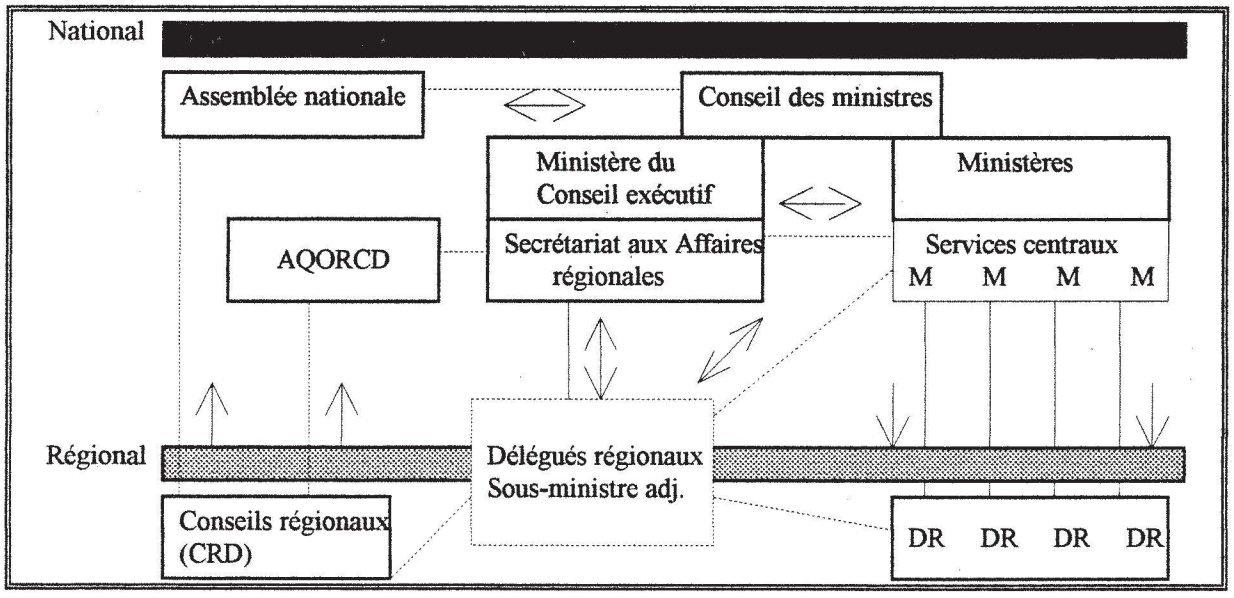
> ...Ce mouvement-là, appelons-le de régionalisation ou même de réforme administrative, il est mondial. C'est une tendance internationale et le Québec n'y échappera pas.

Une des conditions du succès de la régionalisation ou de la réforme administrative, est la présence des députés au sein des CRD.

> ...Ce que certains ministères ne réalisent pas encore, c'est la présence des députés à la table régionale, députés donc ministres, et en plus, chaque région a un ministre responsable. Or, eux, siégeant à ces tables-là, voyant ce qui se passe, voyant les attentes, inévitablement, ils vont devoir embarquer.

La réforme joue donc la voie politique afin de soutenir un mouvement et des attentes, qui vont faire en sorte de rendre nécessaire la réforme administrative. On peut constater que si le délégué avec son statut est en position pour relayer directement les attentes régionales avec le niveau sous-ministériel, donc dans l'appareil administratif, les mêmes messages des régions sont relayés par la voie politique vers le sommet de l'État, via les députés et les ministres.

La mise en place du délégué et du CRD rend donc possible non seulement un bouclage des questions régionales en régions, mais aussi un relais vers le sommet du système politico-administratif. Le sommet du système politico-administratif est alors soumis à une double pression politique et administrative. Ces transformations sont visualisées dans l'illustration suivante:



Une des questions que le Secrétaire général associé se fait poser dans ses rapports avec les sous-ministres concerne précisément la présence des députés dans les CRD.

> ...Beaucoup de sous-ministres disent: Les maudits députés, qu'est-ce qu'ils font là? Qu'est-ce qu'ils font sur les tables régionales?
> ...Ça les intrigue et ça les inquiète aussi. Ils savent, eux, que si les députés embarquent effectivement....par exemple: imaginez un cas ou un ministre dans 2 ou 3 régions, pour de bonnes raisons, ne montre pas une véritable collaboration, soit au niveau de la régionalisation ou modulation de ses programmes, peu importe, disons qu'au mieux, il écoute le CRD, sous-entendu que ça change pas grand-chose dans leur façon de faire. Moi, je vous fais un pari que ce ministre-là va être convoqué par les CRD et que les députés vont être là.

La réforme de la politique en matière de développement régional dépend de la volonté du Gouvernement de soutenir la réforme. L'acceptation de la réforme au Conseil exécutif a été difficile.

> ...ça n'a pas été facile à faire passer, ça été une guerre ...ça prenait un bulldozer comme M. Picotte pour la passer. Littéralement, il a déchiré sa chemise.

Si l'acceptation de la réforme de la politique en matière de développement régional fut difficile à faire accepter, on est en droit de se demander si l'Exécutif va continuer d'appuyer la réforme?

> ...l'Exécutif aussi va être touché par ça dans ses façons de faire, et là, ça agace.

D'où l'importance du Secrétaire général associé du Secrétariat aux Affaires régionales. C'est par lui que les délégués régionaux sont rattachés au ministère du Conseil exécutif, qu'ils ont accès au sommet du de l'appareil administratif et gouvernemental.

QUATRIÈME PARTIE
LE DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES RÉGIONALES

Chapitre 5-
Le Délégué aux Affaires régionales et les administratifs

La région ciblée par la politique de régionalisation est la région administrative. Cette dernière recoupe inégalement la région d'appartenance. Cette situation fait en sorte qu'en raison du faible lien d'appartenance ou d'identité régionale, il y a une nécessité à ce que les enjeux soient suffisamment importants, pour maintenir la participation dans la réflexion et surtout l'action de la concertation. Or, l'enjeu principal identifié par les acteurs du milieu régional est constitué, pour l'essentiel, des budgets régionalisés, lesquels ont ou auront un impact au sein de la structure du système politico-administratif. Ce dernier est peu habitué à partager des champs d'action et les budgets qui y sont reliés.

Il reste beaucoup à faire dans la mise en oeuvre de la réforme, particulièrement si on s'attarde aux activités administratives propres à supporter la dynamique de la concertation. Sur ce point, c'est toute la tâche du délégué en région qui est au centre du processus de la concertation comme phénomène de management conjoint. Il est intéressant de constater que la tâche de délégué en région correspond, tant dans la documentation officielle que de la part des délégués rencontrés, à la présentation des tâches administratives nécessaires à la concertation énoncée par Lionel Ouellet:

> La tâche de service administratif à la concertation comprend quatre volets; 1) organiser et gérer les activités de concertation, pour et au nom du Gouvernement; 2) rassembler les données statistiques et obtenir des administrations les dossiers objectifs de prospective servant de support matériel aux discussions des participants (le Gouvernement et ses partenaires; 3) obtenir des participants (y compris le Gouvernement), en les aidant au besoin, les observations et propositions d'action qu'ils iront y défendre; 4) effectuer, auprès de leurs auteurs, le suivi des engagements contractés et en tenir informés les autres partenaires.[72]

C'est donc la nécessité d'un service support à la concertation qui devient tant l'accompagnateur que le motivateur, les délégués rencontrés parlaient d'ambassadeur et d'entremetteur, qui s'impose. Quand on observe un délégué, on constate d'emblée avoir devant soi un bien curieux personnage. Il est un marginal à double titre, un marginal de l'appareil administratif et un marginal du milieu régional.

---

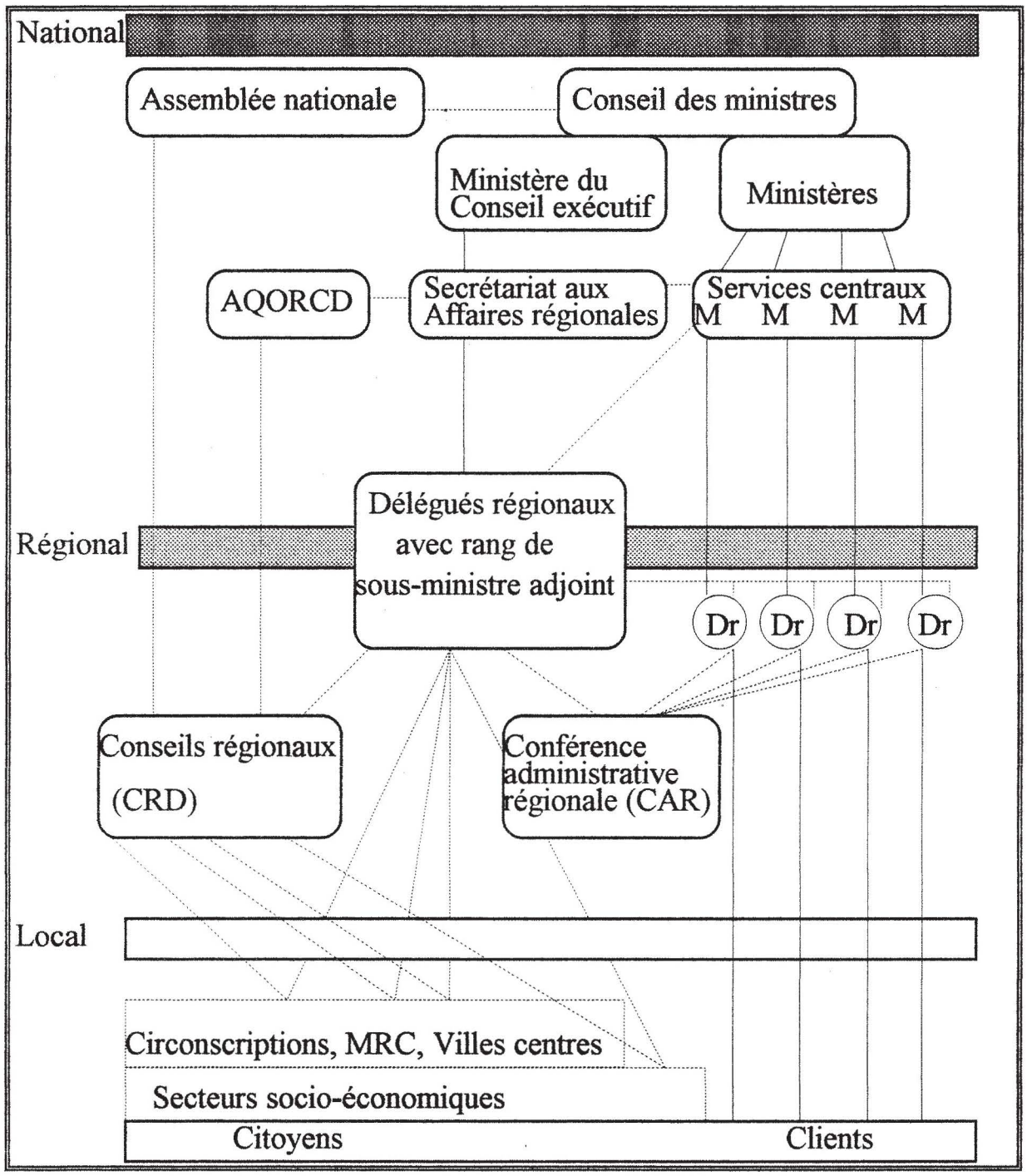
[72] Ouellet, 1981, p.15

Le délégué comme administratif a rang de sous-ministre adjoint. Bien curieux ce sous-ministre qui est sans budget et pratiquement sans employés, sans programmes spécifiques, sans normes et procédures réglementaires. Les sous-ministres adjoints aux opérations de ministères centraux que nous avons rencontrés, considèrent les délégués comme des marginaux de l'appareil administratif, au mieux comme de *sympathiques animateurs régionaux*.

Certes, le délégué préside la Conférence administrative régionale, mais sans autorité hiérarchique aucune. On dit bien, dans les documents officiels de la politique de régionalisation, qu'il est le représentant du Gouvernement, mais encore une fois sans autorité. Dès lors, nous devons constater l'étrangeté de ce personnage administratif.

Le délégué en région, accompagne la démarche du CRD, anime et motive le milieu régional, et puis c'est un sous-ministre. Il fait parler la région mais ne parle pas. Il fait déplacer des budgets, mais lui n'en a pas. Bien curieux personnage que ce délégué régional, il est à la jonction des deux systèmes de relations, le socio-politique et le politico-administratif. De plus, par sa ligne hiérarchique, le délégué régional relève directement du Secrétaire aux Affaires régionales. Ce lien le rattache directement au ministère du Conseil exécutif. Le délégué régional se trouve à occuper une position de pivot dans la dynamique des relations du jeu de la concertation régionale.

On constate ainsi que le délégué est au centre de la dynamique de régionalisation, de façon à permettre un bouclage multiple des attentes régionales, telles qu'elles se manifesteront par l'exercice de planification stratégique régionale. Un des objectifs recherchés par la réforme de la politique de régionalisation étant de mettre en place les conditions nécessaires à une déconcentration au sein de l'appareil administratif. Pour comprendre ce qui peut bien faire l'intérêt des acteurs du jeu de la concertation régionale pour le délégué, c'est au fil des entrevues que nous avons conçu le modèle qui suit:



lien d'influence ---------- lien d'autorité _____

5.1- Le délégué comme marginal sécant

Le délégué se trouve dans la position du **marginal sécant**[73]. Il est, comme acteur de la dynamique de la régionalisation, partie prenante de plusieurs systèmes d'actions en interrelations. Le DAR est en position d'intermédiaire entre des logiques d'actions différentes. Le délégué est positionné à la jonction, ou à l'interface pour reprendre un des termes de la politique, du système bureaucratique fondé sur des lignes hiérarchiques et une clientèle, ainsi que d'un système politique de représentation négociée fondée sur le milieu régional. Ce positionnement lui permet d'organiser, de réguler les communications et les flux d'informations entre les systèmes et les unités qui les composent.

Dans un tel positionnement, il faut souligner que le délégué présente une incapacité d'autorité. Cette caractéristique en fait un personnage faible auprès des administratifs. Dans les faits, elle lui confère une liberté d'action forte. Puisque les règles servent précisément à ordonner et prévoir les actions, nous avons avec le délégué un administratif «hors les règles». La liberté d'action que cela lui confère, rappelons qu'il dispose du rang de sous-ministre, lui permet de «court-circuiter» les règles des systèmes avec lesquelles il interagit. En fait, cette situation le conduit à jouer l'ambiguïté des uns et des autres. Au sens où il dispose d'un statut ambigu envers les uns et les autres, tant les notables régionaux que les administratifs. La logique différenciée des deux systèmes en interrelations, via le délégué, place ceux-ci en situation d'interdépendance, dans le cadre du système global induit par la nouvelle politique de régionalisation.

Le délégué qui dispose d'une marge de liberté accrue, comparativement aux autres acteurs de la dynamique, est à même de négocier sa participation auprès des uns et des autres. Cela, du fait de l'incertitude qui entoure son rôle dans la dynamique de la régionalisation. Son rôle d'interface, d'entremetteur, d'ambassadeur, voire de manager d'information, fait du délégué régional un partenaire aussi bien auprès des régionaux que des administratifs. Encore là, c'est toute l'ambiguïté de son rôle qui constitue sa force et sa faiblesse.

Dans la mesure où précisément il dépend des actions des autres pour assurer sa position d'interface et d'accompagnateur, il est intéressant de voir comment le délégué perçoit son rôle de délégué régional. Les commentaires recueillis auprès des délégués aux Affaires régionales insistent sur le rôle d'agent de changement du délégué.

---

[73] Crozier, 1977, p.86.

> ...il y autre chose que le livre (le document *Développer les régions du Québec*), si on met le livre de côté, c'est quelqu'un qui n'est pas à cheval sur les principes, c'est quelqu'un qui essaye différentes techniques de management, ...des gens qui doivent nécessairement aimer travailler avec le public, des gens qui doivent avoir foi en un objectif...

Le délégué apparaît ainsi comme étant une créature hybride, rattachée à deux systèmes de relations. Il doit agir et interagir avec le système social-régional, ainsi qu'avec l'appareil administratif. Le délégué, bien que rattaché à l'appareil administratif, se perçoit lui-même comme étant en marge de l'appareil administratif.

> ...je ne suis pas un vrai administrateur, je ne veux rien savoir de la gestion des budgets et tout ça, c'est ma faiblesse. Mais, mon point fort c'est d'avoir une vision globale des relations. Ça c'est mon point fort qui compense ma faiblesse administrative.

On peut constater, sur la base de ces énoncés, que le délégué est porteur d'un objectif, d'une vision. C'est précisément ce qui en fait un acteur administratif marginal.

> On est dans une position où on ne commande plus, on ne décide plus, on propose, on recommande, on incite et on invite, c'est beaucoup plus de l'invitation à adhérer. Ce qui fait que le pouvoir de l'argent qu'on avait avant, bien il est remplacé tranquillement par le pouvoir des idées, dans la mesure où on intègre le discours des idées et des forces qui y sont reliées. C'est là qu'on va devenir des bons ou des moins bons délégués aux Affaires régionales.

Le délégué se perçoit comme un rassembleur, et ce, à plus d'un titre. Le délégué est un rassembleur de forces, c'est dire qu'il contribue à intégrer les forces du milieu régional dans la dynamique de la régionalisation. Pour ce faire, le délégué doit agir comme rassembleur d'information. Ce qui le rend dépendant du système administratif et du système social régional, alors même qu'il est l'interface de compatibilité entre ces deux systèmes. C'est ce dernier aspect qui fait du délégué un pilier des échanges, des rapports qu'entretiennent les acteurs régionaux (notables et administratifs).

L'information et surtout les transferts d'informations sont alors un élément moteur de la dynamique de régionalisation. Ceci dans la mesure où précisément on assiste à la mise en oeuvre d'une gestion conjointe de la région. La position centrale du délégué dans les échanges d'informations nécessaires à la mise en oeuvre et au fonctionnement d'une gestion conjointe en région, est une position politique. Politique au regard des relations de pouvoir qui sont liées à la région comme unité d'action, la base des régulations et du développement.

Le caractère politique des nominations au poste de délégué régional est évident pour les délégués.

> ...on est des nominations politiques et on ne s'en cache pas, puis une chance qu'on l'est, c'est ce qui nous donne peut-être la marge de manoeuvre dont on a besoin.
> ...j'ai un rôle politique où je pense que ce pourquoi j'ai été engagé, c'est que j'ai du jugement à discerner ce qui est politique partisane et ce qui est politique tout court. Puis c'est à moi de composer avec ça.

L'obligation, qui est faite au délégué de devoir composer avec la dimension politique de la dynamique de la régionalisation, implique une marge de manoeuvre, une autonomie forte, dans l'action du délégué. Lorsque les délégués comparent leur fonction à celle qu'ils occupaient auparavant au sein de l'appareil administratif, ce qu'ils soulignent, c'est que la fonction de délégué régional est caractérisée par une autonomie forte par rapport au Central à Québec.

> ...on est très autonome, moi je n'en reviens pas. C'est ma première constatation depuis que je suis en poste. Avant, comme directeur régional, j'allais à Québec pratiquement une fois par semaine...On est vraiment autonome. On se sent vraiment responsable. C'est une nouvelle façon de raisonner. On ne règle pas nos choses à Québec, c'est à nous de développer nos propres solutions.

Si les délégués perçoivent l'autonomie de leur fonction, ils demeurent toutefois en lien avec le Secrétariat aux Affaires régionales. En fait, ce lien d'autorité hiérarchique est leur seul lien de ce type. Leurs relations avec le CRD, la CAR et les sous-ministres adjoints du Central, sont marquées d'influences sans autorité. C'est précisément ce qu'illustre les lignes pointillées et continues du modèle précédemment présenté. Dans ce réseau de rapports d'influence et d'autorité, le délégué aux Affaires régionales doit composer avec des groupes d'acteurs régionaux et centraux multiples. Il est alors pertinent de voir comment le délégué se positionne et développe ses stratégies face aux acteurs de la régionalisation.

5.2- Le délégué et les acteurs de la CAR

Le délégué régional préside la CAR. C'est dire qu'en plus de pouvoir influencer individuellement les directeurs régionaux, il peut agir sur ces derniers de manière collective. Comme la CAR est le lieu de la concertation des administratifs en région, elle est un lieu déterminant pour l'action du délégué et à titre de vis-à-vis du CRD. Une des curiosités de la composition de la CAR, c'est que le délégué a pu, selon sa perception des forces et

résistances du milieu administratif, modeler la composition de la CAR de manière particulière. Ainsi, dans certaines régions, la CAR est composée de pratiquement tout ce que la région comporte de ministères sectoriels et d'organismes gouvernementaux. Alors qu'ailleurs, c'est le lien ministériel qui justifie la présence à la CAR. Cette différentiation dans la composition des membres de la CAR selon les régions tient à la stratégie retenue par le délégué à partir de sa lecture du champ administratif en région. Dans certains cas, le délégué a tenu à s'assurer en premier lieu d'une CAR relativement homogène. Dans d'autres cas, le délégué a choisi une composition hétérogène. Ces écarts observables dans la composition des CAR ont conduit un directeur régional à nous demander qui décidait de la composition de la CAR? Comme si la discussion sur le fonctionnement de la CAR l'avait conduit à considérer la CAR, renouvelée par la politique de régionalisation, comme un lieu de transactions.

C'est le jeu ouvert par l'autonomie d'action du délégué qui lui permet de jouer l'innovation et la différentiation dans la mise en oeuvre de ses moyens d'actions. Précisément, la CAR est un levier administratif important pour le délégué. Dans les situations observées, les délégués ont, préalablement à la formation de la CAR, effectué des rencontres auprès de certains directeurs régionaux de leur région, afin de s'assurer des alliances.

> ...De qui relève la composition de la CAR? De moi, ça l'air prétentieux de dire ça de même, mais ce n'est pas clair dans les documents. Quant à moi, ça fait bien mon affaire que ça ne soit pas clair.

Encore ici, c'est la marge de manoeuvre des délégués qui se manifeste. Cela est révélateur de l'autonomie des délégués, en regard des règles de fonctionnement de l'appareil administratif. Le statut et l'autonomie des délégués constituent des zones d'incertitude pour les administratifs. Les délégués sont pour ainsi dire imprévisibles dans l'univers réglementé de la bureaucratie.

Dans les situations observées, les délégués ont consacré les premiers mois d'activités à faire le tour des directeurs régionaux. Ils ont consolidé une base d'appui au sein même du groupe des directeurs régionaux de la CAR.

> ...Mon objectif était d'en rencontrer 7 dans un premier temps, en faisant un petit groupe. Un petit groupe de la CAR, c'était de constituer un noyau. Un noyau fort là, pas d'inconditionnel de la nouvelle politique de développement régional, des gens qui disent ça nous intéressent, on embarque avec toi mais c'est toi qui mènes la barque.

> ...je me dis que si autour de la CAR, j'ai 14 ministères et que j'ai une masse critique de 6-7-8 ministères qui adhèrent d'emblée, qui sont enthousiastes à la politique de développement régional, c'est une question d'année voire de mois, les autres vont suivre.

La stratégie du délégué est de constituer au sein de la CAR une masse critique d'appui à la régionalisation, conscient qu'il y a des résistances. Ces résistances sont largement identifiées:

> ...C'est manifeste, à Québec. Pour certains ministères, c'est un véritable choc culturel. Il y en a qui le prennent parce qu'ils n'ont pas le choix, puis qu'ils sont obligés. D'autres qui ne le prennent pas *pantoute*, et puis d'autres qui sont enthousiastes.
> ...MAPAQ, Culture, MLCP, embarquent dans la démarche. Pour d'autres, Affaires municipales, Environnement, c'est moins évident. Il y a peut-être besoin de plus de conviction au niveau de Québec pour les faire participer à la démarche.

Les délégués perçoivent des résistances au niveau des ministères sectoriels. Ces résistances sont attribuées par les délégués au central des ministères concernés. Alors même que les résistances sont identifiées au centre, les délégués qui sont en partie dépendants des directeurs régionaux, prennent soin de ménager ces derniers.

> ...je voudrais bien préciser que ça ne tient pas à la personnalité du directeur régional en région, c'est beaucoup plus une attitude ou une culture ministérielle.

Le délégué prend soin de ménager les répondants régionaux des ministères sectoriels. Le délégué mise sur la région pour dynamiser la réforme au sein de l'appareil administratif.

> ...On va profiter du mouvement de synergie d'une masse critique qu'on a, les autres vont embarquer, puis peut-être que si dans 10-12-14 régions, il y a des délégués convaincus/convaincants qui ont des noyaux forts au niveau de leur CAR, bons à un moment donné au niveau des ministères hésitants, bons au niveau de Québec, l'offensive, la conviction viendra peut-être des régions.

Le délégué va jusqu'à mentionner la possibilité pour un directeur régional de prendre appui sur les positions du CRD face à son ministère. Une possibilité, qui est en dehors des valeurs rattachées à un système bureaucratique centralisé, que des directeurs régionaux ont déjà qualifié d'acte d'insubordination grave[74].

> Pour peu qu'une direction régionale d'un ministère sectoriel soit perspicace, compte tenu de certaines difficultés qu'on a tous et que nous avons tous eues, il y a bien des messages qui peuvent passer par le CRD. Faut donc pas oublier qu'au CRD, il y a des

[74] Voir section sur les directeurs régionaux.

> députés qui viennent de la filière politique. Mais ça demande de la perspicacité, de la vigilance et de l'assiduité au débat, puis la maîtrise des contenus régionaux.

Selon le délégué, ce qui vient d'être présenté comme une possibilité, se pratique déjà dans les faits. Les directeurs régionaux absents auront tort, car ils se couperont d'un outil qui peut contribuer à accroître leur efficacité en région.

> Les absents auront tort, il y a un certain nombre de DR autour de la CAR qui en sont bien conscients, puis qui ne se gênent pas d'utiliser le CRD. Ce n'est peut-être pas rentré dans les moeurs là de façon absolue, mais ils n'hésitent pas à utiliser le député ou le caucus pour faire passer un certain nombre de problèmes pointus proprement (régionaux).

Pour le délégué, les directeurs régionaux des ministères sectoriels contrôlent des sources de pouvoir en région. Il doit transiger avec eux selon deux modes qui sont complémentaires. Le délégué a pu se constituer une base d'appui parmi les directeurs régionaux en multipliant des rencontres individuelles et en petits groupes. De plus, le délégué agit sur les directeurs régionaux de manière collective, à titre de président de la CAR.

La base d'appui constituée par le délégué est cependant loin d'inclure l'ensemble des directeurs régionaux. Les résistances ont pu se manifester lors de l'exercice de planification stratégique régionale tenue par le CRD.

> ...s'il y en a deux qui ne se sont pas forcés c'est eux autres, Éducation puis Santé et services sociaux. Ils nous ont servi du réchauffé, puis on le savait pas mal. Ils auraient pu se forcer pour adapter ça un peu au plan méthodologique selon la formule que proposait le CRD. On voit en lisant leurs rapports que ça les dérange, qu'ils sont réticents, qu'ils le font parce qu'ils sentent qu'ils n'ont pas le choix. Ils ont une image à maintenir au niveau régional. Il ne faudrait surtout pas qu'ils se fassent surprendre en flagrant délit de non-participation, ou de désintéressement trop manifeste.

La stratégie du délégué consiste à faire en sorte que les directeurs régionaux s'impliquent dans l'exercice de planification stratégique régionale et, par la suite, à susciter une recherche d'autonomie relative en regard du central ministériel de chacun. Le délégué cherche à réaliser ainsi une alliance des directeurs régionaux avec les notables du milieu régional, pour ainsi accentuer la régionalisation non seulement des intérêts et des demandes, mais aussi des actions gouvernementales. Il ne faut pas oublier que si le délégué est relié avec les acteurs du système administratif, il est aussi relié avec les notables du milieu régional qui sont porteurs des représentations des clients de l'appareil administratif.

Ce dernier aspect confère au délégué des informations de première main, en ce qui a trait aux services administratifs rendus en région.

> ...il faut que les membres de la CAR sentent et qu'ils saisissent que je suis un interlocuteur crédible auprès du CRD. C'est pour ça que quand je fais une CAR, le directeur général du CRD assiste à mes rencontres et amène ses éléments.

Le délégué construit sa crédibilité auprès des uns et des autres, les notables au CRD et les directeurs régionaux à la CAR, en prenant appui alternativement sur les uns et sur les autres afin d'influencer le jeu des uns et des autres. Une stratégie fondée sur le transfert d'information entre deux systèmes qui se considèrent mutuellement comme étrangers.

Les questions de nature régionale et multisectorielle transigent par le CRD et la CAR, via le délégué, ce qui représente en fait le niveau véritablement régional du réseau des notables. Les questions plus locales et sectorielles continuent d'être traitées au niveau du réseau infra-régional des notables. Ainsi, le réseau des relations infra-régional continu non seulement de fonctionner et d'être utilisé par les directeurs régionaux et les notables, mais ce réseau est soutenu et pour ainsi dire densifié par les actions du CRD au niveau du palier régional.

> ...je n'ai aucune objection et même que j'encourage des liens fonctionnels entre les ministères sectoriels et le CRD sur des questions spécifiques.

Pour compléter le réseau administratif du délégué, il faut prendre en considération les relations avec les sous-ministres adjoints du central administratif des ministères sectoriels. Cette prise en considération implique aussi les rapports du délégué à l'intérieur de sa propre ligne d'autorité, c'est-à-dire avec le Secrétariat aux Affaires régionales et particulièrement avec son Secrétaire général associé.

5.3- Le délégué et les sous-ministres adjoints

> ...Les directeurs régionaux, ce qu'ils trouvent difficile actuellement, c'est de faire le lien entre leur appareil administratif puis nous autres. Ils ne savent plus sur quel pied danser parce que ce n'est pas évident au niveau des sous-ministres sectoriels à Québec. Tant que cette portion de hauts fonctionnaires ne sera pas convaincue du bien-fondé de la réforme, ça va toujours laisser un doute sur le terrain.

Cet énoncé d'un délégué nous confirme la proximité et l'importance des directeurs régionaux dans sa stratégie d'implantation. Les délégués reconnaissent la situation difficile qui est faite

aux directeurs régionaux au regard des attentes suscitées par la réforme de la politique en matière de développement régional. Ces difficultés sont attribuées, par les délégués, au niveau sous-ministériel des ministères sectoriels. Un niveau auquel on attribue une volonté de résistance à la régionalisation.

> ...ils (sma) sont méfiants, sauf qu'à la CAR qu'on a tenue en début février, je me suis aperçu avec des tours de table que l'information commence à descendre du central vers les régions, mais au compte-gouttes. Au central, ils sont très prudents.

Pour les délégués, certains ministères pratiquent non seulement la rétention des informations, une forme de résistance passive, mais aussi des actes de résistance active visant à torpiller les fruits de la réforme.

> ... le central ne sait pas encore quoi faire avec ça, sauf qu'ils sont éveillés à la réforme, puisqu'ils savent que c'est un point de non-retour. On ne sait pas trop quoi faire parce qu'il y a des coups vicieux qui se donnent entre-temps. D'une part, les ministères ont presque tous complété leur exercice d'identifier une enveloppe régionale, etc.; d'autre part, on se défend sur les coupures du Conseil du trésor pour dire qu'on n'a pas le choix compte tenu de la situation. On dit oui, voici l'enveloppe régionale, d'autre part, on dit bien nous, non, on est obligé de diminuer nos effectifs, nos budgets, nos locaux, etc.

Il est intéressant d'observer que pour que la régionalisation puisse porter ses fruits, il faut que l'information soit disponible et diffusée. Or, c'est précisément sur ce point que la résistance se manifeste. Tout se passe comme si le sommet hiérarchique de l'appareil administratif des ministères sectoriels accueillait la réforme par des formes de résistances floues, sans manifester ouvertement son opposition.

Les délégués ont eu dans cette première phase de la réforme de la politique en matière de développement régional peu de relations avec les sous-ministres adjoints des ministères sectoriels, ce qui n'empêche pas une certaine inquiétude à l'égard des relations à venir. Bien qu'il s'agisse de relations entre des pairs, de s-ma à s-ma, la différentiation dans la fonction administrative produit de fait une inégalité d'autorité. Une relation en parité de statut qu'on anticipe comme problématique.

> ...je n'ai pas eu à vivre un contact avec un collègue sous-ministre adjoint à Québec sur un problème d'échanges si on veut entre le central et le régional, je n'ai pas encore été confronté à ce problème-là.

Si les relations en parité de statut et en mode individuel sont limitées, voire l'exception dans la phase d'implantation de la réforme, il n'en est pas de même du mode collectif manifesté par les rencontres du cercle des sma. La concentration des sous-ministres adjoints à Québec s'avère problématique dans la perspective des sous-ministres adjoints en région. La distance et le temps à investir dans ces rencontres sont des contraintes incontournables pour les délégués régionaux.

> ...on m'invite aux réunions du Cercle des sous-ministres...mais, là il y a un problème de distance. 85% des sous-ministres sont à Québec. Moi, aller à une réunion du cercle sma qui dure trois heures, j'investis une journée entière là-dedans.
> ...on a demandé à Jocelyn d'en parler à Mme Gisèle Desrocher,(Secrétaire général associée aux emplois supérieurs et à la réforme administrative), de façon à ce qu'il y ait des ajustements

La demande d'ajustements vient manifester le caractère distinct du statut de sous-ministres adjoints que sont les délégués régionaux. Ce qui demande de la part de ces derniers un effort pour ce qui concerne leur intégration au cercle des s-ma tout en assumant leur distinction régionale. Dans les faits, les délégués ont souligné l'action facilitante de Mme Desrocher. On peut considérer que ces actions facilitantes ont constitué autant de réponses face à des résistances perçues ou anticipées, au niveau du ministère du Conseil exécutif, de la part des sous-ministres adjoints des ministères sectoriels.

> ...j'ai assisté à la réunion du cercle sma en septembre dernier (1992), et ça m'a été bénéfique. Forcément, tu rencontres toutes sortes de monde avec lesquels tu échanges. Qui es-tu? Une nouvelle *bibitte* de sous-ministre aux Affaires régionales, un élément de curiosité. Bon, bien j'ai essayé de me montrer sous le vrai jour de mes responsabilités régionales. Là-dessus, il faut dire que Mme Desrocher (Sga) est facilitante.

Si les résistances passives ou actives sont appréhendées, les délégués ne considèrent pas la voie administrative comme étant incontournable. Les références mentionnées à la voie politique et à ses agents nous rappellent l'ambiguïté voire la marginalité de la position des délégués. La position d'interface entre l'appareil administratif et les notables du milieu socio-politique de la région, accorde au délégué un champ d'action qui échappe en partie aux autres acteurs. Il peut tout à la fois mener ses actions dans le système socio-politique et dans le système bureaucratique de l'appareil administratif. Les résistances de l'un pouvant alors trouver une réponse dans l'action de l'autre. Le délégué, comme marginal sécant, apparaît comme un équilibriste dont l'efficacité dépend précisément de l'équilibration des forces spécifiques des deux systèmes dans lesquels il a à intervenir.

> ...j'ai accès au CRD, et à un certain nombre de regroupements régionaux à caractère politique. Je pense à des maires, la table des MRC, les maires des villes centres, les députés. Je peux alors passer mes messages ou mes revendications, mes points de vue, mes avis, à travers eux autres pour que ces gens-là les fassent valoir en haut à Québec. Il y a plein de *by pass* qui me permettraient de contourner une espèce de *figeage*, si on veut, de l'administration centrale. Si ça marchait, il y a des alternatives, il y a d'autres moyens dans la vie.

Les règles d'un tel jeu d'équilibration ne sont pas complètement celles de l'appareil administratif, ni celles du jeu politique partisan. Les actions du délégué en matière d'influence du sommet hiérarchique des ministères sectoriels, sont largement le résultat d'improvisation tactique. Or, la bonne marche de l'implantation de la réforme de la politique, en matière de développement régional, nécessite un minimum de coordination de la part du Secrétariat aux Affaires régionales. Un minimum sans doute, mais une coordination qui s'exerce quand même. C'est pourquoi, si les opérations tactiques des délégués sont nécessaires, les efforts de coordination et la contribution du SAR central le sont autant.

> ...Il va toujours avoir des *petits criquets* à Québec. On n'a pas mis la virgule à bonne place. Ce n'est pas la bonne formule... Tout ça, là, on improvisera. On sait où on s'en va. La stratégie est là, et par là, ce sont des bonds tactiques qu'on va faire à chaque fois pour s'adapter à la conjoncture ou au contexte du moment.

De l'autonomie dans l'action certes, mais les délégués perçoivent la nécessité d'une vision globale des actions liées à la régionalisation.

> ...Il va falloir qu'il (SAR central) se définisse une vision, un mode de fonctionnement. À date, on est un petit peu dépassé par les événements. On manque encore de vision; il se fait de la planification, mais pour le moment, c'est du bouche-trous.

C'est le SAR central et son Secrétaire général associé qui occupent alors une position clé dans le jeu global de la régionalisation de "l'État accompagnateur".

5.4- Le délégué et son central

Les relations entre le Secrétariat aux Affaires régionales du ministère du Conseil exécutif et les délégués régionaux sont à se développer. Les délégués ont des attentes en regard des demandes du SAR central, tout comme ce dernier en a au regard des délégués.

> ...on jongle avec des notions de développement. C'est pas précis, c'est pas encadré, réglementé, le domaine ou le sentier sur lequel on avance. C'est officiel qu'il va sûrement y avoir des accrochages. Des fois, ça va sentir le chauffé. Bien là, c'est à Jocelyn (Sga) d'intervenir avant que ça sente le "chauffé".

La position de marginal sécant des délégués régionaux implique une formation spécifique en terme de savoir et de savoir-faire. Les actions des délégués devant s'opérer dans deux systèmes qui répondent de logiques d'action différentes, les délégués ont à maîtriser des règles de nature différente. Pour ce faire, le SAR central offre aux délégués des opportunités, tant sur les attributs liés à leur statut de sous-ministre adjoint que sur des sujets plus spécifiques à des problématiques régionales.

> ...faut étoffer la démarche. Là, Jocelyn (Sga) dit: Pour la prochaine année, ramassez tout ce que vous pouvez, allez dans des colloques, des conférences, faites vos lectures, bon, bien je suis prêt à en laisser couler, puis je suis prêt dans le cadre de nos rencontres mensuelles à inviter des gens qui vont vous parler de toutes sortes de sujets.
> ...Il (Sga) s'est montré très insistant pour qu'aussitôt nommé aussitôt inscrit au cours de l'ÉNAP donné par Jean-Claude Deschêne, moi j'appelle ça sous-ministre 101, des petits blocs de base qui durent quatre jours.

Les délégués sont sensibles à la nécessité d'occuper un positionnement fort dans l'appareil administratif. Un tel positionnement dépasse la stricte question du statut. Il demande d'être soutenu par des liens, des contacts, un réseau permettant de les relier avec le centre décisionnel de l'appareil administratif de l'État.

> ...on demande à Jocelyn (Sga): Donne nous de la formation, mets-nous en contact avec des instances au niveau du Conseil exécutif, des grands comités ministériels, pour que l'on soit au diapason, à la fine pointe de l'information. Parce que nous autres, il faut qu'on le régurgite en région, tout ce que l'on apprend à Québec.

Si la possibilité d'un tel réseau entre le délégué régional et le centre existe, la question de la crédibilité et de la reconnaissance du statut de sous-ministre adjoint des délégués régionaux n'est pas résolue pour autant.

> ...Jocelyn (Sga) nous réunit régulièrement à chaque mois, des ordres du jour passablement chargés. Il fait venir des gens des autres ministères...C'est à travers un paquet de petits gestes quotidiens, un peu anodins, qu'on va chercher une crédibilité et une confiance chez ces gens-là.

La reconnaissance du délégué comme interlocuteur crédible auprès des acteurs des centres administratifs des ministères sectoriels, pose un problème aux délégués. C'est cependant une question que les délégués semblent vouloir laisser entre les mains du Secrétaire général associé du Secrétariat aux Affaires régionales. Les délégués se perçoivent avant tout comme des acteurs de la scène régionale. Les questions qui concernent les actions à mener au niveau du central sont identifiées comme étant du ressort du Secrétaire général associé.

> ...je vais recevoir, à titre de représentant du Gouvernement, la planification stratégique et je la dépose à Jocelyn Jacques. Lui, il en dispose à travers la structure centrale et moi, je travaille toute la filière régionale. Faut bien penser aussi qu'il y a toute une problématique, puis que ça va être intéressant à suivre. Mais, je ne sais pas comment Jocelyn va *dealer* avec...

Les délégués régionaux perçoivent leur marginalité, leur distinction comme sous-ministres adjoints en région, de même que les problèmes de la coordination des liens avec les centres administratifs des ministères sectoriels. Une solution à cette faiblesse du positionnement avec les centraux est envisagée par les délégués. Il s'agit d'un réseau constitué des délégués régionaux qui pourrait servir de levier entre les mains du Secrétaire général associé.

> ...un réseau des nouveaux sma, oui ça va venir, mais ça sera à Jocelyn de voir à s'en servir comme levier, et de voir aussi à ce que ça n'exagère pas, qu'il se forme une petite mafia du développement régional, un peu ce qu'était l'OPDQ avant. Faudrait pas tomber dans ce genre d'excès.

Comme on peut le constater, les délégués perçoivent la dynamique de la politique de régionalisation selon deux niveaux. Un niveau régional qui constitue leur champ d'action, et un niveau central qui repose essentiellement sur les actions du Secrétaire général associé à la réforme de la politique en matière de développement régional. Selon cette perception, les délégués maximisent leur marge de manoeuvre en région et s'appuient sur la capacité du Sga du SAR central à coordonner et animer tout le jeu des relations avec les centres administratifs des ministères sectoriels. L'incertitude est alors supportée par le SAR central. Plutôt que de doubler, en quelque sorte, la mécanique administrative du central, les actions des acteurs devraient tendre à investir l'appareil.

****

La perception des délégués relève d'une stratégie de sécurisation par rapport aux résistances des acteurs du centre, de l'investissement du milieu régional et de l'appareil administratif en région. Les délégués misent en effet sur la dynamique régionale pour influencer le centre de l'appareil administratif, tout en transférant au Secrétaire général associé la responsabilité de mener les actions au niveau central de l'appareil.

En fait, tout se passe comme si les délégués jouaient le jeu de la régionalisation au seul niveau régional, comme s'ils manifestaient un refus du positionnement central que leur confère leur statut de sous-ministre adjoint. Pourtant, la réussite d'une régionalisation dépend des conditions de mise en oeuvre, tant par rapport à la transformation du milieu régional que par rapport à la transformation de l'appareil administratif, de manière à accroître ce que Crozier et Thoenig ont décrit comme étant:

> ...la diffusion du pouvoir et la confusion des responsabilités tout au long des échelons hiérarchiques territoriaux et entre l'Administration et les notables[75].

Pour que puisse se réaliser la diffusion du pouvoir et la confusion des responsabilités, il faut que les délégués régionaux acceptent de jouer pleinement leur rôle de sous-ministre adjoint en région. Jouer pleinement ce rôle implique tant le niveau régional que central. C'est par la double transformation du milieu et de l'appareil administratif, que peut émerger une concertation régionale pouvant produire une cogestion des actions de l'appareil administratif en région. Ici encore, c'est l'équilibration des dynamiques socio-politiques, à base régionale, et administrative, plus centrale, qui doit alors être réalisée par l'intermédiaire du délégué régional.

---

[75] Crozier, 1982, p.41.

Chapitre 6
Le délégué régional et les notables régionaux

Une des conséquences majeures de la réforme de la politique en matière de développement régional est la transformation des attitudes chez les notables régionaux. Il s'agit d'assurer le passage d'une attitude de demandeur ou de revendicateur, à une attitude de responsabilisation et de concertation. C'est-à-dire que les notables régionaux ont à troquer le rôle traditionnel de demandeur pour celui de responsable régional. Pour ce faire, la politique de la régionalisation situe le délégué régional en situation d'accompagnement, de manière à ce que ce dernier exerce un rôle de guide, d'accompagnateur, voire de tutelle, sur le groupe des notables régionaux.

Les notables régionaux, accompagnés par le délégué ont à établir un consensus régional préalable à une solidarité politique régionale. En retour de quoi, ils obtiennent un accès privilégié aux ressources administratives en région, par un mode fondé sur la concertation. La condition à remplir pour la réussite d'une telle stratégie réside dans la constitution d'un fort consensus entre les notables, face à l'appareil administratif. C'est toute la question de l'émergence et de la formation d'une solidarité politique régionale qui représente un enjeu déterminant pour le délégué.

La solidarité politique régionale constitue la base sur laquelle peut s'appuyer l'action du délégué régional pour espérer mener à bien ses interventions dans le système administratif. C'est pourquoi, dans la première phase de l'implantation de la politique gouvernementale en matière de développement régional, les délégués ont comme stratégie d'investir dans le milieu régional. Cette stratégie avait comme but de développer, dans certains cas, de susciter le consensus régional nécessaire et obligé pour la suite de la régionalisation.

Dès leur nomination, les délégués ont remarqué l'impact de leur statut de sous-ministre adjoint auprès des notables régionaux. Le statut représente une ressource pour les délégués dans la mesure où il permet la pénétration des réseaux régionaux.

> Ils ont vu le sous-ministre, le délégué c'est la même affaire, mais ils voyaient le sous-ministre. Souvent, je suis présenté comme le sous-ministre de la région et non comme délégué aux Affaires régionales.
> Quand le bureau régional de Raymond Chabot Martin Paré t'invite comme conférencier, c'est les ligues majeures. Quand tu es invité à dîner ou à souper, bon c'est les maires ou des préfets, ou des députés ou même le ministre régional, qui veulent te

> rencontrer, je ne le sais pas là, mais j'imagine qu'il y a une grande reconnaissance de mes titres et qualités là-dedans.

Cette reconnaissance par les notables régionaux confère au délégué régional un accès aux réseaux des notables, ce qui lui permet de livrer le message de la réforme. La pénétration du milieu régional représente une phase déterminante de l'action du délégué auprès des notables régionaux. Il s'agit de la construction même des assises qui lui permettront d'investir par la suite dans les niveaux supérieurs de l'appareil administratif.

> C'est la phase la plus difficile du délégué régional, de vendre l'idée. Parce que si tu manques ton coup, là c'est 3-4 ou 5 ans qui sont *scrappés*. Puis ça va prendre du temps à remonter la pente.

Les actions des délégués dans le milieu régional ont pris diverses formes. Il s'agit d'interventions auprès d'individus, et d'interventions plus collectives, que ce soit par des conférences ou dans des assemblées d'organisations à caractère régional.

> C'est de partir avec le bâton du pèlerin. Comment on vend ça? En faisant beaucoup de conférences...Toutes les occasions sont bonnes pour livrer le message. On est partout.

Ces interventions ont été menées auprès des notables, quelle que soit la position politique, en terme partisan, de chacun. Cela précisément afin d'établir les bases d'une solidarité politique qui soit plus régionale que partisane, aussi pour établir la crédibilité du délégué comme acteur de la régionalisation.

> C'est de sensibiliser les gens, les membres du CRD, et ça va prendre du temps dans le sens où il faut rencontrer les principaux membres un par un. J'ai commencé par les députés, autant de l'opposition que du parti au pouvoir, et par après, ce que je vais faire ce seront les principaux membres et ensuite, les principaux intervenants socio-économiques.

La mise en oeuvre de la stratégie d'investissement dans le milieu régional repose sur la maîtrise des informations reliées à la réforme, de la part du délégué. L'utilisation stratégique de cette ressource implique en contrepartie des contraintes en terme de disponibilité et de crédibilité.

> Comme on n'a pas de pouvoir administratif, ni sur les ministères, ni sur les élus, de façon directe, notre pouvoir, c'est l'information. C'est là qu'est notre force. Mais c'est là que c'est le plus difficile. Ça demande beaucoup de disponibilité, de flexibilité, pour pouvoir s'ajuster quand tu traites avec les politiciens... avec les gens d'affaires.

Si l'information représente une source de pouvoir pour le délégué, son utilisation relève de la stratégie propre à chacun des délégués. C'est toujours le résultat d'une évaluation, d'un calcul, appliqués par le délégué aux caractéristiques des notables du milieu régional.

> Il n'y a pas de recette miracle. C'est pour ça finalement que chaque délégué a sa façon de fonctionner. Celui qui détient l'information détient un certain pouvoir d'influence, et c'est là qu'on pourra concrétiser la réforme.

L'information est une ressource qui devient un atout dans la mesure où elle se transforme en action. De son utilisation dépend le pouvoir de son utilisateur. Dans le jeu des échanges d'information, c'est la capacité des acteurs à transiger l'information de manière crédible qui leur confère une base d'action, un pouvoir. Dans le cas des délégués régionaux, cette capacité est essentielle, faute de quoi ils seront sans ressources à transiger.

> Tu sais bien souvent amener certains éléments sur la table. Bien l'organisme ou l'agent qui les reçoit a juste à l'assembler un peu puis, s'il manipule le verbe ou l'écrit avec le moindrement de dextérité, bon bien c'est toi qui fais la problématique. On n'y échappe pas, c'est pour ça que je dis le haut niveau de conscience qu'il faut avoir. Faut être à l'écoute de sa conscience, de l'intégrité, de la crédibilité. La crédibilité, c'est bien important.

6.1- L'exercice de planification stratégique

Pour le maintien de l'équilibre à la base du consensus régional entre les notables, dans la perspective de la construction d'une solidarité à base plus régionale que partisane, l'exercice de planification stratégique régionale représentait un risque d'éclatement. La question de l'évaluation des actions menées antérieurement en matière de développement a été limitée, sinon évitée.

> Faire un exercice d'introspection qui nous met sous le nez tous nos travers puis des affaires de même, c'est peut-être pas utile puis, ce n'est pas évident que c'est rentable politiquement. Compte tenu du fait aussi que l'horizon de la planification stratégique faite par le CRD est sur 5 ans, un horizon éminemment politique et électoraliste, on a peut-être pas intérêt à trop gratter.

La réalisation de l'exercice de planification stratégique régionale représente un temps fort dans la construction de la solidarité politique régionale. Cette solidarité à base régionale, pour obligée qu'elle soit, s'est manifestée dans la concertation obligée qui est à la base de la réforme de la politique en matière de développement régional. Une telle construction

implique une rupture par rapport aux attitudes et comportements traditionnellement revendicateurs des notables régionaux. Là-dessus, le rôle du délégué est d'accompagner l'exercice, par son statut et ses informations, de manière à soutenir le changement d'attitude chez les notables.

> C'est le CRD qui a pris les décisions, puis disons qu'on les a assistés là-dedans en amenant des éléments pour enrichir la réflexion.
> Moi je fournis des intrants techniques, j'entends par là des statistiques et des données... moi, j'ai quand même des professionnels, et je me suis équipé puis je suis au coeur de la convergence d'un paquet de renseignements, etc.. Moi, je l'ai l'accès à l'information.

L'accompagnement du délégué est caractérisé par la discrétion de ses interventions comme accompagnateur, comme guide. La crédibilité et la discrétion du délégué apparaissent alors comme des qualités qui permettent de transformer sa ressource, l'information, en atout, dans ses relations avec les notables.

> J'en transfère de l'information et je dis à ces gens où se la procurer. Puis c'est important. Là-dessus, je vais donner raison au ministre, il faut que nos noms apparaissent. Ce n'est pas à moi de faire la job, c'est à eux autres.
> Le CRD n'est pas positionné pour être branché partout, moi je lui amène beaucoup d'éléments qui enrichissent sa démarche puis sa réflexion.
> ...c'est eux autres qui ont à mobiliser les forces vives de la région, qu'elles soient politiques, sociales, peu importe, ils vont mobiliser en autant que leurs discours sont substantiels, cohérents, ou accrocheurs aussi. Ce n'est pas moi qui vais le faire.

C'est aux notables qu'appartient l'initiative du changement, le délégué doit l'accompagner, le guider. La réforme prend ainsi sa pleine dimension qui est, non pas de susciter le changement mais de l'accompagner et de le canaliser. Dans cette perspective, le délégué a à soutenir et à mettre en forme la solidarité régionale, cela de manière crédible et cohérente par rapport aux axes définis par la politique de régionalisation.

6.2- Les notables régionaux

Pour investir dans le milieu régional, afin que les notables s'approprient le rôle de responsable que la réforme attend d'eux, le délégué utilise son statut et ses informations. Il contribue ainsi à développer la solidarité politique régionale tout en assumant sa crédibilité auprès des notables. Il a à adapter des relations marquées de partisanerie en regard d'une perspective plus régionale.

> Il faut savoir reconnaître les allégeances politiques. Notre rôle n'est pas de faire de la politique mais il faut la comprendre.
> La réforme, il faut la comprendre avec toute la finesse de ses petits à-côtés. Le premier qui va être capable de manipuler ça aura l'avantage.

Dans la recherche de l'équilibre entre les notables régionaux, le délégué doit exploiter des opportunités qui se présentent, de manière à soutenir et renforcer la solidarité politique régionale. Ce rôle du délégué implique l'efficacité fondée sur la discrétion, une forme d'humilité dans l'efficacité.

> Faut être opportuniste, et laisser tout le temps le beau rôle aux politiques. Moi, je fais ce qu'on appelle la job sale, mais quand je vois que le dossier commence à être bien tourné, là j'informe les instances politiques

Le délégué supporte et appuie les élus. Pour favoriser la transition d'attitude et l'émergence de la solidarité régionale, le délégué a à multiplier les contacts avec ces élus. Le changement d'attitude n'est pas encore un acquis, il demande d'être confirmé et répété.

> Ceux que je côtoie de façon régulière, c'est sûr et certain, ce sont les élus, tant du domaine provincial que municipal. J'irais même aussi au niveau fédéral.

Ces contacts sont autant d'occasions de rappeler l'importance des objectifs de la réforme, ainsi que le rôle de notable régional qui est imparti aux élus. Ces derniers, selon la dynamique et la nature des alliances régionales propres à chaque région, peuvent être insécurisés par la transformation de leur rôle.

> Les représentants politiques pour le moment ne bougent pas trop, ça se surveille.
> Ce sont les maires qui sont les plus insécures parce qu'ils vont avoir à prendre des décisions. Ils se disent: comment ça va être perçu si je favorise un dossier de la (sous-région), parce qu'ici, c'est la guerre entre les (sous-régions).

À travers ces pratiques d'accompagnement, le délégué doit soutenir discrètement les élus. Il a à préparer le terrain sur lequel il invite les élus à s'engager. Cette préparation, ce suivi, demande au délégué un savoir-faire qui lui permet de se maintenir en marge de la scène politique régionale, mais présent quand même.

> Une des caractéristiques de ma job, c'est d'évoluer dans l'ombre du député ou de l'élu. L'ombrage doit aussi se manifester, puis derrière le député ou l'élu, il y a tout un *groullis* d'intervenants, puis moi, je suis là-dedans.

Le délégué régional soutient l'émergence de la solidarité régionale. Il multiplie les occasions de contacts avec les élus, afin de rappeler et de souligner le rôle qui est le leur dans le cadre de la réforme. Le délégué régional se trouve à accompagner véritablement les maires et les préfets. Ces derniers sont à la base de sa capacité d'intervention auprès de l'appareil administratif. Le délégué ne peut être plus fort que ses propres clients, c'est pourquoi il doit être relié aux notables et aux réseaux régionaux.

> Je suis en contact avec le chef du cabinet du maire de (ville), avec des agents du développement économique, industriel et touristique qui me questionnent. C'est pour avoir mon point de vue. J'apporte des éléments pour enrichir leurs démarches, développer des problématiques, des argumentations, puis des affaires de même. Je pense qu'on va réaliser tout le réseau qui est ramifié.

Le délégué a investi le champ socio-politique du milieu régional par ses rapports avec les notables régionaux.

> ...je suis obligé de porter l'oreille aux discours politiques. Comme je disais à (ministre régional), quand j'ai paradé devant le caucus (régional), moi, tout ce que le Parti libéral a pensé et écrit depuis février 85,...il faut que j'en tienne compte dans ma démarche. C'est une partie du discours ou c'est une partie de ma pensée avec laquelle je dois composer. Si demain, c'est le Parti québécois, bien ça sera le Parti québécois. Mais en attendant, c'est eux autres, donc il faut que j'en tienne compte. C'est un des intrants de ma démarche.

Le délégué a dû identifier et composer avec les caractéristiques partisanes des notables. Il n'a pas à modifier la partisanerie politique, il a à la reconnaître pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une des composantes du milieu régional. Cette reconnaissance des partisaneries politiques des notables est nécessaire au délégué pour lui permettre de contribuer au développement de la solidarité politique régionale. C'est cette dernière qui représente la base d'action du délégué, qui rend vraisemblable la régionalisation aussi bien auprès des notables que des administratifs. C'est la constitution d'une arène politique régionale, l'accession de la région à un statut politique, qui vient manifester tout à la fois l'émergence de la région politique et sa reconnaissance par le centre politico-administratif.

> La constitution d'une classe politique régionale, oui ça va être intéressant parce que la politique va se faire en région.

La reconnaissance de la région politique vise, au sens de la réforme de la politique en matière de développement régional, la complémentarité inter-régionale. Sur ce point précis, la conséquence première de l'émergence et de la reconnaissance de la région politique, en

lien avec la solidarité politique régionale, réside dans des identités régionales plus fortes et, tend à produire une concurrence inter-régionale.

> C'est bien beau la complémentarité inter-régionale, moi j'en doute. On s'en va vers des régionalismes forts, donc une compétition, une concurrence inter-régionale.

D'où l'importance d'avoir un délégué régional qui soit le représentant du Gouvernement en régions, qui accompagne la régionalisation. La montée des identités politiques régionales demande d'être accompagnée par le Gouvernement et ses représentants en régions. Dans le cadre de la régionalisation, l'État doit équilibrer ses relations avec les régions, de manière à assurer l'efficacité et l'efficience de ses actions, en reconnaissant la diversité des milieux régionaux et en préservant son unité. Pour ce faire, le délégué à travers ses actions d'accompagnement a à rappeler les orientations gouvernementales.

Le délégué a à accompagner la régionalisation; il n'a pas à cautionner toutes décisions ou actions régionales. Le délégué est le représentant du Gouvernement en régions, à ce titre, il doit assurer la cohérence et la coordination entre les décisions centrales et régionales. Ceci précisément dans la perspective d'un nouvel équilibre, État et région, qui reconnaisse la diversité des régions qui composent l'État.

La réforme de la politique en matière de développement régional fait en sorte que les députés occupent un rôle clé parmi les notables régionaux. De fait, dans le réaménagement des fonctions médiatrices au plan régional, les députés voient leur rôle de médiateur remis en question. En ce qui concerne le rôle de médiateur du député entre des intérêts locaux ou régionaux et le central politico-administratif, ce rôle doit s'appuyer sur la solidarité régionale telle qu'elle se manifeste au sein du CRD et des positions adoptées par ce dernier. C'est pourquoi le délégué consacre bien des énergies à "accompagner" les députés.

6.2.1- Les députés

Le rôle traditionnel du député est un rôle de médiateur entre leur circonscription ou région et le sommet politique ainsi qu'avec les divers segments de la hiérarchie administrative. La réforme vient remettre en question, du moins en partie, ce rôle de médiateur d'intérêt. L'accès des notables à une arène régionale, fondée sur une démarche de concertation,

implique une redéfinition du rôle de médiateur du député. Cette redéfinition n'est pas sans inquiéter les député.

> Les députés questionnent le pouvoir; ils commencent à se demander s'ils sont en perte de pouvoir ou s'ils pourront aller chercher une certaine crédibilité au CRD, parce que tous les dossiers sont sur la table....Je suis obligé de porter l'oreille aux discours politiques. Comme je disais à (ministre régional), quand j'ai paradé devant le caucus (régional), moi tout ce que le Parti libéral a pensé et écrit depuis février 85,...il faut que j'en tienne compte dans ma démarche. C'est une partie du discours ou, une partie de ma pensée avec laquelle je dois composer. Si demain c'est le Parti québécois bien ça sera le Parti québécois, mais en attendant c'est eux autres, donc il faut que j'en tienne compte. C'est un des intrants de ma démarche.

Le délégué accompagne, pour ne pas dire guide, cette transformation du rôle de médiateur des députés, lesquels ont dorénavant à prendre en considération la scène régionale marquée par le CRD. Le délégué supporte la transformation d'attitude des députés, afin qu'elle se réalise dans le sens de la régionalisation et de la solidarité politique régionale. En fait, le délégué a besoin du député comme allié, afin que les questions régionales soient davantage bouclées en régions et que la médiation de ces mêmes intérêts puisse être, au besoin, relayée vers le sommet politico-administratif.

> Dans la vie rien n'est gratuit. En permettant à un député de pouvoir s'afficher et de trouver un intérêt politique, forcément à un moment donné, s'il y a un problème, au lieu de nous descendre à Québec, il va nous consulter avant. Normalement, en lui donnant une bonne explication, ça arrête là.

Dans l'accompagnement des députés, le délégué joue la carte de la solidarité régionale en mode dominant. Il ne s'agit pas de nier l'existence de la solidarité partisane, mais bien d'accroître l'intensité de la solidarité régionale. Le délégué met en jeu sa crédibilité d'acteur régional dans ses rapports avec la députation régionale. Il doit constamment jouer la solidarité régionale gagnante, et cela représente l'élément de base de sa crédibilité.

> Tous les députés sont actifs, ils le sont tous. Il y en a un en particulier, c'est sûr, c'est le (député-ministre) de la région. Là encore, il faut faire attention, il ne faut pas être associé dans le milieu directement. Si le milieu commence à voir que l'attention du SAR (région) est plus particulière pour le comté du ministre, les conséquences vont être désastreuses. Sa présence se fait sentir et là, il faut faire les choses de façon délicate, parce que tout le monde du comté va faire parler le ministre. Un maire ou un entrepreneur va m'appeler puis c'est toujours au nom de (ministre). C'est un jeu du chat et de la souris, quand on connaît le jeu et la nature du jeu, et puis qu'on l'accepte.

La stratégie du délégué consiste à s'assurer que la médiation politique des députés vers le sommet politique prenne appui sur la solidarité politique régionale, telle qu'elle se manifeste au sein du CRD. Tout se passe comme si le délégué était l'agent de régulation de l'intensité de la solidarité régionale versus la solidarité partisane. Il a à jouer ce rôle de régulateur en cherchant à minimiser les risques qui pourraient faire en sorte que la solidarité régionale soit dominée par la partisanerie. Pour réaliser son rôle de régulateur, le délégué laisse la visibilité aux élus, en se limitant, avec humilité, à son rôle d'accompagnateur-guide.

> L'organisme vedette, c'est le CRD. Les élus sont par nature des gens qui aiment le *glamour*, qui aiment s'afficher.
> Ne pas porter ombrage aux politiques, c'est de la discrétion, se faire le plus humble possible.

À travers cet accompagnement des députés, le délégué valorise l'intensité de la solidarité politique régionale sur la solidarité politique partisane. Il joue ce jeu en cherchant à préserver sa crédibilité dans le milieu régional.

> Les contacts avec les élus se font de façon régulière. Pour avoir mon analyse ou ma perception dans un dossier qu'ils veulent favoriser, même que ça va jusqu'à (député-ministre) au fédéral qui me contacte pratiquement aux deux semaines.
> Il y a toujours des contacts avec les députés, même qu'ils cherchent des conseils. Ça va jusqu'à, pour certains députés, préparer des brouillons de communiqués. ...Je siège sur des comités avec ces gens-là, même chose au fédéral, c'est ça qui rend notre position intéressante. Le côté palpitant, parce qu'on joue avec de la grosse politique, puis le petit côté dangereux qui est excitant.

En plus de l'enjeu de la médiation des députés vers le sommet politique, au regard de la solidarité politique régionale, le délégué identifie un autre enjeu pour rendre compte de sa stratégie d'accompagnement des députés. Comme la réforme situe le délégué comme interface entre le milieu régional et l'appareil administratif, le délégué se trouve à occuper une partie du champ de médiation traditionnellement occupée par les députés. Il faut donc que le délégué, tout en assumant l'accompagnement de la députation régionale, s'assure de maintenir sa position d'interface. Ceci le confirme dans son rôle d'accompagnateur de la solidarité politique régionale, d'interface entre le système socio-régional et le système administratif.

> Ce n'est pas une guerre de pouvoir entre les élus et l'administratif, mais c'est une question d'être conséquent avec la réforme. C'est de remettre au milieu le pouvoir des instances économiques, culturelles, loisirs. Faut qu'on trouve notre place. Si on ne la trouve pas tout de suite, ce sont les élus qui vont la trouver, puis qui vont la prendre.

Pour occuper sa place, le délégué joue la réciprocité dans ses échanges avec les députés. Il offre aux députés un accès unique à l'appareil administratif et aux informations, en échange de quoi les députés le reconnaissent dans son rôle pivot de la régionalisation.

> On alimente le discours politique. Moi j'ai dit au caucus (régional), puis je ne suis pas gêné de le répéter devant toi et même de l'enregistrer, pour peu que ces gens-là (les députés) soient vigilants et attentifs à la planification stratégique de (la région) puis à toute son élaboration. Il y a là matière en partie, je dis bien en partie, à garnir un discours électoraliste pour les prochaines élections.

La solidarité politique régionale est une contrainte forte avec laquelle le délégué a à s'ajuster. Pour réaliser l'équilibration de la solidarité partisane et de la solidarité régionale, en privilégiant constamment la solidarité régionale, le délégué maintient des liens qui lui permettent d'entretenir des flux d'informations avec les députés de la région.

> Dans la mesure où j'ai un lien fonctionnel opérationnel, où il y a du fluide qui passe en masse-là, ça m'est bien utile. Puis, ça me donne aussi des opinions de coulisses. Ce qu'ils disent à l'Assemblée nationale ou en groupes officiels..., ça c'est une chose, ce qu'ils disent autour de la machine à café, ça c'est autre chose.

Dans les faits, les rapports entre le délégué régional et les députés demandent des ajustements pour éviter des confrontations entre les deux formes de solidarité que représentent les députés et le délégué.

> Dans la pratique, ça s'est traduit comme ceci: À chaque fois qu'il y a une réunion du Ca ou de l'exécutif du CRD, l'un ou l'autre, soit moi ou l'attaché politique de (ministre régional), on se place au moins un coup de fil quelques jours avant, à savoir qui dit quoi, comment se comporter, quelle position là-dessus? Il est arrivé quelques petits incidents, il n'y a personne à blâmer, c'est parce que l'habitude n'était pas créée. On avait des petits problèmes de rodage, il s'agissait qu'il y ait quelques petits incidents pour qu'on se rende compte qu'on avait intérêt à se parler, puis on a réglé ça amicalement, il n'y a pas longtemps.

Ces pratiques d'ajustements permettent de désamorcer des situations qui auraient tendance à remettre en question la solidarité régionale au profit de la solidarité politique partisane. Le délégué a donc à ménager, en quelque sorte, les liens partisans pour affirmer les liens régionaux. Pour bien comprendre l'importance des liens du délégué avec les députés, il faut se rappeler, comme le fait un délégué régional que:

> On peut toujours par le biais de nos capacités, nos informations, nos connaissances, nos capacités de synthèse, mousser et enrichir la réflexion régionale. Mais, ce n'est pas

> à nous autres de prendre le *lead*. Faut bien comprendre l'esprit de la politique, l'État accompagne la région responsable.

Le délégué accompagne la région politique en étant conscient qu'il ne peut, ni ne doit, s'y substituer. Le délégué dépend de la capacité de la région à assumer son statut politique, pour être en mesure de mener à bien les objectifs de la régionalisation.

> Tout ça, c'est par la filière politique...comme les élus sont interpellés, comme les élus constituent la masse critique au plan décisionnel, tant au niveau de l'exécutif que du CA (du CRD), comme les élus ont réalisé une fois pour toutes que le principe du décideur payeur s'applique à eux autres, ah bien là, ils ont peut-être réalisé qu'ils avaient de quoi à dire, qu'ils avaient surtout de quoi à faire.

6.3- Les réseaux

Pour assurer la cohésion de la région politique, le délégué s'insère dans le milieu régional en pénétrant les réseaux des notables régionaux. Les notables sont liés et reliés entre eux par des alliances. Ils constituent de la sorte des réseaux régionaux.

> En région, ce qui compte, c'est l'informel, ce sont les réseaux, c'est tout diffus partout. Tu médiatises une démarche quand tu t'es entendu, que les principes de bases ont été assis puis qu'il y a eu accord, ou conciliation, sur un certain nombre d'éléments fondamentaux de la démarche. Après ça, tu prends les journalistes.

Pour assurer son rôle d'interface et de régulateur, le délégué transige à travers les réseaux des notables régionaux. Le délégué a fait la cartographie régionale selon la nature des réseaux. Il est possible, selon la spécificité du terrain d'enquête, d'observer deux grands types de réseaux et de fait, deux types de stratégies d'investissements de ces réseaux. Dans un contexte où le réseau apparaît fondé sur des acteurs individuels qui représentent des intérêts de citoyens ou de clients, c'est alors le notable, comme individu, qui devient la cible du délégué. Le système d'alliance est alors fondé sur un groupement de clientèles. La stratégie du délégué consiste à situer le notable à travers les réseaux d'alliances, et à évaluer la capacité du notable à porter ou supporter des dossiers dans ses réseaux.

> On a tant de grosses municipalités, bon je connaissais les maires, mais après ça, c'était de faire les associations politiques, c'est important. C'est quoi leurs tendances politiques en tant qu'individu et c'est quoi les liens, les jeux ou les enjeux au niveau des dossiers, quand on connaît leurs tendances politiques. Après ça, c'était de miser sur ceux que je pensais qui étaient en meilleure position en région, tant au niveau de leur

> tendance politique que de leur pouvoir d'influence, et d'essayer 2-3 bons dossiers qu'ils mettraient de l'avant

Dans une situation plus traditionnelle, et probablement plus conforme à la réalité des régions moins urbanisées, les réseaux d'alliances sont centrés autour d'individus qui apparaissent en sorte comme des patrons régionaux, des chefs de familles. Ce qui est particulier, dans cette situation, c'est la nature des alliances qui rattachent les membres d'un réseau entre eux. Il s'agit de liens, non exclusifs toutefois, qui tendent à reproduire un système fondé sur la parenté. Ainsi on retrouve dans le même milieu régional, des réseaux à base de clientèles et des réseaux à base plus parentale. L'importance des liens parentaux n'est certes pas à négliger dans la compréhension des réseaux des notables régionaux. Lorsque le délégué régional précise la cartographie des réseaux de sa région, on obtient:

> Il y a le maire de (ville), (ville) bon politiquement, il est perçu comme dans l'opposition, mais il ne faut pas le négliger si jamais il y avait un changement. (ville) (ville) (ville) c'est moins important, le *leader* c'est le maire de (ville). Il y a (ville), (ville) mais c'est l'opposition ça aussi au niveau politique faut y faire attention. (ville) compte tenu que le bureau du député (ministre régional) est là. Il y aussi (ville) qui peut être considérée comme un village mais le maire est (lien de parenté) du (ministre régional) et aussi son attaché politique. Le maire de (ville) qui est le trésorier de (ministre régional). Le maire de (ville), moins de 1,000 habitants, qui est (lien de parenté) de (ministre régional). Il y a aussi le préfet de la MRC de (--) qui est très près du ministre par des liens de parenté. La mairesse de (ville) parce qu'elle a le pouvoir de contestation et a la mainmise sur (ville), faut s'en occuper. C'est ça les vrais décideurs, ensuite il y a les grandes associations ou corporations.... Ce sont des gens très politisés et il faut leur donner satisfaction.

Les caractéristiques des réseaux d'alliances empêchent, dans les faits, l'uniformisation des stratégies déployées par les délégués. Le délégué régional s'adapte à la configuration propre à chacun des réseaux, en cherchant à préserver sa crédibilité auprès des uns et des autres. Pour ce faire, le délégué construit et assure sa crédibilité d'intervenant régional par sa présence discrète et efficace à la manière d'un accompagnateur.

> Il faut être mélangé, te dissoudre, te fondre quasiment dans ce milieu-là. Tu pêches par absence, puis c'est un défaut.

La nature des réseaux d'alliances en régions vient conditionner quelque peu les liens stratégiques entre le délégué et le directeur général du CRD.

> Oublie pas une chose, les gens du CA et de l'exécutif au CRD ont besoin de ton *input*, la substance que tu amènes. Moi, j'amène le point de vue gouvernemental, autrement

> dit ce qu'il y a dans le ventre du dragon, qui s'appelle le Gouvernement, moi je leur dis, ce qu'il y a dans la tête du dragon aussi.
> Moi, mon rôle, c'est de dire aux politiques qui composent l'essentiel du Ca du CRD, que si les tendances se maintiennent, si les attitudes actuelles se maintiennent, voilà ce qui risque de nous arriver. C'est de convaincre les gens que vous n'avez plus rien à attendre du Gouvernement, si ce n'est un cadre législatif ou réglementaire de nos actions régionales, sans plus.

L'action du délégué auprès des réseaux de notables régionaux est complétée par ses interventions auprès des permanents de la direction du CRD. Pour réaliser ce lien avec la direction du CRD, le délégué doit composer avec le directeur général du CRD.

6.4- Le délégué et le directeur général du CRD

La relation entre le délégué régional et le directeur général du CRD vient compléter les actions du délégué en ce qui concerne son investissement du milieu régional. Le délégué est présent auprès des notables régionaux, mais il ne peut l'être constamment. Il importe alors qu'entre le délégué et le directeur général s'installe une complicité d'action. Le directeur général du CRD est à même de prendre le relais du délégué auprès des notables, pour ce qui concerne le message et les actions de concertation propres à la régionalisation.

Dans le meilleur des cas, la complicité est complète dans la mesure où l'un et l'autre, le délégué et le directeur général, s'appuient mutuellement dans leurs actions respectives. Cette situation se retrouve à travers ce que nous avons nommé précédemment comme étant une situation d'implication forte des politiques. Dans cette situation de complicité, le délégué laisse la visibilité au directeur général. Dans ce cas, c'est encore le rôle de serviteur discret de la régionalisation que s'attribue le délégué.

> Moi, j'ai intérêt .... à ce qu'il soit bien portant, à la lumière, et que moi j'évolue dans l'ombre. Lui, il a une partie de sa crédibilité qui est appuyée sur la mienne et vice versa. Si on pouvait changer directement nos banques d'informations, nos disques durs, on le ferait. On n'a pas d'hésitation à afficher publiquement notre complicité, on est à peu près de toutes les manifestations majeures.

La situation de complicité, dans un contexte de forte implication des élus, est rendue nécessaire dans le sens où c'est précisément l'implication des élus qui demande d'être soutenue par le flux d'informations émanant tant du régional que du central. C'est la densité

et l'intensité des informations qui représentent la clé de la crédibilité du délégué et du directeur général.

> Avec le directeur général du CRD, les relations sont continues. Si on ne se voit pas une fois par semaine, on communique ensemble 2-3 fois par semaine. Il faut que ça devienne un allié. Il a tout à gagner en étant ami avec nous, comme nous, on a tout à gagner.

Si la complicité entre le délégué régional et le directeur général du CRD est un facteur facilitant pour les actions de l'un et de l'autre, elle n'est pas acquise automatiquement.

La seconde situation de relations entre le délégué et le directeur général du CRD, qui correspond à la situation traitée précédemment comme une situation de faible implication des politiques, laisse le délégué dans une situation problématique. Le délégué a besoin de la complicité du directeur général. L'absence de complicité accroît les possibilités d'accrochage dans la mesure où elle réduit les zones d'accommodements, ou d'ajustements par rapport à la "réalité politique" de la région.

> Il y a un chaînon manquant dans le sens où le directeur général joue purement administratif. Il laisse, si on veut, tout le leadership en matière de développement régional à son président. Je ne pense pas que le lien se fasse entre le directeur général et le président, donc un manque à gagner qui a pour conséquence que le CRD est très peu visible en région, et méconnu autant du milieu que de la presse. on ne sent pas que ça veut démarrer.

La difficulté réside surtout dans le changement d'attitude qu'implique la régionalisation. Un changement qui passe par la responsabilisation régionale, ce qui vient modifier en profondeur l'attitude, plus traditionnelle de demandeur. Dans le cadre de la politique de régionalisation, c'est la responsabilisation et la gestion de la région, sous la gouverne des notables régionaux, qui constituent la base des actions de la régionalisation. Cette situation de changement conduit à une redéfinition du rôle du directeur général du CRD.

> À mon avis c'est peut-être un petit peu le point négatif du CRD. ...avant, son rôle était de critiquer, là, son rôle ça va être de gérer. C'est complètement différent. Je le sens mal à l'aise un peu là-dedans.
> C'est quelqu'un qui veut se donner une image purement administrative, alors que là ses patrons vont être les politiciens.
> À date, il n'est pas souple, il est intransigeant. Il se voit comme le chevalier du développement régional. Il est fort de son expérience et de sa formation. Il se dit que ce ne sont pas les politiciens qui vont gérer le développement régional. Pour lui, il veut

> prendre ça en main; il oublie que les politiciens, c'est son conseil. Là-dessus, il y a des possibilités d'accrochage.

La réserve manifestée par le directeur général implique les agents administratifs permanents du CRD. Bien que la régionalisation positionne les notables et particulièrement les élus comme parties prenantes de la gestion régionalisée, les permanents et le directeur général du CRD se limitent à un rôle administratif strict. Ce choix stratégique a pour conséquence de contraindre le délégué à adopter une position de plus grande visibilité en région afin de soutenir, d'encourager l'implication des élus.

> Le rôle du délégué, c'est de conscientiser le CRD sur ses responsabilités, sur le rôle qu'il a à jouer dans la réforme. C'est de les responsabiliser sur le fait que l'avenir de la région va dépendre de leur implication et de leur dynamisme, et que c'est eux autres finalement les leaders et non leurs permanents.

La réserve du directeur général conduit le délégué à assurer un accompagnement plus serré des notables régionaux, notamment des élus de la région. Cette situation rend plus problématique le passage de la région à la responsabilisation.

> Les permanents (CRD) ne veulent pas se mouiller au niveau d'une vision d'ensemble, veut, veut pas, on ne peut pas écarter la politique en matière de développement régional. Eux, ils s'en tiennent purement à des normes. Comment vont-ils gérer des programmes? Comment vont-ils s'impliquer au niveau de la planification stratégique? Mais tout le dynamisme pour susciter le développement, ils laissent ça à une autre instance. Mais c'est là qu'il y a un chaînon manquant; ils ne se sentent pas impliqués.

Le déséquilibre, manifesté dans les relations entre le délégué et le directeur général, est de nature temporaire dans la mesure où les élus ont à s'impliquer dans le sens de la concertation obligée par la réforme de la politique en matière de régionalisation, afin d'avoir accès aux ressources régionalisées.

> Le DG ne se sent pas impliqué à date. Jusqu'à un certain point, la situation actuelle l'avantage; c'est temporaire.

Cette situation de non-complicité, entre le délégué et le directeur général, a des conséquences sur le délégué et ses actions.

6.4.1- Les conséquences de la réserve du directeur général

Les conséquences de la position de réserve ou de retrait, adoptée par le directeur général par rapport à la politique de régionalisation, sont de contraindre le délégué à occuper l'avant-scène régionale, d'avoir plus de visibilité. Cette contrainte conduit le délégué à accroître l'incertitude en ce qui concerne sa crédibilité auprès des acteurs régionaux.

> Ça nous oblige un peu à une plus grande visibilité, avec pour conséquence que, peut-être un jour, on pourra être attitré de faire de l'ingérence en matière de développement régional. Notre rôle n'est pas de prendre le leadership en matière de développement régional, mais de susciter le développement.

La situation de la relation entre le délégué et le directeur général, les conduit à des trajectoires de confrontation. Cette situation implique que les élus régionaux auront été par la concertation obligés à prendre des positions, face au CRD et à la politique de régionalisation, qui vont contribuer à l'ajustement des relations entre le CRD et le délégué régional, ce qui inclut le directeur général du CRD. Ce dernier a adopté une stratégie de réserve en s'appuyant sur un rôle qu'il définit comme purement administratif, mais la prise en charge de la régionalisation par les notables, notamment les élus, va le conduire à ajuster son rôle à la réalité politique de la région.

> La réforme a voulu alléger tout le processus administratif, mettre le moins de normes possible pour faciliter la prise de décision. Par contre, le DG de son côté se sent mal à l'aise du fait qu'il n'a pas assez de normes. Il en a conçu là, il se présente aux membres et leur dit quelle décision prenez-vous sur tel dossier en fonction des normes que je vous présente? Je ne suis pas sûr que les gens qui prennent la décision en bout de ligne soient au courant que ces normes-là ont été inventées par le DG. Alors là, quand je vais les informer de la vraie situation, ça va amener des éléments de confrontation. C'est pour ça que dans un premier temps, je fais une opération charme pour avoir leur pouls, qu'ils se sentent à l'aise, qu'ils se sentent des leaders, pour qu'ils pensent pouvoir faire des choses.

Le délégué anticipe l'heure de la confrontation en préparant le terrain auprès des notables régionaux, en ce qui concerne leur rôle attendu en matière de développement régional dans le contexte de la régionalisation. Quelle que soit la situation des relations entre le délégué et le directeur général du CRD, le délégué joue constamment son rôle discret de rassembleur et d'accompagnateur régional. Il rappelle et soutient les notables régionaux, particulièrement les élus, dans leur rôle de décideur, un rôle qu'eux seuls ont à jouer. On observe que le

délégué fait, de ses rapports avec les notables régionaux, la base de ses actions. C'est là une constante chez les délégués rencontrés.

Il est intéressant d'observer comment des attaques ont été menées contre le délégué. Ces attaques sont révélatrices des ressources essentielles du délégué. Dans la mesure où elles furent sérieusement portées, les attaques ont eu comme objectif d'affaiblir la position du délégué régional.

> Dès mon entrée en fonctions, jusqu'en décembre, le phénomène des fuites. J'étais vraiment ciblé pour sauter. ...C'est là que les fuites arrivaient, puis les journalistes avaient tous mes frais de voyages; ils étaient au courant de toutes mes allées et venues. Pour tous les gros dossiers, des copies étaient entre les mains des journalistes. Les députés recevaient des téléphones anonymes, chez nous aussi (résidence). Ça, c'est un problème aussi qui était majeur. C'était de savoir à qui je fais confiance.

Dans les limites de cette recherche, il importe peu de préciser ici l'origine de ces attaques. Il importe toutefois de souligner sur quelles ressources du délégué elles ont porté. Dans cette perspective, il est significatif de constater que les attaques ont ciblé les informations dont dispose le délégué, ainsi que les relations du délégué avec les députés. C'est toute la question de la crédibilité du délégué que se trouvait ainsi attaquée. Le fait que le délégué ait subi des attaques pouvant remettre en question sa crédibilité, nous conduit à souligner quels sont les alliés du délégué en cas de difficulté grave.

6.5- Des alliés

Les délégués rencontrés sont unanimes à reconnaître le président du CRD comme allié principal. Toutefois, dans une situation où la crédibilité du délégué est amoindrie, les délégués perçoivent bien qu'ils seront isolés. Les notables régionaux, comme le président du CRD, joueront alors leurs intérêts propres, qu'ils soient régionaux, partisans ou locaux.

> L'allié principal, c'est le président du CRD. C'est au niveau du conseil du CRD que sont les alliés. Il n'y a personne qui va vouloir se coller à côté de moi si je suis tombé. Ils vont avoir peur des conséquences, c'est purement *business*.

La question des alliés probables permet de souligner la réciprocité qui intervient à travers le jeu des alliances. Ce sont les transactions entre les acteurs régionaux qui sont alors tout à la fois la source et le produit des réseaux.

> Si le délégué s'enfarge à un moment donné, ce qui pourrait aider le délégué, c'est le CRD avec son Dg et surtout son président. Puis, c'est la même chose pour moi, j'ai à défendre mon conseil. J'ai à le défendre contre les indigènes si on veut l'intra-régional, j'ai à le défendre aussi à l'extérieur. Il y a des régions, c'est un fait, où le CRD et le SAR ou le délégué c'est, je dirais, pas à couteaux tirés, pas aussi harmonieux. Disons qu'il y a de la méfiance de part et d'autre, le contenu politique...

Le jeu des alliances est un jeu ouvert, dans lequel rien n'est acquis. C'est par et à travers des relations soutenues que se construisent les alliances régionales. La fragilité des équilibres, entre les réseaux d'alliances au plan de la régionalisation, tient en bonne partie à la dimension propre des intérêts partisans ou sectoriels qui est présente au sein même de la solidarité régionale émergente. Le délégué régional construit, par ses actions auprès des notables régionaux, un système d'alliance régional. Le maintien de ce système implique des transactions entre les acteurs qui y participent. C'est la crédibilité des informations et des informateurs qui conditionne en grande partie l'existence du système d'alliance régional entre les notables régionaux.

Dans le système régional, les solidarités régionales et partisanes cohabitent en intensité variable. C'est au délégué de reconnaître les intérêts des acteurs, qui relèvent de manière plus intense de l'intérêt régional. C'est sur la base de la crédibilité du délégué que s'élabore le réseau régional qui inclut, en les dépassant, les intérêts plus partisans.

6.6- Une ressource masquée

Pour réaliser et maintenir un tel système régional, le délégué joue en double mode d'intervention, un mode socio-politique et un mode administratif. Le délégué, dans ses interactions avec le milieu régional, inclut tous les élus régionaux, maires, préfets, députés provinciaux et fédéraux. Le délégué situe ainsi la région par rapport aux États qui l'incluent, l'État provincial et l'État fédéral.

Bien que la réforme de la politique en matière de développement régional puisse donner l'impression que la région s'insère dans le cadre d'un État unitaire, la région est, tout à la fois insérée dans un État fédéré et un État fédéral. Les acteurs régionaux ont ainsi à interagir avec les deux appareils administratifs. Le délégué inclut les députés fédéraux dans sa stratégie d'investissement du milieu régional. Il interagit avec les représentants du milieu régional pris comme totalité. De la même façon que le délégué inclut les élus du fédéral dans

sa stratégie d'investissement du milieu régional, il ouvre en quelque sorte son champ d'intervention administrative sur les administratifs fédéraux régionaux. Il conforte de la sorte sa position d'interface par la prise en compte de la totalité des intervenants, tant du milieu que de l'administratif.

> Là-dessus, j'admets que la politique du ministre est vague, puis ça laisse place à l'improvisation. Moi, l'improvisation, j'ai toujours interprété ça comme une occasion de manifester de l'initiative.
> Or, dans la politique, c'est écrit que l'interlocuteur du Gouvernement du Canada, c'est le délégué aux Affaires régionales. Bon ça s'arrête là, ça n'en dit pas plus. Bon bien, j'assume que c'est en matière de développement régional.

Pour assumer son rôle d'interface, de pivot de la régionalisation, le délégué représente un accès transversal privilégié à l'appareil administratif. Dans les faits, la politique de régionalisation fait du délégué le président de la CAR et un sous-ministre adjoint, donc un interlocuteur administratif au sein même de l'appareil administratif. C'est là que le délégué joue son autonomie. Si la région est incluse dans le cadre de l'État fédéré, elle l'est aussi dans l'État fédéral. C'est dire également que l'appareil administratif de l'État fédéral intervient aussi dans le milieu régional.

L'autonomie d'action du délégué lui a permis d'étendre son champ d'actions en incluant des rapports avec les représentants administratifs de l'État fédéral, tout comme il l'avait fait par ses relations avec les élus fédéraux de sa région. C'est un choix d'interventions qui relève de la stratégie d'investissement régional propre à chaque délégué.

> J'ai pris l'initiative d'appeler mon interlocuteur qui est directeur régional du BFDRQ en (région) et de lui proposer une rencontre où j'exposerai avec (Dg du CRD) la politique de développement régional et le processus de planification stratégique actuellement en cours, ce qu'il a accepté avec grande satisfaction. Il a bien apprécié. Il a réuni 8-10 personnes, BFDRQ,BFD,CNRS, ...on a fait l'exposé et ils se sont montrés très intéressés. À un point tel que l'ensemble de la table des directeurs d'organismes et ministères fédéraux de (la région) , bon bien là c'est vraiment la table élargie, puis on va chercher tout le monde qui sont en position d'autorité administrative en (région), et qui veulent nous rencontrer le (date) pour qu'on élabore davantage là-dessus.

Tout se passe comme si le délégué régional assumait son rôle d'interface ou de guichet unique pour ce qui concerne les relations entre les représentants du milieu régional et les rapports administratifs horizontaux. Dans cette perspective, le délégué a investi l'ensemble du milieu régional, et en contrepartie, l'ensemble des administratifs intervenants en région. Le délégué se trouve à déborder le cadre d'intervention de l'État fédéré par ses relations avec

les acteurs fédéraux, élus et administratifs. En fait, puisque le délégué s'appuie sur la région, et qu'il agit comme accompagnateur et rassembleur des notables régionaux, il se trouve à occuper le point de convergence des objectifs régionaux et des ressources gouvernementales.

> Je sais qu'ailleurs, bon bien, c'est l'Abitibi, Saguenay-Lac ST- Jean et d'autres, le fédéral, bon bien, il s'étire le cou pour voir ce qui se passe du côté de Québec en matière de planification stratégique.
> Je veux profiter du fait qu'en (région), les rapports sont bons, je dirais même harmonieux. On travaille sur plein de petits comités ad hoc, groupes de travail à caractère informel. Je vais me servir de ça comme point d'appui pour peut être formaliser davantage nos rapports avec le BFDRQ.

Les administratifs et les élus fédéraux ont à répondre à des citoyens, à des clients, qui sont les mêmes que ceux visés par la politique de régionalisation. Toutefois, la capacité du délégué à déborder le cadre des intervenants provinciaux de la région pour accéder aux intervenants fédéraux, dépend largement du contexte et des caractéristiques propres du milieu et des notables régionaux.

> Juste de voir l'intérêt que le BFDRQ a démontré à monter des problématiques, ça en dit long. Ils ne se sont pas fait prier pour nous fournir tous les renseignements qu'ils pouvaient. Là-dessus, on a eu une grande collaboration.... Je ne dis pas que c'est de même dans toutes les régions.

Le délégué réussit ainsi à occuper pleinement sa position d'interface; à l'horizontal, par ses rapports entre les notables et les administratifs; à la verticale, par ses rapports entre la région et le centre. En se situant au centre de la démarche de la régionalisation, le délégué a intérêt à occuper de la manière la plus complète tout le champ des relations politico-administratives, ce qui inclut les administratifs fédéraux.

> Le partage des pouvoirs économiques entre deux niveaux de gouvernement. Voilà un obstacle de taille dont, en général, on ne mesure pas suffisamment l'importance. Les pouvoirs économiques sont partagés par la constitution entre deux pouvoirs souverains, de sorte qu'une conjugaison d'efforts se révèle vraiment ardue. Il faut ajouter que dans le passé, le Gouvernement fédéral a adopté une attitude de grand-frère qui l'amenait à élaborer seul les politiques et à placer les provinces devant un fait accompli. Or, à moins d'une révision radicale de cette attitude, la planification restera toujours difficile dans un contexte fédératif.[76]

Sur le terrain régional, les difficultés liées aux relations fédérales-provinciales sont atténuées par la nécessité d'un ajustement aux caractéristiques du milieu régional. Bien que la

[76] Roland Parenteau, premier président du Conseil d'orientation économique du Québec, cité dans Robert,1991, p. 137

conception et la mise en oeuvre de la politique de régionalisation n'implique pas officiellement de lien avec les instances fédérales, dans l'action régionale les liens s'établissent. L'appareil administratif fédéral en matière de développement régional a besoin des notables régionaux comme partenaires de l'action, pour réaliser les négociations et les ajustements nécessaires à la réalisation de ses actions.

CINQUIÈME PARTIE
CONCLUSION
LA DYNAMIQUE DE RÉGIONALISATION ET LE DÉLÉGUÉ RÉGIONAL

Chapitre 7
La dynamique régionale

> Parmi tous les futurs possibles d'évolution de notre société, nous en avons retenu trois comme étant plus ou moins probables. Il s'agit d'un retour à la société de classes, de l'établissement d'une techno-bureaucratie qui transformerait la population en une masse de consommateurs, et de l'établissement d'une société de participation où les objectifs de développement économique et social seraient définis collectivement par tous les groupes de citoyens et où les efforts de l'ensemble de la population pourraient être mobilisés dans la réalisation de ces objectifs définis collectivement.[77]

Cet observation, qui remonte à 1970, pose le besoin d'un développement de la société qui reconnaisse la valeur de la participation et de la responsabilisation des acteurs sociaux à leur propre développement collectif. La régionalisation n'est pas une politique fortuite; elle est le résultat de l'histoire récente en matière du développement global de la société et de l'État.

La politique de régionalisation s'appuie sur des pratiques qui rattachaient déjà les principaux acteurs du milieu régional aux agents du système administratif de l'État provincial. Les relations entre les notables régionaux et les directeurs régionaux des ministères et organismes existaient préalablement à la politique de régionalisation, mais sous une forme de complicité implicite et fragmentée selon des intérêts locaux et sectoriels.

La négociation d'alliances entre les partenaires régionaux, soit par des rapports de nature individuelle ou collective, implique tout à la fois des choix d'acteurs et des choix de systèmes. La concertation régionale permet de raccrocher les décisions d'actions aux problématiques et aux caractéristiques du milieu régional. On constate ainsi la présence de deux modes de négociations entre les partenaires régionaux que sont les notables et les administratifs: un mode informel qui se manifeste par des relations qui relèvent d'intérêts qui sont d'un ordre plus local ou sectoriel; un mode formel au plan régional qui met en relations des intérêts et des ressources de nature plus large que les précédentes et qui implique une coordination interministérielle ou intersectorielle. C'est au niveau régional que se construit ce jeu de coordination et de concertation.

---

[77] Gérald, Fortin, *La société de demain: ses impératifs, son organisation,* Annexe 25 du rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Québec, 1970, p.31, cité par Robert, 1991, p.119

> Aujourd'hui au Québec, les régions ont du poids: d'acteurs passifs de leur développement, elles sont devenues un enjeu pris en charge par les élites locales, et cogérées avec le pouvoir central. Ainsi, les régions, tout d'abord constituées sur papier, se sont matérialisées: le projet administratif, confronté aux processus politiques et pris en charge par eux, même de façon minimale, a donné naissance à un pouvoir régional, qui deviendra de plus en plus inéluctable...[78]

L'effort de semi-centralisation, porté par la politique de régionalisation, n'a de sens et ne peut se réaliser que dans la mesure où il implique également un effort de déconcentration. Pour être efficace, le mouvement de semi-centralisation doit être accompagné d'une véritable responsabilisation et d'un accès aux ressources. La reconnaissance du statut politique de la scène régionale est une question d'équilibration des rapports régions-centre. Trop fort ou trop faible, le pouvoir régional déséquilibre le centre. C'est pourquoi la structuration du pouvoir régional implique l'accompagnement du centre à travers le délégué régional. C'est toute la dimension de l'équilibre nécessaire entre l'unité et la diversité des composantes de l'État qui se trouve ainsi posée. La gestion régionalisée reconnaît la région comme lieu politique de concertation, de réflexion et de décision, pour ce qui concerne son avenir économique et social. Entre le local et le central s'insère le régional. Le niveau régional doit être pris et compris à l'intérieur des cadres étatiques dans lesquels il s'insère et auxquels il participe. C'est là rappeler la nature fédérale et fédérée des deux États qui incluent la région.

C'est la capacité de faire bouger l'ensemble régional et de réaménager l'appareil administratif de l'État, qui représente la contrainte et l'enjeu de la régionalisation. C'est en termes de choix d'acteurs et de niveau privilégié d'actions, que se traduit concrètement la régionalisation. Les relations entre les notables régionaux, particulièrement les élus et les agents administratifs en région, manifestent une méfiance réciproque en même temps qu'une complicité nécessaire à l'action des uns et des autres. Il y a là une interdépendance qui oriente les relations entre ces partenaires régionaux. À travers ces relations, c'est tout un champ de transactions qui demandent d'être intégrées et coordonnées. C'est un nouveau jeu que celui de la régionalisation, qui demande d'être appris et compris par les acteurs du milieu.

> Pourtant l'apprentissage de nouveaux jeux doit passer d'abord, nous semble-t-il, par la reconnaissance par chacun de sa liberté d'action et de sa capacité à jouer autrement que selon des stratégies dans lesquelles il se croit enlisé.[79]

---

[78] Robert, 1991, p.127
[79] Crozier, 1977, p.413

C'est ainsi que le délégué a à intégrer et à coordonner les transactions des acteurs régionaux, tout en s'assurant de l'intégration et de la coordination des acteurs dans le cadre de la régionalisation. La coexistence des deux modes de négociations, formel et informel, dans les relations entre les notables et les administratifs régionaux a des conséquences sur l'action du délégué.

Le délégué s'appuie de manière prioritaire sur les notables régionaux afin de pouvoir agir sur les acteurs du système administratif. D'où on peut raisonnablement anticiper des stratégies de blocage de la part du sommet administratif, du segment hiérarchique ministériel qui relie le directeur régional à son central ministériel.

Il est à prévoir que la médiation des relations entre la région et les sommets ministériels, va demander un arbitrage politique. Selon cette possibilité d'arbitrage au sommet, on saisit toute l'importance du rattachement du délégué régional au ministère du Conseil exécutif. Face à la diversité des positions ministérielles au regard de la régionalisation, le positionnement du délégué régional par rapport à l'appareil administratif et gouvernemental a pour effet de remettre au Secrétariat aux Affaires régionales et à son Secrétaire général associé, tout le jeu des ajustements et de la coordination interministérielle.

Par rapport à l'incertitude que représente un arbitrage au sommet politico-administratif, la politique de régionalisation peut s'appuyer sur les pratiques régionales de négociations entre les acteurs, face aux résistances du centre administratif. Le lien d'autorité qui relie le délégué au SAR central est un lien faible. Ainsi le SAR central peut-il rappeler au délégué qu'il est le représentant du Gouvernement en région et qu'à ce titre, qu'il n'a pas à sanctionner toutes décisions ou orientations du milieu régional. Le niveau régional continue, de la sorte, à être la scène où se développent des formes diversifiées, à géométrie variable et à vitesses multiples, de partenariats dans la gestion concertée du développement du milieu régional. La mise en oeuvre de la politique de la régionalisation vient accentuer la participation et reconnaître les formes de négociations entre les partenaires régionaux.

Le délégué perçoit bien que sa légitimité d'acteur sur la scène régionale dépend plus de l'accueil que la région lui fait que de son lien d'autorité avec son central. Cet aspect vient accroître la diversification des formes d'accompagnement que les délégués ont à développer selon leur région d'action. Chaque délégué et chaque région sont ainsi engagés dans un processus de changement qui implique une adaptation régionale. Cette adaptation met en jeu les partenaires de la régionalisation que sont les notables et les administratifs. C'est au niveau de la région que se réalise la concertation, c'est-à-dire le partenariat dans la gestion régionalisée.

Le passage à la gestion concertée en région, est conditionnel à la capacité et à la volonté des partenaires régionaux de s'y engager. C'est précisément là que se situe l'accompagnement du délégué. Ce dernier a à assurer l'intégration et la coordination des acteurs régionaux, en lien avec Centre politico-administratif.

Il y a en quelque sorte une règle informelle entre les acteurs régionaux qui implique, comme le souligne Crozier et Thoenig[80]:

> ...la règle tacite ou informelle est à peu près la suivante: aucun compromis, donc aucune décision n'est directement négociée entre les parties directement concernées. Il s'opère à travers l'intervention d'une instance, d'une partie, d'un individu qui n'appartient pas au milieu institutionnel qui est celui des parties concernées. Les fonctions d'intégration et de coordination sont remplies par quelqu'un dont l'activité et la source de légitimation sont d'une autre nature que celles des parties qu'il intègre ou coordonne.

Cet acteur d'une "autre nature" est le délégué régional. Il est en position de marginal sécant à la jonction de deux systèmes, le système régional et le système administratif. Son pouvoir repose sur son rôle d'intermédiaire entre les systèmes en présence. Le délégué dispose du flux d'informations qui transige à travers et entre les deux systèmes. Son rôle d'intégrateur et de coordonnateur des transactions entre les acteurs de la régionalisation, fait en sorte que le délégué tend à mettre de l'avant des solutions qui tiennent comptes des intérêts en présence, mais aussi d'une rationalité d'actions autre qui concerne l'impératif de l'intérêt régional. Le délégué joue un rôle d'intégrateur d'une manière qui lui réussit, dans la mesure où il dépasse les intérêts par trop locaux ou partisans, pour rattacher des propositions à l'intérêt régional.

La structuration du processus de pouvoir et de prise de décisions au niveau régional n'est ni hiérarchique, ni démocratique, ni contractuelle, bien qu'elle en possède certains attributs. Il s'agit en fait de l'implantation d'un processus croisé, qui permet l'adaptation des acteurs régionaux que sont les notables, élus et représentants d'intérêts sectoriels, à la responsabilisation régionale en lien avec les agents administratifs en région. Dans un tel processus, qui favorise la solidarité à base plus régionale que partisane ou sectorielle, les fonctions d'intégration et de coordination sont alors situées au coeur de la démarche. La diversité des intérêts et des capacités des notables régionaux, comme des agents administratifs en région, accentue la position d'interface qu'occupe le délégué régional.

---

[80] Crozier, 1976, p.6

L'implantation et la réalisation du changement mis de l'avant par la politique de régionalisation posent un problème de système. La régionalisation pose le problème de la gestion régionalisée, laquelle implique la modification quasi simultanée des deux grands systèmes. Il s'agit de modifier le système administratif dans le sens d'une déconcentration accentuée, et le système socio-politique régional, dans le sens d'une responsabilitation des acteurs du milieu.

L'objectif du délégué est alors de soutenir le changement des attitudes et des comportements qui supportent le jeu régional, de manière qu'il soit rationnel et vraisemblable pour les acteurs régionaux d'ajuster et de changer leurs attitudes et comportements. Il faut aussi que le jeu relationnel de la régionalisation puisse être joué par les acteurs régionaux, que ces derniers en soient capables, qu'ils puissent s'y adapter et que le jeu corresponde à leurs aspirations. Un tel changement représente un pari politique, un projet d'action collectif, à moyen terme. Ce pari repose sur la capacité des principaux acteurs de s'engager dans l'action de la régionalisation. Il suppose donc que les acteurs ont la capacité de s'adapter et d'évoluer en regard de l'élaboration et de l'application de la régionalisation.

Sous une apparence de confusion et de désordre, les relations entre les notables régionaux sont soumises à une régulation croisée qui leur confère résistance et régularité. À la base des réseaux des notables régionaux, se situent la masse des citoyens-clients, lesquels ne sont pas réductibles à une seule dimension, à un seul champ d'intérêts. La présence au sein du CRD des élus et des représentants sectoriels rend possible ce mode de régulation. Les acteurs régionaux que sont les notables, élus et représentants sectoriels, en cherchant à gagner chacun à son jeu contribuent à faire en sorte que les partenaires de la concertation régionale sont maintenus dans un rapport relativement stable. Un tel système de relation et de régulation, pour désordonné qu'il puisse paraître, facilite les arrangements et les transactions.

> ...il n'est pas concevable de constituer un système totalement, ou même fortement transparent. Pour qu'un système d'action existe et se maintienne, il faut dans le cadre du monde que nous sommes capables d'imaginer, un minimum de structuration, c'est-à-dire de rigidité, et donc de cercles vicieux et de dysfonctions. Mobiliser les connaissances, l'expérience et la coopération des participants restera donc toujours difficile.[81]

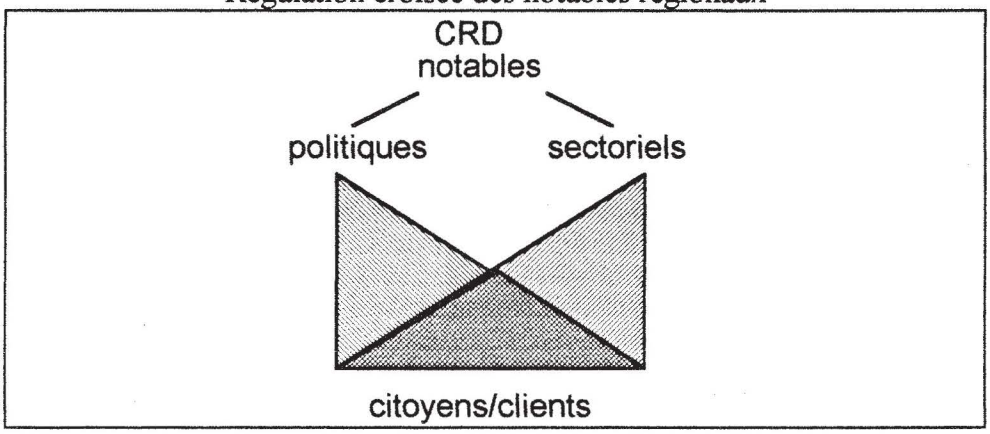
La régulation croisée rend possible la régulation des rapports entre les acteurs du système d'action concret[82] régional. Elle manifeste la conscience et l'interdépendance des acteurs qui participent au

---

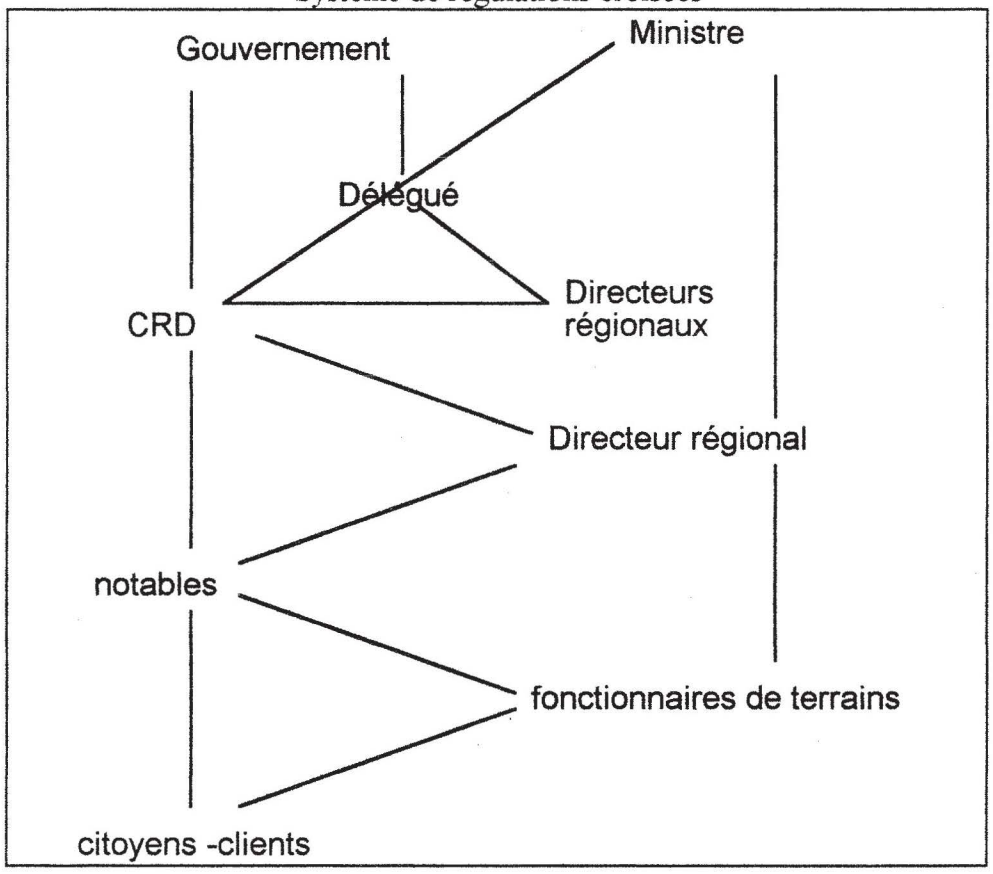
[81] Crozier, 1977, p.406
[82] Voir p.14

système. Les acteurs régionaux sont ainsi liés par un ensemble organisé et orienté de relations. Ils font parties d'un ensemble de rapports soumis à une régulation comme ensemble organisé.

Régulation croisée des notables régionaux



Système de régulations croisées



Le pari de la régionalisation est ainsi déjà en partie gagné. En partie seulement, car c'est de la transformation du système administratif dont dépend la capacité de la politique de régionalisation à livrer les résultats attendus par les notables. Dans cette perspective, le problème essentiel était de

définir les priorités de départ de la régionalisation, de donner de manière minimale l'idée des objectifs recherchés, en conditionnant ceux-ci à l'exercice de la concertation obligée des notables régionaux. Le prix à payer pour l'implantation de la régionalisation est d'accepter, du moins dans la phase d'implantation, la relative confusion d'autorité et la diffusion du pouvoir au plan régional qui sont générées par les nouvelles règles du jeu.

La région a l'avantage d'offrir une grande liberté d'action aux acteurs régionaux. Cette liberté d'action du niveau régional tient en grande partie à deux aspects: premièrement, l'aspect novateur de la reconnaissance du niveau régional comme scène politique; deuxièmement, la scène régionale ne suscite pas encore la cristallisation de la solidarité partisane. Le niveau régional est suffisamment proche et éloigné des questions locales et centrales, pour autoriser des ajustements du type de la déconcentration tant politique qu'administrative.

La région est devenue une arène politique, coincée en quelque sorte entre le local et le central, qui est soumise aux pouvoirs et aux intérêts du niveau local, ainsi qu'aux contrôles du niveau central. Quelle que soit la perspective d'observation que l'on retienne, l'acquisition par la région d'un statut politique pose comme condition un contrôle du centre, même sous la forme d'accompagnement, et un contrôle du local et du sectoriel, même sous la forme de la participation conditionnelle et de concertation obligée.

La régionalisation passe par la transformation du système politique et administratif, particulièrement pour ce qui concerne:

- la solidarité politique à base plus régionale que partisane;
- la délégation d'autorité administrative au niveau régional, déconcentration;
- la crédibilité du délégué comme marginal sécant;
- la double inclusion étatique de la région

Tout passe ou transige par le délégué régional, celui-ci n'est que le porte parole de région; il est l'acteur qui intègre et coordonne dans une perspective de rassemblement et d'accompagnement. La région, comme niveau intermédiaire de rassemblement d'intérêts multiples, est ainsi plus que jamais un lieu politique fort, sous l'observation et l'accompagnement du Centre politique et administratif.

Chapitre 8
Régionalisation et changement administratif

La diversité des régions et la complexité des situations font en sorte que c'est la capacité même d'une administration centralisée et bureaucratisée qui est alors remise en question. Est-il encore possible de penser l'administration publique comme une bureaucratie? Comment gérer l'intérêt public dans la diversité?

> On l'a vu, les régions réelles existent toujours, quand elles finissent par émerger sur constat d'échec, sur fond de peur des régions. En même temps qu'elles sont désirées, elles sont castrées aussitôt de ce qui leur donnerait force et réalité: l'accès au pouvoir décisionnel, la reconnaissance politique, la capacité de gérer des enjeux politiques, un statut d'égalité avec le centre lui donnant autorité de vivre des processus de politisation, le pouvoir donné à de simples représentants du peuple de prendre des décisions à la place des technocrates et celui de les mettre en même temps à leur place... .[83]

La déconcentration seule ne peut répondre seule aux aspirations des régions et des notables régionaux. La transformation régionale induite par la régionalisation ne peut se limiter à une déconcentration. La transformation, à base régionale, de l'appareil administratif pose comme condition la transformation du système socio-politique régional. La déconcentration seule contribue à l'effritement, la fragmentation de la décision. La double transformation, qui elle, rend possible une réelle déconcentration à base régionale, demande d'être soutenue par la reconnaissance du statut politique de la région comme niveau décisionnel à travers la concertation. La déconcentration régionale conduit ainsi à un contrôle politique adapté sous la forme de la constitution de la scène politique régionale, et d'un mode relationnel fondé sur la concertation.

> Les ministères sectoriels devront alors occuper tout le champ qui découle de leur mission et par lequel ils contribuent déjà au développement des régions. Désormais, ils deviendront des acteurs plus directs du développement régional puisqu'ils seront responsables de la mise en vigueur des mesures gouvernementales. Cette responsabilisation accrue en développement régional réclamera de leur part une prise en compte plus systématique de la dimension régionale.[84]

Le système politico-administratif, fondé sur la démocratie représentative et la bureaucratie centralisée, doit alors faire une "certaine place" à la participation directe des principaux acteurs du niveau d'action concerné. La régulation croisée des relations entre les notables, élus et sectoriels,

---

[83] Robert, 1991, p.134.
[84] Secrétariat aux Affaires régionales, 1992a, p.45

permet aux acteurs de jouer un rôle actif et de contribuer à l'émergence et au développement de solutions régionales adaptées aux caractéristiques et aux problématiques de chacune des régions.

La régionalisation, réalisée sous l'observation participante du délégué régional, comme forme spécifique de réaménagement politique et administratif n'est pas le désordre, c'est un processus d'adaptation et de création. Un changement des formes de leadership politique et d'autorités administratives. Si la transformation du système administratif reste à venir, la constitution du niveau politique régional est en voie d'être réalisée. C'est là la base de l'action du délégué. C'est aussi la condition qui rend probable, sans doute plus que jamais, la transformation de l'appareil administratif de l'État "[...]le défi de l'heure semble être de trouver les voies et les moyens de faire, "en douceur", évoluer rapidement les choses en profondeur."[85]

Une transformation au plan du mode d'organisation du système administratif, au sujet de laquelle on peut constater qu'elle rejoint le modèle alternatif des organisations développer par Grémion[86].

Bureaucratie	X
NIVEAU ORGANISATIONNEL	
Hiérarchie	Organigramme plat
Autonomie	Inter-action
Fermeture de carrière sur l'organisation	Conception stratégique d'une carrière inter-organisationnelle
Mobilité ascendante dans et par l'organisation	Contractualisation (objective ou subjective) de la relation à l'administration. Mobilité ascendante organisationnelle
RAPPORTS À L'ENVIRONNEMENT	
Rapports de clientèle	Mobilisation des décideurs*
Complicité avec les instances de représentations	Court-circuit des instances de représentation
Segmentation catégorielle	Recherche d'une concertation globale
Entorse à la règle avec détenteur de pouvoir	Idéologie de la transparence et négociation ouverte
ORIENTATIONS NORMATIVES	
Égalitarisme formel	L'égalité de la règle est une fausse égalité
Ajustements autour de réseaux de pouvoirs parallèles	Recherche de mobilisation
Garantie d'égalité par l'extension de la règle	Croyance à une égalité plus grande par affirmation de pouvoir

* Au niveau du modèle «l'opinion publique», les citoyens «la base» sont assimilés à des décideurs

[85] Bernier, 1992, p. 2
[86] Grémion, 1976, p.382

Le modèle X de Grémion, présenté à la page précédente, se caractérise par la mise en relation des décideurs du milieu avec les agents administratifs. Le modèle alternatif vient remettre en question le fonctionnement bureaucratique fondé sur la règle anonyme et partant, impersonnelle. Les interventions directes et personnifiées entre l'administratif et son environnement se déroulent alors de manière plus complète en interactions multiples. C'est l'information et la connaissance des interactions qui deviennent plus que jamais les moyens et les enjeux autour desquelles se construisent les points d'arrimage entre le système administratif et les acteurs du milieu que sont les notables. C'est la construction d'un véritable pouvoir régional qui s'élabore par la transformation de l'appareil administratif de l'État.

Le point d'arrimage, de convergence, par lequel transitent les interactions, est le délégué régional. Ce dernier est alors placé dans la position de l'équilibriste qui pour se maintenir dépend de son balancier, et de sa capacité à équilibrer les pressions qui s'exercent sur lui. Les exigences d'intégration et de coordination des transactions régionales font que le délégué représente en quelque sorte l'émergence d'un nouveau modèle de gestionnaire public. Un modèle de gestion en prise directe et constante sur un environnement socio-politique changeant.

La régionalisation demeure fonction d'un pari sur la capacité des notables régionaux à opérer la transformation d'attitude dans le sens de la responsabilisation et de la concertation, et d'un enjeu essentiel qui réside dans la transformation de l'appareil administratif. Entre ces deux mouvements, portés par la régionalisation, vient s'insérer le délégué régional qui comme un équilibriste dépend des forces qui s'exercent sur lui pour se maintenir ou chuter.

Si les deux niveaux observés (local et régional) peuvent se boucler en arrimage avec un niveau supérieur, aussi le bouclage en interdépendance de régulation se réalise au niveau du ministère du Conseil exécutif. Dès que l'on renforce, par son accentuation, la dynamique de marché du champ politique, pourquoi en serait-il autrement dans le cadre même du Conseil. C'est alors toute la volonté politique des acteurs ministériels du sommet qui est concernée. En réaction-réponse, et en logique d'ajustement d'équilibration, la scène régionale risque fort de se transformer en véritable arène des rapports entre l'État et la région. Cette transformation se réalise tant à l'infra-régionale que dans les interrelations entre la région et le Gouvernement. La capacité régionale de mobilisation et de responsabilisation rend possible le règlement au niveau régional des questions régionales en réduisant les recours au central. Ceci, dans la mesure où précisément la politique de régionalisation aura porté ses fruits minimalement par la constitution d'un palier politique régional.

L'émergence de "l'État accompagnateur" pose celle d'une nouvelle fonction publique par laquelle l'État oriente, et où le niveau régional adapte et réalise. Le pari de la régionalisation implique ainsi une clarification des compétences entre l'État, la région et le local. Le palier régional apparaît alors comme le point de convergence des questions locales et centrales. Cette convergence d'intérêt au niveau régional demande à la fois des acteurs impliqués et responsables ainsi qu'une réelle délégation de compétences transférées par l'État à ses agents administratifs régionaux.

Le changement organisationnel, du système politico-administratif, sous-tendu par la politique en matière de développement régional, fait du délégué la pièce charnière du système à base régionale. Une charnière, un seuil entre les acteurs régionaux que sont les notables et les administratifs en région, ainsi qu'entre le système régional émergent et les acteurs centraux du système politico-administratif. C'est particulièrement ce dernier aspect qui vient conditionner le succès d'une régionalisation politico-administrative, la force du lien qui relie le délégué au ministère du Conseil exécutif, et par là au centre de la coordination interministérielle.

Le développement de "l'État accompagnateur" demande beaucoup de prudence afin de ne pas brusquer la dynamique de son évolution. Le réarrangement du rôle de l'État se réalise à travers l'émergence de valeurs et de comportement au plan régional. C'est pourquoi la régionalisation, comme manifestation de la transformation du rôle de l'État en matière de développement régional, demande du temps. La réorganisation des rapports entre le local et le central, via le régional, a produit pour l'instant un système en devenir, ce qui n'est pas rien lorsqu'il s'agit de l'État.

Chapitre 9
QUESTIONS DE CONCLUSION

La mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière de développement régional, perçue à travers les entrevues réalisées, permet de constater deux incertitudes majeures: la première, concerne la réalisation d'une concertation entre les notables régionaux; la seconde, a trait au sommet politico-administratif du système administratif de l'État. Si la concertation régionale se réalise, à travers l'exercice de planification stratégique régional, on ne peut établir le même constat pour ce qui concerne le sommet de l'administration publique.

Cette situation conduit le délégué régional à prendre appui sur le milieu régional et ses notables. Ceci de manière à pouvoir transiger avec les centres ministériels. Dans ces conditions, le lien qui rattache le délégué au ministère du Conseil exécutif risque d'être mis à rude épreuve. D'où l'importance pour le Secrétariat aux Affaires régionales, et son Secrétaire général associé, de pouvoir agir comme intermédiaires et coordonnateurs entre les centres ministériels.

> ... la démarche d'accompagnement fait appel à une analyse intersectorielle et ouverte des changements dans l'environnement socio-économiques et à une action concertée de tous les intervenants. Dans un contexte de moyens financiers plus rares et devant la nécessité d'optimiser ses interventions, l'État se doit de rechercher une plus grande harmonisation interne de ses actions et de ses intervenants en matière de développement régional. Cette meilleure harmonisation passe par une consolidation des fonctions de concertation et de coordination interministérielles.[87]

La question des rapports, qu'ils s'agissent de relations d'influence ou encore hiérarchiques, entre le niveau régional et central représente une forte incertitude en ce qui concerne le développement de la régionalisation. S'il y a une coopération réelle entre les notables et les administratifs en région, les rapports entre la région et le centre apparaissent plus difficiles. Dès que la planification et la concertation sont à base régionale, on assiste à une remise en cause d'une planification globale et centrale des actions administratives. La modulation régionale vient questionner l'uniformité de la règle. L'idée est ici de voir s'opérer une modification où le pouvoir de la règle, et de ses contrôleurs, est tempéré par le pouvoir des acteurs. Par la concertation et la mobilisation se constitue un pouvoir de transaction à la marge des règles, entre les instances qui participent aux échanges. L'affaiblissement de la règle conduit à une transformation du contrôle central sur les

---

[87] Groupe de travail interministériel sur le développement régional, 1991, cahier 1, p.50

administrations en régions. Les transactions politico-administratives en région rendent possible des ajustements souples en matière de réalisations administratives.

Les administrations centrales résistent à ce réaménagement de l'appareil administratif de l'État. La gestion régionalisée demande aux acteurs centraux d'accepter l'idée et les valeurs d'une gestion différenciée selon les contextes régionaux. Compte tenu des rapports de concertation qui se tissent au plan régional, et des attentes en matière de gestion régionalisée, les administrations centrales de l'appareil administratif ont-elles la capacité d'innover pour faire face aux réaménagements qu'impliquent la régionalisation avec l'accompagnement de l'État?

Le Centre politique et administratif de l'État peut-il accroître la coordination interministérielle sans modifier en profondeur le fonctionnement de l'appareil administratif? Que ce soit par la participation de l'Exécutif du CRD en Commissions parlementaires lors de l'étude des crédits des ministères, ou par le développement de budgets régionalisés et de la modulation régionale des normes, on semble devoir assister à un rapprochement significatif entre les citoyens -clients du système administratif et à une modification du contrôle central sur les réalisations de l'appareil administratif en région. L'articulation de ce rapprochement demande d'être soutenu par la volonté politique, afin de permettre une réelle coordination des actions ministérielles en terme de régionalisation. Un tel rapprochement demande aussi l'émergence d'une solidarité régionale qui se manifeste à travers la légitimité et les représentations des acteurs régionaux, particulièrement les députés, tant en région que dans les rapports de la région au Centre.

Comment la participation des députés de la région au CRD peut-elle s'accommoder tout à la fois de la solidarité partisane et de la solidarité régionale? C'est sous l'éclairage des transactions ou des représentations entre la région et le Centre que la cohésion et la concertation des acteurs régionaux peuvent le mieux se manifester. À cet égard la participation des députés est problématique dans la mesure où ceux-ci ont à s'adapter à une solidarité partisane et à une solidarité régionale. Comme les députés représentent un lien politique fort avec le sommet de l'État, ils échappent en partie à la dynamique régionale. C'est pourquoi les rapports entre le délégué régional et la députation régionale sont d'une nature particulièrement délicate. Le délégué a à composer avec la marge de manoeuvre de chacun des députés en regard des positions partisanes et des problématiques plus régionales.

Les députés disposent maintenant du palier régional, ce qui leur permet de jouer à la marge des positions partisanes, de manière à être davantage un représentant qu'un partisan. Cette possibilité nous apparaît forte dans la mesure où les notables locaux, sectoriels et régionaux, supportent la

démarche de régionalisation. La participation et la contribution des députés au CRD sont nécessaires pour assurer le relais vers le Centre politique de manière à pouvoir engager l'appareil administratif sur la voie de la régionalisation. La voie de la régionalisation, qui est celle de l'"État accompagnateur", passe d'abord par des budgets régionalisés ainsi que par la modulation régionale des normes, et ensuite ... qui sait?

****

> L'État est *le plus gigantesque dispositif de contrôle social que l'homme ait jamais inventé*.[88]

Les modalités du contrôle peuvent être modifiées, mais le contrôle de l'État demeure. La politique gouvernementale en matière de développement régional est porteuse d'une transformation dans le fonctionnement de l'État, notamment dans sa fonction administrative. C'est pourquoi il serait sans doute opportun de se questionner sur la dynamique induite par la régionalisation au plan du fonctionnement administratif, dans la perspective des changements de régime.

---

[88] Bergeron, 1993, p.25.

BIBLIOGRAPHIE

ASSEMBLÉE NATIONALE (Québec) (1992 a),
Journal des débats, vol. 32, no 42, Lundi, 22 juin, p. 2954.

ASSEMBLÉE NATIONALE (Québec) (1992 b),
Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales, projet de loi 19 (1992, chapitre 24), Québec, Éditeur officiel du Québec, 6 p.

AUBRY, François-Xavier (1992),
"La semi-centralisation comme concept relais", Les Cahiers Français, no 256, mai-juin 1992, p.69.

BEAUDRY, Raymond (1993,
"Le mouvement identitaire régional: alternative ou éclatement du social?", Recueil des résumés de communications du 61e congrès de l'ACFAS, Annale de l'ACFAS, vol. 61, 1993, p. 83.

BERGERON, Gérard (1993)
L'État en fonctionnement, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993, 166p.

BERNIER, Pierrre (1992),
"La politique du développement régional", État moderne État complexe: la gestion des interdépendances, Colloque ADENAP-IAPC tenu le 29 septembre 1992, Québec, 22p.

CENTRE D'ÉTUDES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC (CEPAQ, 1984),
La décentralisation: Un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique, Actes du colloque tenu les 30 mai et 1er juin 1984, Québec, Université du Québec, École nationale d'administration publique, 315 p. (Collection "Bilans et Perspectives").

CHEVRIER, Jacques, (s/d de Benoît Gauthier), (1992),
Recherche sociale, 2e édition, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 584p.

CROZIER, Michel (1963),
Le phénomène bureaucratique, Paris, Éditions du Seuil, 412 p.

CROZIER, Michel, et al (1974),
Où va l'administration française?, Paris, Les éditions d'organisations, 223 p.

CROZIER, Michel et Jean-Claude Thoenig (1975),
"Les régulations des systèmes organisés complexes", Revue française de sociologie, XVI, pp. 3-32.

CROZIER, Michel et Jean-Claude Thoenig (1976),
Décentraliser les responsabilités: pourquoi? comment?, Paris, La Documentation Française, 133 p.

CROZIER, Michel et Erhard Friedberg (1977),
L'acteur et le système, Paris, Éditions du Seuil, 500 p.

CROZIER, Michel et Jean-Claude Thoenig (1982),
"Le tissu décisionnel local", Les Cahiers Français, no 204, Janvier-février 1982, p. 41.

CROZIER, Michel (1983),
Sociologie de l'administration française, Paris, Armand Colin, 206 p.

DION, Stéphane (1982),
"Pouvoir et conflits dans l'organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier", Revue canadienne de science politique, vol. XV, no 1, mars 1982, pp. 85-101.

DION, Stéphane (1986 a),
"La politisation des administrations publiques: éléments d'analyse stratégique", Administration publique du Canada, vol. 20, no 1, printemps 1986, pp. 95-117.

DION, Stéphane (1986 b),
La politisation des mairies, Paris, Économica, 217 p.

FRIEDBERGH, Erhard (1993),
Le Pouvoir et la Règle; Dynamiques de l'action organisée, Paris, Éditions du Seuil, 404 p.

GAGNON, Christiane et Juan-Luis Klein (sous la direction de) (1992),
Les partenaires du développement face au défi du local, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Collection développement régional, Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), 401 p.

GODBOUT, Jacques T., (sous la direction de) (1991),
La participation politique: Leçons des dernières décennies, Québec, Institut Québécois de Recherche sur la Culture (IQRC), 301 p.

GRÉMION, Pierre (1976),
Le pouvoir périphérique; Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Éditions du Seuil, 477 p.

GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (Gouvernement du Québec), (octobre 1991),
Rapport final, Cahiers 1-2, 66 p. et 62 p.

JACQUES, Jocelyn (1992 a),
"La nouvelle stratégie gouvernementale en matière de développement régional", Le Sablier, vol. 10, no 1, pp. 10-11.

JACQUES, Jocelyn (1992 b),
"La nouvelle stratégie de développement régional pour le Québec", Management et Secteur Public, vol. 3, no 3, p. 8.

JALBERT, Lizette (1985),
"Décentralisation ou autonomie administrée: éléments de synthèse et de réflexion sur une réforme municipale et régionale au Québec", Cahiers de recherche sociologique, Département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal, vol. 3, no 1, p.90.

JANE, Mathews Glenn (1986),
"La décentralisation de l'aménagement du territoire: mythe ou réalité?", Les Cahiers du Droit, vol. 27, no 2, juin 1986, pp. 355-370.

KLEIN, Juan-Luis (1986),
"Enjeux et acteurs dans la gestion des territoires", Du local à l'État: les territorialités du développement, Actes du colloque intitulé "Espaces de développement: quelles territorialités pour la société de l'après-crise?", tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC), le 28 février 1986, sous les auspices du Groupe de recherche et d'intervention régionale (GRIR) et du Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ), Chicoutimi, 141 p.

LEMIEUX, Vincent (1978),
"Le pouvoir des coordonnateurs régionaux", Administration publique du Canada, vol. 21, no 2, été 1978, pp. 161-175.

LEMIEUX, Vincent et Jean Turgeon (1980),
"La décentralisation: une analyse structurale", Revue canadienne de science politique, vol. 3, no 4, décembre 1984, pp. 691-710.

LEMIEUX, Vincent (1989 a),
La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques, Québec, Presses de l'Université Laval, 227 p.

LEMIEUX, Vincent (1989 b),
Les politiques publiques et l'exercice du pouvoir, Québec, Presses de l'Université Laval, Laboratoires d'études politiques et administratives, cahiers 86-01, 116 p.

MORIN, Benoît (1991),
"Pour une meilleure qualité du service aux citoyens: déconcentration et imputabilité", Institut d'administration publique du Canada (IAPC), conférence tenue à l'occasion d'un déjeuner-conférence de l'IAPC-Québec, le 28 novembre 1991, Québec, 28p.

OUELLET, Lionel (1981),
"Vers un développement de la concertation et de la consultation au Québec", Cahiers de l'ÉNAP, no1, juin 1981, pp. 5-31.

PROULX, Marcel (1992)
Culture et pouvoir dans les organisations, notes de cours, ÉNAP, Ste-Foy, n.p..

ROBERT, Lionel (1991),
"La question régionale au Québec: une question périphérique pour un centre incertain", La participation politique: Leçons des dernières décennies, sous la direction de Jacques T. Godbout, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), pp. 119-144.

ROCHER, Guy (1969),
Introduction à la sociologie générale: le changement social, T. 3, Montréal, HMH, 562 p.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES RÉGIONALES, (Gouvernement du Québec) (1992 a),
Développer les régions du Québec, Québec, Secrétariat aux Affaires régionales, 47 p.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES RÉGIONALES, (Gouvernement du Québec) (1992 b),
Guide de planification stratégique régionale, version abrégée, Québec, Secrétariat aux Affaires régionales (SAR), Association québécoise des organismes de concertation et de développement (AQORCD), 22p.

THOENIG, Jean-Claude (1992),
"La décentralisation: dix ans déjà et après?", Les Cahiers Français, no 256, mai-juin 1992, p.80.