

UNIVERSITÉ LAVAL



Centre de Recherche en Aménagement et Développement

La gouvernance métropolitaine à la Communauté métropolitaine de Québec : principes et procédures

Par : **Mario Carrier**
et
Patrick Gingras

Novembre 2003

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 1

INTRODUCTION 3

1. La gouvernance 5
1.1 L'inertie et la myopie du modèle de gestion publique bureaucratisée 6
1.2 Difficultés des finances publiques 7
1.3 Inadaptation aux changements économiques 8
1.4 Un modèle exclusif plutôt qu'inclusif 9
1.5 Les principes de la gouvernance 10
1.5.1 Définition du concept de gouvernance 11
1.5.2 Principes fondamentaux de la gouvernance 11
1.5.2.1 Remise en question de l'omniprésence de l'État 12
1.5.2.2Collaboration, partenariat et coopération avec un ensemble d'institutions et d'acteurs non gouvernementaux 12
1.5.2.3 Partage du pouvoir et absence de sanction 13
1.5.2.4 Interaction constante avec les institutions et les réseaux d'acteurs 14

2. Les régions métropolitaines 15
2.1 Première caractéristique : Intégration de différents espaces dans la sphère d'influence de l'agglomération urbaine 16
2.2 Deuxième caractéristique :Pluralité d'acteurs en présence 17
2.3 Troisième caractéristique : Un besoin de gouvernance 18

3. La gouvernance métropolitaine 19
3.1 Définition de la gouvernance métropolitaine 19
3.2 Principes de la gouvernance métropolitaine 19
3.2.1 Interaction et interdépendance entre acteurs publics, privés et civiques dans l'élaboration d'un plan stratégique pour le développement de la région métropolitaine 20
3.2.2 L'autorité locale devient un acteur parmi d'autres dans la réalisation du plan stratégique 20
3.2.3 Favoriser l'exploitation des capacités stratégiques des acteurs 21
3.2.4 Coordination des groupes d'acteurs 22

4. La gouvernance métropolitaine à la Communauté métropolitaine de Québec 23
4.1 Le contexte de la CMQ 23
4.1.1 Spécificités du territoire de la CMQ 23
4.1.2 Récente intégration politique 25
4.1.3 Pluralité d'acteurs 27
4.2 Les défis de la gouvernance métropolitaine dans le cas de la CMQ 27
4.3 Mandats et pouvoirs de la CMQ et champs d'application de la gouvernance métropolitaine 31

4.4 Les rôles associés à la gouvernance métropolitaine 37
4.4.1 Rôle d'animateur et d'agent relationnel 37
4.4.2 Rôle d'aiguilleur 38
4.4.3 Rôle de coordonnateur et de catalyseur 39
4.4.4 Rôle de médiateur 39
4.4.5 Rôle d'unificateur 40
4.4.6 Rôle de mobilisateur 41

CONCLUSION 42

BIBLIOGRAPHIE 46

INTRODUCTION

La présente étude a pour objet de faire une revue de la littérature concernant la gouvernance métropolitaine afin de définir ce concept et d'expliquer ses principes fondamentaux de même que ses aspects opérationnels. De plus, cette étude a pour objectif d'identifier et de spécifier la nature des rôles qui devront être assumés pour articuler la gouvernance métropolitaine au sein du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec. Pour atteindre les objectifs de la présente étude, celle-ci devra répondre aux questions spécifiques suivantes :

1- À partir d'une synthèse de connaissances contenues dans la littérature qui se consacre, de près ou de loin, à la gouvernance en général et à la gouvernance métropolitaine en particulier, répondre aux questions :
   - Qu'est-ce qu'on entend par gouvernance et gouvernance métropolitaine et quels en sont les principes ?
   - Quelle est la pertinence de la gouvernance et de la gouvernance métropolitaine ?
   - Comment rendre opérationnelle la gouvernance et la gouvernance métropolitaine ?

2- À partir des éléments théoriques obtenus par la recension de la littérature, répondre à la question :
   - Quels sont les défis que posent la gouvernance métropolitaine dans le cas de la CMQ, et comment assumer les rôles qui doivent être jouer pour mettre en branle ce processus?

La méthodologie utilisée pour atteindre ces objectifs repose sur une recherche documentaire à partir d'une bibliographie que nous avons constituée et étudiée. La synthèse des informations recueillies par cette recherche documentaire servira à expliquer, le plus clairement et le plus simplement possible, les fondements et les principes de la gouvernance en général, puis de la gouvernance métropolitaine. Il en est ainsi parce qu'il est difficile, voire impossible de parler de gouvernance métropolitaine sans parler d'abord de gouvernance tout court. Dans la mesure où la

gouvernance métropolitaine est une gouvernance articulée en milieu urbain ou métropolitain, il est nécessaire de savoir, avant même de parler de ce type de gouvernance, ce qu'est, au juste, la gouvernance. Ce n'est qu'après avoir défini ce concept que l'on peut parler, selon le contexte dans lequel il sera mis en application, de gouvernance métropolitaine (Allemand, 2000, 12-17).

Pour mettre en relation les résultats obtenus par la revue de la littérature et le cas de la CMQ, la méthodologie consistera à étudier la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, de même que différents documents fournis par la CMQ quant aux processus menant à sa création, à ses mandats, ses compétences, ses préoccupations de gestion et de développement territorial, ses modes de fonctionnement et sa situation géographique. L'étude de ces documents permettra de définir le contexte dans lequel s'inscrira la gouvernance métropolitaine sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec. Par la suite, il deviendra plus facile d'identifier et d'expliquer les défis spécifiques qui devront être surmontés pour réaliser ce type de gouvernance, de même que les rôles qui devront être joués pour mettre en pratique les principes de la gouvernance métropolitaine.

En ce qui a trait à la forme de l'étude, celle-ci est divisée en quatre parties. La première est dédiée à la gouvernance. La question des problématiques en ce qui a trait à la gestion publique sera traitée pour expliquer l'émergence de la gouvernance, sa définition, ses finalités et ses principes. La deuxième partie de l'étude est consacrée à la définition du phénomène de métropolisation. Ce point servira à comprendre ce qu'est une région métropolitaine, de quelle façon se manifeste le phénomène de métropolisation et en quoi ce phénomène interpelle la gouvernance métropolitaine. La troisième section définit la gouvernance métropolitaine et ses principes. Enfin, la quatrième section tente de dresser le portrait de la CMQ quant à son territoire, son intégration politique, ses dynamiques spatiales qui font d'elle une région métropolitaine et la structure administrative qui la chapeaute. Ce portrait permettra par la suite d'identifier les défis que pose la gouvernance métropolitaine à la CMQ, de même que les rôles qui devront être assumés au sein de cette entité administrative pour initier la gouvernance métropolitaine.

1. La gouvernance

La gouvernance est un concept qui puise ses sources dans les remous qu'ont provoqués les problématiques circonscrites quant à l'organisation de la gestion publique. Au cours des trente dernières années, l'imposante envergure de l'organisation bureaucratique et hiérarchisée de la gestion publique a souvent été critiquée, voire dénoncée dans bon nombre des pays de l'OCDE. La gestion publique, entendue ici comme étant l'ensemble des structures et des processus mis en place par les gouvernements, et nécessaires à la régulation de la société, est souvent décrite comme étant omnipotente, centrée sur elle-même et déconnectée de l'environnement dans lequel elle se trouve. À cet effet, Bozeman, en parlant du modèle dominant de gestion publique, souligne que : «Les systèmes hiérarchiques se sont trouvés décrits comme unidimensionnels, aux perspectives étroites et fondés sur le conflit entre les empires juridictionnels» (Bozeman, 2000). Bourgault, quant à lui, rappelle que ces mêmes organisations hiérarchiques qui, dit-il, ont une vision en silo, perçoivent «comme des concurrents, voire des adversaires, les autres organismes ou même leurs collègues du même organisme, alors qu'ils pourraient dans certains cas établir des collaborations, des partenariats ou des alliances avec eux, afin de produire et livrer des biens publics mieux adaptés aux besoins des citoyens» (Bourgault, 2002, 15).

Cette réalité est d'autant plus grave et insupportable depuis l'accélération de l'endettement public des années 80. En effet, dans un contexte où les ressources financières se raréfient, il devient nécessaire pour les administrations publiques de rendre plus efficaces leurs façons de faire et de maximiser les ressources disponibles et d'envisager des collaborations pour aller chercher celles qu'elles n'ont pas (Flemming, 2000, 21).

C'est donc dans ce contexte que s'est formé le creuset dans lequel a germé l'idée de gouvernance, théorie qui vise à réorganiser les modes de gestion publique et de régulation de la société. Avant d'élaborer davantage sur le concept de gouvernance, il est nécessaire, pour bien comprendre ses principes, de revenir sur les éléments qui ont favorisé leur émergence.

1.1 L'inertie et la myopie du modèle de gestion publique bureaucratisée

La gestion publique bureaucratisée est critiquée pour la lourdeur de ses procédures et son manque d'efficience. Cette lourdeur est à la base de l'inertie du modèle. Elle fait référence à une hiérarchisation qui multiplie les paliers décisionnels à l'intérieur desquels est divisé un processus administratif ou, si l'on veut, le procès de production des biens publics, en plusieurs tâches bien définies et séparées les unes des autres suivant la structure de la hiérarchie (Gortner, Mahler, Nicholson, 1993, 5). De plus, la bureaucratie met en place un ensemble complexe de règles qui déterminent toutes les actions possibles et minimisent l'autonomie des individus (Gortner, Mahler, Nicholson, 1993, p.6). Ainsi, la hiérarchie et les règles qui régissent les actions des individus créent une distance entre le processus de gestion et la réalité vécue sur le terrain par les citoyens. Il se crée une discontinuité entre la perception que se fait une organisation publique d'une réalité complexe, et l'évolution de cette réalité sur les demandes sociales (Hummel, 1982, 12). Par conséquent, le modèle bureaucratique rend les institutions publiques incapables de tenir compte de toute la diversité et de toute la complexité de la société (Hamel, 2001, 88-89).

La myopie du modèle bureaucratique vient du fait qu'elle fonctionne comme si elle était omnipotente, comme si elle avait toutes les ressources et les capacités pour réguler elle-même, et sans l'intervention de qui que ce soit d'autre, l'ensemble de la société. Cependant, comme le souligne Bourgault :«On peut difficilement affirmer de nos jours que les problématiques des politiques publiques soient unidisciplinaires. Elles font appel à de nombreux spécialistes de la culture et aux horizons différents et dont il faut rassembler l'expertise en suscitant le dialogue et la collaboration» (Bourgault, 2002, 28-29). Il ajoute plus loin que : «La surspécialisation qu'apporte le développement continu des connaissances scientifiques contribue aussi à la nécessaire action groupée» (Bourgault, 2002, 29).

Malheureusement, le modèle bureaucratique de gestion publique ne se préoccupe pas des autres acteurs en présence dans son environnement institutionnel, et dont l'expertise qu'ils détiennent mériterait d'être prise en considération. Notamment en raison du cadre rigide qui coordonne les activités des gestionnaires, ceux-ci n'ont pas la possibilité d'adopter une vision pluridisciplinaire qui recoupe

plusieurs types d'organisations. (Bourgault, 2002, 25). Il en est ainsi parce que les gestionnaires sont soumis à l'autorité verticale. Celle-ci assume seule l'intégration de toutes les activités nécessaires à la réalisation de ses mandats et ce, mêmes si elle ne détient pas toute l'expertise requise.

1.2 Difficultés des finances publiques

Comme mentionné précédemment, l'endettement public est un facteur qui participe à l'obsolescence du modèle bureaucratisé de la gestion publique. L'explosion de la dette publique a donné lieu à l'assainissement des finances qui, forcément, entraîna des compressions budgétaires importantes et la révision des programmes de services publics à tous les niveaux de gouvernement. Le resserrement des finances oblige donc les administrations publiques à devenir plus efficaces et à maximiser leurs ressources. Dans le contexte d'une gestion bureaucratisée, le respect des procédures formelles amenuise la flexibilité organisationnelle et élimine la possibilité d'aller chercher ailleurs les ressources que l'organisation n'a plus. Il est difficile de créer des ponts avec d'autres acteurs avec qui il est possible de mettre ses ressources en commun.

Quant à l'efficience des services publics, l'OCDE écrivait que : «les attentes des citoyens se font plus grandes pour que croisse la qualité des services publics, pour que diminuent leurs coûts et surtout pour qu'augmente leur adéquation avec les besoins des citoyens : on veut des services intégrés, des guichets uniques, des fichiers en interface, on ne veut plus passer sa journée à se faire référer d'un bureau à l'autre ou s'entendre proférer des excuses qui font porter le blâme sur un autre service ou palier pour des services inefficaces», comme c'est souvent le cas dans un modèle bureaucratisé de gestion publique (OCDE, 1997, 6). Cette réalité est d'autant plus difficile à gérer dans le contexte où la tendance actuelle à la réduction des impôts et des taxes maintiendra une pression sur le financement des services publics (Bourgault, 2002, 29).

1.3 Inadapté aux changements économiques

Hollingsworth et Boyer (1997) mettent en évidence le rôle des institutions publiques dans l'organisation et la régulation actuelle de l'activité économique. L'analyse de ces auteurs montre que les entreprises sont insérées dans des environnements complexes où les institutions, les organisations et les valeurs sociales forment un tout cohérent qui coordonne les systèmes sociaux de production. Ceux-ci, selon leurs caractéristiques, exercent une influence et des contraintes sur les comportements des entreprises (Hollingsworth, Boyer, 1997, 1-3). Brièvement, les systèmes sociaux de production sont des milieux où s'articule une dynamique qui est à la fois économique, industrielle, sociale et politique, et qui est en mesure de créer une culture industrielle locale qui est propre à ce milieu, et dont les caractéristiques stimulent le développement économique de la région. Cette culture industrielle permet à la collectivité de répondre aux exigences actuelles de la production industrielle, mais aussi de s'adapter au changement économique et de le régénérer. Les systèmes sociaux de production sont d'une importance fondamentale pour comprendre les comportements et les performances économiques des entreprises, puisqu'ils définissent les modalités dans lesquelles s'articuleront les pouvoirs, principalement le marché, et les motifs d'actions, comme la recherche de son propre intérêt et les obligations (Hollingswoth, Boyer, 1997, 6-24).

Les autorités publiques ont un rôle à jouer dans l'organisation et le maintien de systèmes sociaux de production. Leurs pouvoirs de législation, fiscal et financier, leur capacité de mobilisation sociale et politique, et leur légitimité pour définir et mener des actions collectives, sont tous des outils que les pouvoirs publics, à tous les niveaux de gouvernement, peuvent utiliser pour coordonner l'activité économique et les systèmes sociaux de production. Cependant, pour s'acquitter de cette tâche, les institutions publiques doivent être en mesure d'affronter les nouvelles contraintes qui viennent de l'extérieur du système public. Elles doivent être capables de lire et de comprendre l'environnement économique et de se transformer rapidement afin de pouvoir répondre tout aussi rapidement aux nouveaux contextes socio-économiques (Paquet, 2001, 23).

Vues sous cet angle, les problématiques sont plus difficilement identifiables pour les autorités publiques et il devient de plus en plus difficile de les affronter seul. Ils impliquent une bonne connexion et une bonne connaissance du milieu social et économique qui sont, dans le contexte des systèmes sociaux de production, des environnements fondamentaux à considérer et en intense interaction. Pour intervenir efficacement, les administrations publiques doivent créer des ponts avec les organisations, institutions et groupes d'acteurs qui composent les environnements qu'elles doivent réguler (Palard, 2001, 182-183).

Malheureusement, le modèle de gestion publique bureaucratisé souffre, comme expliqué plus haut, d'une myopie qui l'empêche de voir et de considérer les autres acteurs en présence dans son environnement institutionnel. De plus, la rigidité de son fonctionnement, très hiérarchisé, l'empêche d'avoir toute la flexibilité requise pour s'ajuster rapidement aux réalités complexes et changeantes du développement économique. De ce fait, le modèle de gestion bureaucratisé est incapable d'assumer efficacement ses tâches en ce qui concerne le développement économique des collectivités.

1.4 Un modèle exclusif plutôt qu'inclusif

Les trois points précédents ont mis en évidence les caractéristiques qui démontrent non seulement les limites du modèle de gestion publique bureaucratisée comme mode de régulation sur le terrain, mais aussi, les bases sur lesquelles s'appuieront les prémisses de la gouvernance. En effet, dans un contexte où les ressources financières se raréfient et où les dynamiques sociales et économiques se complexifient, il devient fondamental de mettre en commun des ressources et des expertises qui permettront de faire face à ces situations. Les incapacités de la gestion publique bureaucratisée résident donc dans le fait qu'il lui est difficile d'être assez souple et inclusif pour s'adapter, avec une pluralité d'acteurs, à des contextes de plus en plus difficiles à prévoir et à contrôler tout seul (Hamel, 2001, 91).

Le pluralisme social et culturel de la société est marqué par la diversité des acteurs privés, associatifs et civiques qui, dans la foulée du mouvement de décentralisation enclenché par les gouvernements centraux, tissent d'étroites relations

au sein de cette société plurielle et diversifiée. Ces acteurs possèdent des savoir-faire, des compétences et des ressources qui doivent être pris en compte par les autorités publiques pour assurer une régulation efficace et adapté à la réalité des sociétés actuelles (Palard, 2001, 182-183). Ainsi, il devient fondamental de développer un mode de gestion et de régulation inclusif plutôt qu'exclusif.

1.5 Les principes de la gouvernance

En réaction au modèle de gestion publique décrit précédemment, la notion de gouvernance est de plus en plus utilisée par les chercheurs depuis quelques années (Held, 1995 ; Stoker, 1995 ; Lauria, 1997 ; Pierre, 1997 ; Graham, Phillips, Maslove, 1998) afin de cerner et d'expliquer les nécessaires transformations qui devront être effectuées en ce qui a trait aux modes de gestion et de régulation des sociétés (Hamel, 2001, 91). Ces chercheurs voient la gouvernance comme un concept relatif à la gouverne d'une collectivité. Par gouverne, nous voulons dire l'ensemble des activités des acteurs politiques, sociaux, administratifs et économiques qui peuvent guider, orienter ou diriger la société (Kooiman, 1993, 2). Par conséquent, la gouvernance s'éloigne du concept de gouvernement qui lui, réfère aux élus et à leur entourage politique et administratif qui occupent des postes officiels d'autorité publique (Lemieux, 2000, 334). Ainsi, en considérant le concept de gouvernance sous l'angle de la gouverne, ce concept permet de prendre en considération la nécessaire pluralité des acteurs dans la gestion et la régulation d'une collectivité. La gouvernance permet de nuancer la place centrale qu'occupe le gouvernement dans la gouverne d'une collectivité, et renvoie aux *patterns* qui émergent de la combinaison et de la réconciliation de toutes les actions stratégiques nécessaires pour gouverner, soit l'influence, l'orientation, le guidage et le contrôle des divers acteurs sociaux, politiques et économiques (Lemieux, 2000, 334 ; Paquet, 2001, 9-10). La gouvernance est un mode de gouverne et de gestion qui se structure par une logique qui résulte de tous les efforts en provenance des secteurs privé, public et civique pour influencer l'orientation de la société, ou d'une organisation, dans le sens de leurs intérêts (Paquet, 2001, 9-10).

Ainsi, la gouvernance apparaît comme un moyen permettant de faire face aux lacunes du modèle de gestion bureaucratisée. Dans la mesure où il devient plus

efficace d'affronter les problématiques économiques, culturelles et sociales en concertation avec une diversité d'acteurs, de façon à partager des ressources et d'avoir accès à des champs de compétence de plus en plus difficiles à maîtriser, il faut nécessairement mettre en place un mode d'organisation des pouvoirs qui rend possible la concertation entre les groupes d'acteurs. C'est là le but de la gouvernance. Cependant, la gouvernance propose encore plus. En effet, puisque la gouvernance est un processus qui se réfère aux *patterns* qui permettent la réconciliation entre les secteurs privé, public et civique quant à leurs capacités à influencer, orienter, guider et contrôler la société, la gouvernance avance donc le fait qu'elle peut donner un sens commun à l'action de ces trois secteurs. Elle est aussi un mode de gouverne qui permet de concilier les intérêts des différents groupes d'acteurs et de faire agir ceux-ci dans la même direction.

1.5.1 Définition du concept de gouvernance

Il existe plusieurs définitions de la gouvernance. Celles-ci concordent toutes en ce qui a trait à l'idée générale. Cependant, elles apportent aussi leur lot de nuances dont il faut tenir compte pour avoir un portrait plus juste du concept. En synthétisant les données recueillies par la revue de la littérature, la gouvernance peut se définir comme suit :

> La gouvernance se rapporte à l'élaboration de nouveaux styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre les secteurs public, civique et privé et à l'intérieur de ces secteurs s'estompent. Elle privilégie des mécanismes de gestion et de régulation qui misent sur la coopération entre diverses catégories d'acteurs en vue de partager et de mettre en commun les ressources nécessaires à la poursuite d'objectifs communs (Stoker, 1998, 19-20 ; Lefèvre, 1998, 9-13 ; Allemand, 2000, 14-17 ; Hamel, 2001, 92 ; Paquet, 2001, 9-22).

1.5.2 Principes fondamentaux de la gouvernance

D'un point de vue opérationnel, la gouvernance s'articule à partir de principes fondamentaux. Le nombre de ceux-ci peuvent varier selon les auteurs consultés.

Encore une fois, la synthèse des informations recueillies dans la littérature permet de définir quatre principes de la gouvernance.

1.5.2.1 Remise en question de l'omniprésence de l'État

Selon ce principe, les pouvoirs et les administrations publics doivent laisser une plus grande place aux secteurs privé et associatif dans la livraison des services publics et dans la prise de décisions stratégiques, à l'aide, notamment, de partenariats et d'associations (Stocker, 1998, 23-24). L'une des conséquences de ce principe est qu'il demande aux instances publiques de devenir un catalyseur, un agent facilitant pour favoriser la mise sur pied de partenariats, d'associations et d'autres types d'ententes (Stocker, 1998, 23-24; Hill, 1996, p.11-21; Rosenau, Czempiel, 1992).

Pour mobiliser au maximum les compétences des différents acteurs des secteurs privé et civique, mais aussi pour s'assurer que ceux-ci participent activement à la gestion publique, il faut que les différents paliers de gouvernement et leur administration laissent ces acteurs prendre part aux responsabilités traditionnellement assumées par les pouvoirs publics (Stocker, 1998, 23-24, 27-28; Allemand, 2000, 13; Hill, 1996, 11-21).

1.5.2.2 Collaboration, partenariat et coopération avec un ensemble d'institutions et d'acteurs non gouvernementaux

Puisque la gouvernance implique de laisser différents groupes d'acteurs prendre une part active dans les responsabilités assumées par les institutions publiques, tout en accordant l'autonomie dont ces groupes ont besoin pour s'assurer d'une participation à la hauteur de leurs capacités, il importe d'aménager des espaces dans lesquels se définiront des relations de coopération et de collaboration entre ces groupes d'acteurs et les instances publiques. Dans la gouvernance, les acteurs et les institutions acquièrent la capacité d'agir en mettant en commun leurs ressources, leurs savoir-faire et leurs objectifs dans le cadre d'une alliance durable qui permet l'implication de chacun au sein d'une convergence de vues quant à leurs intérêts (Stoker, 1998, 26 ; Hamel, 2001, 92 ; Palard, 2001, 185 ; Allemand, 2000, 15-17). Les espaces qui permettront de déterminer les modalités de cette alliance peuvent prendre

trois formes. La première étant la plus rudimentaire et la troisième la plus proche des objectifs de la gouvernance.

1- La première forme d'alliance est de type contractuel. Il s'agit d'une forme d'association qui repose sur un contrat en vertu duquel un mandant charge un mandataire d'une tâche déterminée. (Broadbent, Dietrich, 1996, 259-284).

2- La deuxième forme concerne les organisations qui négocient leur participation à un projet commun dans le cadre duquel, en réunissant leurs ressources, elles pourront atteindre plus facilement leurs objectifs (Jessop, 1995, 307-333).

3- Enfin, la troisième forme d'alliance est souvent appelée la «coordination systémique» (Stoker, 1998, p.26). Cette forme d'association amène les organisations à s'entendre et à s'allier pour développer une vision stratégique et une capacité de travail commune apte à conduire à la réalisation de cette vision (Stoker, 1998, p.26).

1.5.2.3 Partage du pouvoir et absence de sanction

Étant donné la complexité des problématiques auxquelles doivent faire face nos sociétés, et de la diversité des acteurs appelés à intervenir sur ces problématiques, gouverner, du point de vue de la gouvernance, est fondamentalement un exercice interactif. Il en est ainsi parce qu'aucun acteur, public, privé ou civique, ne dispose de toutes les connaissances et de toutes les ressources nécessaires pour s'attaquer seul aux enjeux qui préoccupent actuellement nos sociétés (Kooiman, 1993, 1-9 ; Stoker, 1998, 25).

Cet exercice interactif, puisqu'il doit se faire, rappelons-le, à l'intérieur d'une forme d'alliance devant assurer la coopération et la collaboration entre groupes d'acteurs, interpelle nécessairement l'interdépendance des pouvoirs.

L'interdépendance des pouvoirs implique que : «les organisations chargées de l'action collective dépendent les unes des autres, que pour atteindre leurs objectifs, elles doivent échanger leurs ressources et négocier leur participation à des entreprises communes» et que le résultat des échanges puisse différer des résultats espérés. Il faut donc accepter l'imprévu (Stoker, 1998, 25 ; aussi, Allemand, 2000, 14 et Paquet, 2001).

1.5.2.4 Interaction constante avec les institutions et les réseaux d'acteurs

Évidemment, la gouvernance n'est pas un processus qui doit être mis en marche de façon sporadique. Le fait d'amener différents groupes d'acteurs à se parler et à mettre sur pied différentes formes d'alliance pour articuler un nouveau mode de gouverne nécessite, en soit, un investissement soutenu de la part des partis concernés. Surtout, les alliances entre les groupes d'acteurs peuvent difficilement se faire sans un esprit de consensus (Hamel, 2001, 92-93). L'interaction constante avec les groupes d'acteurs et les institutions publiques a pour but d'actualiser, d'informer, de négocier et de communiquer de façon continue. Le consensus recherché pour mettre en forme des partenariats et différents types de coopération ne peut se faire que si les acteurs sont à l'écoute des changements qui peuvent toucher leurs partenaires et modifier les termes de leur entente, quitte à la renégocier. De plus, le consensus peut être difficilement atteint si chacun des partenaires fonctionnent de leur côté, sans rétroactivité, sans savoir comment évoluent les besoins et les intérêts de part et d'autre (Palard, 2001, 180, 185 ; Paquet, 2001, 9, 27-28).

2. Les régions métropolitaines

La gouvernance se pose donc comme une alternative à la gestion publique hiérarchisée. Selon les auteurs qui ont documenté ce concept, les principes de la gouvernance constituent le socle sur lequel peut s'édifier un nouveau mode de gouverne plus efficace et plus adapté aux réalités actuelles de nos sociétés. Conséquemment, plusieurs auteurs, comme Lefèvre (1998), Saez, Leresche, Bassand (1997), Pongy (1997), Le Galès (1995), Bailly, Brun, Lawrence (2000), Biarez, Nevers (1993), etc. mettent en évidence l'importance de parler de gouvernance urbaine et métropolitaine. Véritable catalyseur de l'activité économique actuelle et principal lieu d'expression des nouvelles réalités sociales et culturelles de nos sociétés, les villes, et les milieux urbains en général, interpellent prioritairement la notion de gouvernance. Pour rendre compte de la réalité urbaine, mais aussi, pour mettre en évidence les liens d'interdépendance qui unissent les villes et les régions qui constituent l'environnement dans lesquels elles se trouvent, plusieurs auteurs accorderont une importance particulière aux régions urbaines en tant que principal lieu où doit être appliquée la gouvernance (Lefèvre, 1998, 9-25). La gouvernance urbaine ou métropolitaine renvoie donc à l'articulation du concept de gouvernance dans les villes, mais aussi dans les régions dont l'organisation est en partie structurée par les villes et le phénomène de l'urbanisation.

La gouvernance métropolitaine est un concept qui s'est développé parallèlement à un phénomène relativement nouveau, c'est-à-dire l'essor des régions métropolitaines à travers le monde (Viard, 1994). La métropolisation est un processus qui, à partir d'une agglomération urbaine comptant quelques centaines de milliers d'habitants, assimile un ensemble d'espaces dont une partie ou l'ensemble des habitants, des activités économiques ou des territoires, sont intégrés dans le fonctionnement quotidien ou ordinaire de l'agglomération (Ascher, 1995, 34). Par la diversité des espaces qu'elle assimile, la métropolisation est un processus de concentration et de dispersion de l'activité humaine. Elle touche des aires très vastes (jusqu'à 200km) et discontinues (Lacaze, 1995, 44-45). J.-P. Lacaze (1995) ajoute que : «de nombreuses parties de l'aire métropolitaine peuvent conserver leur vocation agricole, mais un peu partout on voit apparaître des parcs industriels, des lotissements,

des ensembles commerciaux isolés les uns des autres» (Lacaze, 1995, 44-45). La région métropolitaine est donc une mosaïque de territoires hétérogènes dont l'organisation spatiale et socio-économique est en tout ou en partie structurée par celle d'un centre urbain qui lui, peut être formé d'une métropole, d'une grande ville, de deux villes moyennes, etc.

De cette définition de la métropolisation et des régions métropolitaines, nous retiendrons trois de ses caractéristiques fondamentales qui permettront de mieux circonscrire le concept de gouvernance métropolitaine. Les trois prochaines sections ont pour objectif d'expliquer ces trois principales caractéristiques.

2.1 Première caractéristique : Intégration de différents espaces dans la sphère d'influence de l'agglomération urbaine

La concentration croissante de la population dans les centres urbains est l'une des principales caractéristiques des sociétés modernes. La concentration urbaine permet aux citadins de bénéficier des économies d'agglomérations. Les services (santé, éducation, alimentation, etc.) ont d'abord agi comme éléments polarisateurs (Proulx, 2003, 3). «Ensuite, l'industrialisation a accéléré radicalement le processus de concentration et d'urbanisation. Récemment, la concentration fut réalimentée par les services supérieurs (culture, éducation supérieure, hébergement spécialisée, etc.) et les centres commerciaux» (Proulx, 2003, 3). Cette nouvelle concentration est à la source du phénomène actuel qu'est l'étalement urbain, un des moteurs de la métropolisation. En effet, la dispersion spatiale de l'urbain, provoquée par la «déconcentration industrielle hors des agglomérations, la recherche d'espace résidentiel de faible densité et la localisation des mégacarrefours commerciaux dans les zones péri-urbaines, fragmentent toujours et encore les unités de peuplement. Il s'agit certes d'une nouvelle forme contemporaine de concentration dispersée du cadre bâti en zone péri-urbaine et sur les abords des axes routiers dans la frange urbaine. Les économies d'agglomération cèdent progressivement la place aux économies de proximité qui s'accommodent plus facilement d'une certaine distance de mieux en mieux maîtrisée» (Proulx, 2003, 4, 12-14).

Le déversement spatial des activités urbaines, vers les régions qui avoisinent l'agglomération, augmente ainsi sa sphère d'influence et interpelle des populations qui, pourtant, peuvent résider très loin de l'agglomération. Le relais que constituent les centres commerciaux et les parcs industriels en zone péri-urbaine, entre l'agglomération et les régions qui en sont éloignées, mais aussi les services supérieurs des centres urbains (culture, éducation, services spécialisés, parcs industriels), agissent comme des aimants dont la portée fait en sorte d'incorporer des populations et des territoires plus larges dans le fonctionnement quotidien de la ville. L'un des phénomènes qui illustrent le mieux cette réalité s'observe dans la structure des bassins d'emploi. Le périmètre des déplacements pendulaires d'emploi, au sein du processus de métropolisation, définit un marché régional du travail et une structure spatiale des déplacements très larges, qui rejoignent des zones résidentielles de plus en plus éloignées des centres d'emplois (Ascher, 1995, 34 ; Villeneuve, Vachon, 1999, 48). Ainsi, de par ses activités économiques, l'agglomération a, par sa structure d'emploi, une capacité d'intégration grandissante sur des populations et des territoires qui participent, de ce fait, au phénomène de métropolisation.

2.2 Deuxième caractéristique :Pluralité d'acteurs en présence

Au-delà des territoires, ce sont aussi des collectivités locales que la métropolisation assimile au sein d'un ensemble régional en interaction. Ces collectivités se sont constituées en villes, villages, municipalités, MRC, etc. Elles sont animées par une culture locale qui leur est propre et qui s'exprime au sein d'un mode de vie marqué par des pratiques économiques, politiques et sociales particulières. Ainsi, puisque la métropolisation poursuit un processus d'intégration régionale, force est d'admettre que cette intégration territoriale implique aussi celle des dynamiques économiques, politiques et sociales des territoires dont l'organisation ne peut se faire sans tenir compte du centre urbain. Dans la mesure où les dynamiques économiques, politiques et sociales sont animées par des institutions et par différents groupes d'acteurs, la métropolisation met en interaction une multiplicité d'intervenants économiques, politiques, communautaires et civiques dont la somme est égale aux espaces qui sont en tout ou en partie intégrés dans le fonctionnement quotidien d'un centre urbain.

De cette situation se profile une relation d'interdépendance entre les différentes régions et les différents acteurs métropolitains. En effet, cette interdépendance vient de l'influence qu'exercent les activités du centre urbain sur les espaces périphériques, et que certaines fonctions, autrefois dévolues au centre, se retrouvent dans les zones péri-urbaines, d'où l'importance de maintenir des liens de complémentarité avec ces zones.

2.3 Troisième caractéristique : Un besoin de gouvernance

Tel qu'expliqué précédemment, la gouvernance est un concept qui cherche à définir un mode de gestion et de régulation adapté aux réalités de nos sociétés actuelles. En proposant une forme de gouverne, c'est-à-dire une concertation entre les acteurs qui peuvent influencer, guider et orienter une société, la gouvernance permet de mettre en place un mode de régulation des collectivités assez souple pour prendre en compte l'évolution des demandes sociales, et inclusif, de façon à laisser la place nécessaire à l'ensemble des groupes d'acteurs de la société pour agir dans un monde en constante évolution.

Étant donné que la métropolisation a pour principale conséquence de mettre une pluralité d'acteurs en situation d'interaction, et même d'interdépendance, ce phénomène, en lui-même, interpelle la gouvernance pour amener ces acteurs à se concerter et à coordonner leurs actions. La métropolisation a besoin de la gouvernance pour tenir compte de cette multiplicité d'acteurs et des liens qui les unit.

3. La gouvernance métropolitaine

Au même titre que la gouvernance, il existe plusieurs nuances dans la définition de la gouvernance métropolitaine. En général, la gouvernance métropolitaine n'est pas définie explicitement dans les documents consultés. Néanmoins, la revue de la littérature donne assez d'information pour identifier les grandes lignes de ce concept, de même que ses principes. Évidemment, puisque c'est par les principes de la gouvernance et le besoin de les appliquer en priorité dans le contexte urbain qu'a émergé la gouvernance métropolitaine, il existe beaucoup de similarités entre ces deux notions. Cependant, des nuances notables doivent être prises en considération.

3.1 Définition de la gouvernance métropolitaine

Suite à la revue de la littérature, la gouvernance métropolitaine peut être définie comme suit :

> La gouvernance métropolitaine concerne la création de coalitions parmi les acteurs politiques, sociaux et économiques de la scène locale d'une agglomération urbaine ainsi que ceux de son environnement régional qui sont reliés entre eux par des liens économiques, une dynamique sociale, et des problématiques environnementales communes. La gouvernance métropolitaine cherche à instaurer une approche consensuelle et la négociation entre ces acteurs de façon à coordonner leurs capacités stratégiques pour définir et atteindre des objectifs communs (Hamel, 2001, 92-93 ; Le Galès, 1995, 58-60 ; Duran, Thoenig, 1996, 590-609 ; Bailly, Brun, Lawrence, 2000, 9-10, 20-38).

3.2 Principes de la gouvernance métropolitaine

Ici aussi, d'un point de vue opérationnel, la gouvernance métropolitaine s'articule à l'aide de principes fondamentaux. Leur nombre peut varier d'un auteur à

l'autre. La synthèse des documents consultés permet d'identifier au moins quatre principes fondamentaux de la gouvernance métropolitaine.

3.2.1 Interaction et interdépendance entre acteurs publics, privés et civiques dans l'élaboration d'un plan stratégique pour le développement de la région métropolitaine

Tout comme le suggère le premier principe de la gouvernance, il s'agit ici de laisser les secteurs privé, associatif, communautaire et autres prendre une part active dans la définition, avec le partenaire du secteur public, d'une vision stratégique pour le développement économique, social, culturel, territorial, etc. de la région métropolitaine (Pongy, 1997, 111 ; Stoker, 1998, 19-25). Ainsi, les différents groupes d'acteurs que la métropolisation met en interaction doivent non seulement être consultés, mais aussi mis à contribution dans l'élaboration et la mise en pratique d'un plan de développement pour la région métropolitaine.

Cependant, cette mise à contribution ne peut se faire sans consensus, de façon à donner une direction aux efforts déployés par les groupes d'acteurs, de même qu'à la mise en pratique de leurs savoir-faire. L'engagement des secteurs privé, associatif et civique dans la gouvernance métropolitaine ne pourra donc se faire sans l'implantation d'un processus permanent de négociation et de communication entre les intervenants. Ce n'est qu'en exprimant leurs besoins, leurs préoccupations, leurs contraintes et leurs attentes que les groupes d'acteurs impliqués dans la gouvernance métropolitaine pourront en arriver à un consensus. De plus, comme expliqué encore une fois dans le premier principe de la gouvernance, pour s'assurer de la pleine participation des acteurs dans le processus de gouvernance métropolitaine, ceux-ci doivent avoir la possibilité de négocier les modalités de cette participation (Pongy, 1997, 110-112 ; Allemand, 2000, 13-15 ; Stocker, 1998, 23-24, 27-28).

3.2.2 L'autorité locale devient un acteur parmi d'autres dans la réalisation du plan stratégique

Ce principe peut soulever tollés et contestations si on n'y apporte pas les nuances nécessaires. Dans la littérature anglo-saxonne, le principe est appliqué au

pied de la lettre. Des auteurs comme Hill (1996), Rosenau, Czempiel (1992), Stoker (1998), Jessop (1995) et Kooiman (1993) ont tendance à donner à l'État et aux différents paliers de gouvernement une valeur égale à celle des acteurs privés, associatifs et civiques. Pour ces auteurs, l'autorité publique tire son importance de ses institutions de régulation et de contrôle social, de son pouvoir législatif, fiscal et de mobilisation collective. Cependant, les pouvoirs et les capacités des autorités publiques sont incomplètes sans le développement social et économique assumé en tout, ou en partie, par les secteurs privé, civique et associatif. Ainsi, pour ces auteurs, chaque secteur possède des atouts et des ressources nécessaires et d'égale valeur pour réguler et développer la société.

Cependant, dans la littérature francophone, les pouvoirs publics ne sont pas ramenés au même poids que ceux des autres acteurs de la gouvernance métropolitaine. Les auteurs consultés, comme Bailly, Brun, Lawrence, Rey (2000), Biarez, Nevers (1993), Duran, Thoenig (1996), Le Galès (1995) et Pongy, (1997), semblent donner aux différents niveaux de gouvernement le rôle d'encadrer le processus de gouvernance, de guider les différents intervenants dans ce processus. Pour assumer ce rôle, les autorités publiques s'appuient essentiellement sur la législation.

Sans trancher en faveur d'une approche plutôt qu'une autre, il semble que la littérature francophone et anglophone se rejoignent au moins sur une idée principale. Cette idée est que dans le contexte d'une dynamique consensuelle entre les différents acteurs qui ont la capacité de réguler la société, les autorités locales semblent devoir partager le leadership avec ces différents groupes d'acteurs et ce, de façon à ce qu'ils puissent être actifs dans la prise de décision.

3.2.3 Favoriser l'exploitation des capacités stratégiques des acteurs

Dans un contexte où les autorités publiques locales jouent un rôle, tel que décrit au point précédent, de guide ou de coordonnateur dans le processus de la gouvernance métropolitaine, elles doivent savoir quel est l'apport de chacun des acteurs impliqués dans le processus de gouvernance. Il s'agit donc tout simplement de savoir qui fait quoi dans la gouvernance métropolitaine et d'orienter l'action des

acteurs selon leur expertise et leur savoir-faire. Ainsi, l'autorité publique locale doit identifier les compétences spécifiques de chacun de ses partenaires et les orienter selon les objectifs de la vision stratégique (Le Galès, 1995, 58-61 ; Pongy, 1997, 111-113 ; Bailly, Brun, Lawrence, Rey, 2000, 24, 35-38 ; Durand, Thoenig, 1996, 596).

3.2.4 Coordination des groupes d'acteurs

Le premier principe de la gouvernance métropolitaine stipule qu'il doit y avoir communication et négociation constante entre les acteurs publics et ceux des secteurs privé, associatif et civique. Le consensus et la pleine participation volontaire sont les objectifs recherchés par le caractère permanent de la communication et de la négociation. Cependant, ce processus continu a aussi une autre fonction fondamentale. Il doit permettre de garder le cap. C'est par un processus de communication continu que les acteurs métropolitains pourront actualiser leur rôle dans la gouvernance, rester en contact avec les objectifs de la vision stratégique et s'assurer d'une vision d'ensemble qui aidera les acteurs à orienter leurs efforts dans la bonne direction. La négociation permanente quant à elle, a pour but de laisser la latitude nécessaire aux acteurs métropolitains de revoir, selon les contraintes et les opportunités que chacun rencontre dans l'exercice de ses fonctions, les modalités de leur participation en fonction de cette vision d'ensemble.

4. La gouvernance métropolitaine à la Communauté métropolitaine de Québec

Maintenant que la notion de gouvernance métropolitaine a été définie et expliquée, autant d'un point de vue théorique qu'opérationnel, il reste à savoir comment l'articuler dans le cas de la Communauté métropolitaine de Québec. Cependant, avant de mettre en pratique la gouvernance métropolitaine à la CMQ, il est important de savoir, d'abord et avant tout, dans quel contexte nous nous apprêtons à travailler. Il s'agit donc de connaître le milieu dans lequel nous voulons implanter la gouvernance métropolitaine et ce, afin de savoir dans quelle mesure les particularités de ce milieu favoriseront ce processus de gouvernement.

Ainsi, les prochaines sections tenteront, dans un premier temps, d'identifier les particularités spatiales et institutionnelles du territoire de la CMQ. Dans un deuxième temps, les défis et les enjeux que pose la gouvernance métropolitaine sur le territoire de la CMQ seront présentés. Dans un troisième temps, l'accent sera mis sur les mandats et pouvoirs attribués à la CMQ et enfin, dans un quatrième temps, seront abordés les rôles à assumer pour initier et actualiser la gouvernance métropolitaine.

4.1 Le contexte de la CMQ

Dans ce premier point seront traités les particularités géographiques et les dynamiques spatiales qui se trouvent sur le territoire de la CMQ. Il s'agira donc de dresser un portrait de la CMQ et de mettre en évidence l'existence d'une dynamique métropolitaine qui interpelle la gouvernance.

4.1.1 Spécificités du territoire de la CMQ

Géographiquement, la Communauté métropolitaine de Québec couvre un vaste territoire d'une superficie de 3 347 Km^2 incluant les territoires non organisés. «Elle chevauche en partie deux régions administratives : la région de la Capitale-Nationale sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent et la région de la Chaudière-Appalaches sur la rive sud» (www.capitalenationale.gouv.qc.ca).

La CMQ compte 26 municipalités locales. Sur la rive sud se trouve la Ville de Lévis et sur la rive nord, la Ville de Québec. Les 24 autres municipalités locales sont regroupées en trois municipalités régionales de compté (MRC) : la MRC de l'Île d'Orléans, la MRC de la Jacques-Cartier et la MRC de la Côte-de-Beaupré (www.capitalenationale.gouv.qc.ca).

En ce qui a trait aux dynamiques spatiales qui se déploient sur le territoire de la CMQ, celles-ci contribuent à faire de celle-ci une région métropolitaine, c'est-à-dire une région qui intègre un ensemble d'espaces dont une partie ou l'ensemble des habitants, des activités économiques ou des territoires sont assimilés dans le fonctionnement quotidien ou ordinaire d'un centre urbain. Une étude déjà effectuée pour le compte de la CMQ tend à démontrer cette réalité. En effet, les auteurs, Villeneuve, Barbonne, Bourel et Robin (2003), mettent en évidence l'existence de différents pôles d'emploi qui intègrent, à la RMR de Québec, un espace régional contigu au sein d'une dynamique économique commune.

En déterminant le nombre de destinations de travail en 2001, les auteurs ont identifié les pôles d'emploi de la CMQ : pôle Saint-Roch, pôle quartier Saint-Jean, pôle du Vieux-Québec, pôle de l'Université Laval, pôle Boulevard Laurier (complexe Laurier-CHUL), pôle des Galeries de la capitale, pôle de Val-Bélair, pôle de Beauport, pôle de Saint-Gabriel de Valcartier, pôle du Vieux-Lévis, pôle de Lévis (boulevard de la Rive-Sud), Parc Techno Québec métro, axe Jean-Talon, Parc Industriel Québec Nord et Parc Industriel de Bernières Saint-Nicolas. Distribués de part et d'autre du fleuve Saint-Laurent, mais concentrés dans la ville de Québec et, dans une certaine mesure, à Lévis, ces pôles d'emploi exercent une aire d'influence dans l'ensemble du territoire de la CMQ, c'est-à-dire qu'ils attirent une population qui est distribuée dans un espace qui déborde le centre urbain composé des villes de Québec et de Lévis (Villeneuve, Barbonne, Bourel et Robin, 2003, 25-50). De plus, l'étude souligne, entre autres, qu'il y a eu, entre 1991 et 2001, «une augmentation de l'aire d'influence de la quasi-totalité des pôles d'emploi, particulièrement de certains pôles suburbains» (Villeneuve, Barbonne, Bourel et Robin, 2003, 50). Par conséquent, non seulement les pôles d'emploi deviennent plus attractifs au sein d'un espace plus large, notamment en zone péri-urbaine et dans les franges urbaines, mais en plus, comme le constatent les auteurs, il y «a renforcement de l'enchevêtrement des aires

d'influences des pôles d'emploi» et donc, un processus d'intégration territoriale en cours au sein de la CMQ (Villeneuve, Barbonne, Bourel et Robin, 2003, 50).

Par la détermination des aires d'influences des pôles d'emploi, l'étude de Villeneuve, Barbonne, Bourel et Robin met en évidence le processus de métropolisation en cours à la CMQ. Les auteurs démontrent que se tissent des liens et des interactions de nature économique entre l'espace urbain, composé des villes de Québec et de Lévis, et un ensemble territorial qui couvre l'ensemble de la CMQ. Par conséquent, l'intensification des relations au sein de cet espace régional fera en sorte que les différents territoires qui le composent deviendront de plus en plus interdépendants et devront, de ce fait, être en mesure d'agir au sein d'une communauté d'intérêts.

4.1.2 Récente intégration politique

Autre manifestation de l'essor de la région métropolitaine de Québec, son intégration politique, consacrée par la création de la CMQ, officialise l'existence des liens qui unissent les pôles urbains et leur environnement régional. Comme le souligne un document produit par la CMQ, sa création est issue de différentes problématiques constatées quant à l'organisation territoriale de l'agglomération de Québec. Brièvement, le document rappelle que la fragmentation municipale d'alors «entraînait des tensions politiques improductives. On retrouvait dans la région métropolitaine de Québec 43 municipalités comptant 336 élus municipaux, soit un élu pour 2 000 personnes» (CMQ-Projet, 2002, 5). De plus, on observait aussi «une concurrence intermunicipale stérile. Par exemple, on dénombrait 33 parcs industriels appartenant à 14 municipalités totalisant 35M de mètres carrés dont le tiers était inoccupé» (CMQ-Projet, 2002, 5). Enfin, en ce qui a trait à l'étalement urbain, «la région métropolitaine comptait trois fois plus de municipalités et couvrait une superficie six fois plus grande qu'il y a 40 ans et sa population n'a augmenté que de 1,7 fois» (CMQ-Projet, 2002, 5).

Suite au constat de ces anomalies relatives à l'organisation territoriale de l'agglomération de Québec, un comité d'élus municipaux de l'agglomération, avec l'appui d'un mandataire du gouvernement, fut mis sur pied. Le comité soumit des recommandations quant «au mode d'organisation territoriale qui contribuerait le

mieux au développement social et économique de la région de Québec» (CMQ-Projet, 2002, 6). L'objectif de ce comité était «de faire en sorte que la région de Québec devienne un ensemble et que l'on puisse faciliter l'émergence d'une vision commune et d'une unité d'action» (CMQ-Projet, 2002, 6).

Ainsi, l'organisation territoriale qui a été recommandée et qui a été retenue s'articula comme suit :

> - «regroupement majeur des municipalités locales sur les rives nord et sud du Saint-Laurent créant ainsi les villes nouvelles de Lévis et de Québec ;
> - mise en place d'arrondissements au sein de ces villes nouvelles ;
> - création d'une structure légère de planification et de coordination à l'échelle du territoire métropolitain : la Communauté métropolitaine de Québec» (CMQ-Projet, 2002, 6).

Dans l'esprit de cette réorganisation municipale, on reconnaît non seulement le besoin de concertation entre des localités qui ont des intérêts communs au sein des villes, mais aussi entre les villes et leur environnement régional. La CMQ a été créée pour rendre compte de cette réalité. La CMQ est une structure administrative de planification et de gestion territoriale qui concerne non seulement les nouvelles villes de Québec et de Lévis, mais aussi les territoires qui leur sont contigus, c'est-à-dire les MRC de la Jacques-Cartier, de l'Île d'Orléans et de la Côte-de-Beaupré. L'objectif de cette structure de planification est de coordonner en un tout cohérent, et dans le meilleur intérêt de tous, les interactions spatiales, comme celles décrites par l'étude de Villeneuve, Barbonne, Bourel et Robin, et qui animent les relations entre les diverses parties du territoire de la CMQ.

4.1.3 Pluralité d'acteurs

Comme expliqué précédemment, la métropolisation ne fait pas qu'intégrer des territoires. Sur ces territoires se trouvent évidemment des collectivités locales. Par la métropolisation, ces collectivités sont mises en interaction et développent des liens de complémentarité. Dans la mesure où les scènes politique, économique et sociale de ces collectivités locales sont animées par des institutions et des groupes d'acteurs qui leurs sont propres, la pluralité des acteurs deviendra une réalité dont il faudra tenir compte dans le mode de gouvernance métropolitaine à la CMQ.

Précédemment, il a été démontré qu'un processus de métropolisation est présentement en cours sur le territoire de la CMQ. Par conséquent, ce processus amènera plusieurs nouveaux acteurs à s'intéresser et à se préoccuper de l'impact que peuvent avoir sur leur localité, les dynamiques économiques ou politiques que les autres localités ou villes auront décidé de déployer. Par conséquent, il devient nécessaire de mettre en place une gouvernance métropolitaine au sein de la CMQ, afin de tenir compte de cette pluralité d'acteurs, de favoriser leur concertation et la mise en commun de leurs ressources et expertises pour la gestion et le développement de l'ensemble du territoire métropolitain. La création de la CMQ, en tant que structure administrative de coordination supra territoriale est d'ailleurs l'incarnation de cette pluralité d'acteurs et du besoin de concertation entre ceux-ci.

4.2 Les défis de la gouvernance métropolitaine dans le cas de la CMQ

L'analyse des principes de la gouvernance métropolitaine et du contexte dans lequel ils s'articuleront, c'est-à-dire dans le cas de la Communauté métropolitaine de Québec, permet d'identifier les principaux défis que pose ce type de gouvernance pour cette région. La présente section est dédiée à l'énumération et à l'explication de ces défis. Il est à noter cependant que cette énumération ne se veut pas exhaustive. Il s'agit bien ici des défis les plus importants et les plus significatifs pour la CMQ. Les défis de la CMQ face à la gouvernance métropolitaine se divisent en deux blocs. Le premier concerne les défis liés au territoire, alors que le deuxième s'attarde sur les défis opérationnels, c'est-à-dire les défis concernant les procédures de la gouvernance métropolitaine.

Les défis territoriaux

1. **La cohabitation du milieu rural avec le milieu urbain** : Une forte proportion du territoire de la CMQ est occupée par des espaces ruraux. Par conséquent, dans la mesure où la gouvernance métropolitaine cherche, dans un premier temps, à inclure l'ensemble des acteurs d'un territoire dans un processus de décision, la CMQ aura à composer avec plusieurs intervenants dont les intérêts seront différents et parfois diamétralement opposés à ceux des villes de Lévis et de Québec.

2. **Le chevauchement entre la Rive-Nord et la Rive-Sud** : Le territoire de la CMQ est traversé par le fleuve St-Laurent, créant ainsi une rive-nord, marquée par la présence de la ville de Québec, principale ville et moteur économique de la région, et une rive-sud, siège de la deuxième ville d'importance de la région métropolitaine. Outre les différences quant au développement industriel et économique, à l'organisation du territoire et aux dynamiques rurales/urbaines présentes de chaque côté du fleuve, les relations entre la Rive-Nord et la Rive-Sud ont longtemps été davantage marquées par la compétition plutôt que par la coopération et la bonne entente mutuelle. Il s'agit là d'un obstacle majeur à la gouvernance.

3. **Fragmentation municipale** : Comme l'a souligné le document sur les informations relatives à la création de la CMQ, la fragmentation municipale qui prévalait avant la création de la CMQ entraînait «des tensions politiques improductives et une concurrence intermunicipale stérile» (CMQ-projet, 2002, p.5). Bien que des villes aient été fusionnées et que la région métropolitaine de Québec soit maintenant chapeautée par une nouvelle structure administrative, cette intégration est trop récente pour avoir fait disparaître les résistances d'antan entre les anciennes municipalités. Il faut, au sein de la CMQ, que soit réduit au maximum cet esprit de concurrence et ce climat de tensions politiques.

4. **L'interface entre la CMQ et son environnement régional** : Comme le soulignent les principes de la gouvernance, il devient de plus en plus important de favoriser la communication, la concertation et la coopération entre les acteurs impliqués dans la gestion publique et le développement socio-économique des collectivités. Cette réalité ne devrait pas seulement orienter les interactions entre les acteurs de la CMQ entre eux, mais aussi avec ceux en présence dans les régions contiguës. Les MRC de Portneuf, de Charlevoix, de Charlevoix-Est, de Lotbinière, de la Nouvelle-Beauce, de Bellechasse, de Montmagny, etc. constituent un ensemble régional qui entretient des relations complémentaires avec la CMQ. Il y a en effet, dans la région Chaudières-Appalaches-Capitale-Nationale, un ensemble d'interactions qui lie, par exemple, le secteur manufacturier de Lévis, de la Beauce et de toute la Rive-Sud. Un autre exemple d'interactions au sein de cette région concerne l'impact de l'activité agricole de la Rive-Sud sur la qualité des eaux de la CMQ. Enfin, mentionnons les effets économiques que pourraient avoir le développement de la villégiature dans les MRC de Portneuf, de Charlevoix et de Charlevoix-Est, sur celui de la CMQ. Les régions contiguës à la CMQ auront donc, elles aussi, un impact sur la gouvernance. Il faudra en tenir compte.

Les défis opérationnels

5. **L'approche consensuelle** : Le partage du pouvoir entre différentes structures administratives, institutions, organisations et groupes d'acteurs en vue d'implanter un système d'action et de coordination entre tous ces intervenants et ce, grâce au consensus, est loin d'être facile. La particularité de la CMQ est que plusieurs des intervenants qui s'y trouvent, comme les CRCD, les CLD, les villes de Lévis et de Québec, les MRC, la Commission de la Capitale Nationale du Québec, etc., possèdent un encadrement et une légitimité légale qui leur donnent une autonomie et la possibilité de se «cloisonner» dans leurs propres mandats et intérêts. Il faut réussir à amener tous ces intervenants à se parler, à s'entendre et à agir ensemble.

6. **L'unité** : On s'en doute bien, l'approche consensuelle proposée par la gouvernance vise à créer une certaine unité entre les acteurs et les organisations qui constituent l'environnement institutionnel dans lequel s'inscrira la gouvernance. Cependant, cette unité peut être difficile à maintenir, notamment entre la Rive-Nord et la Rive-Sud, entre les villes et les MRC, mais aussi compte tenu de la mouvance de la réalité. Celle-ci peut changer beaucoup et en peu de temps, redéfinissant ainsi l'ordre des priorités. Par conséquent, il doit être implanté, sur le territoire de la CMQ, un processus permanent de discussions, d'échanges et de négociations avec les différents intervenants en présence sur ce territoire.

7. **Les conflits de valeurs** : La multiplicité des acteurs et des institutions qui possèdent des compétences spécifiques, en lien avec le développement et la gestion de la région métropolitaine, peut entraîner des conflits de valeurs. En effet, chaque groupe d'acteurs possède son propre système de valeurs qui peut être incompatible avec celui des autres groupes. Il s'agit d'un enjeu délicat puisque les valeurs sont parfois difficilement négociables, autant dans un contexte de grands questionnements, comme le rôle de l'activité agricole dans la protection de l'environnement, que pour des questions plus opérationnelles, comme l'attribution d'une fonction pour un secteur particulier du territoire de la CMQ convoités pour différentes activités.

8. **La démocratie** : Dans la mesure où la gouvernance tente de laisser une plus grande place dans la gestion publique aux secteurs privé, associatif et civique, où les individus en place n'ont pas été élus par la population, certains observateurs critiqueront la légitimité démocratique de la gouvernance. Par conséquent, il devient important, dans un processus de gouvernance, de réussir à adopter une approche inclusive. Il s'agit de garder la porte la plus ouverte possible à l'apport des citoyens ou de n'importe quel autre groupe émanant de la société civile. Cette réalité est d'autant plus importante et difficile à gérer dans un contexte où plusieurs groupes d'acteurs n'ont souvent que peu de moyens pour se faire entendre.

4.3 Les champs d'application de la gouvernance métropolitaine à la CMQ

Puisque la CMQ est, selon la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, une structure administrative de gestion et de planification supra territoriale, son objectif sera donc de coordonner l'ensemble des interactions métropolitaines qui se tissent entre les diverses parties de son territoire, mais aussi au sein de cette pluralité d'acteurs qui est inhérente, comme nous l'avons vu, au phénomène de métropolisation. Il ne faudrait pas oublier que le champ d'action de la CMQ se situe à une échelle régionale, qui relie donc plusieurs localités, villes et municipalités. Ainsi, il serait logique de penser qu'il revient à la CMQ, en tant que structure administrative, d'implanter la gouvernance métropolitaine sur son territoire. Cependant, la gouvernance métropolitaine peut aussi être initiée par les autres acteurs présents sur le territoire de la CMQ. En fait, il appartient aux acteurs interpellés par la gouvernance métropolitaine d'identifier quel acteur ou quel groupe d'acteurs assumera le leadership de la gouvernance métropolitaine.

Pour planifier et gérer le développement du territoire qu'elle représente, de même pour coordonner les interactions qui se tissent entre les différentes parties de ce même territoire, la Communauté métropolitaine de Québec est investie, par la Loi, de mandats et de pouvoirs spécifiques. En ce qui a trait aux mandats, ceux-ci sont divisés en deux catégories. Il y a les mandats obligatoires que la CMQ doit légalement endosser, et les mandats facultatifs, que la CMQ peut assumer tels que définis par la Loi. Les mandats obligatoires de la CMQ sont les suivants :

1- **L'aménagement du territoire** :

- la CMQ a l'obligation d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre, au plus tard le 31 décembre 2006, un schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD).

2- Le développement économique :

• la CMQ doit réaliser un plan des grands enjeux du développement économique de son territoire et le soumettre à la consultation publique ;

3- La gestion de la planification des matières résiduelles :

• la CMQ doit réaliser et mettre à jour un plan de gestion des matières résiduelles sur son territoire, à l'exception de celui de la ville de Lévis ;

• le plan de gestion lie les municipalités locales et les MRC concernées. Celles-ci doivent mettre en conformité leur réglementation avec les dispositions du plan dans les 12 mois suivant son entrée en vigueur.

4- L'établissement d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière et de création d'un fonds destiné à soutenir financièrement des projets de développement :

• la CMQ doit créer un programme de partage de la croissance foncière au plus tard un an après l'entrée en vigueur du règlement gouvernemental déterminant les règles du programme ;

• la CMQ a le pouvoir de créer un fonds destiné à soutenir financièrement les projets de développement.

5- L'urbanisme :

• la CMQ doit mettre sur pied**,** conformément à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le Comité consultatif agricole dont elle a d'ailleurs la responsabilité.

6- Plan de mise en valeur de la forêt privée (compétence obligatoire au moment de l'entrée en vigueur du SMAD) :

• la CMQ doit assumer le rôle d'une MRC aux fins des articles 124.19 à 124.23 de la Loi sur les forêts.

(Source : Rousseau, 2002, Annexe B).

Si la Communauté métropolitaine de Québec le juge à propos, elle peut exercer les compétences suivantes :

1- Développement économique :

• la CMQ peut faire la promotion de son territoire sur le plan international pour y favoriser l'essor et la diversification de l'économie ;

• elle peut susciter sur son territoire l'implantation d'entreprises et la venue de capitaux et favoriser la réalisation de projets ayant un impact économique significatif ;

• elle peut promouvoir sur les marchés extérieurs les biens et services produits sur son territoire ;

• elle peut établir des liens avec les organismes ayant pour mission la promotion de son territoire et les soutenir financièrement ;

• elle peut mettre sur pied des groupes de concertation sectoriels en vue d'établir les priorités d'intervention ;

• la CMQ a le pouvoir de déléguer à un organisme existant ou à un organisme qu'elle crée à cette fin l'exercice de tout ou partie de cette compétence et de lui allouer les fonds nécessaires.

2- Développement artistique ou culturel : la CMQ a le pouvoir de recueillir et d'allouer des ressources pour des événements et des organismes artistiques ou culturels agissant à l'échelle du territoire métropolitain.

3- Développement touristique : elle peut prendre les mesures nécessaires pour assurer l'harmonisation des plans d'actions des organismes municipaux de promotion et de développement touristique œuvrant sur son territoire.

4- Équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain : elle peut acquérir et construire des équipements et des infrastructures métropolitaines, et financer des services et des activités à caractère métropolitain. La CMQ peut aussi désigner une activité, un service, un équipement ou une infrastructure municipale comme ayant un caractère métropolitain et en établir les règles de gestion, de financement des dépenses et de partage des revenus.

5- Transport en commun métropolitain : La CMQ peut planifier le transport en commun métropolitain, le coordonner et le financer en tenant compte des orientations gouvernementales en matière de transport.

(Source : www.ville.quebec.qc.ca; Rousseau, 2002, Annexe B).

Pour faciliter la compréhension de la relation entre les mandats de la CMQ et les pouvoirs qui lui ont été conférés par la Loi, il est jugé ici qu'il serait préférable de regrouper les mandats qui viennent d'être présentés ci-dessus en cinq champs de compétence, soit l'aménagement du territoire et le transport en commun métropolitain, le développement économique, touristique et international, le développement social, le développement environnemental et le développement culturel. Les pouvoirs qui ont été conférés à la CMQ en vertu de la Loi, quant à eux, peuvent être regroupés en quatre fonctions principales, c'est-à-dire la planification, l'harmonisation, la promotion et le financement. Ces regroupements ont été faits dans le but d'alléger le texte et de faciliter la compréhension des rôles que la CMQ peut jouer dans la gouvernance métropolitaine. En effet, une approche qui aurait privilégié une analyse de chacun des mandats de la CMQ et des gestes particuliers qu'elle peut poser en vertu de ceux-ci, manquerait de synthèse et provoquerait une lourdeur et une redondance agaçantes pour le lecteur.

Ainsi, schématiquement, il est possible de voir, compte tenu des textes de loi, quelles fonctions sont attribuées aux différents champs d'action ou de compétence.

Fonctions de la CMQ selon ses champs de compétence

Domaines de compétence	**Fonctions de la CMQ**			
	Planifier	**Harmoniser**	**Promouvoir**	**Financer**
1.Aménagement du territoire et transport en commun métropolitain	■	■		■
2.Développement économique, touristique et international	■	■	■	■
3.Développement social	■			
4.Développement environnemental	■			
5.Développement culturel	■			■

(Source : CMQ-Loi, 2003, Art. 118, Art.119, Art. 143, Art. 144, Art.145, Art. 147, Art.148, Art. 150, Art. 151, Art. 171).

Ces différents mandats de la Communauté métropolitaine de Québec constituent autant de champs d'application de la gouvernance métropolitaine. Il en est ainsi parce que les pouvoirs que la CMQ peut exercer dans les domaines de compétences exposés dans le tableau ci-dessus interpellent une pluralité d'acteurs qui, eux aussi, ont des pouvoirs similaires à ceux de la CMQ dans ces mêmes domaines de compétence. Par conséquent, selon les principes de la gouvernance métropolitaine, il devient essentiel que la CMQ ne réalise pas ses mandats en vase clos, mais bien en concertation avec les autres groupes d'acteurs qui constituent son environnement institutionnel. Ceux-ci possèdent tous une expertise spécifique dont l'apport peut s'avérer nécessaire pour mettre en place une stratégie cohérente de gestion dans des domaines aussi vastes que ceux qui constituent les champs de compétence de la CMQ.

À titre d'exemple, dans le seul domaine du développement économique, touristique et international, il existe plus d'une vingtaine de groupes d'acteurs qui composent l'environnement institutionnel de la CMQ. Il s'agit de :

1- Ville de Lévis
2- Ville de Québec
3- MRC de Côte-de-Beaupré
4- MRC de la Jacques-Cartier
5- MRC de l'Île-d'Orléans
6- CRCD de Québec
7- CRCD de Chaudière-Appalaches
8- CLD de Côte-de-Beaupré
9- CLD de la Jacques-Cartier
10- CLD de l'Île-d'Orléans
11- CLD de Québec
12- CLD de Lévis
13- L'Office du tourisme et des Congrès de Québec
14- L'Association touristique de Chaudière-Appalaches
15- Chaudière-Appalaches Export
16- Le Commissariat aux entreprises de Lévis et de Chaudière-Appalaches
17- PÔLE Québec-Chaudière-Appalaches
18- Le Parc technologique du Québec Métropolitain
19- La Société Innovatech
20- La Commission de la Capitale nationale du Québec
21- La Corporation de développement économique communautaire de Québec (CDEC)
22- Bureau de la Capitale Nationale
23- Ministère des Régions pour le territoire de Chaudière-Appalaches
24- Le Conseil régional d'économie sociale de la région de Québec
25- Le Conseil régional d'économie sociale de Chaudière-Appalaches

Bien que cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive, il faut néanmoins signifier au lecteur que l'environnement institutionnel de la CMQ n'est pas toujours aussi dense que celui qui est interpellé par le mandat du développement économique,

touristique et international. Il reste que cet exemple démontre que la CMQ ne peut réaliser ses mandats sans tenir compte de la richesse de son environnement institutionnel.

Dans le cas de la Communauté métropolitaine de Québec, la gouvernance est un concept qui suggère de développer et de mettre en pratique une vision stratégique quant aux priorités du développement économique, social, environnemental et territorial sur l'ensemble de ce territoire. Cette vision ou ce plan d'action devra se faire de concert avec tous les acteurs et/ou institutions qui ont les outils pertinents dans ces domaines, c'est-à-dire les acteurs et/ou les institutions qui ont développé une expertise particulière, ou qui sont plus directement branchés sur les réalités reliées aux priorités de la vision stratégique. Pour mener à bien un processus de gouvernance métropolitaine face aux grandes problématiques de la CMQ, il faut assumer un certain nombre de rôles dont l'objectif est d'encadrer et de guider, selon les situations particulières qui se présentent, la réalisation de ce processus et son actualisation dans le temps. Encore une fois, rappelons que la gouvernance métropolitaine, de même que les différents rôles qu'il faut jouer pour initier ce processus, ne reviennent pas obligatoirement à la structure administrative de la CMQ. Les rôles associés à la mise en œuvre de la gouvernance métropolitaine, et dont il sera question dans la prochaine section, peuvent être endossés par les différents groupes d'acteurs métropolitains prêts à prendre un certain leadership en matière de gouvernance.

4.4 Les rôle associés à la gouvernance métropolitaine

La liste des rôles qui devront être assumés pour amorcer la gouvernance métropolitaine ne se veut pas exhaustive. Il s'agit ici d'identifier l'ensemble des actions qui peuvent être posées pour amener les différents acteurs concernés par la gestion et le développement du territoire de la CMQ à se concerter et à agir de façon coordonnée.

4.4.1 Rôle d'animateur et d'agent relationnel

Le rôle d'animateur et d'agent relationnel est d'initier et d'orienter le dialogue et les interactions entre les groupes d'acteurs de l'environnement institutionnel de la CMQ. Il s'agit donc ici de solliciter les groupes d'acteurs de son environnement institutionnel dans un esprit de partenariat, c'est-à-dire en laissant toute la place et toute l'autonomie à chacun des intervenants pour que ceux-ci définissent ce qu'ils considèrent comme prioritaire pour le développement et la gestion de la communauté, de même que les actions qui devront être menées pour faire face à ces priorités. Celui ou celle qui assume le rôle d'animateur et d'agent relationnel doit interpeller les secteurs privé, associatif, politique et civique pour les amener à communiquer entre eux et ce, afin qu'ils puissent prendre place dans la gouvernance et poser les gestes qu'ils auront définis au sein de ce processus.

Les actions qui peuvent être posées pour assumer ces tâches pourront prendre la forme de colloques ou de forums auxquels les différents groupes d'acteurs du territoire de la CMQ seront invités à participer activement et à intervenir. Ces événements auront pour objet d'amener les intervenants à définir les priorités d'une vision stratégique de développement pour la RMR de Québec. Un autre type d'action consiste à faire circuler de l'information sur l'évolution des différents sujets traités entre les intervenants de la CMQ en assurant une veille informationnelle concernant ces sujets. Des études pertinentes pourraient être commandées dans ce sens, et dont le contenu serait mis à la disposition des acteurs qui constituent l'environnement institutionnel de la CMQ.

4.4.2 Rôle d'aiguilleur

Pour que le dialogue et les interactions puissent être initiés entre les différents groupes d'acteurs de la CMQ, il faut que ceux-ci aient un cadre d'action, des points de référence pour participer à ce processus. Pour ce faire, il faut que l'organisation qui assume le rôle d'aiguilleur propose un ordre du jour qui situe ses propres préoccupations en matière de développement et de gestion pour la région métropolitaine. De ce fait, elle permet d'ouvrir les discussions et d'inciter les acteurs à se prononcer, à intervenir.

En terme d'action, un plan d'objectifs généraux pour un aménagement et un développement stratégiques de la région pourrait être adopté. Il est important que ce type de plan soit appuyé par des études pertinentes qui seront commandées. Cette démarche donnera du poids et du sérieux aux orientations que l'aiguilleur aura choisi d'exploiter face aux intervenants qu'il sollicite.

4.4.3 Rôle de coordonnateur et de catalyseur

Le rôle de coordonnateur et de catalyseur consiste à orienter les efforts des différents partenaires de la gouvernance en fonction de leur expertise et ce, afin de tirer le meilleur parti de leurs capacités stratégiques, mais aussi, pour mettre en place une démarche consensuelle entre tous les partenaires. Cette démarche consensuelle a pour objectif d'assurer la coordination entre les groupes d'acteurs, c'est-à-dire de favoriser la formulation d'objectifs communs, l'identification de pistes cohérentes pour agir et l'attribution de responsabilités.

Concrètement, il s'agira ici de jouer à fond le rôle d'animateur et d'agent relationnel avec certains groupes d'acteurs du secteur privé, associatif ou autres, et ce en fonction du savoir-faire de ceux-ci par rapport au dossier traité. En effet, il faut identifier quels acteurs auraient avantage à travailler en étroite collaboration. Pour ce faire, il est nécessaire de passer en revue les champs de compétences des intervenants et d'identifier ceux qui sont complémentaires. Par la suite, il faudra proposer des formes d'association et de partenariat aux organisations concernées. Évidemment, il faudra laisser celles-ci décider des termes de leur association et des modalités entourant l'attribution des tâches et des responsabilités.

La coordination des actions menées par l'environnement institutionnel de la CMQ peut se faire à l'occasion de rencontres périodiques. Ces rencontres serviront à faire le point, à diffuser de l'information, à actualiser le rôle de chacun des partenaires dans la poursuite des objectifs de la vision stratégique et à écouter les inquiétudes et les interrogations des uns et des autres.

4.4.4 Rôle de médiateur

Dans la mesure où la gouvernance est un processus consensuel, les conflits et divergences qui sont inhérents à la mise en pratique d'actions concertées doivent nécessairement se gérer par consensus. Comme il a été dit précédemment, le fait de mettre en commun des expertises et de mettre sur pied diverses formes de partenariats peut engendrer des frictions, notamment en ce qui concerne les valeurs des acteurs. Par conséquent, il faut essayer d'adoucir ces frictions et de relancer la collaboration, le partenariat et la coopération entre les acteurs.

La tâche qui incombera à celui qui assumera le rôle de médiateur sera non pas d'intervenir pour juger, arbitrer ou conseiller les groupes d'acteurs et organisations agacées par des frictions ou carrément en mésentente. Lorsque ces situations se présentent, il faut décoder les tensions et les dysfonctionnements, de comprendre les causes réelles du malaise et d'identifier les enjeux que celui-ci pose pour l'entreprise commune : la gouvernance. Celui ou celle qui joue le rôle de médiateur devra aider les partis à parvenir par elles-mêmes à un accord en s'efforçant de clarifier les points de discordance. Par la suite, il faudra trouver les points de rapprochement pour que les protagonistes parviennent à une solution. Il s'agira donc, pour ainsi dire, d'aménager un espace dans lequel les partis puissent de nouveau communiquer et rechercher elles-mêmes les solutions qui permettraient de changer la situation. Il faut transformer les inévitables conflits en opportunités de coopération.

4.4.5 Rôle d'unificateur

Pour accroître l'interconnexion ou les interrelations entre les différents territoires de la CMQ, il est impératif d'encourager les échanges, la communication et la construction de ponts entre ceux–ci. C'est essentiellement par le rôle d'animateur, où seront organisés forums, colloques et rencontres périodiques, qu'une certaine unification entre les territoires de la CMQ pourra prendre forme. En effet, c'est par le biais de ces rencontres que l'environnement institutionnel de la CMQ pourra non seulement être sensibilisé à l'existence des relations étroites qui lient les différents territoires de la CMQ, mais aussi aux impacts directs et indirects que ces liens peuvent avoir sur ces territoires. Encore une fois, veille informationnelle et études

commandées devront être utilisées pour démontrer ces liens qui font en sorte que les différents territoires de la CMQ forment un tout. Enfin, on n'insistera jamais assez sur l'importance de faire circuler au maximum l'information pertinente au sein de l'environnement institutionnel de la CMQ, de parler avec les groupes d'acteurs en assurant ainsi une synergie qui cimente le milieu.

4.4.6 Rôle de mobilisateur

Le rôle de mobilisateur peut lui aussi contribuer à la création de liens serrés entre les différents territoires de la CMQ. Dans certains projets régionaux concernant l'aménagement du territoire, la diversification économique, la planification des transports métropolitains ou autres, les acteurs métropolitains interpellés par ces projets pourraient se mobiliser et faire front commun. De cette façon, il leur serait possible de faire pression sur certaines structures administratives ou politiques, ou sur différentes institutions ou organisations et ce, afin d'appuyer des projets ou des initiatives qui les concernent tous. La CMQ pourrait ainsi devenir un lieu ou un territoire de rassemblement où se développent des solidarités. Ces solidarités émaneront de formations ou de coalitions d'acteurs régionaux préoccupés par des problématiques qui se situent à l'échelle régionale. Par conséquent, ces solidarités contribueront non seulement à engendrer l'action, mais aussi à cimenter le milieu social, politique et économique de la CMQ.

CONCLUSION

La présente étude avait pour mandat d'effectuer une revue de la littérature sur la gouvernance et la gouvernance métropolitaine afin d'identifier et d'expliquer les principaux rouages de ces deux concepts. L'étude avait aussi pour objectif de définir les défis que posent la gouvernance métropolitaine dans le cas de la CMQ, de même que les rôles qui devront être assumés pour mettre en branle un tel processus. Rappelons que la gouvernance est un mode de gouverne dans lequel les frontières entre les secteurs public, civique et privé et à l'intérieur de ces secteurs s'estompent. Elle privilégie des styles de gestion ou d'administration qui misent sur la coopération entre diverses catégories d'acteurs en vue de partager et de mettre en commun les ressources nécessaires à la poursuite d'objectifs communs (Stoker, 1998, 19-20 ; Lefèvre, 1998, 9-13 ; Allemand, 2000, 14-17 ; Hamel, 2001, 92 ; Paquet, 2001, 9-22).

Ses principes sont :

1- Remise en question de l'omniprésence de l'État ;
2- Collaboration, partenariat et coopération avec un ensemble d'institutions et d'acteurs non gouvernementaux ;
3- Partage du pouvoir et absence de sanctions ;
4- Interaction constante avec les institutions et les réseaux d'acteurs ;

La gouvernance métropolitaine, quant à elle, concerne la création de coalitions parmi les acteurs politiques, sociaux et économiques de la scène locale en fonction des orientations qu'ils ont définies pour le développement futur de la région et sa gestion. Elle privilégie une approche consensuelle et la négociation pour coordonner les capacités stratégiques des acteurs, pour définir et atteindre des objectifs communs (Hamel, 2001, p.92-93, Harding, 1993, p.477, Le Galès, p58-60).

Ses principes sont :

1- Interaction et interdépendance entre acteurs publics et privés dans l'élaboration d'un plan stratégique pour le développement de la région métropolitaine ;
2- L'autorité locale devient un acteur parmi d'autres dans la réalisation et l'application du plan stratégique ;
3- Favoriser l'exploitation des capacités stratégiques des acteurs ;
4- La coordination des différentes organisations et groupes d'acteurs.

En ce qui a trait aux défis que pose la gouvernance métropolitaine dans le contexte de la CMQ, la revue de la littérature a permis d'identifier deux types ou catégories de défis. Il y a d'abord les défis liés au territoire de la CMQ :

1- La cohabitation du milieu rural avec le milieu urbain ;
2- Le chevauchement entre la Rive-Nord et la Rive-Sud ;
3- La fragmentation municipale ;
4- L'interface entre la CMQ et son environnement régional.

et les défis liés aux procédures de la gouvernance métropolitaine dans le contexte de la CMQ, c'est-à-dire :

1- L'approche consensuelle ;
2- L'unité ;
3- Les conflits de valeurs ;
4- La démocratie.

Enfin, pour ce qui est des différents rôles qui doivent être joués pour initier la gouvernance métropolitaine, rappelons que ceux-ci ne reviennent pas nécessairement à la structure administrative de la CMQ. Comme il a été dit, les rôles associés à la gouvernance métropolitaine peuvent être endossés par différents groupes d'acteurs qui, aux yeux des autres groupes d'acteurs métropolitains, ont la légitimité nécessaire

pour jouer ces rôles. Ainsi, pour initier la gouvernance métropolitaine, mais aussi pour maintenir ce processus dans le temps, il faut être prêt à endosser les rôles suivants :

1- Rôle d'animateur et d'agent relationnel ;
2- Rôle d'aiguilleur ;
3- Rôle de coordonnateur et de catalyseur ;
4- Rôle de médiateur ;
5- Rôle d'unificateur ;
6- Rôle de mobilisateur.

En ce qui a trait aux manières de jouer ces rôles, la présente étude a tenté, toujours à titre d'exemple, de proposer des procédures qui pourraient être empruntées. Dans la mesure où la gouvernance est un processus relationnel qui cherche, par la voie du consensus, à faire prendre une part active aux secteurs privé, associatif et civique dans la gestion publique et la régulation des activités d'une collectivité, il est clair que les pistes d'action proposées ont pour objectif de provoquer la mise en relation entre les acteurs. Pour amener des organisations, des institutions et différents groupes d'acteurs qui agissent chacun de leur côté à prendre conscience qu'ils ont intérêt à travailler ensemble, à trouver des formes d'association et de partenariat pour gérer et développer conjointement une collectivité et son territoire, il est difficilement pensable d'arriver à ce résultat sans instaurer, comme le dit l'un des principes de la gouvernance, un processus permanent de communication et de négociation entre les acteurs. C'est nécessairement par des rencontres, des forums, des colloques, et des comités de liaison que les acteurs, organisations et institutions seront amenés à se parler au sein d'un tel processus. C'est par des tables de concertation, des programmes élaborés en équipe et des groupes ou comités de travail que peuvent être développés collectivement des plans d'action et des associations entre partenaires qui auront, par la suite, la possibilité de maintenir le contact et de négocier les modalités d'une association future.

Bien que la gouvernance métropolitaine soit riche en possibilités pour une gestion plus efficace du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec, de même que pour une meilleure coordination de son développement futur, les acteurs politiques, économiques et sociaux doivent cependant prendre la mesure du plus

grand défi que pose un tel processus. Ce défi est celui de surmonter l'indépendance que confèrent les mandats et compétences spécifiques de chacun des acteurs métropolitains, afin de tenir compte des complémentarités qui lient une pluralité d'acteurs sur le territoire de la CMQ qui ont tout intérêt à travailler ensemble en vue d'instaurer une gouvernance métropolitaine efficace.

BIBLIOGRAPHIE

ALLEMAND, S. (2000) «Gouvernance : Le pouvoir partagé», *Sciences humaines*, no. 101, janvier 2000, p.12-18.

ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions O Jacob, 346p.

BAILLY, A., BRUN, P., LAWRENCE, R.J., REY, M.-C. (2000) *Développement social durable des villes : principes et pratiques*, Paris, Economica, p.9-41.

BASSAND, M. (1997) «Métropole et métropolisation», dans G. Saez, J.-P. Leresche, M. Bassand (dir.) *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, p.16-46.

BIAREZ S., NEVERS, J.-Y. (1993) *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, p.477.

BOURGAULT, J. (2002) «La gestion horizontale», dans J. Bourgault (dir.), *Horizontalité et gestion publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 355p.

BOZEMAN, B. (2000) *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, 210p.

BROADBENT, J., DIETRICH, M. (1996) «The Development of Principal-Agent : Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector : Conceptual and Cultural Problem», *Critical Perspectives on Accounting*, vol.17, p.259-284.

Communauté métropolitaine de Québec (2002) *Projet : Information sur la communauté métropolitaine de Québec*, brochure d'information, non publiée.

Communauté métropolitaine de Québec (2003) *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*.

DABOVAL, X. (2003) *Étude réalisée par Monsieur Xavier Daboval sur les compétences de la Communauté métropolitaine de Québec comparées à celles possédées par certains autres organismes*, document non publié.

DURAN, P., THOENIG, J.-C. (1996) «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, vol. 46, no. 4, p.580-623.

FLEMMING, J. M. (2000) «Intégration horizontale», *Optimum*, vol. 30, no. 2, p.29-40.

GORTNER, H. F., MAHLER, J., NICHOLSON, J. B. (1993) *La gestion des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 587p.

GRAHAM, K. A., PHILLIPS, S. D., MASLOVE, A. M. (1998) *Urban Governance in Canada: Representation, Ressources and Restructuring*, Toronto, Hartcourt Brace, 287p.

HAMEL, P. (2001) «La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits ?», dans L. Cardinal et C. Andrew (dir.) *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p.87-99.

HELD, D. (1995) *Democracy and the Global Order : From the State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 324p.

HILL, R. (1996) Mission Possible : A New Role for the Local State, *Renewal*, vol.4, no.2, p.11-21.

HOLLINGSWOTH, J.R., BOYER, R. (1997) «Coordination of economic actors and social systems of production», dans J.R. Hollingsworth et R. Boyer (dir.), *Contemporary Capitalism: The embeddedness of institutions*, Cambridge, University Press, p.1-47.

HUMMEL, R (1982) *The Bureaucratic Experience*, deuxième edition, New-York, St-Martin Press, 238p.

JESSOP, B, (1995) «The Regulation Approach and Governance Theory : Alternative Perspectives on Economic and Political Change», *Economy and Society*, vol.24, no.3, p.307-333.

KOOIMAN, J. (1993) *Modern Governance : New Government Society interactions*, Londres, Sage, 261p.

LACAZE J.-P. (1995) *L'aménagement du territoire* , Paris , Flammarion édit., coll.Dominos , 125 p.

LAURIA, M. (1997) «Introduction : Reconstructing Urban Regime Theory», dans M. Lauria (dir.), *Reconstructing Urban Regime Theory,* Thousand Oaks, Sage, p.1-9.

LEFÈVRE, C. (1998) «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, no. 1, p.9-25.

LE GALÈS, P. (1995) «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, no.1, p.57-95.

LEMIEUX, V. (2000) «Postface. Réflexions sur la gouvernance», dans M. Carrier et S. Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 333-338.

OCDE (1997) *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, OCDE, http://www.OCDE.org/puma/mgmtres/malg/malg97/summary-fr.htm.

PALARD, J. (2001) «Le système français d'action publique en mutation ? La gouvernance comme manière de faire», dans L. Cardinal et C. Andrew (dir.) *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p.173-193.

PAQUET, G. (2001) «La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif», dans L. Cardinal et C. Andrew (dir.) *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p.9-41.

PIERRE, M. (1997) «Models of Urban Governance : Exploring the Institutional Dimension of Urban Politics», document présenté à la reunion annuelle de l'Urban Affairs Association, Toronto, 17-19 avril.

PONGY, M. (1997) «Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique», dans G. Saez, J.-P. Leresche, M. Bassand (dir.) *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, p.107-131.

PROULX, M.-U. (2003) *La géo-économie du Québec contemporain*, présentation faite au XXVIIIe Colloque annuel ASRDLF, Trois-Rivières, Québec.

ROSENAU, J.N., CZEMPIEL, E. O. (1992) *Governance without Government*, Cambridge, University Press, 323p.

ROUSSEAU, P. (2002) *Informations relatives à la création de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)*, brochure d'information, non publiée.

SAEZ, G., LERESCHE, J.-P., BASSAND, M. (1997) *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 314p.

STOCKER, G. (1998) «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, mars 1998, p.19-30.

STOCKER, G. (1995) «Urban Governance in Britain», *Sociologie du travail*, vol. 37, no. 2, p.301-315.

VIARD, J. (1994) *La société d'Archipel ou les territoires du village global*, Paris, Éditions de l'Aube, 126p.

VILLENEUVE, P. Y., BARBONNE, R., BAREL, C., ROBIN, J. (2003) *Le territoire d'intervention de la CMQ : ses limites et son intégration*, étude réalisée par le Centre de recherche en aménagement et développement (CRAD) pour le compte de la CMQ, résultats préliminaires à la date du 29 juillet, 2003, Présentation Power Point ,Québec, CRAD, Université Laval, 64p.

VILLENEUVE, P. Y., VACHON, F. (1999) «L'intégration territoriale dans la région de Québec : Héritages et perspectives», dans G. Mercier, C. Bélanger, M. Bédard (dir.), *L'avenir municipal : dynamiques québécoises et canadiennes*, Québec, Éditions Sylvain Harvey, p.36-58.

Sites Internet :

www.capitalenationale.gouv.qc.ca
www.ville.www.quebec.qc.ca