

**L'ORGANISATION D'UNE
ACTION PLANIFICATRICE
DE DÉVELOPPEMENT
RÉGIONAL**

**DOCUMENT PRÉPARÉ POUR
L'ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

**MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE
OTTAWA, CANADA MARS 1970**

L'ORGANISATION D'UNE ACTION PLANIFICATRICE
DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Document présenté au Groupe de travail n° 6
du Comité de l'Industrie de l'O.C.D.E.
réuni à Paris les 24 et 25 mars 1970

Ministère de l'Expansion économique régionale

Ottawa

CANADA

mars 1970

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| INTRODUCTION | iii |
| L'APPAREIL DE L'ÉTAT ET LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL | 1 |
| 1. Essai de définition du problème | 2 |
| 2. Adaptation de la structure de l'appareil de l'État | 4 |
| 2.1 Délégation d'un pouvoir accru à l'administraton de l'État | 4 |
| 2.2 Institution d'appareils intermédiaires de direction et de coordination | 5 |
| 2.3 Déconcentration de l'administration | 6 |
| LES OBSTACLES AU CHANGEMENT AU SEIN DE L'ADMINISTRATION | 8 |
| 1. L'organisation de la coordination interministérielle | 9 |
| 2. L'organisation de la déconcentration administrative | 11 |
| CONCLUSION | 14 |
| ANNEXE: | |
| L'ADMINISTRATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION DE L'EST DU QUÉBEC | 18 |

INTRODUCTION

Un des problèmes importants que pose la planification du développement économique et social d'une société industrielle libérale est celui de l'adaptation de l'appareil de l'État au rôle moteur nouveau qu'il est appelé à jouer dans ce domaine.

En introduction à une étude plus générale de la problématique de la planification régionale par l'État, il faut d'abord identifier certains des facteurs qui régissent l'organisation de l'action planificatrice.

On suggérera en premier lieu que l'élément essentiel de la planification est la concertation entre les parties. On examinera les transformations du rôle et surtout de la structure de l'appareil de l'État que commande l'organisation de cette concertation.

En second lieu, on abordera l'étude des obstacles auxquels se heurte l'organisation de la coordination interministérielle et de la déconcentration administrative.

En conclusion, on touchera le problème complémentaire des communications entre l'État et ses partenaires économiques et sociaux dans le domaine de l'action planificatrice régionale.

L'APPAREIL DE L'ÉTAT ET LA PLANIFICATION
DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1. ESSAI DE DÉFINITION DU PROBLÈME

Dans les sociétés industrielles libérales, l'État est amené à jouer un rôle déterminant en matière de développement économique et social (1).

En effet, dans la mesure où le développement entraîne une transformation de l'ensemble des structures économiques et sociales et où la planification de ce développement exige l'intervention d'un agent extérieur pour en rationaliser les processus, il revient à la collectivité elle-même, par l'intermédiaire de l'État qu'elle constitue, d'en avoir la direction.

De nombreux facteurs ont contraint l'État à intervenir comme agent planificateur dans le domaine économique, dont en particulier l'émergence de sa fonction sociale. De plus en plus est apparue nécessaire une intervention de l'État en faveur de l'élimination du chômage, de la sécurité du revenu et du travail, de l'élévation progressive du niveau de bien-être, de l'égalisation des chances et d'une redistribution équitable des revenus. Or, le développement du "welfare state" a accru les charges de l'État et rendu nécessaire une planification des dépenses affectées au développement social; il est ainsi devenu un élément majeur du développement économique, ne serait-ce qu'en raison de l'impact du budget de l'État sur l'activité économique.

Inversement, pour assurer un développement social cohérent, il est nécessaire d'assurer le développement harmonieux de l'activité économique elle-même et d'organiser le jeu des forces économiques.

L'importance de ce rôle moteur de l'État est encore affirmée lorsqu'on en considère la dimension régionale. On ne saurait méconnaître

(1) Dans ce document, "État" désigne l'ensemble des institutions politiques de la nation, "gouvernement" désigne l'appareil législatif et le conseil des ministres ou encore l'ensemble des "élus de la nation", et "administration" désigne l'ensemble des organismes administratifs de l'État (ministères, conseils, régies, etc.).

la nécessité de l'intervention d'un agent extérieur (et par conséquent de l'État) lorsqu'il s'agit de constituer des unités régionales dynamiques et d'en planifier le développement économique et social, ou encore lorsqu'il faut réaliser un équilibre interrégional du développement global.

Quelles transformations des rapports politiques traditionnels commandent ces exigences nouvelles et ce changement du rôle de l'État? Il semble que le noeud du problème soit d'organiser la concertation.

Traditionnellement, le rôle de l'État se limitait à être le garant des libertés individuelles et de l'ordre juridique; amené à intervenir dans le domaine économique et social à titre d'agent planificateur, il lui faut désormais effectuer des choix qui vont influencer la vie de l'ensemble de la société et les imposer avec autorité.

Mais l'État planificateur ne peut avoir le monopole de la rationalité et de l'information pertinente. S'il est important qu'il obtienne un pouvoir de décision et d'arbitrage en matière de planification, ce pouvoir n'aura sa pleine efficacité que dans la mesure où les acteurs concernés pourront d'une part être associés ou consultés lors de l'élaboration des projets collectifs et d'autre part contester les activités de l'État en ces mêmes matières.

Les rapports politiques traditionnels sont donc appelés à être transformés non seulement quant à leur contenu ou quant à l'objet du pouvoir de l'État, mais encore quant aux formes mêmes et aux processus d'élaboration, de décision, de mise en oeuvre et de contrôle des politiques de l'État. Le jeu démocratique traditionnel est appelé à changer. Il ne peut plus se limiter, à l'intérieur d'un contexte social et d'un ordre légal donné, à la lutte pour l'accession au pouvoir de gouverner. Il devient nécessaire que le contenu même des décisions politiques soit objet de discussion et de sanction et cela d'une manière permanente.

La concertation des décisions de l'Etat n'entraîne pas nécessairement une transformation de l'État en un vaste système de cogouvernement, ni le remplacement du système traditionnel de désignation des gouvernants par un autre système fondé sur la participation des corps intermédiaires. La concertation ne garde son sens que si les partenaires demeurent identifiables et identifiés. Elle s'oppose autant à l'intégration des partenaires économiques et sociaux de l'État à l'appareil de l'État qu'à la disparition du politique dans le social et l'économique.

Il faut donc essayer de comprendre ce qu'implique dans le concret l'institution d'une telle concertation, notamment en matière de planification du développement régional. Il faut se demander en particulier quelles transformations des structures de l'appareil de l'État exige la concertation entre l'État et ses partenaires économiques et sociaux, et quelles transformations des structures de mise en rapport de l'État et de ses partenaires cela commande.

2. ADAPTATION DE LA STRUCTURE DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT

Dans la mesure où l'État veut assumer le rôle moteur qui doit être le sien en matière de planification du développement, une certaine transformation de la structure de l'appareil de l'État s'impose.

2.1 Délégation d'un pouvoir accru à l'administration de l'État

Il paraît essentiel, dès l'abord, de redéfinir les rôles de l'administration: que l'administration notamment acquière un pouvoir sinon plus grand du moins plus clair non seulement au niveau de l'élaboration, de la recommandation et de la mise en oeuvre des plans de développement, mais aussi au niveau de la consultation des partenaires économiques et sociaux de l'État.

Deux arguments principaux militent en faveur de cette proposition:

En premier lieu, le gouvernement doit pouvoir agir à titre de mandataire privilégié de la collectivité au niveau de l'orientation du développement et du choix des stratégies d'ensemble, comme à celui de l'approbation finale des plans et du contrôle de leur mise en oeuvre; en outre l'administration acquiert elle-même un rôle nouveau en devenant un tiers-acteur dans le domaine économique et social. Il paraît alors essentiel que le rôle "politique" du gouvernement soit distingué du rôle social et économique de l'administration en sorte que le gouvernement puisse jouer son rôle d'arbitre non seulement entre l'administration et les acteurs sociaux et économiques mais encore entre les divers organismes qui composent l'administration.

Le gouvernement peut difficilement être à la fois garant ou arbitre de l'intérêt collectif et acteur ou partie. Il convient donc qu'il délègue à l'administration certains pouvoirs de décision. Toutefois, ces pouvoirs n'auront leur pleine signification que dans la mesure où le gouvernement lui-même pourra au préalable définir de manière précise les grands objectifs du développement et l'utilisation des ressources financières disponibles.

En second lieu, dans la mesure où la concertation entre l'État et ses partenaires économiques et sociaux doit se réaliser en dehors de la lutte partisane pour le pouvoir, il devient nécessaire de l'établir non au sommet - au niveau du gouvernement proprement dit - mais à un niveau inférieur, permettant encore ici au gouvernement d'arbitrer les désaccords ou les conflits. Pour ce faire, l'administration doit disposer de responsabilités définies et de pouvoirs suffisants; les partenaires de l'État devront autrement continuer de s'adresser directement au personnel des gouvernants pour des questions qui peuvent fort bien être résolues au niveau de leurs rapports avec l'administration.

Il n'est pas difficile de reconnaître que plus on s'approche des grandes décisions politiques, plus le pouvoir de l'État est exclusif. Le parlement possède alors l'autorité suprême et l'on conçoit mal, à ce niveau et à celui du gouvernement, l'intervention du jeu des discussions entre les corps intermédiaires, à moins d'instituer un nouveau type de parlement. Mais, en retour, si la concertation doit être instituée au niveau inférieur - au niveau de l'administration - et si l'on souhaite qu'elle soit ouverte, il faut que l'autorité de l'administration résulte d'une délégation suffisante de l'autorité gouvernementale.

La participation aux décisions des gouvernants doit ainsi s'effectuer par l'interaction entre les organismes qui composent l'administration et les partenaires économiques et sociaux de l'État, le gouvernement se réservant les décisions finales et les grands arbitrages.

2.2 Institution d'appareils intermédiaires de direction et de coordination

Même si l'on accorde à l'administration les pouvoirs suffisants, deux problèmes continuent de se poser: la coordination des actions intra-administratives et la déconcentration de l'administration.

La coordination des actions des divers organismes administratifs constitue l'un des problèmes majeurs de l'organisation rationnelle d'une action planificatrice de l'État. On sait en effet que les ministères ou autres organismes administratifs peuvent définir, avec une certaine marge de liberté, la finalité de leur action ou au moins leurs stratégies d'action. Leur pouvoir au sein de l'appareil de l'État sera souvent celui d'imposer aux autres le respect de leur liberté d'action. Or la perspective d'avoir à s'engager dans une action commune avec d'autres organismes administratifs, comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de planification du développement, ne peut manquer de mettre en péril l'autonomie dont chacun des organismes impliqués est jaloux, ou tout au moins d'exiger de chacun d'accepter de voir limité l'exercice de sa liberté.

De ce fait la coordination ne peut être acceptée par les organismes impliqués sans une certaine négociation et une négociation en quelque sorte permanente.

Poser ce problème de la coordination et de la négociation entre les organismes de l'État, c'est poser celui de l'organisation des rapports intra-administratifs. L'on peut se demander si cette organisation n'exige pas l'institution d'appareils administratifs de type nouveau, responsables à titre de centres intermédiaires des décisions à prendre au niveau de l'élaboration, de la recommandation et de la direction des plans d'ensemble.

Mais l'institution de ces appareils peut aussi s'imposer pour favoriser la concertation entre l'État et ses partenaires économiques et sociaux; en effet, il est important pour ceux-ci de pouvoir identifier facilement les interlocuteurs administratifs responsables des plans d'ensemble.

La constitution d'appareils intermédiaires réduit alors le nombre des interlocuteurs et permet de canaliser les échanges vers les organismes administratifs compétents.

2.3 Déconcentration de l'administration

Si l'action planificatrice de l'État doit aussi être une action de développement régional, une autre transformation de la structure de l'appareil de l'État s'impose: sa déconcentration. Car la planification du développement exige la mise en rapport structurée des principaux acteurs administratifs impliqués au niveau national, régional et subrégional, entre eux et avec leurs partenaires économiques et sociaux.

Dans la mesure où une planification du développement régional est entreprise par l'État, la rationalité de cet effort commande, au sein de l'administration de l'État, la participation des instances inférieures aux décisions à prendre, qu'il s'agisse de celle des unités subrégionales à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans de développement des régions, ou de celle de ces unités régionales à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans plus globaux. Cette participation doit en outre être suffisamment explicite et reconnue par les niveaux supérieurs de l'administration pour inciter les partenaires de l'État à s'organiser eux-mêmes et à interagir avec lui à chacun de ces niveaux.

Il faut distinguer cependant la déconcentration au sein des organismes administratifs et la déconcentration des appareils intermédiaires de direction et de coordination dont on a parlé précédemment.

La déconcentration des organismes administratifs implique pour l'ensemble de ceux qui sont concernés:

- la création ou le réaménagement des limites de leurs divisions territoriales en vue d'instituer des divisions cohérentes;
- l'attribution aux agents régionaux de ces organismes d'un pouvoir d'intervention et d'initiative dans la préparation des programmes ayant des implications régionales, et d'un pouvoir d'interaction avec les représentants des intérêts subrégionaux; ceci afin d'adapter le mieux possible les programmes d'action des organismes administratifs aux demandes et aux projets subrégionaux;
- l'attribution d'un pouvoir accru de décision à ces mêmes agents aux niveaux de la préparation des budgets et de l'exécution des programmes, et l'intégration des agents subrégionaux impliqués sous une direction régionale unique;
- l'institution de mécanismes de coordination interrégionaux impliquant la participation de ces directions régionales au niveau tant de l'élaboration que de la mise en oeuvre des programmes à incidence interrégionale.

En ce qui a trait aux rapports de coordination interministériels, la déconcentration commande:

- la création, au niveau des régions, d'appareils de direction et de coordination intermédiaires responsables de l'orientation et de l'intégration des programmes des organismes administratifs en présence, et disposant d'un pouvoir de recommandation vers le haut quant aux implications régionales ou interrégionales des plans de développement des régions;
- la mise en rapport structurée de ces appareils intermédiaires et leur participation obligatoire aux décisions des échelons supérieurs qui ont des implications sur l'équilibre interrégional des plans de développement.

LES OBSTACLES AU CHANGEMENT
AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

Les transformations qu'on vient de suggérer ne se feront pas sans difficultés.

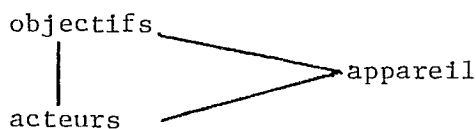
C'est pour mieux surmonter certains des obstacles que rencontre ce genre de réorganisation que l'on a suggéré de discuter de l'institution d'appareils intermédiaires de direction et de coordination, et de l'institution de la déconcentration. En effet, tandis que l'institution des appareils intermédiaires facilite la solution du problème du cloisonnement des organismes administratifs, la déconcentration vise pour sa part à réduire la hiérarchisation excessive des unités administratives.

Il n'existe pas de solution miracle à ce double problème du cloisonnement et de la hiérarchisation. Mais on peut proposer un modèle d'analyse qui puisse au moins amener à les considérer d'une manière objective. C'est ce que la deuxième partie de ce document se propose de faire.

1. L'ORGANISATION DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

Le noeud du problème de la participation de divers organismes administratifs à l'entreprise commune que peut constituer un plan de développement réside en bonne partie, comme on l'a indiqué plus haut, dans la capacité d'organiser leur interaction et leurs négociations sur une base relativement permanente et d'une manière structurée.

Il s'agit de mettre en relation les principales composantes d'une telle organisation: ses acteurs, qui sont les organismes administratifs impliqués, son appareil, qui désigne l'ensemble des organes et mécanismes de direction de l'action à entreprendre et de coordination interministérielle, et les objectifs eux-mêmes de l'action, qui sont la raison d'être de l'organisation. Plus encore, il s'agit de considérer les relations qui s'établissent entre ces mêmes composantes comme des rapports systématiques. Car l'organisation est aussi définie comme un système, c'est-à-dire comme un ensemble identifiable d'éléments en tension permanente les uns par rapport aux autres.



Cette tension découle de l'autonomie ou du degré de liberté de chacun des éléments en présence et de leur interdépendance. Elle provient aussi des relations qui s'établissent entre ces éléments et qui peuvent être définies comme des relations de domination. Car les éléments qui composent un système n'ont pas tous le même poids; si à un moment donné ce peut être le cas, il est peu probable qu'un tel équilibre persiste longtemps.

Mais dans l'analyse des relations entre les éléments d'un système, l'un quelconque de ces éléments peut être privilégié. Dans les études d'organisations cet élément, en raison de sa fonction théorique centrale, est généralement l'appareil. La problématique de l'analyse consiste donc à étudier les rapports "objectifs - appareil - acteurs" comme des rapports d'interdépendance et de domination. Plus précisément, en postulant le rôle central de l'appareil, la question devient de savoir non seulement quel est le poids de l'appareil à l'intérieur de l'organisation mais encore de voir de quelle façon s'effectuent ces rapports et comment l'appareil acquiert, maintient ou perd une position dominante.

Une fois identifiées et décrites les principales composantes de l'organisation - ses objectifs, sous-objectifs et stratégies d'action, ses acteurs, suivant leur degré et mode d'implication dans l'action à entreprendre, son appareil et ses divers éléments, ses fonctions et ses règles de fonctionnement - c'est l'analyse des rapports qui vont s'établir au sein de l'organisation entre son appareil et ses acteurs qu'il faut entreprendre.

Il faut tout d'abord préciser leur nature. La fonction principale de l'appareil consiste à diriger l'action planificatrice interministérielle en tant que centre intermédiaire de décision. Les rapports qu'il doit entretenir avec les organismes administratifs "acteurs" dans l'organisation du plan peuvent être considérés comme des rapports entre un organe de direction et de décision d'une part et des acteurs proposeurs ou demandeurs d'autre part. Or, ce qui caractérise essentiellement ce genre de rapports, c'est qu'ils se présentent comme des relations de pouvoir.

On sait que l'appareil administratif intermédiaire est une créature du gouvernement qui légitime son autorité vis-à-vis les autres organismes administratifs impliqués. Cependant cet appui institutionnel n'est pas suffisant pour permettre à l'appareil de jouer son rôle avec pleine efficacité. Il suffit ici de rappeler l'autonomie dont jouissent les organismes administratifs impliqués et ce qu'on a dit de l'exigence d'une participation volontaire de ces organismes pour la réalisation des grands objectifs qui sont la raison d'être de l'organisation. Malgré l'appui institutionnel dont il peut bénéficier, l'appareil risque de voir son autorité - déjà relative - sans effets véritables si cette participation ne se traduit pas par un support des acteurs à son endroit, ou si ceux-ci n'acceptent pas d'interagir par son intermédiaire et sous sa direction.

D'une part l'appareil doit donc obtenir un certain support de la part des organismes impliqués; d'autre part les acteurs doivent obtenir que, dans ses décisions, l'appareil respecte le plus possible leurs projets, leurs stratégies et la finalité même de leurs actions.

Les enjeux de la négociation entre l'appareil et les acteurs apparaissent alors nettement. L'enjeu pour l'appareil consiste à pouvoir diriger tout en s'assurant un minimum de support de la part des acteurs. Quant aux acteurs, l'enjeu est de faire accepter leurs projets, leurs stratégies, et leur situation propre face à leurs partenaires administratifs, et ceci tout en se ménageant une certaine marge de manoeuvre face à l'appareil et aux autres organismes administratifs impliqués.

On a rappelé que la participation à l'entreprise commune et le support envers l'appareil pouvaient être dangereux pour les acteurs: cette participation et ce support leur imposent en effet de limiter leur autonomie relative et leur liberté d'action. Mais il n'y a pas que cette question à être ici en jeu. La coopération que l'on attend d'eux signifie aussi que soient remises en cause leurs situations respectives face aux autres acteurs impliqués, situations toujours précaires d'ailleurs, et par conséquent, remises en cause ce qui peut fonder leur pouvoir au sein de l'administration dont ils font partie.

L'analyse des obstacles à la coopération doit donc passer par une analyse des relations de pouvoir entre les organismes administratifs eux-mêmes et suggérer quels changements dans ces relations implique la poursuite d'une entreprise planificatrice commune sous la direction et par l'intermédiaire d'un appareil de coordination.

Il faudrait également discuter du fonctionnement de l'appareil et de sa capacité à résoudre le problème de l'équilibre à maintenir entre ses rôles d'organe directeur et de centre pour la concertation des organismes administratifs eux-mêmes. Car c'est bien de cela qu'il s'agit - de la concertation entre les acteurs au sein de l'appareil - lorsqu'on parle de l'organisation de la coopération interministérielle. Et on peut penser que, si complémentaires que soient ces deux fonctions de l'appareil, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent être également contradictoires.

2. L'ORGANISATION DE LA DÉCONCENTRATION ADMINISTRATIVE

Le modèle proposé précédemment pour l'analyse de l'organisation de la coopération interministérielle peut aussi servir à l'analyse des rapports entre les diverses strates centrales, régionales et subrégionales d'une administration.

On peut considérer les rapports entre le niveau central de décision et les niveaux inférieurs comme rapports de pouvoir où non seulement il s'agit pour les supérieurs de diriger mais aussi d'obtenir la participation volontaire et efficace des niveaux inférieurs. On peut toujours considérer que le pouvoir demeure un fait relationnel. Si les échelons supérieurs ont un pouvoir "formel" plus grand, ils ont à négocier leur autorité contre le contrôle des échelons inférieurs sur certaines sources d'incertitude dont les échelons supérieurs doivent tenir compte dans leurs décisions (notamment le contrôle par les échelons inférieurs des informations régionales indispensables).

dont on a parlé, car un tel appareil n'a pas à modifier la répartition des responsabilités établie par le gouvernement. Au contraire, le rôle de ce genre d'appareil consiste beaucoup plus à amener les organismes administratifs à coopérer et à intégrer leurs actions.

Dans le cas des rapports hiérarchiques au sein des administrations, on retrouvera plus souvent une situation de type (D) bien que cela puisse varier considérablement d'un organisme à un autre et, au sein d'un même organisme, entre ses diverses sous-unités.

On s'en rend compte, l'un des obstacles majeurs à la déconcentration est certainement cette tendance des échelons supérieurs à vouloir traiter avec les échelons inférieurs comme s'il s'agissait toujours de distribuer des responsabilités et de "contrôler" l'exercice que l'on en fait.

Les obstacles à la déconcentration ne viennent cependant pas seulement "d'en haut". Tout changement au sein d'une administration se heurte chez les fonctionnaires à un désir de sécurité qui s'exprime par l'obsession du statut, la recherche de l'égalitarisme, la peur du favoritisme, et qui a pour conséquence de renforcer la concentration et la stratification entre strates hiérarchiques et professionnelles. On ne dit pas que les fonctionnaires des échelons inférieurs sont favorables à la concentration de l'autorité, mais qu'ils renforcent dans les faits une telle concentration parce qu'ils obéissent à un réflexe qui veut qu'un écran protecteur soit placé entre ceux qui ont le droit de prendre une décision et ceux qui sont affectés par elle.

CONCLUSION

Il a surtout été question, dans ce document, des transformations nécessaires du rôle et de la structure de l'administration de l'État par suite de la prise en charge par l'État de la planification du développement économique et social aux niveaux national, régional et subrégional.

On aurait pu tout aussi bien s'arrêter à un autre problème: celui de la décentralisation des pouvoirs et de la structure de l'État (1). On aurait pu suggérer, à la place d'une administration plus déconcentrée, l'institution de gouvernements régionaux comme un autre modèle d'organisation de l'action planificatrice du développement régional.

De fait, il existe des sociétés politiques de type fédéral où l'on a expérimenté ce modèle. Ce document ne cherche pas à discuter la valeur respective des diverses formes d'organisation de la planification du développement régional que l'on peut rencontrer dans les sociétés industrielles libérales. En outre, il nous est apparu que la discussion du problème de la décentralisation nous aurait ramenés au problème des transformations du rôle et de la structure de l'administration de l'État. En effet, la décentralisation ne signifie pas - comme on pourra le constater en annexe à ce document, lorsqu'on décrira une expérience d'organisation de la planification du développement régional dans un régime fédéral - l'abolition de l'administration de l'État central. Même dans le cas d'une décentralisation politique poussée, le problème de la déconcentration de l'administration continue de se poser.

(1) Il est important de noter la distinction entre décentralisation et déconcentration. La décentralisation a trait au pouvoir politique. Elle implique l'institution de gouvernements régionaux ou locaux plus ou moins autonomes dont les dirigeants sont eux-mêmes des élus et disposent d'une certaine autorité fiscale et d'un certain pouvoir de dépenser. Il y a des degrés dans la décentralisation: dans un régime fédéral, les gouvernements régionaux ou provinciaux jouissent d'une autonomie beaucoup plus grande que dans un régime municipal où généralement les gouvernements locaux sont sous la tutelle du gouvernement central.

La déconcentration s'applique à l'administration, qu'il s'agisse de l'administration d'un gouvernement central ou de celle d'un gouvernement régional ou provincial. Elle implique une certaine délégation de pouvoir des échelons supérieurs aux échelons inférieurs au sein d'une même administration plutôt que l'institution de sous-administrations autonomes.

La communication entre l'administration et son environnement

La présente analyse des transformations nécessaires du rôle et de la structure de l'administration de l'État ne porte à vrai dire que sur l'une des facettes du problème de l'organisation d'une action planificatrice du développement. Cette analyse risque même de perdre sa signification si l'on ne la complète pas par celle des transformations nécessaires des modes de communication entre l'appareil de l'État et son environnement - ses partenaires économiques et sociaux.

En effet, c'est dans le dynamisme des relations de l'appareil de l'État (et de ses composantes) avec son environnement qu'il faut chercher les sanctions positives et négatives nécessaires à une action planificatrice de l'État qui se veut rationnelle. De telles sanctions existent-elles vraiment? Peut-on dire que l'appareil de l'État est vraiment confronté aux attentes et aux rejets de son environnement et notamment de l'environnement régional et interrégional? Quelles sont les possibilités d'organisation de cet environnement et quels sont les canaux de communication entre l'appareil de l'État et cet environnement? De ces éléments dépendent pour une bonne part les possibilités de contrôle et de sanction de l'environnement sur l'appareil de l'État.

La concertation souhaitée, déjà définie comme le noeud du problème de l'organisation de la planification du développement, n'exige pas seulement de pouvoir identifier clairement les centres administratifs responsables. Il faut aussi que l'on puisse connaître les partenaires impliqués, que ce soit au niveau national, régional ou subrégional et qu'ils puissent eux-mêmes s'identifier. Il faut enfin que se développent de nouveaux modes d'interaction entre l'appareil de l'État et ces partenaires.

Dans la mesure où la concertation doit être autre chose qu'un jeu de "lobbying" - on sait que le "lobbying" porte généralement sur les points faibles de l'appareil de l'État et qu'il cherche à élaborer une stratégie en bonne partie secrète - la concertation exige la création de canaux institutionnels et obligatoires de communication entre l'appareil de l'État à tous ses niveaux et ses partenaires économiques et sociaux.

L'État, l'administration et les partenaires ne pourront se concerter si ces derniers n'ont pas un accès très large à toutes les informations pertinentes et si on ne prévoit pas de mécanismes de rencontre obligatoires, ouverts et réguliers non seulement entre ceux qui composent l'environnement de l'appareil de l'État, mais également entre eux et l'appareil lui-même.

ANNEXE

"L'administration du plan de développement de la région
de l'est du Québec" - Une expérience d'organisation
de la planification du développement régional dans
le régime politique fédéral canadien.

L'ADMINISTRATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE LA
RÉGION DE L'EST DU QUÉBEC

En mai 1968, les gouvernements du Canada et du Québec signaient une Entente par laquelle ils s'engageaient à réaliser conjointement un plan de développement pour la région de l'est du Québec. Par la suite, les gouvernements concernés instituèrent un appareil intermédiaire de direction et de coordination du plan. (Voir carte)

Cet appareil constitue l'élément central de l'organisation de l'action planificatrice intergouvernementale et interministérielle pour le développement de région désignée. Il convient ici d'en décrire la structure, les fonctions et les règles de fonctionnement. Afin de mieux situer cet élément central par rapport aux autres éléments qui constituent l'organisation de l'action planificatrice de l'État dans la région, il est nécessaire de définir au moins sommairement les grands objectifs du plan et d'identifier les acteurs administratifs impliqués dans la réalisation de ceux-ci.

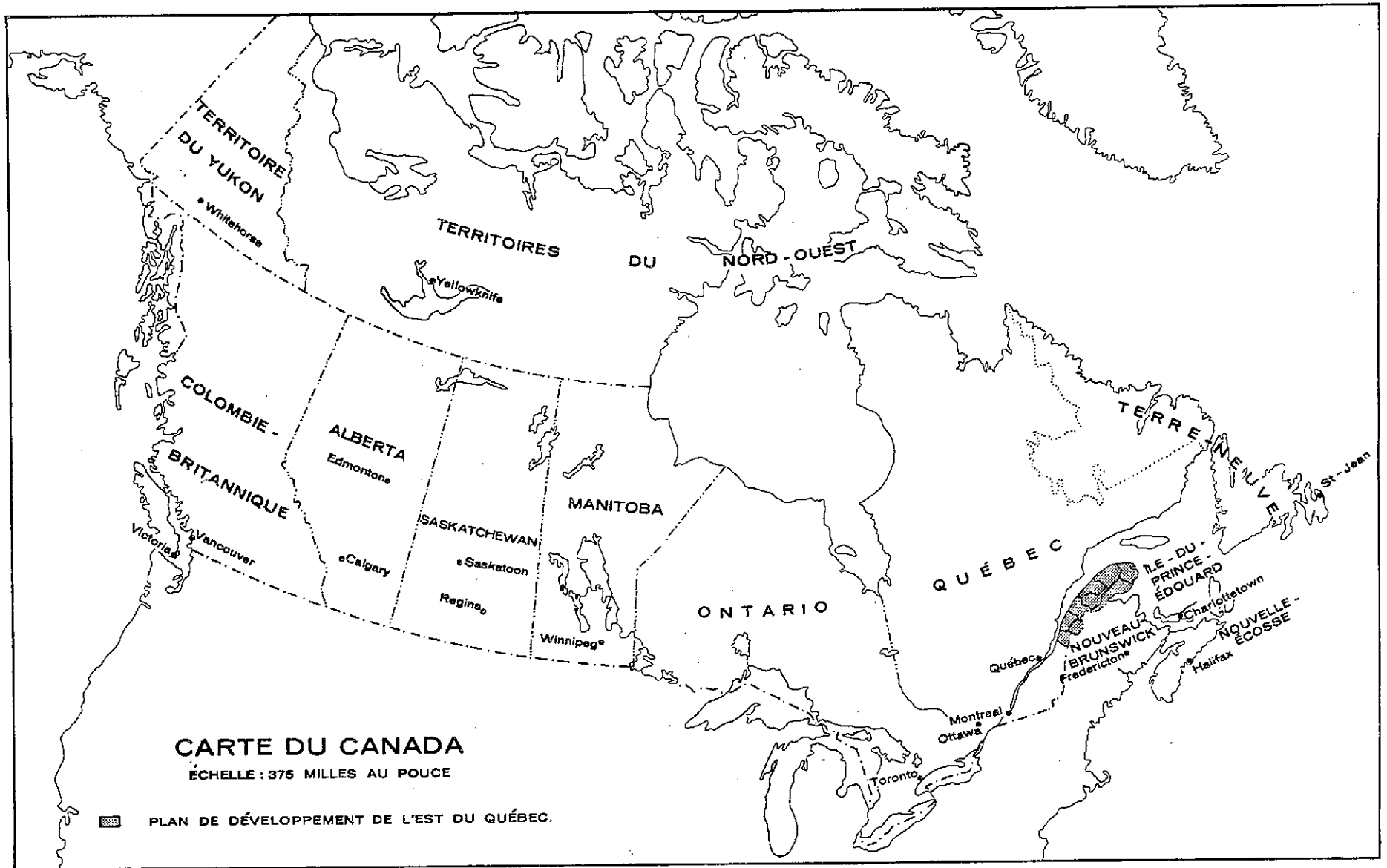
1. Les objectifs majeurs du plan

D'après le texte même de l'Entente (1) le but principal du plan consiste à favoriser "le progrès économique et social de la Région, à y accroître les possibilités de revenu et d'emploi et à y relever le niveau de vie".

Pour réaliser ce but, des programmes ont été conçus en fonction des trois objectifs majeurs suivants:

- a) Un objectif de développement des industries et plus précisément de rationalisation et de stimulation des activités dans le domaine des ressources.

(1) Entente générale de coopération sur la réalisation du plan de développement de la région du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, Ottawa, ministère des Forêts et du Développement rural, mai 1968.



Il s'agit essentiellement de "moderniser les secteurs de base traditionnels (agriculture, forêts, pêches), de façon à procurer aux travailleurs qui oeuvreront dans ces secteurs des emplois stables et, dans la mesure du possible, aussi rémunérateurs que dans les mêmes secteurs ailleurs au Québec" et "de créer des activités dynamiques nouvelles (dans les secteurs de l'industrie, des mines et du tourisme) susceptibles d'absorber, dans la mesure du possible, la main-d'oeuvre libérée par la modernisation des activités traditionnelles".

- b) Un objectif d'aménagement des infrastructures et plus précisément d'aménagement et de rationalisation des moyens de transport et un objectif d'aménagement des zones urbaines.

Il s'agit de "mettre en place les équipements et l'infrastructure nécessaires au succès du Plan".

- c) Un objectif de développement social et plus précisément une aide à la mobilité occupationnelle et géographique et à l'habitation, et un objectif de participation des forces régionales au relèvement de la région.

Il s'agit ici en particulier de "lancer un vaste programme de reclassement de la main-d'oeuvre pour procurer à celle-ci la mobilité occupationnelle et géographique nécessaire" et "d'accélérer l'urbanisation en regroupant la population dans quelques centres urbains convenablement équipés".

2. Les acteurs administratifs

Voyons maintenant les acteurs administratifs responsables des programmes prévus en vue de la réalisation des grands objectifs du Plan. On trouvera à la page suivante un graphique où sont représentés tous les organismes en cause au niveau des gouvernements canadien et québécois.

Les organismes en question ont été regroupés suivant les champs d'action majeurs du plan. On notera le grand nombre d'organismes impliqués à chaque niveau de gouvernement et que tous ne le sont pas au même titre: en particulier les organismes qui oeuvrent dans le domaine de la stimulation des industries du secteur secondaire ne sont impliqués qu'indirectement par le plan; de même en est-il des ministères dits sociaux, du moins pour leurs activités normales.

On notera aussi que les organismes impliqués directement n'ont pas tous un rôle équivalent. Certains ont des responsabilités portant sur des ensembles de programmes tandis que d'autres se préoccupent de programmes auxiliaires ou instrumentaux par rapport à ces ensembles.

ADMINISTRATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'EST DU QUÉBEC

distribution du travail entre les organismes des gouvernements
canadien et québécois suivant les champs majeurs d'action du plan

| <u>Organismes québécois</u> | <u>Champs d'action</u> | <u>Organismes canadiens</u> |
|---|--------------------------|---------------------------------------|
| | -I- | |
| | DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL | |
| Richesses naturelles | rationalisation | Énergie, Mines & Ressources |
| <u>Terres et Forêts</u> # | et stimulation | Pêches et Forêts |
| <u>Agriculture</u> # | des activités dans | # Agriculture |
| <u>Ind. & Comm.: Pêches</u> # | le domaine | # <u>Pêches</u> et Forêts |
| <u>Tourisme, Chasse et Pêche</u> # | des ressources | # <u>A.I.N.C.</u> (conservation) |
| Industrie et Commerce | stimulation | Industrie et Commerce |
| | des activités | Exp. écon. régionale |
| | industrielles | |
| Office crédit industriel | du secondaire | Banque Exp. industrielle |
| | -II- | |
| | AMÉNAGEMENT DU TRANSPORT | |
| Transport et communications | planification | # <u>Transport</u> (et C.T.C.) |
| | aménagement | |
| | des | # <u>Travaux publics</u> |
| <u>Voirie</u> # | infrastructures | |
| | -III- | |
| | AMÉNAGEMENT URBAIN | |
| <u>Affaires municipales</u> # | planification | (Exp. écon. régionale) |
| | aménagement | Soc. Cent. d'hypo. et de logement |
| | des infrastructures | (S.C.H.L.) |
| | -IV- | |
| | DÉVELOPPEMENT SOCIAL | |
| <u>O.D.E.Q. (dév. social)</u> # | développement social | (Exp. écon. régionale) |
| Travail et Main-d'oeuvre | aide à la mobilité | # <u>Main-d'oeuvre et Immigration</u> |
| Famille et Bien-être | réhabilitation | Bien-être et Santé |
| Santé | | |
| Éducation | | |
| <u>Aff. Mun.: S.H.Q.</u> # | aide à l'habitation | |
| | | |
| _____ responsables principaux de programmes | | # organismes directement impliqués |

3. L'appareil intermédiaire de direction et de coordination

Aux termes mêmes de l'Entente, l'appareil intermédiaire de direction et de coordination mis en place par les gouvernements du Canada et du Québec doit assurer la "collaboration efficace et suivie entre le Canada, le Québec et leurs organismes respectifs dans l'élaboration et la mise en oeuvre intégrées des programmes nécessaires à l'exécution de l'ensemble du Plan".

Voyons la structure de cet appareil, les fonctions de ses principaux organes et comment en principe il doit fonctionner.

- a) La structure de l'appareil: L'appareil comprend trois composantes organiques et se présente structurellement de la manière suivante:
- i) Deux sous-appareils autonomes et fonctionnant en parallèle. Il s'agit, au niveau du gouvernement québécois, du sous-appareil que constituent l'Office de développement de l'est du Québec (O.D.E.Q.) et la Conférence administrative régionale (C.A.R.). Et il s'agit, au niveau du gouvernement canadien, du sous-appareil que constituent le Bureau de l'administrateur du plan (M.E.E.R.) et la Conférence de programmation régionale (C.P.R.).
 - ii) Un sous-appareil conjoint, coiffant les sous-appareils québécois et canadiens. Il s'agit du sous-appareil que constituent le Comité de liaison et le Comité directeur du plan, ainsi que les cinq comités consultatifs conjoints qui relèvent du Comité directeur.

On trouvera à la page suivante un organigramme décrivant schématiquement la structure de l'appareil.

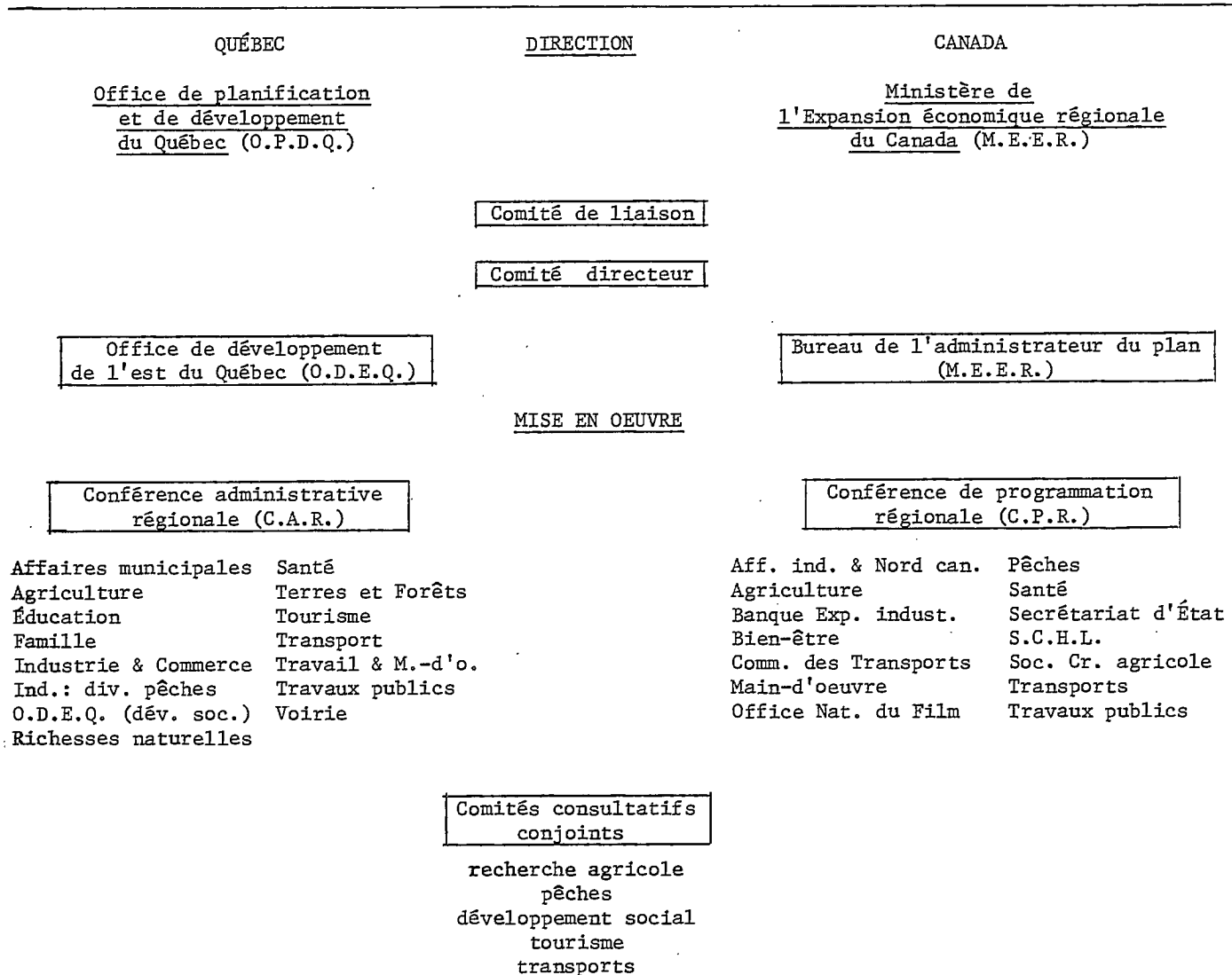
- b) Les rôles: On peut aussi décrire l'appareil par ses membres. En fait il est constitué par l'ensemble des représentants des organismes administratifs impliqués, tant québécois que canadiens. Il faut cependant distinguer deux catégories de membres: les administrateurs-directeurs et les coordonnateurs des ministères.

Le premier groupe comprend les représentants des organismes administratifs responsables au niveau de chacun des gouvernements de la réalisation et du financement du plan dans son ensemble.

Il s'agit du côté québécois des représentants de l'Office de planification et de développement du Québec et du Bureau du contrôleur de la trésorerie. Ceux-ci constituent ce qui a été désigné sous le nom de l'O.D.E.Q. et travaillent sous la direction du directeur général de l'O.D.E.Q.

ADMINISTRATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'EST DU QUÉBEC

organigramme représentant les principaux organes de l'appareil administratif et
les organismes administratifs représentés (automne 1969)



Du côté canadien, il s'agit des représentants du ministère responsable du développement régional et en particulier de l'administration du Fonds de développement économique rural, soit le ministère de l'Expansion économique régionale (M.E.E.R.), et du secrétariat du Conseil du Trésor, qui en principe travaillent de concert avec l'administrateur fédéral du plan.

Ces représentants, leurs assistants et conseillers sont les administrateurs-directeurs du plan.

Le second groupe comprend les représentants des organismes administratifs québécois ou canadiens responsables de programmes spécifiques. Ils sont désignés comme les coordonnateurs des ministères. Ce sont eux, dans le cas des Québécois, qui constituent la Conférence administrative régionale (C.A.R.) et, dans le cas des Canadiens, la Conférence de programmation régionale (C.P.R.).

Cette description des rôles touche, on le voit, les seuls sous-appareils québécois et canadiens. Quant au sous-appareil conjoint au sommet, il est composé, dans le cas du Comité directeur, du directeur général de l'O.D.E.Q. et de l'administrateur fédéral du plan et, dans le cas du Comité de liaison, de hauts fonctionnaires du rang de sous-ministre adjoint qui agissent à titre de responsables intermédiaires principaux pour l'administration du plan.

c) Les fonctions de l'appareil: Globalement, l'appareil a deux fonctions majeures.

- i) La direction du plan dans son ensemble. Il doit décider des programmes et des projets à mettre en oeuvre par les organismes administratifs, superviser et contrôler leur mise en oeuvre, évaluer progrès et retards, et décider des modifications à apporter au plan et à ses programmes s'il y a lieu.
- ii) La seconde fonction est complémentaire de la première et instrumentale en un certain sens. L'appareil doit être en effet un "théâtre" pour la concertation entre les organismes administratifs, en sorte que puissent s'effectuer par son intermédiaire la coordination de leurs efforts et leur participation active au plan.

La direction dont il s'agit ici n'en est pas une au niveau de l'exécution des programmes que prévoit le plan. Elle exclut toute responsabilité quant à la mise en oeuvre de programmes ou de projets - sauf dans le cas de programmes dont la responsabilité a été confiée explicitement à l'O.D.E.Q. Il est entendu que la responsabilité des organismes administratifs impliqués reste entière pour les programmes et projets qui sont de leur ressort.

La direction n'intervient pas non plus au niveau de l'approbation finale des programmes, des prévisions budgétaires et des rapports d'activité des organismes administratifs. Le pouvoir réel demeure exclusivement entre les mains des organismes responsables du plan dans son ensemble (O.P.D.Q. et M.E.E.R.) et des trésoreries, pour ne point parler des conseils des ministres. La responsabilité de l'appareil en est une de recommandation seulement, responsabilité qui a son importance mais qui fait de l'appareil un centre intermédiaire de direction non seulement au niveau des rapports horizontaux (interministériels) mais encore au niveau des rapports verticaux (entre les ministères et les instances supérieures de l'administration).

Quant à la fonction de coordination de l'appareil, qu'il suffise ici de rappeler ce qui a été dit dans le document qui précède sur le problème de la participation des organismes à l'entreprise commune du plan. Dans la mesure où cette participation doit être permanente, il est essentiel qu'elle soit structurée. C'est l'appareil qui doit permettre justement de canaliser l'interaction entre ces organismes.

- d) Le rôle des sous-appareils: Ce sont le Comité de liaison et le Comité directeur qui vont jouer le rôle d'intermédiaire en ce qui a trait aux rapports intergouvernementaux. Quant aux rapports intra-gouvernementaux ce rôle doit être rempli respectivement par le directeur général de l'O.D.E.Q. et son équipe, et par l'administrateur fédéral du plan et la sienne.

Au niveau des rapports intergouvernementaux il existe une différence importante dans les rôles respectifs du Comité de liaison et du Comité directeur. Le Comité de liaison est l'organe responsable en dernière instance de la recommandation des programmes, des prévisions budgétaires, et de la supervision et du contrôle de l'utilisation des fonds approuvés. Quant au Comité directeur, tout en étant responsable de la préparation du travail du Comité de liaison et de l'exécution de ses décisions, il se présente avant tout comme l'organe conjoint responsable de la coordination intergouvernementale. C'est par son intermédiaire et sous sa médiation que s'effectuent dans le concret les échanges impliquant des organismes administratifs québécois et canadiens.

Au niveau des rapports intra-gouvernementaux les personnages centraux sont le directeur général de l'O.D.E.Q. et l'administrateur fédéral du plan qui, avec l'appui de leurs équipes respectives, doivent diriger et coordonner les actions des organismes administratifs québécois ou canadiens, selon le cas. Mais c'est par l'intermédiaire des conférences des coordonnateurs des ministères qu'ils doivent en principe exercer ce double rôle.

Il est important de noter les différences de statut et d'autorité des codirecteurs, et de rôle des conférences.

Le directeur général de l'O.D.E.Q. a un "statut" interne plus élevé que celui de son collègue canadien: il n'y a qu'un intermédiaire entre lui et le ministre responsable québécois tandis qu'il y a quatre échelons entre l'administrateur fédéral et le ministre responsable canadien.

Leur autorité aussi est différente. Le directeur québécois détient formellement le pouvoir de viser toute demande ministérielle de fonds en vue de réaliser des projets ayant un impact direct sur la poursuite du plan; son collègue canadien ne dispose pas d'un pouvoir équivalent dans l'administration fédérale.

Quant aux conférences, elles se différencient tout d'abord par le fait que la C.A.R. possède un statut juridique que n'a pas la C.P.R. En effet, la C.A.R. a été créée formellement pour la C.P.R. Les conférences se différencient ensuite par le fait que la C.A.R. a effectivement un rôle à jouer dans le processus d'élaboration des programmes, de discussion des prévisions budgétaires et de supervision des actions des organismes administratifs membres, rôle que ne peut avoir au même titre la C.P.R.

- e) Les règles du jeu: Le travail au sein de l'appareil se divise en principe suivant le partage des juridictions fédérales et provinciales, c'est-à-dire qu'il s'effectue d'abord et presque exclusivement au niveau des sous-appareils québécois et canadiens et non pas d'une manière conjointe suivant les champs d'action du plan.

Le processus normal est le suivant: les organismes responsables préparent leurs programmes et les présentent par l'entremise de leur représentant à la Conférence des coordonnateurs qui, après discussion, les transmet au Comité directeur; ce dernier consulte la Conférence des coordonnateurs de l'autre partie pour connaître son avis avant de les soumettre enfin au Comité de liaison.

Ce processus correspond assez bien à la réalité en autant que la partie québécoise est concernée. Du côté fédéral c'est un peu différent en pratique. Au lieu de la discussion en conférence plénière, c'est généralement au bureau de l'administrateur du plan que sont appelés à se réunir les représentants des organismes administratifs concernés, chacun à leur tour, suivant les programmes ou projets à discuter.

