

POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT
LOCAL ET RÉGIONAL

Les **ententes** spécifiques de **régionalisation**

L'outil privilégié de partenariat
entre l'État et les régions

Québec 

POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT
LOCAL ET RÉGIONAL

Les **ententes** spécifiques de **régionalisation**

L'outil privilégié de partenariat
entre l'État et les régions

Québec 

Cette publication a été réalisée par le
ministère des Régions.

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1500 D, rue Jean-Talon Nord
Sainte-Foy (Québec) G1N 2E5

Coordination

Ministère des Régions

Dépôt légal – 2000
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-35788-4
© Gouvernement du Québec

Les ententes spécifiques de régionalisation

Ce fascicule est le quatrième d'une série qui traite des différents éléments de la *Politique de soutien au développement local et régional*. Le *Guide d'implantation des CLD*, le fascicule sur l'*Économie sociale* et le fascicule sur *La place des femmes dans le développement des régions* ont été les trois premiers de cette série.

Ce fascicule s'adresse principalement aux conseils régionaux de développement et à leurs partenaires, de même qu'aux ministères ou aux organismes gouvernementaux qui sont, au premier chef, concernés par les ententes spécifiques.

Cette publication a été réalisée en collaboration avec l'Association des régions du Québec.

Message

du ministre

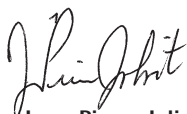
Je suis heureux de vous présenter ce fascicule d'information sur les **ententes spécifiques de régionalisation** qui sont un élément clé de la régionalisation de l'action gouvernementale. On peut rappeler qu'en adoptant la *Politique de soutien au développement local et régional*, en avril 1997, le gouvernement du Québec a fait de la régionalisation l'une de ses grandes priorités. C'est un outil privilégié pour s'assurer que les services offerts par l'État correspondent aux besoins de tous les citoyens québécois, quelle que soit la région où ils habitent.

Qu'est-ce que la régionalisation ? On peut la définir comme étant **l'adaptation des interventions et des services gouvernementaux aux réalités régionales, en associant les représentants des populations locales et régionales à la prise de décision, à la mise en œuvre ou à la gestion d'activités relevant de la responsabilité de l'État.**

C'est en somme un partenariat entre le gouvernement et les régions. La finalité de cette association est l'adaptation des actions et des interventions publiques aux besoins locaux ou régionaux. L'**association** et l'**adaptation** sont, par conséquent, les deux mots clés du concept de la régionalisation.

En ce sens, les ententes spécifiques de régionalisation constituent pour le ministère des Régions et les conseils régionaux de développement le meilleur outil pour concrétiser ce partenariat et optimiser l'intervention des ministères et organismes gouvernementaux à la grandeur du territoire québécois.

La collaboration entre l'Association des régions du Québec et le ministère des Régions a récemment permis l'adoption par le Conseil des ministres d'un important mémoire. Ce mémoire lève certains obstacles à la régionalisation de l'action gouvernementale. Il vise à mieux adapter les services de l'État aux besoins des citoyens et citoyennes de chacune des régions du Québec.



Jean-Pierre Jolivet
Ministre des Régions

Table

des matières

L'entente spécifique de régionalisation : l'outil privilégié de partenariat entre l'État et les régions	1
Entente spécifique de régionalisation pour mettre en œuvre l'entente cadre	3
Entente spécifique de régionalisation pour adapter l'action gouvernementale aux particularités régionales	4
Processus et rôle des divers intervenants	7
Financement des ententes spécifiques de régionalisation	11
Adaptation du cadre normatif des mesures et programmes gouvernementaux faisant l'objet d'ententes spécifiques de régionalisation	13
Guide pour la rédaction d'une entente spécifique de régionalisation	15

L'entente spécifique de régionalisation : l'outil privilégié de partenariat entre l'État et les régions

Définition

Une entente spécifique de régionalisation est une convention entre un conseil régional de développement et un ministère ou un organisme gouvernemental et, le cas échéant, d'autres partenaires « pour la mise en œuvre de l'entente cadre ou pour prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités de la région l'action gouvernementale en matière de développement régional ». (Réf. : article 20, Loi sur le ministère des Régions)

L'entente spécifique de régionalisation constitue un outil de développement :

- > **souple et concret**, basé sur un partenariat gouvernement-région;
- > permettant de **concrétiser des priorités régionales** de développement issues de l'entente cadre conclue entre le gouvernement et la région ou permettant aux ministères et organismes gouvernementaux **d'adapter leurs interventions** aux besoins de la région;
- > pouvant avoir une **portée multisectorielle** en engageant plusieurs ministères et organismes gouvernementaux;
- > pouvant avoir une **portée interrégionale** et concerner plus d'une région ou, à l'inverse, s'appliquer à une partie seulement du territoire régional;
- > pouvant permettre d'élaborer et de mettre en œuvre un **plan d'action** régional concerté autour d'objectifs convenus en commun;
- > pouvant permettre aux intervenants régionaux de participer à la **prise de décision**, à la **mise en œuvre** ou à la **gestion** d'opérations relevant de la responsabilité de l'État.

Conséquemment, l'entente spécifique de régionalisation est :

- > un outil qui doit entraîner une **valeur ajoutée** en modifiant les façons de faire et qui peut avoir un **impact structurant** pour le développement de la région.

Entente spécifique de régionalisation pour mettre en œuvre l'entente cadre Dans la *Politique de soutien au développement local et régional*, le gouvernement réaffirme que « les ententes cadres constituent un outil privilégié de concertation et de partenariat entre le gouvernement et chacune des régions du Québec parce qu'elles permettent de traduire sous forme d'engagements mutuels la contribution du gouvernement et de la région à la réalisation de la planification stratégique régionale ».

Dans l'entente cadre, le gouvernement s'associe à la région en reconnaissant les priorités et les axes régionaux auxquels il souscrit et à la mise en œuvre desquels il entend contribuer. Toutefois, comme les ententes cadres sont de portée générale, leur concrétisation exige des actions plus particulières qui peuvent faire l'objet d'ententes spécifiques de régionalisation entre les ministères ou organismes gouvernementaux et les conseils régionaux de développement.

Les ententes spécifiques de régionalisation visant la mise en œuvre de l'entente cadre associent donc les parties à la mise en place de mesures concrètes de développement liées aux priorités et aux axes retenus dans l'entente cadre.

Exemple 1

L'entente spécifique sur la mise en valeur des lots intramunicipaux en Abitibi-Témiscamingue

Le Plan stratégique régional de l'Abitibi-Témiscamingue de 1993 a fait valoir que les lots intramunicipaux de la région constituaient un potentiel de développement à exploiter. Leur mise en valeur a fait l'objet d'une des actions prioritaires de développement de la première entente cadre.

L'objectif premier de cette entente consistait à transférer aux municipalités et mettre en valeur 5 000 lots qui appartenaient jusque-là au gouvernement. La dynamique des projets réalisés sur les lots épars, dans la réserve agricole et agroforestière, sur les blocs de lots et dans les territoires sous contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier a contribué à revitaliser plusieurs localités. Cette entente associait le ministère des Ressources naturelles, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère des Affaires municipales et le Secrétariat au développement des régions* au Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue dans la mise en œuvre de mesures faisant de ces lots un levier pour réaliser des projets générateurs de développement, que ce soit dans le domaine forestier ou dans d'autres domaines (récréation, agriculture, loisir, etc.). Entre autres résultats, il faut souligner la création de plus de 100 emplois à temps plein et la consolidation d'emplois en usine de transformation.

* Ministère des Régions depuis le 1^{er} avril 1998

Exemple 2

L'entente spécifique sur le développement de l'industrie maricole en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

Le plan stratégique régional a fait état d'importantes difficultés du secteur des pêches dans la région. La production aquicole en eau marine (mariculture) constitue, pour la région, un élément de diversification à consolider et à développer. Une des priorités de développement inscrite à l'entente cadre vise la croissance de l'aquiculture marine dans la région.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le conseil régional de développement ont négocié une entente portant sur la mise en place d'un organisme régional, la Société de développement de l'industrie maricole, chargé de soutenir le financement de projets de développement de la mariculture dans la région. Les parties sont associées au financement et à la gestion et participent aux décisions sur les choix d'interventions à réaliser pour assurer la croissance de cette industrie régionale.

**Entente
spécifique de
régionalisation
pour adapter
l'action
gouvernementale
aux particularités
régionales**

La Politique de soutien au développement local et régional indique également que les ententes spécifiques de régionalisation peuvent permettre d'adapter l'action gouvernementale aux particularités régionales. Par adaptation, on entend toute mesure qui vise à modifier les façons de faire des ministères et organismes gouvernementaux en fonction des réalités et des besoins régionaux.

Ce type d'entente peut avoir une portée nationale lorsque négocié et conclu avec un grand nombre, voire la totalité des régions. Toutefois, sa mise en œuvre permet, en ouvrant un espace d'ajustement régional, d'adapter l'action ministérielle aux particularités de chacune des régions.

Les ententes spécifiques de régionalisation visant l'adaptation de l'action gouvernementale aux particularités régionales associent donc les parties à **la mise en place de mesures concrètes** qui permettent aux conseils régionaux de développement et, le cas échéant, à leurs partenaires de participer aux activités et aux services relevant de la responsabilité des ministères ou organismes gouvernementaux.

Exemple 1

Les ententes spécifiques sur la régionalisation de l'immigration (cinq régions)

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a défini une politique de régionalisation de l'immigration prévoyant une approche fondée sur un **partenariat avec les régions**. Dans cinq régions, une entente a été conclue ayant pour objet de mettre en place une mesure de régionalisation de l'immigration en association avec les intervenants régionaux.

Ces ententes **associent** le ministère et les régions à la **planification** des interventions et à la **gestion** d'un programme gouvernemental, le Fonds de développement de l'immigration en région. Les parties déterminent ensemble les priorités d'intervention et sélectionnent les projets à financer qu'elles soumettent à l'approbation du ministre responsable.

Exemple 2

Les ententes spécifiques sur le cerf de Virginie dans le Bas-Saint-Laurent

La fermeture de la chasse au cerf de Virginie dans le Bas-Saint-Laurent en 1993 a favorisé la concertation des divers partenaires concernés.

Le 9 septembre 1994, le Conseil régional de concertation et de développement du Bas-Saint-Laurent a signé une première entente avec le ministère de l'Environnement et de la Faune et sept autres partenaires, dont les industriels et la Fondation de la faune du Québec, pour l'aménagement du ravage Duchénier, ce qui a permis la construction de 43 kilomètres de chemin en vue de rendre l'habitat accessible en cas d'hiver rigoureux.

Le 21 septembre 1995, le conseil régional a signé une autre entente avec le ministère des Ressources naturelles, le ministère de l'Environnement et de la Faune et le Secrétariat au développement des régions pour la mise en valeur des aires de confinement du cerf de Virginie en forêt publique. Cette entente comportait trois volets : la production des plans d'aménagement, la mise en œuvre de ces plans et l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence. Ces actions ont porté fruit. La population de cerfs de Virginie a augmenté suffisamment pour que la chasse soit rouverte en 1996. Signalons que cette activité génère des retombées économiques annuelles de 4,3 M\$ dans la région.

Exemple 3

L'entente spécifique sur la prévention de l'abandon scolaire au Saguenay-Lac-Saint-Jean

Pour faire face à l'important problème d'abandon scolaire dans la région, le gouvernement, représenté par six ministres, a convenu avec les intervenants concernés de la région de mettre en œuvre une stratégie d'actions concertées visant à réduire substantiellement le taux d'abandon scolaire au cours des prochaines années.

L'entente permet d'harmoniser les interventions de chacun des partenaires et de mettre en commun leurs efforts respectifs. Elle vise tous les ordres d'enseignement, du primaire à l'universitaire. Elle porte sur des actions à portée régionale ou sectorielle, des actions spécifiques aux milieux locaux et aux établissements scolaires, et enfin sur la réalisation de recherches appliquées et d'activités touchant le développement technologique et les nouvelles technologies de communication.

Processus et rôle

des divers intervenants

Identification des objets

d'ententes spécifiques de régionalisation

Initiative de la démarche

Trois voies sont possibles pour l'identification des mesures, activités ou programmes pouvant faire l'objet d'ententes spécifiques de régionalisation : une initiative provenant du milieu régional, une initiative provenant d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental ou une démarche conjointe de la conférence administrative régionale et du conseil régional de développement.

> Proposition provenant du milieu régional

Le milieu régional, représenté par le conseil régional de développement, peut prendre l'initiative de proposer divers objets d'ententes. Ces ententes visent généralement la mise en œuvre de l'entente cadre, mais elles peuvent aussi concerner l'adaptation de l'action gouvernementale aux particularités régionales.

Dans ce cas, le conseil régional doit informer le sous-ministre adjoint en région du ministère des Régions¹ de toute proposition d'entente qu'il entend soumettre à un ou des ministères ou organismes gouvernementaux.

1. Pour les régions de Montréal et de Laval, ce sera le sous-ministre adjoint au ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

> Proposition résultant d'une initiative gouvernementale

Un ministère ou un organisme gouvernemental peut proposer la conclusion d'ententes spécifiques de régionalisation liées à la mise en œuvre de l'entente cadre ou à l'adaptation de son action aux particularités d'une ou de plusieurs régions.

Dans ce cas, le ministère ou l'organisme gouvernemental doit informer le sous-ministre adjoint en région au ministère des Régions² de son intention de proposer une entente au conseil régional de développement.

> Identification conjointe de la conférence administrative régionale et du conseil régional de développement

La démarche conjointe de la conférence administrative régionale et du conseil régional de développement constitue une approche privilégiée pour l'identification des objets d'ententes spécifiques de régionalisation dans le cadre de l'élaboration des plans d'action pour la mise en œuvre de l'entente cadre. Cette approche sera privilégiée tant pour les objets d'ententes liés aux priorités reconnues par l'entente cadre que pour l'identification des mesures, activités ou programmes gouvernementaux pouvant faire l'objet d'ententes en vue de leur adaptation aux particularités régionales.

Cette démarche de concertation gouvernement-région trouve son aboutissement lors de l'adoption du plan d'action prévu pour la mise en œuvre de l'entente cadre. Ce plan d'action a notamment pour but de permettre aux deux parties de convenir des objets d'ententes à négocier pendant sa durée.

2. Pour les régions de Montréal et de Laval, ce sera le sous-ministre adjoint au ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Une entente spécifique de régionalisation est le résultat d'une négociation entre les parties. Elle ne peut donc être imposée par l'un ou l'autre des partenaires. Sur la base de la proposition d'objet d'entente décrite précédemment, le projet d'entente est discuté et négocié. Il est par la suite rédigé par l'une ou l'autre des parties, et finalement il est validé par les instances décisionnelles concernées.

En réalité, la négociation d'une entente est un processus interactif qui fait intervenir plusieurs acteurs.

- > **Le conseil régional de développement** concerte, le cas échéant, les partenaires locaux ou régionaux impliqués dans l'entente. Le conseil d'administration du CRD approuve le projet d'entente et autorise son président à le signer.
- > **Les ministères sectoriels ou les organismes gouvernementaux** concernés participent aux discussions, négocient les termes de l'entente avec les autres parties et valident le projet d'entente auprès des autorités compétentes.
- > **Le sous-ministre adjoint en région du ministère des Régions ou, le cas échéant, celui du ministère des Affaires municipales et de la Métropole** doit être informé et il participe aux négociations menant à la conclusion de toute entente spécifique touchant sa région. Il coordonne au sein de l'appareil gouvernemental le cheminement des projets d'ententes, en collaboration avec les ministères concernés, jusqu'à leur signature par toutes les parties.

Il veille également à ce que l'entente comprenne tous les éléments de contenu appropriés et qu'elle soit conforme, le cas échéant, aux modalités de financement du Fonds de développement régional afin de pouvoir en recommander la signature par le ministre des Régions.

Dans le cas des ententes spécifiques de régionalisation à portée nationale, le sous-ministre adjoint doit s'assurer de la conformité du projet d'entente de sa région avec les grands paramètres nationaux définis par les ministères et organismes gouvernementaux concernés.

Lorsque plusieurs ministères ou organismes gouvernementaux sont concernés, il assume, à titre de président de la conférence administrative régionale, la coordination interministérielle requise pour engager les discussions avec le conseil régional de développement.

- > Le ministre des Régions ainsi que le ministre responsable de la région peuvent participer aux discussions et agir, à la demande des parties, à titre de conciliateurs auprès des ministres sectoriels concernés.

Signature

et mise en œuvre

Les parties procèdent ensuite à la signature et à la mise en œuvre de l'entente spécifique de régionalisation.

Suivi et évaluation

de l'entente spécifique

de régionalisation

Un des objectifs importants de la *Politique de soutien au développement local et régional* est la gestion par résultats de préférence à une gestion qui met l'accent sur les normes et les procédures *a priori*. Dans ce cadre, il est essentiel que les parties procèdent sur une base régulière, et ce, pour chaque entente spécifique de régionalisation, au suivi des actions réalisées par les divers partenaires et à une évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs visés par l'entente.

Financement

des ententes spécifiques de régionalisation

La *Loi sur le ministère des Régions* a institué le Fonds de développement régional. Le fonds est affecté à deux activités :

- > le financement de mesures prévues dans les ententes spécifiques de régionalisation;
- > le financement de projets structurants à rayonnement régional.

L'engagement du fonds dans l'une ou l'autre de ces activités est une responsabilité partagée entre les conseils régionaux de développement et le ministère des Régions³. Les conseils régionaux de développement sont responsables de l'affectation du fonds, et le ministère des Régions ou, le cas échéant, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, à titre de gestionnaires du fonds, sont responsables du versement des sommes allouées, et ce, en conformité avec le cadre normatif du fonds.

Les ministères ou les organismes gouvernementaux peuvent également contribuer au financement des mesures convenues dans les ententes spécifiques de régionalisation dans le cadre de leurs programmes sectoriels.

Une entente peut toutefois ne comporter aucun aspect financier. Elle peut en effet se traduire, à titre d'illustration, par une plus grande participation des instances locales et régionales au processus décisionnel gouvernemental sans impliquer de contribution financière.

3. Pour les régions de Montréal et de Laval, ce sera le sous-ministre adjoint au ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Adaptation du cadre normatif des mesures et programmes gouvernementaux faisant l'objet d'ententes spécifiques de régionalisation

La conclusion d'une entente spécifique de régionalisation n'a pas nécessairement pour effet de modifier le cadre normatif des programmes sectoriels.

Dans le cas des ententes requérant une modification au cadre normatif de mesures ou programmes, le processus d'autorisation par le Conseil du trésor des modifications au cadre normatif de programmes s'effectuera selon la procédure suivante :

- > le ministère sectoriel concerné dépose au Conseil du trésor, sous forme d'annexe à l'entente spécifique de régionalisation, une demande précisant les modifications à apporter au cadre du programme visé;
- > après approbation de cette annexe par le Conseil du trésor, les parties procèdent à la signature de l'entente;
- > dans le cas d'ententes touchant plusieurs ou l'ensemble des régions (exemple : centres de la petite enfance), le ministère concerné dépose au Conseil du trésor, au besoin, une demande visant à modifier le cadre normatif pour l'ensemble des ententes spécifiques de régionalisation.

Si le Fonds de développement régional est affecté au financement de mesures pour lesquelles des modifications au cadre normatif ont été obtenues, les normes applicables au fonds sont celles du programme sectoriel adapté.

Guide pour la rédaction d'une entente spécifique de régionalisation

De façon générale, une entente spécifique de régionalisation doit comprendre un minimum d'éléments de contenu :

1 Le titre de l'entente

2 L'identification des parties

Pour la partie gouvernementale, il s'agit du ministre ou de la ministre, et non du ministère concerné.

3 Le préambule

Le préambule est souvent libellé sous forme de **Considérant** ou **D'attendu que**. Il précise en quelque sorte la **raison d'être** de l'entente. C'est généralement dans le préambule qu'est présentée la problématique ou la situation à l'origine de l'entente.

4 La définition des termes de l'entente

Cette section sert, au besoin, à définir les termes ou les sigles utilisés dans l'entente.

5 L'objet de l'entente

L'objet de l'entente définit ce sur quoi porte l'entente. À ne pas confondre avec les objectifs de l'entente.

Il convient également d'indiquer dans chaque entente spécifique de régionalisation :

- > s'il s'agit de mettre en œuvre l'**entente cadre** ; dans ce cas, il faut indiquer comment l'entente spécifique de régionalisation s'y rattache (rappeler l'axe, la priorité ou l'objectif d'intervention) et en quoi elle contribue à sa réalisation;
- > s'il s'agit d'une entente visant l'**adaptation de l'action gouvernementale** aux particularités régionales; dans ce cas, il faut préciser en quoi et comment.

6 Les objectifs visés

Dans l'identification des objectifs ou des buts de l'entente, il y a lieu d'apporter une attention particulière à l'identification d'**objectifs ciblés et mesurables** qui permettront d'évaluer l'entente pendant sa période d'application ou à son échéance.

7 Les engagements respectifs des parties

Une entente spécifique de régionalisation prend tout son sens et son importance dans la clarté et la précision des engagements concrets pris par chacun des signataires. S'il y a lieu, la participation financière des parties sera précisée.

8 La durée

L'entente doit indiquer sa période d'application en mentionnant la date du début et la date de la fin. Les parties déterminent entre elles cet aspect de l'entente.

9 Les dispositions administratives de l'entente

Il s'agit de déterminer les diverses modalités administratives qui s'appliquent :

- > modalités de modification;
- > modalités de reconduction;
- > modalités de vérification;
- > modalités de résiliation.

10 Le suivi et l'évaluation

Le suivi et l'évaluation sont des éléments essentiels à intégrer à toute entente spécifique de régionalisation. C'est pourquoi les ententes devront prévoir des modalités de suivi et d'évaluation ainsi que des indicateurs permettant de faire le lien entre les objectifs poursuivis et les résultats obtenus.

11

Les signataires

Les ententes spécifiques de régionalisation sont signées par :

- > le ministre des Régions ou, pour les régions de Montréal et de Laval, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, signe **en premier toutes les ententes** afin de valider la conformité de celles-ci avec la *Politique de soutien au développement local et régional* et, le cas échéant, de confirmer les engagements du ministère;
- > le ou les ministres sectoriels responsables tant des ministères que des organismes gouvernementaux;
- > le président du conseil régional de développement dûment autorisé à cette fin par son conseil d'administration;
- > le cas échéant, le président dûment autorisé de l'organisme partenaire du conseil régional de développement associé à l'entente;
- > le ministre responsable de la région peut signer toutes les ententes spécifiques de régionalisation conclues dans sa région.

Cette brochure
peut être consultée
sur le site Internet
du ministère des Régions :

<http://www.mreg.gouv.qc.ca>



L'Association
des régions du Québec

Québec 
Ministère
des Régions