

RÉSEAU DE VEILLE INTÉGRÉE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES



PROSPECTIVE

VOLUME 12 • NUMÉRO 1 • MAI 2010

MOT DE L'ÉDITEUR

Chères lectrices, chers lecteurs,

Dans sa marche vers le retour à l'équilibre budgétaire, le Québec doit orienter ses choix budgétaires, ainsi que ceux qui concernent les politiques publiques, de façon qu'ils soient cohérents par rapport à sa situation financière. Dans le présent numéro, l'article de fond, après avoir exposé de façon succincte la situation économique du Québec, relate les innovations budgétaires et les pratiques de bonne gouvernance adoptées par d'autres États pour favoriser le maintien de l'équilibre budgétaire, une fois celui-ci atteint. En conclusion de l'article, des avenues pour le Québec sont proposées.

Le bulletin comprend également une sélection de documents rédigés par les veilleurs et veilleuses du Réseau. Enfin, vous y trouverez un aperçu de l'ensemble de la production des derniers mois. Je remercie sincèrement tous ceux et celles qui contribuent au développement du RVIPP.

Je profite également de la publication de ce premier numéro de l'année pour vous annoncer la mise en ligne de la troisième édition du *Répertoire des politiques publiques*, que vous pourrez consulter à l'adresse rvipp.mce.qc.

Bonne lecture!

Guy Laflamme



VERS UNE TRITHÉRAPIE POUR LES FINANCES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES? PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'INNOVATIONS BUDGÉTAIRES ET DE BONNE GOUVERNANCE, POUR LE RETOUR ET LE MAINTIEN DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Mathieu Laberge, économiste et directeur de projet, et Claude Montmarquette, président-directeur général et vice-président aux politiques publiques, tous deux du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)

Plus endetté, plus imposé et avec un panier de services sociaux plus important qu'ailleurs en Amérique du Nord, le Québec entame sa marche vers le retour à l'équilibre budgétaire avec de sérieux défis à l'horizon. Non seulement la résorption des déficits conjoncturels actuels ne sera pas de tout repos, mais l'État québécois pourrait également faire face à des déficits structurels à moyen terme, compte tenu du vieillissement accéléré de la population québécoise¹. Dans ce contexte, rien de surprenant à ce que les décideurs et les experts unissent leurs efforts pour trouver des façons de résorber le déficit actuel aussitôt que possible.

Si elle est compréhensible, cette approche n'est toutefois pas complète dans une perspective à long terme. En effet, si le retour à l'équilibre est primordial, il sera difficile de le maintenir, si les mécanismes de gouvernance appropriés ne sont pas établis. Cela est d'autant plus crucial que l'on prévoit des déficits structurels à moyen terme. Sans ces mécanismes, le Québec pourrait résorber son déficit conjoncturel, pour rapidement retomber

dans un cycle de déficits structurels. Le cas échéant, la capacité de l'État québécois à faire des choix et à offrir des programmes à la population pourrait être durablement compromise.

Pour aider à prévenir cette situation, le Québec pourrait s'inspirer des expériences internationales en matière d'innovations budgétaires et de bonne gouvernance. On pense essentiellement à des mécanismes qui favorisent la transparence, la prévision à moyen et à long terme, ainsi que la révision périodique des programmes et services offerts par l'État. Parmi les innovations budgétaires intéressantes, trois semblent en voie de s'implanter dans plusieurs instances : 1) la budgétisation à moyen et à long terme; 2) l'établissement d'un processus d'évaluation indépendant des recettes et des dépenses publiques; et 3) le recours à des indices de performance liés aux programmes gouvernementaux.

L'objectif est ici de présenter brièvement la situation du Québec par rapport à celle d'autres États et d'expliquer en détail quelques innovations qui pourraient être adoptées à brève échéance pour favoriser le maintien de l'équilibre budgétaire, une fois celui-ci atteint.

Le texte qui suit se subdivise en trois parties. La première partie présente succinctement la situation économique du Québec; la deuxième, les mécanismes de bonne gouvernance, susceptibles de contribuer au maintien de l'équilibre budgétaire, et, finalement, la troisième conclut sur une proposition pour le Québec.

La situation économique de l'État québécois en bref

Il a souvent été dit que le Québec s'était mieux tiré de la récession que ses principaux partenaires économiques². Il est vrai que le dernier recul économique a moins fortement touché le Québec, avec la conséquence que son déficit s'est creusé proportionnellement moins rapidement qu'ailleurs. Pourtant, le gouvernement du Québec est entré en récession dans une situation plus précaire que celle d'autres gouvernements. La situation qui prévalait avant la récession influera donc sur la capacité de l'économie québécoise à maximiser l'impact de la reprise économique.

Les dépenses de programme par rapport à la taille de l'économie ont été plus importantes au Québec au cours des vingt dernières années que celles de l'Ontario et des autres provinces canadiennes³. Cela est principalement dû à des services sociaux plus étendus au Québec qu'ailleurs au pays. Cette générosité des programmes publics fournis par l'État québécois se caractérise par des dépenses supérieures à celles de l'Ontario en santé (1,5 G\$), en éducation (1,5 G\$), en famille et en services sociaux (5,5 G\$) ainsi que dans l'ensemble des autres grandes dépenses publiques, sauf pour la justice et la protection⁴.

L'importante offre de services de l'État québécois a pour corollaire une taxation plus élevée, selon les standards canadiens, américains et internationaux. En 2008, la pression fiscale en proportion du PIB était de 0,7 point plus élevée au Québec qu'au Canada, aux États-Unis, en Ontario et dans l'ensemble des pays de l'OCDE. De fait, la pression fiscale imputable à l'impôt sur le revenu des particuliers était plus forte au Québec (13,9 %) que dans l'ensemble des autres États à l'étude (de 9,2 % à 12,8 %). Par ailleurs, la pression fiscale induite par les charges fiscales des sociétés au Québec (9,8 %) était équivalente à celle des pays de l'OCDE, mais supérieure à celle des autres États considérés. Seules les taxes à la consommation présentaient une pression fiscale moindre au Québec que dans les pays de l'OCDE. Il s'agissait toutefois d'une pression fiscale plus importante au Québec qu'en Ontario, au Canada et aux États-Unis⁵.

Malgré des recettes fiscales généralement plus importantes que ses principaux partenaires commerciaux, le Québec avait également un déficit budgétaire plus important par rapport à la taille de son économie (1,3 % du PIB) que celui du Canada (0,6 %) en 2008. Il était également légèrement supérieur à celui de l'Ontario (1,2 %). Le déficit budgétaire québécois était toutefois moins important que celui de la moyenne des pays de l'OCDE (3,2 %) et des États-Unis (5,9 %)⁶.

La dette du gouvernement du Québec en proportion de son PIB était aussi plus importante que celle de ses principaux partenaires commerciaux, peu importe le type de dette retenu. Ainsi, la dette brute du Québec, qui ne tient pas compte des actifs du gouvernement, mais en fonction de laquelle sont calculés les

intérêts à payer, était supérieure à celle de l'ensemble des États à l'étude en 2006. La dette nette du Québec, qui tient compte des actifs des administrations publiques, était supérieure à celle du Canada et de l'Ontario, mais inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE et des États-Unis. Si on compare l'endettement québécois à celui des autres provinces canadiennes, il est supérieur, peu importe la comparaison retenue⁷.

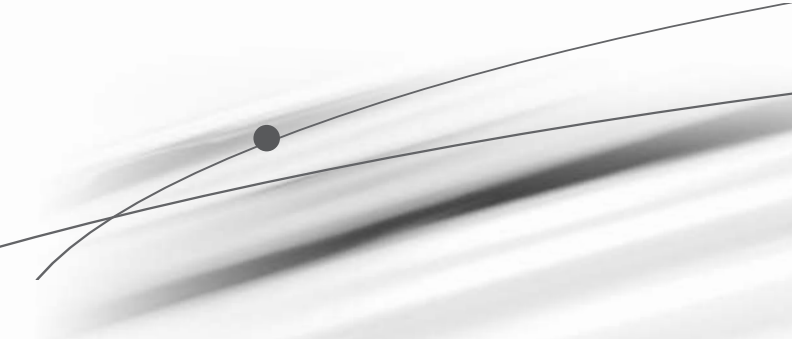
En somme, même si l'économie québécoise a bien encaissé le choc de la dernière récession, elle y est également entrée avec un ensemble de difficultés qui n'auront pas disparu lorsque la croissance sera de retour. Le lourd endettement, la charge fiscale importante et les services étendus de l'État québécois sont des défis qui, loin d'être amoindris par la récente récession, auront pris plus d'importance à la faveur de celle-ci. Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, ces défis, notamment à cause d'une démographie déficiente, demeureront bien présents et risquent de miner la croissance économique québécoise, si aucun mécanisme n'est prévu pour éviter un retour aux déficits.

Des expériences internationales prometteuses

En ce qui concerne les innovations budgétaires, plusieurs mécanismes sont apparus dans les pays de l'OCDE au cours des dernières années, voire des dernières décennies. Trois pratiques paraissent dignes d'intérêt, notamment parce qu'elles semblent en voie d'être adoptées par plusieurs pays occidentaux et parce qu'elles favorisent une meilleure transparence et une efficacité accrue. Il s'agit : 1) de la budgétisation à moyen et à long terme; 2) de l'établissement d'un processus d'évaluation indépendant des recettes et des dépenses publiques; et 3) du recours à des indices de performance liés aux programmes gouvernementaux. Nous présentons ci-après les initiatives internationales en la matière.

1. La budgétisation à moyen et à long terme⁸

L'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) est une innovation budgétaire adoptée il y a quelques décennies par les pays les plus innovateurs en matière de processus budgétaire et qui tend à se répandre dans d'autres gouvernements



occidentaux. Lorsqu'un État s'engage à produire ses documents budgétaires dans une perspective à moyen terme, cela signifie qu'il entend publier les prévisions de ses recettes et de ses dépenses pendant un certain nombre d'années à venir, en plus de la planification budgétaire de l'année courante. Cela implique nécessairement un effort de prévision des dépenses de chaque programme gouvernemental, ainsi qu'une évaluation efficace des revenus gouvernementaux et de leurs différentes sources à moyen terme.

Dès les années 1960, le **Royaume-Uni** a amorcé une réforme qui a mené à l'adoption d'un CBMT. L'approche britannique s'est d'ailleurs largement répandue dans les pays du Commonwealth depuis, notamment en **Nouvelle-Zélande** (1994) et en **Australie** (1998). Le Royaume-Uni révisé ses prévisions sur une base annuelle, mais n'inclut que deux années. L'Australie présente des prévisions pour les trois années à venir et révisé ses prévisions quatre fois l'an, alors que la Nouvelle-Zélande inclut deux années et les révisé deux fois par année. Les **États-Unis** intègrent également dans leurs documents budgétaires des prévisions pour les quatre années à venir et révisent ces prévisions sur une base annuelle. Depuis 2005, le gouvernement du **Canada** présente des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année en cours et les quatre années suivantes. Cette initiative avait alors été saluée, puisqu'elle permettait d'inscrire le cadre budgétaire du gouvernement du Canada dans un horizon à moyen terme⁹.

Dans son budget de 2009-2010, le gouvernement du **Québec** a présenté, pour l'une des premières fois, des prévisions sur un horizon de cinq ans, qui incluaient l'année courante. Au cours des années précédentes, le gouvernement québécois ne présentait généralement que les prévisions de l'année budgétaire en cours et des données rétrospectives. Il comparait également ses prévisions à celles du secteur privé.

Plusieurs aspects positifs ont été attribués à l'adoption d'un CBMT dans la revue des écrits sur le sujet. La contrainte pour l'administration publique de produire des prévisions pluriannuelles de ses revenus et dépenses exige notamment de sa part de mieux

évaluer les conséquences et la viabilité à moyen et à long terme de certains de ses engagements de dépenses. Elle contribue ainsi à remettre en perspective certaines dépenses de programme autrement considérées comme un droit acquis. L'adoption d'un CBMT permet également d'intégrer des facteurs économiques qui seraient autrement passés sous silence dans un horizon à court terme, notamment les prévisions liées aux fluctuations de l'économie, à l'usure et à la dépréciation des infrastructures, au remboursement de certaines dettes ou au rendement de certains investissements. Dans le contexte particulier du Québec, elle permettrait également d'inclure l'effet du vieillissement accéléré de la population sur les finances publiques.

2. L'établissement d'un processus d'évaluation indépendant des prévisions des recettes et des dépenses publiques

Les prévisions de recettes et de dépenses de l'État québécois dépendent largement du périmètre comptable adopté et des hypothèses de calcul retenues. Cela induit nécessairement une variabilité entre les prévisions et les résultats. Étant donné la nature politique du processus budgétaire, il est parfois difficile pour les parlementaires et les électeurs de comprendre les débats qui entourent ces données. Une autre initiative budgétaire est donc l'établissement d'un processus d'évaluation indépendant des prévisions de revenus et de dépenses du gouvernement. Dans certains cas, le processus s'applique également aux prévisions de dépenses et de recettes inhérentes à certains projets de programme public ou de politique fiscale.

Selon Beaumier, l'avantage principal de la création d'un tel processus n'est pas tant d'augmenter la précision des prévisions budgétaires que d'accroître la crédibilité et la légitimité de celles-ci¹⁰. Ainsi, même si la performance du gouvernement du Québec en matière de prévisions budgétaires est enviable à plusieurs égards¹¹, l'évaluation indépendante conférerait aux prévisions une légitimité plus grande que celle dont elles bénéficient à l'heure actuelle.

Deux approches semblent coexister dans les différents pays en matière d'évaluation externe des prévisions de recettes et de dépenses gouvernementales. Ainsi, certains pays préfèrent faire appel à des organismes de recherche indépendants, déjà établis. Ces ententes prennent généralement la forme de contrats de service pour une durée déterminée qui sont accordés par appels d'offres. L'expérience de certains pays montre toutefois qu'un nombre suffisant d'organismes doit être apte à offrir le service d'évaluation pour permettre un processus pleinement efficace et légitime.

D'autres pays ont plutôt préféré créer de toutes pièces des organismes responsables de l'évaluation. En règle générale, ces organismes relèvent de l'État, mais ils n'ont pas de lien direct avec le gouvernement ou les instances politiques. Ils ont donc pleine autorité dans leurs champs de compétence. Les mandats qui leur sont confiés ainsi que les moyens mis à leur disposition varient toutefois grandement. Trois organismes ont été analysés aux fins du présent texte : le Centraal Planbureau (CPB) **néerlandais**, le Congressional Budget Office (CBO) **américain**, et le Parliamentary Budget Office (PBO) **canadien**. Le tableau ci-dessous synthétise l'information relative à ces trois organismes.

3. Le recours à des indices de performance liés aux programmes gouvernementaux

Un dernier mécanisme consiste à produire annuellement un certain nombre d'indicateurs de performance liés à chaque programme gouvernemental. Dans un premier temps, cet exercice permet un meilleur suivi de l'atteinte des résultats de chaque programme et une meilleure reddition de comptes des gestionnaires et des instances responsables des programmes. À terme, cet exercice permet toutefois de lier le financement des organismes publics à l'atteinte de résultats, et même de procéder à une révision en profondeur des programmes gouvernementaux.

Plusieurs pays ont eu recours aux indicateurs de performance, mais à des degrés divers. Ainsi, le **Royaume-Uni** prévoit que l'entente de financement à court et à moyen terme entre le Trésor et chaque ministère doit inclure des objectifs de performance négociés entre les deux parties. Aux **États-Unis**, le système *Program Assessment Rating Tool* (PART) a permis d'évaluer la performance et les résultats de plusieurs agences et programmes gouvernementaux¹³. Le PART a toutefois été suspendu en même temps que le changement de gouvernement. En **Australie**, les

Organismes d'évaluation externe des prévisions budgétaires

	Centraal Planbureau (CPB)	Congressional Budget Office (CBO)	Parliamentary Budget Office (PBO)
Pays	Pays-Bas	États-Unis	Canada
Répondant	Ministère des Affaires économiques	Congrès américain	Bibliothèque du Parlement
Mandat	Effectuer des prévisions économiques à court, moyen et long terme Commenter et analyser diverses politiques fiscales ou projets	Effectuer des prévisions économiques générales à court, moyen et long terme Commenter les actions économiques et financières du gouvernement Réaliser des estimations fiscales sur cinq ans Évaluer l'impact économique de la dette publique ainsi que celui de certains projets de loi qui n'entrent pas dans le mandat d'autres organismes prévisionnels	Effectuer des prévisions économiques Estimer les dépenses gouvernementales Commenter le budget et les prévisions budgétaires Estimer le coût économique et financier de certaines propositions du Parlement Assister certains comités parlementaires dans leurs fonctions
Mandat d'initiative	Oui	Oui	Oui
Budget 2009-2010 (en millions USD) ¹²	18	44,1	2,5
Équipe	210 employés	235 employés	14 employés
Année de création	1945	1974	2006

Source : Compilation des sites Internet des trois bureaux : le CPB [<http://cpb.nl>], le CBO [<http://cbo.gov>] et le PBO [<http://www.parl.gc.ca>].

demandes de dépenses liées à de nouvelles politiques doivent faire l'objet d'une évaluation de performance en cours d'implantation¹⁴.

En pratique, toutefois, lier le financement des programmes gouvernementaux à leur performance n'est pas aussi aisé qu'il n'y paraît. Ainsi, on remarque que la budgétisation en fonction directe de la performance se limite souvent aux domaines de l'éducation et de la santé¹⁵. Cela s'explique notamment par l'absence de mesures de résultats précises, d'évaluation, de liens ténus entre les indicateurs de performance et les décisions politiques, ainsi que par l'absence d'une culture administrative d'utilisation des indicateurs de performance. Il est toutefois plausible que ces difficultés soient surmontées à moyen terme.

Une proposition pour le Québec

En somme, plusieurs innovations budgétaires sont survenues au cours des dernières années au sein des pays de l'OCDE, susceptibles de faire participer les États à un processus budgétaire plus transparent, plus crédible et moins politisé. Certaines mériteraient de faire l'objet d'une analyse plus approfondie en vue de leur implantation au Québec. De fait, l'adoption d'un CBMT au Québec contribuerait à dépoliariser le débat budgétaire. Cela mènerait à des politiques publiques et à des choix budgétaires plus représentatifs de la situation financière du Québec. L'implantation d'un CBMT au Québec demanderait nécessairement, pour assurer sa crédibilité, la mise sur pied de certains mécanismes dont l'instauration devrait être graduelle et survenir en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, des organismes de recherche pourraient être mandatés pour produire des prévisions de recettes et de dépenses du gouvernement du Québec. Ces prévisions concurrentes à celles du ministère des Finances contribueraient au débat prébudgétaire et permettraient d'alimenter de façon indépendante les parlementaires. Cette façon de faire pourrait être réévaluée après quelques années. On pourrait alors considérer la possibilité de donner ce rôle à un organisme permanent. Cette révision indépendante des prévisions correspond aux innovations budgétaires déjà mises en œuvre par plusieurs autres États.

Une tendance plus récente en matière d'innovations budgétaires est l'adoption d'un processus d'évaluation de l'efficacité des programmes de dépenses des gouvernements, voire celle de lier le financement des différents programmes à leur performance. Dans cette optique, deux façons de faire permettraient de mieux cibler les programmes sociaux et d'assurer un meilleur suivi de l'atteinte de leurs objectifs : une politique claire et exhaustive de diffusion des analyses coût-avantages économiques, au moment de l'attribution de subventions et de l'engagement de nouvelles dépenses de programme, ainsi que la mise sur pied d'un organisme indépendant, chargé d'évaluer de façon périodique la performance des programmes.

Notes :

1. CASTONGUAY, C., et M. LABERGE (2010). *La longévité : une richesse*. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Montréal, p. 47.
2. Voir notamment : AUBRY, J.-P. « L'ampleur de la récession de 2008-2009 au Québec et les défis de la reprise » dans JOANIS, M., et L. GODBOUT (2009). *Le Québec économique 2009*, Presses de l'Université Laval, Québec, chapitre 10; et LE COURS, R. (2009). « Emploi : Le Québec s'en tire mieux jusqu'ici », *La Presse*, 11 avril 2009, [En ligne]. [<http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/>].
3. JOANIS, M., et L. GODBOUT (2009). *Le Québec économique 2009*, Presses de l'Université Laval, Québec, p. 134.
4. Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2009). *Le Québec face à ses défis : fascicule 1*, Gouvernement du Québec, Québec, p. 15.
5. *Ibid.*, p. 120, note 4.
6. *Ibid.*, p. 147.
7. *Ibid.*, p. 158.
8. OCDE et compilation des auteurs. Pour une discussion plus complète de la budgétisation de moyen et long terme, voir : LABERGE, M., et C. MONTMARQUETTE. « Le processus budgétaire : prévoir correctement et consensuellement » dans JOANIS, M., et L. GODBOUT, dir. (2009). *Le Québec économique 2009*, Presses de l'Université Laval, Québec, chapitre 13.
9. Voir : AUBRY, J.-P. *Plan budgétaire 2005 du gouvernement fédéral*, Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois (ASDEQ), [En ligne]. [<http://www.asdeq.org>]. (Consulté le 17 septembre 2009).

10. BEAUMIER, G. A. *La loi fédérale sur la responsabilité et le directeur parlementaire du budget*, 2001, [En ligne]. [<http://www.parl.gc.ca>]. (Consulté le 17 septembre 2009).
11. BUSBY, C., et W.B.P. ROBSON (2009). *Near Hits and Big Misses: Canada's 2009 Fiscal Accountability Rankings*, C.D. Howe Institute, Toronto.
12. Conversion monétaire effectuée aux taux suivants : (1 EURO = 1,44036 USD) (1 CAD = 0,936434 USD)
13. Pour une discussion détaillée sur le PART, voir : Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2009). *Le Québec face à ses défis : fascicule 2*, Gouvernement du Québec, Québec, p. 55.
14. Pour de plus amples renseignements sur les indicateurs de performance, consulter : OCDE (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, [En ligne]. [<http://www.oecd.org/gov-fr>].
15. *Ibid.*, tableau 3.1.

Sources :

- AUBRY, J.-P. « L'ampleur de la récession de 2008-2009 au Québec et les défis de la reprise » dans JOANIS, M., et L. GODBOUT (2009). *Le Québec économique 2009*, Presses de l'Université Laval, Québec, chapitre 10.
- AUBRY, J.-P. *Plan budgétaire 2005 du gouvernement fédéral*, Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois (ASDEQ), [En ligne]. [<http://www.asdeq.org>]. (Consulté le 10 mars 2010).
- BEAUMIER, G. A. *La loi fédérale sur la responsabilité et le directeur parlementaire du budget*, 2001, [En ligne]. [<http://www.parl.gc.ca>]. (Consulté le 10 mars 2010).
- BOEX, J., J. MARTINEZ-VASQUEZ et R. MCNAB (1998). *Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies*, Working Paper 98-4, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- BUSBY, C., et W.B.P. ROBSON (2009). *Near Hits and Big Misses: Canada's 2009 Fiscal Accountability Rankings*, C.D. Howe Institute, Toronto.
- CASTONGUAY, C., et M. LABERGE (2010). *La longévité : une richesse*, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Montréal.
- COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES (2009). *Le Québec face à ses défis : fascicule 1*, Gouvernement du Québec, Québec.
- COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES (2009). *Le Québec face à ses défis : fascicule 2*, Gouvernement du Québec, Québec.
- CRIPPEN, D. « La prise en compte des incertitudes dans la prévision budgétaire » dans *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n° 2, 2003, OCDE, Paris.
- IMBEAU, L. M., et J. Couture (2009). *Dissonance in Fiscal Policy: The case of Revenues Forecast Errors*, présentation au congrès de la Public Choice Society.
- JOANIS, M., et L. Godbout (2009). *Le Québec économique 2009*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- JOYCE, M. (2009). « Prudent Budgeting and Budgetary Process Effectiveness in Canada Federal Government » dans *Choices*, vol. 15, n° 6, juin 2009, IRPP, Montréal.
- LABERGE, M., et C. Montmarquette. « Le processus budgétaire : prévoir correctement et consensuellement » dans JOANIS, M., et L. GODBOUT, dir. (2009). *Le Québec économique 2009*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- LE COURS, R. (2009). « Emploi : Le Québec s'en tire mieux jusqu'ici », *La Presse*, 11 avril 2009, [En ligne]. [<http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/>]. (Consulté le 10 mars 2010).
- MCNAB, R. (1998). *Lesson of Multi-Year Budgeting*, The U.S. House of Representatives' Committee on Rules, [En ligne]. [<http://www.rules.house.gov/>]. (Consulté le 10 mars 2010).
- OCDE (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, [En ligne]. [<http://www.oecd.org/gov-fr>]. (Consulté le 10 mars 2010).
- PETKOVA, N. (2009). *Integrating Public Expenditure Within Multi-year Budgetary Framework*, OCDE, Paris.
- ROUSSELOT, A. (2006). « Présentation du Centraal Planbureau néerlandais et du Bureau fédéral du Plan belge, Actualités du WRR néerlandais et de la Strategy Unit britannique » dans *Horizons stratégiques*, n° 2, octobre 2006, Centre d'analyse stratégique, Paris.
- SPACKMAN, M. (2002). *Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning*, OCDE, Paris, [En ligne]. [<http://www.oecd.org/>]. (Consulté le 10 mars 2010).

RÉSUMÉ DE DOCUMENTS

Voici une sélection d'articles de veille, ou leur résumé, qui ont été déposés dans le site du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques entre le 1^{er} décembre 2009 et le 31 mars 2010.

LA GOUVERNE

STATISTIQUES OFFICIELLES DANS L'UNION EUROPÉENNE

(CLIP 7473)

Veilleur-coordonnateur :

Philippe Lavoie, Institut de la statistique du Québec

Le monde de la statistique officielle sera très différent demain de ce qu'il est aujourd'hui. Une réflexion mondiale, porteuse de changements, anime ses acteurs. Rapports, conférences, livres, blogues et articles témoignent de ce brassage d'idées, qui s'articule autour de trois pôles :

- 1) la raison d'être de la statistique officielle,
- 2) sa qualité,
- 3) sa gouvernance.

Nous ferons ici un tour d'horizon de ce débat qui a cours dans l'Union européenne.

1. Raison d'être de la statistique officielle : une valeur ajoutée pour la gouvernance et la société

En Europe, une tendance lourde s'installe : passer d'un système statistique officiel (SSO), qui se limite à la production d'information, à un SSO générateur de savoir¹. Cette tendance prend toute sa force et sa vigueur avec la publication du rapport Stiglitz, qui illustre trois aspects fondamentaux de la mesure du bien-être durable : économique, social et environnemental².

Sur la même lancée, *Statistics, Knowledge and Governance* affirme que, pour une société moderne, la valeur ajoutée de la statistique officielle se trouve dans sa capacité à engendrer du savoir, au bénéfice de l'ensemble de la société et non seulement des décideurs. Le document propose **un virage radical** du rôle de la statistique officielle : devenir une industrie du savoir³, distincte du secteur public. Une industrie capable, notamment :

- de faire usage des NTIC dans la diffusion de ses produits⁴;
- d'engager des acteurs émergents (ONG, associations de jeunes);
- de posséder une plateforme de diffusion faisant état de nombreuses comparaisons internationales destinées à un auditoire varié (p. 11-12).

2. Qualité de la statistique officielle : confiance réelle ou perçue

Pour jouer pleinement son rôle, la statistique officielle doit inspirer confiance. La qualité méthodologique de la statistique officielle est garante de cette confiance. À ce titre, un aspect important de la qualité s'incarne dans la fiabilité des statistiques. Le document *How Reliable Are the Statistics for the Stability and Growth Pact* – produit par la Banque d'Espagne en 2007 – le démontre en étudiant la fiabilité des données de la Commission européenne portant sur les déficits et la dette des États membres. Selon l'étude, ce type d'évaluation est une première pour l'Union européenne et aucun document similaire n'existe aux États-Unis (p. 10). En bref, le document définit la fiabilité comme étant la différence entre les premières données statistiques publiées et les données définitives. L'étude démontre l'amplitude des révisions de 14 États membres. L'une des conclusions du rapport indique que de nombreux gouvernements prennent des décisions politiques importantes, fondées sur les premières mesures. Ce phénomène est dû à la durée trop étendue du processus de révision. En ce sens, le rapport insiste sur l'importance d'augmenter la stabilité des données pour réduire l'écart entre la première donnée et la statistique définitive. À ce titre et pour soutenir la décision, le document suggère à la Commission européenne d'inclure une marge d'erreur qui estime les écarts possibles entre les révisions (p. 29).

La fiabilité des statistiques n'affecte pas seulement la prise de décision politique. En effet, un manque de rigueur méthodologique entraîne une perte de confiance envers la statistique officielle. Les importantes révisions statistiques fiscales de la Grèce, depuis plusieurs années, en sont le plus bel exemple. Le *Rapport sur les statistiques du déficit et des dettes du gouvernement grec* illustre bien ce fait en dénonçant le manque de rigueur en ce qui concerne notamment l'équilibre du budget de l'État⁵. Pourtant, une qualité statistique irréprochable n'est pas le seul élément en jeu dans la confiance accordée à la statistique officielle. *Statistics, Knowledge and Governance* illustre bien comment la confiance des citoyens envers la statistique officielle varie en fonction de celle qu'ils portent aux institutions publiques (p. 7-11). Inversement, des statistiques officielles douteuses sur le plan de la qualité affectent la confiance des citoyens envers leur gouvernement. La perception a donc un rôle important à jouer dans la confiance que les citoyens accordent aux statistiques officielles.

3. Gouvernance de la statistique officielle : pouvoir, autonomie et synergie

La qualité des statistiques dépasse largement le cadre méthodologique. Divers facteurs liés à la gouvernance peuvent influencer – en bien ou en mal – sur la qualité des statistiques officielles. L'un des facteurs les plus dénoncés : l'intrusion de la sphère politique dans le système de production des statistiques officielles. L'ouvrage *Le grand truquage : comment le gouvernement manipule les statistiques*, qui dénonce les techniques de manipulation des données du gouvernement français, démontre bien ce point⁶.

Dans le même ordre d'idées, l'article « Statistics Agencies Need ECB-Like Independence, ISTAT Head Says », paru dans *Bloomberg*, rapporte les propos d'Enrioco Giovannini⁷, président de l'Institut de la statistique officielle d'Italie (ISTAT), qui insiste sur la nécessité de l'indépendance des statistiques officielles face à l'État : une indépendance juridique et financière, **à l'image de celle des banques centrales**. Pour Giovannini, l'indépendance de l'ISTAT devrait même s'intégrer dans le débat constitutionnel de l'Italie. Le discours de Giovannini doit être mis en contexte

dans le cadre du *Rapport sur les statistiques du déficit et des dettes du gouvernement grec*, qui affirme que les statistiques fiscales de la Grèce souffrent d'un grave problème de qualité. Non seulement à cause des importantes révisions méthodologiques, mais surtout en raison d'une porosité dangereuse entre le politique et le système statistique du pays⁸.

Autres enjeux de gouvernance : les relations de pouvoir entre les différents paliers d'un système statistique officiel. Sur le plan européen, le *Rapport sur les statistiques du déficit et des dettes du gouvernement grec* illustre cette dimension en s'interrogeant sur la capacité du système statistique européen de contraindre les États membres à produire des statistiques de qualité. Sous une dimension plus nationale, le texte produit à la 57^e Séance de l'International Statistical Institute – *Interdependence of Federal, State and Municipal Statistics in the System of Official Statistics in Germany* – illustre comment les diverses institutions qui forment le système statistique officiel d'Allemagne sont amenées à collaborer sur le plan municipal⁹.

Un rôle d'avenir : éclairer la décision

Le monde statistique change, se complexifie et évolue, mais garde toujours fondamentalement la même mission : éclairer la décision. Une mission qui grandit en importance chaque jour dans une société de plus en plus axée sur l'échange de données. À ce titre, la Commission de la statistique du Conseil économique et social des Nations Unies propose même l'avènement d'une journée mondiale de la statistique, afin que les réalisations de la statistique officielle soient reconnues.

Qu'implique cette plus grande importance? Le débat qui anime les acteurs de la statistique officielle dans l'Union européenne nous fournit quelques pistes de réflexion :

- un positionnement stratégique qui va d'un système de production d'information statistique à une industrie du savoir;
- un souci de plus en plus aigu de la qualité des statistiques;
- une gouvernance qui préserve la qualité et permet des associations à tous les paliers de la statistique officielle.

Cette réflexion semble loin d'être terminée et démontre l'importance de se tenir à l'affût des tendances en constante évolution dans le monde de la statistique officielle. Aussi, de nombreuses questions se posent-elles. En voici trois qui invitent au débat :

- Quelles tendances permettront le passage d'un système statistique qui produit de l'information à un système statistique qui produit de la connaissance?
- Comment évolue la gouvernance statistique dans le monde?
- Quel degré d'ingérence un organisme comme Eurostat pourra-t-il atteindre pour assurer la qualité statistique des États membres?

Notes :

1. Traduction libre de *knowledge builder*.
2. Pour de plus amples renseignements, voir la fiche 7428, *Rapport Stiglitz : vers des statistiques du bien-être durable* (France).
3. Traduction libre de *knowledge industry*.
4. Probablement à l'image de *Statistics Netherland* pour la diffusion.
5. Pour de plus amples renseignements, voir le clip 7474, *Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette du gouvernement grec*.
6. Pour de plus amples renseignements, voir le clip 7340, *Les statistiques publiques : mieux comprendre le monde ou se donner raison?*
7. Enrioco Giovannini, économiste italien, est président de l'Institut de la statistique officielle d'Italie depuis août 2009. Il a été directeur et chef statisticien de l'OCDE de janvier 2001 à juillet 2009.
8. Pour de plus amples renseignements, voir le clip 7474, *Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette du gouvernement grec*.
9. Pour de plus amples renseignements, voir le clip 7461, *57^e Séance de l'International Statistical Institute – Statistics: Our Past, Present & Future* (volet gouvernance).

Sources :

COMMISSION EUROPÉENNE. *Rapport sur les statistiques du déficit et des dettes du gouvernement grec*, Belgique, 2010, 30 p., [En ligne]. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek]. (Consulté le 28 janvier 2010).

DATA, L. *Le grand truquage : comment le gouvernement manipule les statistiques*, La découverte, France, 2009, 165 p.

GIOVANNINI, E., et autres. *Statistics, Knowledge and Governance*, Prague, 2009, 22 p., [En ligne]. [http://www.czso.cz/sif/conference2009.nsf/i/opening_ceremony_2009]. (Consulté le 28 janvier 2010).

MORA, L. G., et J. NOGUEIRA MARTIN. *How Reliable Are the Statistics for the Stability and Growth Pact*, Banque d'Espagne et Commission européenne, Espagne, 2007, 44 p., [En ligne]. [<http://www.bankofspain.org/informes/be/notest/noteste.htm>]. (Consulté le 28 janvier 2010).

LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT DE MONTRÉAL

(CLIP 7507)

Veilleure associée :

Ramata Sanogo, *ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*

Nous établirons ici un portrait du décrochage scolaire dans la Région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal. Avant de décrire ce phénomène pour chaque secteur géographique de la RMR de Montréal, il importe d'aborder les causes du décrochage de même que la manière dont il se manifeste.

Processus et causes du décrochage scolaire

Le phénomène du décrochage, qui sévit au Québec et qui afflige grandement la RMR de Montréal, a fait l'objet d'une littérature abondante.

Selon L. Fortin et Y. Picard, la décision d'abandonner l'école paraît le résultat d'un long processus et d'un cumul de frustrations engendrées par les échecs scolaires et les difficultés relationnelles avec les pairs, les enseignants et les parents. Les jeunes qui présentent des difficultés d'apprentissage et des troubles du comportement constituent le groupe le plus à risque de décrochage scolaire. Le désengagement commence dès le primaire.

Le rapport Ménard va plus loin en spécifiant que le décrochage scolaire n'est pas un acte spontané, mais plutôt le résultat d'une série de facteurs, dont plusieurs interviennent dès la petite enfance. Selon le même rapport, l'éducation serait peu valorisée au Québec. Le milieu familial du jeune, la collectivité à laquelle il s'identifie et la société en général lui transmettent des messages qui influent sur sa motivation – ou sa démotivation – à poursuivre ses efforts à l'école.

Les jeunes décrocheurs participent moins aux activités scolaires. Ils sont peu attentifs en classe, passent moins de temps à faire leurs

devoirs que leurs pairs et ont des problèmes d'absentéisme. Ils sont aussi plus susceptibles de présenter des problèmes de comportement, tels l'impertinence, les agressions et les actes délinquants.

Les études de Wehlage et Rutter (1986) montrent que les comportements agressifs ainsi que les absences scolaires sont liés au redoublement scolaire et à l'abandon des études chez les jeunes. Les comportements intériorisés traduisent l'isolement social, l'anxiété et la dévalorisation de soi. Ils sont le signe de lacunes d'habileté sociale.

Les jeunes à risque entretiennent peu d'aspirations face à la réussite scolaire et ils valorisent davantage le travail et l'argent que les études (L. Fortin et Y. Picard, 1999). Une étude de Statistique Canada (STATCAN, 2004) établit un lien entre le nombre d'heures travaillées par les élèves du secondaire et le décrochage. Elle révèle que la proportion de ceux qui quittent l'école varie selon le nombre d'heures qu'ils travaillent. Plus précisément, les élèves qui travaillent un nombre modéré d'heures (jusqu'à 19 heures par semaine) sont moins susceptibles de décrocher, tandis qu'aux deux extrêmes, ceux qui travaillent 20 heures et plus, ou qui ne travaillent pas du tout, sont plus susceptibles de décrocher. Le travail pendant les études secondaires a été associé à une diminution du rendement scolaire, au désengagement à l'égard des études et même au décrochage.

Le Comité régional pour la valorisation de l'éducation (CREVALE) a déterminé un certain nombre de facteurs de risque qui peuvent conduire au décrochage. Parmi ceux-ci, on trouve des facteurs liés au niveau de vie (pauvreté économique et sociale, logement inadéquat, difficulté de transport et de déplacement ou présence de groupes criminalisés), des facteurs liés à l'école (manque de soutien des élèves en difficulté ou pratiques pédagogiques et éducatives peu adaptées), des facteurs liés à la famille (faible scolarité des parents, problèmes de santé mentale chez les parents ou instabilité de la cellule familiale) et des facteurs liés au jeune lui-même (perception négative de ses habiletés, détresse psychologique ou difficultés à concilier études et travail rémunéré). Plus nombreux sont les facteurs de risque, plus élevé est le risque de décrochage chez le jeune.

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) a défini des indices de défavorisation¹ pour caractériser les milieux de vie des élèves. Deux variables entrent en ligne de compte dans le calcul de la défavorisation : l'indice du seuil de faible revenu (SFR) et l'indice de milieu socioéconomique (IMSE). Les indices annuels des écoles sont regroupés en rangs déciles. Les études du MELS montrent que 40 % des décrocheurs se concentrent au rang décile le plus élevé (rang 10 sur 10) de l'indice SFR et de l'indice IMSE. Autrement dit, un grand nombre de décrocheurs viennent des couches les plus défavorisées de la population.

Le décrochage au sein de la RMR de Montréal

Si la RMR de Montréal est frappée de plein fouet par le décrochage scolaire, les différents secteurs géographiques qui la composent ne sont pas touchés au même degré. De même, le phénomène est différent chez les filles et les garçons, les garçons étant plus enclins à décrocher que les filles. Cette tendance au décrochage plus prononcée chez les garçons a été documentée par l'étude de L. Fortin et Y. Picard, selon qui les troubles du comportement et l'expulsion de l'école sont plus fréquents chez les garçons. Par ailleurs, selon des données d'enquêtes américaines, les élèves de sexe masculin sont plus susceptibles de travailler que les élèves de sexe féminin (Schoenhals et autres, 1998, dans L. Fortin et Y. Picard, 1999; Steinberg et autres, 1982, dans L. Fortin et Y. Picard, 1999) et ce, pendant un plus grand nombre d'heures (Schoenhals et autres, 1998, dans L. Fortin et Y. Picard, 1999; Rhum, 1997, dans L. Fortin et Y. Picard, 1999).

Entre les années scolaires 1999-2000 et 2006-2007, les taux moyens de décrochage au Québec ont fluctué de 23,9 % à 25,3 % en fonction des commissions scolaires. Malheureusement, les taux moyens de décrochage² notés dans les commissions scolaires de la RMR de Montréal sont souvent plus élevés que la moyenne nationale.

De manière générale, les commissions scolaires (CS) des Laurentides incluses dans la RMR de Montréal connaissent les taux de décrochage les plus élevés (entre 33,1 % et 36,8 %), ceux-ci étant plus prononcés chez les garçons (entre 42,3 % et 45,2 %) que chez les filles (entre 23,5 % et 27,6 %). L'analyse

du Groupe d'études des conditions de vie et des besoins de la population (ECOBES) révèle que, dans les Laurentides, les comportements scolaires sont plus susceptibles d'engendrer du décrochage que les habitudes de vie. Ainsi, les jeunes du secondaire des Laurentides ont une perception négative ou mitigée du climat éducatif de leur école. Près de 44,9 % d'entre eux montrent une attitude de désengagement scolaire qui se traduit par une absence et une participation passive aux cours, un manque d'intérêt pour les travaux scolaires et des relations difficiles avec les enseignants. Selon la CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles, l'environnement immédiat se caractériserait par une multitude d'emplois précaires, assez attirants pour les jeunes. La présence d'employeurs sans diplômes, mais ayant réussi, ne serait pas non plus de bons exemples pour les jeunes.

Après les Laurentides, ce sont les commissions scolaires de Montréal qui affichent les taux de décrochage les plus élevés, qui fluctuent entre 30,6 % et 32,9 %. Et toujours selon le même schéma, les taux sont plus prononcés chez les garçons (entre 35,8 % et 38,9 %) que chez les filles (entre 25,2 % et 27,5 %). Parmi les raisons évoquées, on cite le nombre de plus en plus élevé d'élèves vivant dans des familles monoparentales ou dans des familles recomposées, la défavorisation la plus grande se trouvant sur sur le territoire de la Commission scolaire de Montréal (CSDM), qui compte plus de 10 000 familles vivant sous le seuil du faible revenu. Si, à Westmount, le taux de décrochage se situe à 6 %, dans les quartiers comme Pointe-Saint-Charles, Parc-Extension et Montréal, plus de 40 % des jeunes décrochent.

Jusqu'en 2003-2004, les commissions scolaires de la Montérégie enregistraient les taux moyens les plus faibles (entre 26,3 % et 28,3 %). Mais, à partir de 2004-2005, ces taux sont devenus explosifs, les garçons s'avérant plus décrocheurs (entre 33,6 % et 36,4 %) que les filles (entre 18,9 % et 20,6 %). Les taux de décrochage déterminés par le MELS et selon les territoires des conférences régionales des élus (CRE) indiquent que la CRE de Longueuil affiche des taux variant entre 25,6 % et 28 % pour les années scolaires 2002-2003 à 2006-2007, ces taux étant beaucoup plus élevés chez les garçons (entre 32,3 % et 34,1 %) que chez les filles (entre 18,5 % et 22,2 %).

Enfin, les CS de Laval et de Lanaudière ont enregistré des taux de décrochage très semblables pendant les années scolaires

1999-2000 et 2000-2001 (autour de 28,4 %). Ensuite, les taux ont stagné à ce même niveau à Laval jusqu'en 2003-2004 pour décroître graduellement par la suite et fléchir jusqu'à 25,3 % en 2006-2007. Par ailleurs, les taux dans Lanaudière ont augmenté graduellement jusqu'en 2002-2003, pour ensuite fluctuer entre 30 % et 32 % le reste du temps.

À l'instar des autres régions de la RMR de Montréal, le taux de décrochage à Laval est beaucoup plus élevé chez les garçons (variation entre 30 % et presque 35 %) que chez les filles (variation entre 20 % et 22 %). Cet écart est plutôt inquiétant.

Le même schéma est de mise dans Lanaudière où les taux de décrochage sont encore plus élevés qu'à Laval, ceux des garçons (entre 36,9 % et 43,7 %) n'ayant aucune commune mesure avec ceux des filles (entre 19 % et 23 %). Des réflexions du CREVALE, il ressort que Lanaudière présente une proportion plus élevée d'élèves éprouvant des difficultés au moment du passage du primaire au secondaire. Parmi les caractéristiques des décrocheurs, on note une très grande indiscipline dans les rangs pour 39 % et un sous-rendement scolaire pour 24 % d'entre eux. Les plus graves problèmes relevés étant : des devoirs non faits, des absences sans raison, des perturbations volontaires de la classe, des insultes quasi permanentes, des batailles et des attaques entre élèves.

Devant l'ampleur du phénomène du décrochage, des plans d'action ont été élaborés par les différentes commissions scolaires, qui incluent des mesures concrètes pour le prévenir et le contrer. Plusieurs tables de concertation établies sur la réussite scolaire ont aussi vu le jour. Très souvent, ces tables réunissent les acteurs du milieu scolaire, les intervenants sociaux, les CRE, les employeurs, ainsi que les parents d'élèves. Le MELS a publié, en septembre 2009, un document portant sur la réussite scolaire et qui fait suite aux recommandations du rapport Ménard.

2. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Portrait statistique de l'éducation 2006 : région administrative de Montréal*, tableau 5.2, p. 63, [En ligne]. [http://www.mels.gouv.qc.ca/Stat/Portraits_regionaux/pdf/6_complet.pdf]. (Consulté le 4 mars 2010).

Sources :

BUSHNYK, T. « Étudier, travailler et décrocher : relation entre le travail pendant les études secondaires et le décrochage scolaire » dans *Éducation, Compétences et Apprentissage*, document de recherche, Statistique Canada, mai 2003, p. 6-7.

CREVALE. *Tricoter une communauté serrée, un défi à relever!*, Journée annuelle de réflexion du CREVALE, 22 avril 2009, Lanaudière, 2009, p. 2-3, [En ligne]. [http://www.csaffluents.qc.ca/fenetre/IMG/pdf/Facteurs_de_risques.pdf]. (Consulté le 4 mars 2010).

ECOBES. *Être jeune aujourd'hui : habitudes de vie et aspirations des jeunes des régions de la Capitale-Nationale, du Saguenay-Lac-Saint-Jean et des Laurentides*, 2009, 120 p., [En ligne]. [http://www.crecn.qc.ca/media/documentation/autres-documents/53_portrait-jeunes-ECOBES.pdf]. (Consulté le 4 mars 2010).

FORTIN, L., et Y. PICARD. « Les élèves à risque de décrochage scolaire : facteurs discriminants entre décrocheurs et persévérants », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XXV, n° 2, 1999, p. 359-374.

GRUPE D'ACTION SUR LA PERSÉVÉRANCE ET LA RÉUSSITE SCOLAIRES AU QUÉBEC. *Savoir pour pouvoir : entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire*, Rapport du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires (rapport Ménard), mars 2009, 67 p., [En ligne]. [<http://www2.bmo.com/bmo/files/images/4/2/Savoirpourpouvoir.pdf>]. (Consulté le 4 mars 2010).

LACOURSIÈRE, A. « Pourquoi les jeunes Montréalais réussissent-ils moins bien que les autres? » *Cyberpresse.ca*, 27 mai 2009, [En ligne]. [<http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/education/200905/27/01-860170-pourquoi-les-jeunes-montrealais-reussissent-ils-moins-bien-que-les-autres.php>]. (Consulté le 4 mars 2010).

RICHER, J. « Le décrochage scolaire a augmenté au Québec », *Le Devoir*, 9 février 2009.

STATCAN. *Questions d'éducation : le point sur l'éducation, l'apprentissage et la formation au Canada*, n° 81-004-XIF au catalogue, 2004, [En ligne]. [<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2004006/7781-fra.htm#tphp>]. (Consulté le 12 mai 2010).

WEHLAGE, G. G., et R. RUTTER. *Dropping Out: How Much Do Schools Contribute to the Problem?*, *Teachers College Record*, 87, 1986, p. 374-392.

Notes :

1. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Indices de défavorisation 2008-2009*, Québec, 2008, p. 1-2. Données du MELS, *Indicateurs nationaux, année scolaire 2006-2007*, et compilation spéciale des données du Recensement canadien de 2006, [En ligne]. [<http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/index.asp?page=fiche&id=956>]. (Consulté le 4 mars 2010).



LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

COMPLÉMENTARITÉ RURALE-URBAINE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN OCCIDENT

(DOSSIER 7517)

Veilleur associé :

Mario Boisvert, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Au Québec, l'un des objectifs de la deuxième politique nationale de la ruralité (PNR) est de favoriser « la coopération et la complémentarité rurale-urbaine ». À cette fin, un groupe de travail a été constitué et placé sous la responsabilité de l'Union des municipalités du Québec. À l'hiver 2009, le groupe de travail a demandé au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de réaliser une veille sur les politiques, mesures et programmes opérationnels qui, mis à part le Québec, mettent explicitement en avant la complémentarité rurale-urbaine en Amérique du Nord et en Europe. Il s'agissait de rechercher les initiatives qui placent la collaboration et les interactions rurales-urbaines au cœur de leur action, à tout le moins de leurs préoccupations. Un article à paraître dans *Urbanité*, la revue de l'Ordre des urbanistes du Québec, fait ressortir les points saillants du rapport de veille.

Les provinces canadiennes

Au Canada, un relevé établi par le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales auprès des ministères provinciaux intéressés conclut que « les politiques publiques qui visent à favoriser les partenariats entre municipalités urbaines et municipalités rurales sont relativement peu nombreuses ». En fait, ces politiques ne visent pas en soi à la complémentarité rurale-urbaine, mais cherchent essentiellement à faciliter la coopération entre les municipalités et les régions en ce qui concerne la prestation des services publics.

L'expérience peut-être la plus intéressante à ce sujet est celle de la Local Government Management Association of British

Columbia, qui a mis sur pied *Team Works*, un programme d'appariement entre des municipalités manquant d'expertise et d'autres en mesure de les assister dans la réalisation d'un projet. Une municipalité désireuse d'offrir son expertise s'inscrit au programme, en vertu duquel un appariement est proposé avec une municipalité qui désire bénéficier des services de la première. Les projets peuvent être de toute nature : réorganisation interne, investissements ou prestation de nouveaux services, politique d'aménagement ou de développement, etc. Le personnel prêté continue de relever financièrement de son employeur, dont l'intérêt est de tirer profit des échanges pour élargir davantage son expertise. La municipalité bénéficiaire finance les dépenses normales engagées par le projet. Depuis 2001, une trentaine de projets ont été entamés dans le cadre du *Team Works*, dont environ la moitié concernaient une ville et une municipalité rurale.

Les États-Unis

Aux États-Unis, comme la gouvernance régionale est disséminée et décentralisée entre des *counties* et des organismes parfois issus du milieu – les *special districts* et les *regional councils of governments* (COG) –, les États sont peu portés à prendre le leadership de politiques territoriales mixtes rurales-urbaines. C'est probablement en matière de réseaux de transport que les interdépendances entre zones rurales et zones urbaines se prêtent le mieux aux pratiques de complémentarité. La plupart des municipalités et des *counties* sont regroupés en COG, lesquels sont essentiellement des organismes régionaux de planification et de soutien. Ils servent aussi d'agences de prestation de divers programmes fédéraux, étatiques ou régionaux. Ils peuvent agir en tant que *metropolitan* (MPO) ou *rural planning organizations* (RPO), chargés de planifier les infrastructures de transport en milieu métropolitain (50 000 habitants ou plus) ou en milieu non métropolitain, respectivement subventionnés par le gouvernement fédéral et les gouvernements des États. Divers exercices de planification conjointe MPO/RPO sont en cours, par exemple dans l'État de Washington et en Caroline du Nord.

Cependant, c'est le partenariat conclu en 1999 entre la United States Conference of Mayors (USCM) et l'American Farmland Trust (AFT) qui est peut-être le plus intéressant par sa portée symbolique et sa perspective d'ensemble. La USCM réunit les maires des villes de plus de 30 000 habitants, tandis que l'AFT est un organisme à but non lucratif voué à la préservation des terres agricoles. Ces deux organismes ont convenu de faire ensemble la promotion des principes du développement durable en réponse à un double constat : d'une part, l'importance de la production agricole des zones rurales environnantes pour l'approvisionnement des agglomérations urbaines et, d'autre part, les problèmes liés à l'utilisation du sol et à la détérioration de l'environnement qui en résultent. Plus concrètement, la densification et la réhabilitation urbaines, particulièrement des friches industrielles, sont vues comme des moyens de combattre l'étalement urbain et de réduire la pression sur les terres agricoles.

En 2000 et en 2001, la USCM et l'AFT ont organisé conjointement cinq *farm-city forums* qui réunissaient les représentants des villes-centres, des communautés rurales et des municipalités de banlieue. Malheureusement, ces forums ne semblent pas avoir été directement à l'origine de nouvelles politiques, et la collaboration entre l'USCM et l'AFT n'a pas mené à d'autres gestes concrets.

L'Europe

L'Europe communautaire a joué un rôle important dans l'analyse des rapports ruraux-urbains, grâce surtout aux études de l'Observatoire des réseaux d'aménagement du territoire (ORATE/EPSON). Le projet ORATE portant sur les relations urbaines-rurales en Europe a produit le premier compendium d'envergure sur la question.

L'ORATE constate que c'est à l'échelon régional et local que l'on assiste au développement d'initiatives urbaines-rurales au regard de certains produits et services, initiatives qui peuvent parfois être financées par les programmes d'aide européens ou nationaux. Mais peut-on parler de véritables politiques régionales de complémentarité rurale-urbaine? L'exercice de veille a attiré notre attention sur les pays scandinaves et l'Irlande, mais sur la France en particulier.


Les pays scandinaves

Ce qui caractérise les pays scandinaves, c'est la dimension rurale-urbaine qui est implicite dans l'organisation territoriale. La plupart des communes sont très étendues et comportent à la fois de grands espaces ruraux et au moins un noyau urbain¹. De plus, elles ont beaucoup plus de responsabilités que les municipalités québécoises, par exemple en matière de services sociaux, de santé et d'éducation. Par conséquent, les communes peuvent mieux pratiquer une gestion intégrée en s'appuyant sur les complémentarités de chacune de leurs composantes. La question est de savoir jusqu'à quel point ces possibilités sont exploitées dans les faits et si des particularismes, voire des tensions internes, y font obstacle. En pratique, il semble que l'intégration rurale-urbaine se fasse d'abord dans le cadre de projets spéciaux. Par exemple, en Suède, l'exploitation des biogaz fait l'objet de projets qui impliquent à la fois les agriculteurs, les industries et les consommateurs locaux.

L'Irlande

L'Irlande se distingue par sa National Spatial Strategy 2002-2020 (NSS), adoptée en 2002. Dans le cadre de la NSS, les régions doivent élaborer des *regional planning guidelines*, alors que les grandes villes et les comtés doivent préparer des schémas d'aménagement physique et des plans de développement socioéconomique. Ces exercices doivent être coordonnés de concert avec la NSS et selon les dispositions du Planning and Development Act.

Par la NSS, l'Irlande reconnaît explicitement la diversité des régions rurales et des régions urbaines, et met l'accent sur leurs interrelations. Elle transpose à l'échelle nationale les principes du schéma de développement de l'Union européenne en s'appuyant sur les concepts du *balance regional development* et du réseau urbain polycentrique. Elle met aussi l'accent sur la notion de masse critique nécessaire au maintien de collectivités viables. Ainsi, par sa stratégie, l'Irlande compte sur le développement des ressources humaines et physiques des milieux ruraux et insiste sur l'importance d'un réseau de villes, petites et moyennes, capable de desservir l'ensemble des régions du



pays. La NSS irlandaise est sans doute l'une des stratégies nationales qui se rapproche le plus d'une politique d'occupation du territoire intégrant l'interdépendance rurale-urbaine.

La France

La France est éclatée en une multitude de communes trop petites pour agir à l'échelle régionale. Le gouvernement a donc mis en œuvre une politique d'intercommunalité, soit les regroupements de communes, de nature à favoriser la mise en commun des ressources et des responsabilités. Cependant, ces regroupements ne sont pas conçus, par leur échelle et leur découpage, pour refléter des territoires fonctionnels d'interaction urbaine-rurale. C'est pourquoi le gouvernement a aussi mis en avant la politique des « pays » en 1995, puis la politique des « schémas de cohérence territoriale (SCoT) » en 2000.

Alors que les SCoT sont des exercices de planification, les « pays » sont de véritables entités supracommunales. Leur territoire n'est pas contraint par les divisions administratives habituelles. Il englobe idéalement l'ensemble d'une agglomération ou d'une région, là où les interactions urbains-ruraux se vivent au quotidien sur le terrain. Les pays sont formés sur une base volontaire par les élus de communes voisines, assistés par un conseil de développement formé en partie de représentants de la société civile. En association avec les divers paliers administratifs, ils doivent élaborer un projet commun de développement durable, ou « charte de développement du pays ». La charte servira de base à un « contrat de pays » avec l'État ou la région, lesquels contribueront au financement des mesures prévues.

Au début de 2008, 345 « pays » regroupaient 81 % de la superficie et 47 % de la population de la France. Mais, comme dans le cas des SCoT, leur délimitation ne correspond pas toujours à un territoire « vécu ». Il ressort de leurs chartes que leurs préoccupations majeures concernent la planification du développement résidentiel et commercial et des infrastructures, ainsi que le renforcement des services de proximité. Bref, les pays se révèlent avant tout des instruments d'aménagement du territoire, où on tend à mieux tenir compte des interactions rurales-urbaines, voire à susciter des solidarités, mais dont l'objet n'est

pas, à proprement parler, de développer des complémentarités. En même temps, beaucoup s'inquiètent de l'enchevêtrement des planifications, qui s'ajoutent à celles des divers paliers politico-administratifs.

En conclusion, il n'existe aucune véritable politique de complémentarité rurale-urbaine en Occident. Les initiatives sont celles d'échanges ou de concertation, ou bien portent sur des objets très précis, tels que le transport dans une région. En fait, les instances politico-administratives locales sont rarement adaptées à l'établissement de politiques de complémentarité rurale-urbaine, que ce soit en raison de leur taille, du découpage de leur territoire, de leurs ressources ou de leurs champs de compétence limités.

Note :

1. Par exemple, la Suède compte en moyenne 31 540 habitants pour 1 550 km², comparativement à 6 835 habitants pour 200 km² au Québec et 1 730 habitants pour 15 km² en France.

LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

LE CAPITAL HUMAIN DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

(CLIP 7527)

Veilleure associée :

Ramata Sanogo, *ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*

Un nouveau bulletin vient de paraître qui évaluera chaque année l'évolution du capital humain à Montréal et dans les grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord. Le premier numéro, intitulé *Le capital humain dans la région métropolitaine de Montréal*, publié en septembre 2009, a été réalisé par un groupe de travail¹ issu du comité technique de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) formé sur la recherche économique métropolitaine.

Différentes études ont montré que le capital humain constituait un déterminant majeur de productivité. Cet indicateur peut être appréhendé selon le niveau de scolarité de la main-d'œuvre ou celui de la population totale. Le taux de diplômés universitaires d'une population est le critère le plus utilisé aux fins de comparaisons internationales. Cette mesure est ensuite ventilée par groupe d'âge de façon à vérifier si la scolarité de la jeune génération peut contribuer à l'amélioration générale de la productivité. Les taux de diplomation sont aussi considérés, car l'entrée sur le marché du travail de jeunes fortement scolarisés entraîne une amélioration de la productivité. Enfin, on examine la fréquentation scolaire qui constitue un indicateur de l'investissement en capital humain. Cette mesure montre aussi les tendances futures de la scolarisation.

C'est dans ce contexte que le bulletin a été lancé, afin d'alimenter les partenaires du comité technique de la Communauté métropolitaine de Montréal et de rehausser la productivité de la Région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal. Le premier numéro comporte trois parties :

1) une revue des écrits portant sur le capital humain et sur la croissance des villes;

- 2) une analyse de la position du Montréal métropolitain en ce qui concerne le taux de diplômés universitaires;
- 3) le suivi annuel de la scolarité de la main-d'œuvre à Montréal et dans les autres régions métropolitaines d'Amérique du Nord.

Les analyses portent sur les cinq RMR les plus peuplées du Canada (Montréal, Toronto, Vancouver, Calgary et Ottawa-Gatineau) et les 26 RMR de plus de deux millions d'habitants des États-Unis. Le classement des métropoles se fait donc par rapport aux 31 métropoles nord-américaines. Le texte qui suit met en relief les faits saillants de l'étude.

Relation entre les niveaux de scolarité et les taux de productivité des villes d'Amérique du Nord

Selon les écrits sur le sujet, le capital humain aurait un impact sur la productivité des grandes régions métropolitaines. Ainsi, les deux agglomérations les plus scolarisées d'Amérique du Nord que sont Washington et San Francisco présentent un PIB pour chaque emploi très élevé. En revanche, les agglomérations les moins scolarisées, que sont Riverside, Montréal et Tampa, ont le PIB par emploi le plus faible. Calgary et Houston constituent les exceptions à cette règle, car, malgré leur faible scolarisation, elles présentent le PIB pour chaque emploi le plus élevé. Ce phénomène trouve son explication dans le fait qu'elles se spécialisent dans la production de pétrole et de gaz (Glaeser et Saiz, 2004, dans CMM, 2009).

Suivi 2001-2006 du niveau de scolarité des 25-64 ans

L'analyse comparative suivante porte sur l'évolution du niveau de scolarité de la population totale âgée de 25 à 64 ans.

- **Pour l'ensemble des diplômés universitaires :** Sur ce point, Montréal accusait un certain retard dans toutes les tranches d'âge par rapport aux autres RMR en 2006. Cependant, un léger rattrapage s'est fait par rapport à l'année 2001, Montréal passant de la 30^e à la 29^e place. Le groupe des 25-34 ans s'y démarquait par un taux de diplomation universitaire de 33,9 %, avoisinant la moyenne des 31 métropoles nord-américaines (34,4 %). Pour cette tranche d'âge, Montréal passait de la 21^e place, en 2001, à la 17^e place en 2006.

- **Les titulaires de baccalauréats** : Chez les 25-64 ans, la métropole traîne toujours de la patte par rapport aux autres RMR et demeurerait 30^e sur 31, aussi bien en 2001 qu'en 2006. Pour cette catégorie de diplômés, les 25-34 ans font encore la différence : en 2006, avec un taux de diplômes universitaires de 23 %, proche de la moyenne des 31 RMR (24,1 %), ce groupe permettait à Montréal de passer de la 23^e à la 20^e place.
- **Les diplômés supérieurs au baccalauréat** : Sur ce point, Montréal réalise une meilleure performance, toutes catégories d'âges confondues, passant de la 28^e place en 2001 à la 25^e place en 2006. Chez les 25-64 ans, le taux de diplômés à Montréal (9,8 %) se rapprochait, en 2006, de la moyenne des RMR canadiennes (11,6 %) et de la moyenne américaine (12,4 %). Le groupe des 25-34 ans y demeure le champion avec un taux de diplômés (10,9 %) supérieur à la moyenne des 31 métropoles (10,3 %).

Scolarité de la population active de 1987 à 2007

De la population totale, passons maintenant à la population active en considérant le fait que le capital humain y est mesuré selon la population des 25-64 ans possédant un diplôme universitaire.

L'étude révèle qu'en 2007 la part des diplômés universitaires, chez les 25-64 ans, présents sur le marché du travail à Montréal (31,4 %) était plus élevée que celle de la population totale du même âge (29,9 %) :

- **Les diplômés universitaires** : En 2007, le taux de diplômés universitaires de la population active des États-Unis (37,5 %) était supérieur à celui de Montréal (31,4 %) et des autres villes canadiennes (35 %). Mais le niveau scolaire des villes canadiennes (36,7 %) dépassait celui des villes américaines (34 %) en 2006.
- **Les titulaires de baccalauréats** : Dans les villes canadiennes, la part des baccalauréats a augmenté plus vite (de 17 % à 19,5 %) entre 2000 et 2007 que dans les villes américaines (de 20,4 % à 21,8 %). Chez les 25-34 ans, les villes canadiennes ont un taux de baccalauréats plus élevé que la moyenne américaine depuis 2001.

- **Les diplômés supérieurs au baccalauréat** : Les études de deuxième et de troisième cycles progressent davantage dans les villes canadiennes que dans les villes américaines. La part de ces diplômés a augmenté dans les RMR canadiennes, entre 2000 et 2006, passant de 9,7 % à 11,6 % (soit 1,9 point de pourcentage), tandis que celle des RMR américaines est passée de 11,4 % à 12,4 % (soit 1 point) au cours de la même période.

- **La fréquentation scolaire des jeunes** : De manière générale, la fréquentation scolaire des jeunes au Canada n'est pas très différente de celle des villes américaines. En effet, le taux de fréquentation en 2007 était de 65 % dans les villes américaines, de 65,8 % dans les villes canadiennes et, fait à noter, de 66,3 % à Montréal. Il faut croire que ce sont les jeunes Américains qui sont en rattrapage par rapport aux jeunes Canadiens : en 2000, les villes américaines avaient un taux de fréquentation scolaire de 59,4 %, donc inférieur à celui des villes canadiennes (62,3 %) et à celui de Montréal (61,8 %). Chez les 20-24 ans (fin de cycle), Montréal, ville universitaire, avait un taux de fréquentation de 47,9 %, lequel était plus élevé que celui des autres villes canadiennes (47,8 %), ainsi que des villes américaines (41,3 %).

Conclusion

La présente analyse confirme le retard de Montréal par rapport aux grandes métropoles nord-américaines, retard qui persiste malgré les progrès accomplis. Toutefois, Montréal et les villes canadiennes sont en rattrapage par rapport aux métropoles américaines dans tous les groupes d'âges, sauf chez les jeunes. Ainsi, dans la tranche des 25-34 ans, la part des diplômés universitaires progresse rapidement au Canada, et beaucoup plus qu'aux États-Unis. Le taux de fréquentation scolaire des 20-24 ans atteignait, en 2007, 47,9 % à Montréal, 47,8 % dans les villes canadiennes et 41,3 % dans les villes américaines. De manière paradoxale, on constate donc un retard des villes américaines par rapport aux villes canadiennes quant à la fréquentation scolaire des jeunes de 20 à 24 ans.

Note :

1. Le groupe de travail sur le capital humain était formé de : **Régent Chamard**, de la Table métropolitaine de Montréal; **François Gauvin**, de Développement économique Canada; **Sébastien Paquet-Poirier**, d'Emploi-Québec; **Ramata Sanogo**, du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire; et **Maxime Trottier**, de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Source :

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. *Le capital humain dans la région métropolitaine de Montréal*, Comité technique sur la recherche économique métropolitaine, vol. 1, septembre 2009, 28 p., [En ligne]. [http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/capital_humain_2009.pdf]. (Consulté le 18 mars 2010).

LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

UNE NOUVELLE PRÉOCCUPATION POUR LA BIODIVERSITÉ URBAINE

(CLIP 7518)

Veilleur associé :

Nicolas Fontaine, *ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*

En général, personne ne conçoit les villes comme des réservoirs de nature, riches et diversifiés. Or, certaines d'entre elles abritent une biodiversité que des milieux dits « naturels » pourraient envier. Ce n'est toutefois pas le cas partout et, heureusement, il existe différentes façons d'accroître la biodiversité urbaine. Nous ferons ici le point sur cet important enjeu en faisant notamment valoir que les différents milieux urbains peuvent abriter une diversité appréciable d'espèces. Nous entendons également démontrer la nécessité de protéger la précaire biodiversité en milieu urbain et d'intégrer cette richesse dans la planification territoriale.

La biodiversité

La biodiversité, ou diversité biologique, est la variabilité des espèces vivantes, de leurs gènes et des écosystèmes dans lesquels elles vivent. La législation québécoise contient une définition similaire¹. On parle habituellement de biodiversité spécifique, qui concerne la diversité des espèces; de biodiversité génétique, qui concerne la diversité au sein de chaque espèce, et de biodiversité écosystémique, qui concerne la diversité des habitats et des écosystèmes.

Plusieurs confondent biodiversité et présence d'espaces naturels, ou bien ils utilisent l'expression pour désigner les espèces présentes dans un lieu, à un moment donné. La biodiversité est plutôt une caractéristique de ces espaces naturels et de ces espèces, et elle renseigne sur leur variété, leur vulnérabilité et leur danger de disparition. Ainsi, en étudiant la biodiversité d'un lieu, on évalue le nombre d'espèces et leur proportion relative,

l'état de dégradation des habitats, l'invasion par les espèces exotiques ou la présence de populations en déclin, par exemple.

La protection de la biodiversité retient de plus en plus l'attention des pouvoirs publics. En 1992, plusieurs pays ont signé la Convention sur la diversité biologique, dont le secrétariat international est situé à Montréal. Le gouvernement québécois, quant à lui, s'est doté d'une stratégie sur la biodiversité² en 2004 et, depuis 2006, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec indique que « toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité³ ».

Le milieu urbain

Dans ce contexte, la préservation de la biodiversité concerne autant les milieux « naturels » que les milieux urbains. Au dernier recensement, 80 % de la population québécoise résidait en milieu urbain. Cette large population mérite – et a droit – de profiter de tous les services écologiques (voir encadré) que peut offrir la nature en ville. Évidemment, il n'y aura pas de héronnières dans les centres-villes demain, mais les villes peuvent abriter un éventail assez riche d'espèces, car ce qui les caractérise, c'est la grande hétérogénéité des habitats qu'elles renferment. Avec l'urbanisation, l'être humain façonne et transforme les milieux naturels. Les villes sont une mosaïque complexe de fragments où prospèrent même certaines espèces que l'on trouverait peu, de façon naturelle, en milieu rural ou forestier. Les espèces rudérales, telles que les silènes (*Silene spp.*) et les matricaires (*Matricaria spp.*) qui s'établissent dans le voisinage immédiat des installations humaines, comme les routes, les terrains industriels désaffectés et les stationnements, en sont de bons exemples.

Les **services écologiques** se définissent comme les produits, conditions et processus par lesquels les écosystèmes naturels et les espèces qui les composent facilitent et rendent possible l'existence humaine. Ce concept très large permet d'inclure la production, la réserve, la protection et l'entretien de plusieurs biens et services que les gens perçoivent comme importants.

Par exemple, les arbres urbains contribuent à diminuer l'effet d'îlot de chaleur, ce qui est un service apprécié lors des canicules estivales. On peut ainsi économiser sur les frais de climatisation ou les services de santé. Les mêmes arbres aident à diminuer les dégâts causés par les crues importantes, après les épisodes de pluie, et filtrent la pollution de l'air. Nowak et autres (2002) ont calculé que, pour Toronto, la réduction de la pollution par les arbres représentait 5,6 M\$ en 1998. De même, les boisés urbains ont des effets bénéfiques démontrés sur la santé et le bien-être de la population, notamment en favorisant l'activité physique.

Un autre exemple est la présence d'oiseaux variés, ce qui rend service à la population. Plusieurs amateurs d'ornithologie ou ceux qui apprécient le chant des oiseaux, pendant qu'ils se prélassent à l'extérieur, bénéficient d'une plus grande biodiversité. Les divertissements liés à la faune et à la flore sont des services écologiques considérables pour l'économie québécoise. Les municipalités ont donc avantage à aménager leur territoire en mettant à profit ces services écologiques qui, bien souvent, coûtent peu, mais rapportent beaucoup.

Sources :

CHEE, Y. *An Ecological Perspective on the Valuation of Ecosystem Services*, Biological Conservation, 2004, vol. 120, p. 549-565.

DAILY, G. C., et autres. *Ecosystem Services: Benefits Supplied to Human Societies by Natural Ecosystems*, Issues in Ecology, Ecological Society of America, n° 2, printemps 1997, [En ligne]. [<http://www.ecology.org/biod/value/EcosystemServices.html>]. (Consulté le 12 mars 2010).

NOWAK, D. J., et autres. *Understanding and Quantifying Urban Forest Structure, Functions, and Value*, 5th Canadian Urban Forest Conference, 7 au 9 octobre 2002, Région de York, Ontario, 2002, p. 27-1 à 27-9, [En ligne]. [<http://www.nrs.fs.fed.us/pubs/6717>]. (Consulté le 12 mars 2010).

Toutefois, les conditions ne sont pas toujours faciles en milieu urbain : pollution élevée, perturbation du sol, régime hydrologique modifié, effet d'îlot de chaleur urbain, forte interaction avec une population parfois peu respectueuse de la nature : certaines espèces ne réussissent tout simplement pas à y survivre. Plusieurs espèces indigènes souffrent également de la compétition d'espèces exotiques, dont certaines deviennent envahissantes et nuisibles : pensons à la salicaire pourpre (*Lythrum salicaria*), plantée dans les jardins des résidences et qui envahit maintenant les marais, ou au myriophylle à épi (*Myriophyllum spicatum*), utilisé dans les aquariums personnels et qui envahit maintenant les lacs québécois. Certaines villes sont aussi aux prises avec la renouée du Japon (*Polygonum cuspidatum* syn. *Fallopia japonica*, parfois appelée bambou japonais), qui colonise tous les milieux et s'avère difficile à éradiquer.

La première cause de la perte de la biodiversité étant la destruction d'habitats, particulièrement à cause de l'urbanisation, le développement urbain doit se faire avec précaution. Un équilibre – toujours difficile à atteindre – doit être trouvé entre croissance, développement et conservation. Il revient donc aux municipalités de planifier et d'intervenir sur leur territoire pour protéger la biodiversité existante, et même l'accroître. Des lois à interprétation plus large, comme la *Loi sur les compétences municipales*, le leur permettent, et les tribunaux semblent reconnaître de plus en plus la pertinence pour les municipalités d'intervenir en matière de protection de l'environnement⁴.

Biodiversité en ville : plusieurs chemins possibles

Les municipalités désireuses de conserver ou d'augmenter leur biodiversité peuvent intervenir dans plusieurs domaines. D'abord, un inventaire du territoire et de sa biodiversité est le point de départ d'un programme d'interventions efficace, qui comprendra nécessairement la protection formelle de certains milieux. Ceux-ci devront être variés pour préserver la diversité écosystémique : milieux aquatiques, milieux humides, bandes riveraines, boisés urbains, parcs urbains, friches, champs, collines, etc. Certains de ces milieux devront être de grande superficie pour que des habitats non affectés par les effets de bordure existent et abritent des espèces spécialisées⁵, la proportion du territoire protégé

étant révélatrice de l'état de la biodiversité urbaine. Par ailleurs, la présence d'espèces menacées ou vulnérables est évidemment à prendre en considération.

Les villes peuvent restaurer les milieux dégradés ou détruits par le passé, comme cela a souvent été le cas des milieux humides et des bandes riveraines. Elles peuvent créer de nouveaux parcs à partir de zones devenues obsolètes, comme dans le cas d'Emscher Park, en Allemagne (voir ci-après). Des portions de parcs peuvent être laissées à elles-mêmes, sans qu'il y ait d'entretien trop intensif, pour que les processus écologiques naturels y aient cours.

Les villes peuvent connecter ces espaces entre eux pour former des corridors verts, dont certains peuvent être multifonctionnels et permettre la pratique d'activités sportives, contribuant du coup à la santé publique. Ces corridors verts peuvent inclure des cimetières ou des infrastructures vertes, comme des bassins de rétention ou des marais filtrants.

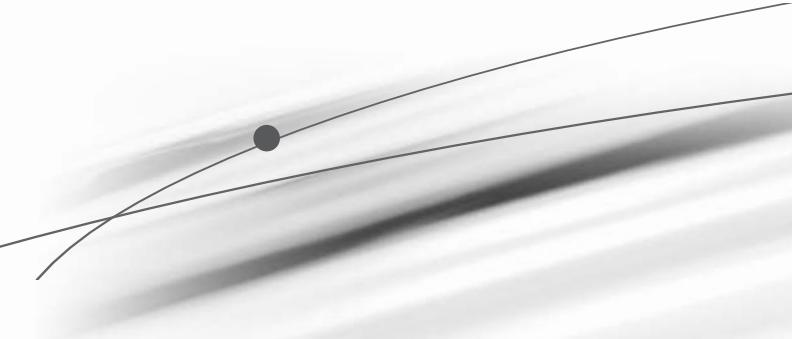
Les municipalités peuvent adopter des programmes de verdissement pour augmenter le couvert arborescent de leur territoire, ce qui peut contribuer à la diversité de la faune aviaire, par exemple. Les arbres, arbustes et autres végétaux plantés devront être diversifiés, tant en espèces qu'en stades de maturité, être localisés à différents endroits de la ville et être adaptés aux conditions urbaines. L'usage de toits verts peut également contribuer à la biodiversité.

Les ingrédients essentiels sont donc : 1) la diversité de tous les aménagements; 2) une bonne quantité et une proportion suffisante de territoires protégés abritant une faune et une flore diversifiées; et 3) l'utilisation d'espèces indigènes, mieux adaptées aux conditions québécoises et sans danger pour l'équilibre de l'écosystème.

Des exemples autour du globe

Emscher Park, en Allemagne

La région de la Ruhr, en Allemagne, caractérisée par un passé minier et industriel lourd, s'est trouvée dans les années 1990



aux prises avec des bâtiments abandonnés, des installations obsolètes et des sites contaminés⁶. Dans le cadre d'un ambitieux projet de requalification, échelonné sur dix ans, la région a revalorisé ces zones industrielles désaffectées, ce qui a permis d'augmenter leur biodiversité. Les 17 municipalités participantes ont transformé et renaturalisé les environs de la rivière Emscher, celle-ci retrouvant ses anciens méandres. Ces villes ont été connectées par un réseau de corridors verts, de nombreux parcs ont été créés et un parcours touristique de la « nature industrielle » a été aménagé. Le mariage particulier entre la végétation qui pousse sur les lieux et les bâtiments rouillés, issus d'une autre époque, donne une allure unique à l'ensemble, ce qui attire les touristes.

Londres, stratégie de biodiversité

En 2002, la région métropolitaine de Londres a adopté une stratégie de la biodiversité intitulée *Connecting with London's Nature*⁷. Parmi les 14 politiques et 72 actions proposées, la région entend : créer un « ruban bleu » comprenant les berges de la Tamise et de ses affluents, dont certaines seront renaturalisées; contrôler le développement et favoriser la conservation d'espaces verts dans les nouveaux développements et le long des voies de transport; faire connaître et promouvoir la biodiversité londonienne; créer un programme pour financer l'achat de territoires ou la réalisation de projets qui préservent la biodiversité; inventorier, étudier et suivre dans le temps les espaces naturels de la métropole; protéger, par des règlements d'urbanisme, les espaces naturels; compenser les éventuelles pertes d'habitats par des milieux équivalents; intégrer des jardins privés dans la prise en compte de la biodiversité, etc.

La stratégie de Londres couvre la majorité des domaines d'intervention municipaux. Elle spécifie les menaces à la biodiversité, au premier chef, le développement et la destruction d'habitats qui s'ensuit, et propose des mesures à la fois ciblées et variées. Plusieurs éléments de cette stratégie ont été inclus dans le plan d'urbanisme pour en faciliter la mise en application.

Bruxelles, plan de maillage vert et bleu

Dans la capitale belge, l'aménagement des espaces naturels s'inscrit dans le cadre d'un plan de maillage vert et bleu, qui vise à connecter entre eux les milieux aquatiques, humides et les espaces verts⁸. Le plan, composé de « zones noyaux » et de corridors, considère tous les types de milieux naturels : abords de voies ferrées, rues plantées d'arbres, boisés, plans et cours d'eau, parcs, friches urbaines, bâtiments et habitations, espaces récréatifs, etc. Dans bien des cas, les corridors verts seront multifonctionnels et permettront la tenue de loisirs, comme le vélo ou la marche. Notons également que Bruxelles souhaite découvrir plusieurs cours d'eau, qui avaient été précédemment enfouis, pour renaturaliser ces milieux.

Le concept de maillage vert et bleu est intégré au Plan régional de développement (PRD) de Bruxelles, l'équivalent d'un schéma d'aménagement et de développement; il est également présent dans le Plan régional d'affectation du sol (PRAS), adopté en 2001.

L'initiative Local Action for Biodiversity

La *Local Action for Biodiversity*, entamée en 2006, est chapeautée par l'organisme ICLEI – Local Governments for Sustainability⁹. Elle réunit 21 villes à travers le monde, dont Edmonton au Canada, qui se sont engagées dans un processus visant à conserver et à mieux gérer leur biodiversité. Ce processus comprend cinq étapes : 1) évaluer l'état actuel de la biodiversité urbaine; 2) s'engager à augmenter la biodiversité; 3) préparer, avec différents partenaires, un plan et une stratégie portant sur la biodiversité; 4) adopter formellement les documents de planification; et 5) mettre en œuvre les mesures retenues, entre autres en réalisant cinq initiatives originales. Cette démarche devrait, selon les souhaits d'ICLEI, être imitée par plusieurs autres villes du monde.

REMARQUE. – Ce texte a fait l'objet d'un article paru dans *Urbanité*, la revue de l'Ordre des urbanistes du Québec, hiver 2010, p. 36., [En ligne]. [<http://www.ouq.qc.ca/Pages/publications.htm>].

Notes :

1. La définition de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q. chapitre C-61.01), article 2, inspirée de la définition de la Convention sur la diversité biologique, se lit ainsi : « la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris des écosystèmes terrestres, marins, estuariens et dulçaquicoles, ainsi que des complexes écologiques dont ils font partie; ces termes comprennent aussi la diversité au sein des espèces et entre espèces de même que celle des écosystèmes ».
2. Gouvernement du Québec, *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007*, Ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, 2004.
3. *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., chapitre C-12, article 46.1). Cet article a été ajouté au moment de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* (2006, c. 3, a. 19).
4. Voir, par exemple, *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, p. 249; ou *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg* (Municipalité), 2004 CSC 61, par. 38 (Juge Deschamps).
5. L'effet de bordure survient lorsque les conditions microclimatiques et écologiques en bordure d'un milieu naturel sont très différentes des conditions ayant cours au centre. Par exemple, l'effet de bordure implique un changement dans l'exposition au soleil et au vent (deux facteurs de déshydratation), une plus grande exposition aux graines, etc. Certaines espèces qualifiées de généralistes, autant animales que végétales, et notamment les espèces exotiques, prolifèrent dans les zones de bordure, alors que d'autres, plus spécialisées, n'habitent qu'à l'intérieur.
6. SUNDSETH, Kerstin, et RAEYMAEKERS Geert, ECOSYSTEMS LTD. « Biodiversity and Natura 2000 » dans *Urban Areas. Nature in Cities Across Europe: A review of Key Issues and Experience*, novembre 2006, Bruxelles, p. 43, [En ligne]. [http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/research/2007/7/biodiversity_natura2000_www.pdf]. (Consulté le 19 août 2009).
7. Greater London Authority (2002), *Connecting with London's Nature: The Mayor's Biodiversity Strategy*, Mayor of London, Londres, juillet 2002, 196 p., [En ligne]. [http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/biodiversity/biodiversity_strategy.jsp]. (Consulté le 19 août 2009).
8. Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IGBE) (2000), *Maillage vert et bleu*, 18 p., [En ligne]. [http://www.bruxellesenvironnement.be/uploadedFiles/Site/Particuliers/Th%C3%A8me_-_Espaces_verts,_faune_et_flore/Maillage_vert_bleu_FR.pdf?langtype=2060]. (Consulté le 19 août 2009).
9. ICLEI - LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY, *Local Action for Biodiversity (LAB)*, site Internet de l'organisme voué à l'initiative LAB, [En ligne]. [<http://www.iclei.org/lab>]. (Consulté le 19 août 2009).

LA GESTION DES RISQUES

UNE NOUVELLE CERTIFICATION AUX OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

(CLIP 7454)

Veilleure associée :

Sophie Lachance, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Lancée il y a cinq ans par l'organisme brésilien de certification biologique IBD, la certification EcoSocial est maintenant offerte aux États-Unis. Sa spécificité par rapport aux autres certifications de produits tient aux obligations sociales qu'elle renferme.

L'objectif de la certification EcoSocial est de créer un lien entre les consommateurs et les producteurs, tout en s'assurant que la production et le commerce soient effectués de façon durable pour les producteurs et pour l'environnement dans lequel ils vivent et travaillent.

Ce n'est pas le certificateur qui établit les prix minimaux, ni les primes du commerce équitable. Le prix du produit est lié à son coût de production et aux négociations qui ont cours entre les parties, qui doivent se réaliser en tenant compte des principes éthiques de clarté, de transparence et d'obtention de profits de la part des producteurs.

La certification EcoSocial peut se définir comme biologique à valeur sociale ajoutée. Ainsi, les produits certifiés sont issus d'une agriculture biologique. De plus, les profits doivent être injectés dans l'atteinte du bien-être de la communauté productrice.

Critères minimaux

La certification précise les critères de base liés au développement environnemental, économique, social et humain. Plusieurs semblent évidents pour des Nord-Américains, mais il en va tout autrement de certains pays, comme la Chine, la Thaïlande et le Brésil.

Critères sociaux et humains :

- Interdiction du travail forcé
- Absence de discrimination sociale, ethnique, religieuse ou politique
- Qualification de la main-d'œuvre
- Santé et sécurité au travail

Critères environnementaux :

- Gestion efficace des matières résiduelles
- Éducation relative à l'environnement
- Réduction des émissions de gaz à effet de serre
- Conservation de la biodiversité

Critères économiques :

- Négociations ouvertes et transparentes entre les parties
- Relations commerciales justes et équitables
- Établissement de meilleures pratiques de production

Critères « critiques »

Dans cette certification, certains critères sont appelés critiques. Ils peuvent influencer sur la suspension ou la révocation de la certification.

En voici quelques-uns :

- Utilisation et manipulation d'organismes génétiquement modifiés (OGM)
- Chasse, capture et commerce d'animaux sauvages
- Exposition des travailleurs aux risques sans protection individuelle
- Déforestation de terres non autorisée

Critères évolutifs

En plus des critères de base liés au développement, les agriculteurs doivent se fixer et atteindre au moins deux nouveaux objectifs sociaux et environnementaux. Afin de conserver leur certification, ils ont l'obligation de démontrer des efforts constants dans l'amélioration de leurs façons de faire. Les producteurs biologiques sont tenus, pour leur part, de rendre également publique l'information portant sur les projets communautaires qu'ils soutiennent et le degré de financement qu'ils fournissent.

Ces objectifs pourraient être :

- L'implantation d'un schéma de partage des profits
- L'amélioration de l'alimentation et du logement des travailleurs
- Le développement du matériel génétique (banque de semences)
- L'optimisation des ressources hydriques

Le sucre de canne, l'huile de palme, les céréales, le riz, le café, le miel et les légumes sont quelques-uns des produits certifiés les plus communs. Cette certification s'applique également à l'hôtellerie, à la pisciculture, aux cosmétiques et aux restaurants.

Finalement, mentionnons que cette certification s'applique aux regroupements de producteurs, aux producteurs seuls, aux intermédiaires, aux transformateurs et aux commanditaires. Les critères sont différents selon le type d'entreprises certifiées.

Sources :

IBD CERTIFICATIONS. *EcoSocial Certification Program (Social & Environmental & Fair Trade Certification for Organic Operations)*, 21 décembre 2009, [En ligne]. [<http://www.ecosocialnet.com/index2.php?area=institucional&id=3&lg=en>]. (Consulté le 19 janvier 2010).

IBD CERTIFICATIONS. *Program for Fair Relationships in Trading Socially and Environmentally Certified Products*, Botucatu, Brésil, septembre 2009, [En ligne]. [http://www.ecosocialnet.com/institucional/8_1_3_ibd_diretriz_ibd_ecosocial_english_8thedition_2009.pdf]. (Consulté le 19 janvier 2010).

L'ÉTAT ET LA MONDIALISATION

LA PLACE DES ÉTATS DANS LE FÉDÉRALISME AMÉRICAIN

(FICHE 7504)

Veilleure associée :

Josée Bergeron, *ministère du Conseil exécutif*

Aux États-Unis, la notion de droits des États (*states' rights*) dans l'équilibre fédéral a, aujourd'hui encore, mauvaise réputation. L'utilisation de cette notion par les États du Sud dans les années 1960, afin de s'opposer aux politiques d'intégration et à la lutte pour les droits civiques, a réduit considérablement la légitimité de l'activisme des États face au pouvoir du Congrès. Or, de nombreuses analyses récentes visent à réhabiliter les États à titre d'acteurs légitimes du fédéralisme américain. Deux ouvrages portant sur ce thème seront présentés ici.


De nature conceptuelle et normative, le premier ouvrage – *Polyphonic Federalism*, par Robert A. Schapiro, professeur de droit à l'Université Emory d'Atlanta – vise à démontrer que le fédéralisme dualiste est dépassé et propose plutôt un fédéralisme s'élaborant sur les possibilités d'agir concurremment (p. 7).

Le second ouvrage – *Safeguarding Federalism*, par John D. Nugent, analyste chercheur senior au Connecticut College de New London – s'appuie sur des études de cas, afin de démontrer que les États protègent leurs intérêts en participant au développement et à la mise en œuvre des lois et règlements du gouvernement fédéral (p. 4-5).

Résumés

1. Robert A. Schapiro, *Polyphonic Federalism*

Dans cet ouvrage, Schapiro tente de développer une conception contemporaine du fédéralisme et de son ingénuité organisationnelle plutôt que de revenir, selon ses propres termes,



à un fédéralisme nostalgique (p. 7). Il privilégie une démarche normative dont la proposition principale est le développement d'un fédéralisme polyphonique.

Selon Schapiro, cette proposition permettrait de « libérer » le fédéralisme de conceptions axées sur les particularismes des États. L'auteur veut démontrer que le fédéralisme polyphonique, en mettant en scène l'interaction des multiples sources de pouvoir, est plus novateur et plus résilient que le dualisme qui, au contraire, cloisonne les sources de pouvoir. D'après l'auteur, le fédéralisme polyphonique permettrait l'avancement des buts liés traditionnellement au fédéralisme, qui incluent l'efficacité dans l'élaboration des politiques, la participation dans la gouvernance et la prévention de la tyrannie.

Dans un premier temps, Schapiro explique qu'aux États-Unis le fédéralisme accompagne nécessairement l'élaboration du projet national. Les États ont ainsi un rôle significatif à jouer dans le système politique, puisqu'ils sont présents dans l'élaboration de ce projet (p. 11). Or, cette affirmation a connu plusieurs variantes depuis la création de la jeune république, au 18^e siècle. Ces variations sont marquées autant par les relations politiques que par les jugements de la Cour suprême qui ont contribué à modeler l'affirmation des États, tantôt de façon large, tantôt de façon limitée.

Par exemple, l'affirmation des États et de leurs compétences a été court-circuitée par l'*Interstate Commerce Act* de 1887, la *Sherman Antitrust Act* de 1890 et la doctrine de la *Dormant Commerce Clause*, lois et doctrine qui permettent au Congrès d'exercer une autorité sur le système national de transport et sur l'économie de façon générale (p. 37). Par la suite, durant la période de 1890 à 1937, la Cour suprême s'est efforcée de limiter les intrusions de l'État fédéral et des États fédérés dans le commerce interne et entre les États, restreignant ainsi l'exercice concurrent des compétences.

La clause de préemption du Congrès a aussi permis de restreindre l'affirmation des États. Le gouvernement fédéral peut agir dans un domaine qui, par son action, devient une enclave fédérale. De façon plus précise :

The federal and state governments would operate in separate, nonoverlapping spheres, but their proper domains were not set in advance. Instead, their separate spheres were recognized on an ongoing basis depending on where the federal government chose to act. (Schapiro, p. 65)

Enfin, le *New Deal* et le mouvement pour les droits civils (surtout *Brown v. Board of Education* (1954) qui mettait fin à la notion d'« égal mais [de] séparé ») ont réduit considérablement la portée de la décentralisation. Selon l'auteur, cette brève revue historique démontre l'inadéquation du modèle dualiste, lorsque les domaines d'action se superposent.

À la section suivante, Schapiro explique que le modèle polyphonique tient compte de la multiplicité des centres de pouvoir. Le domaine sur lequel s'exerce le pouvoir ne se situe pas nettement hors des frontières de l'autorité fédérale, ni de celles de l'autorité des États. La norme n'est plus le dualisme, mais le *full concurrent power* (p. 95). Ainsi, le fédéralisme polyphonique vise à faciliter et à structurer l'interaction du gouvernement fédéral et des États (*ibid.*). Néanmoins, la reconnaissance constitutionnelle de la séparation entre les domaines du gouvernement fédéral et ceux des États demeure présente et s'appuie aussi sur la doctrine de l'*anti-commandeering* élaborée dans *New York v. United States* (1992) et dans *Printz v. United States* (1997).

En conclusion, l'auteur considère que le modèle polyphonique permet à la doctrine de traduire les changements que connaît la société américaine et de devenir une force positive plutôt que de restaurer une vision passéiste de ce qui relève uniquement de la sphère fédérale et de celle des États.

2. John D. Nugent, *Safeguarding Federalism*

Cet ouvrage, de nature pragmatique, vise à démontrer que les États ont des intérêts juridiques, fiscaux et administratifs dont l'étendue est soit universelle (tous ou presque tous les États), soit catégorielle (plusieurs États), soit particulière (très peu d'États). Les États peuvent faire valoir ces intérêts à trois points d'entrée des rapports fédéraux : aux étapes prélegislative, législative et postlegislative. Ainsi, les barrières aux mesures fédérales sont

de nature informelle et extraconstitutionnelle. Néanmoins, le Congrès tient le haut du pavé, puisqu'il contrôle les cordons de la bourse – les conditions des transferts financiers – et qu'il peut agir ainsi de façon préventive.

À l'étape prélegislative, les États peuvent intervenir en ce qui concerne la définition de l'ordre du jour politique (*agenda setting*) et la formulation générale de la politique. À l'étape législative, les États peuvent agir sur l'élaboration de la politique. Enfin, à l'étape postlegislative, les États ont deux possibilités d'exercer une influence : au moment de la mise en œuvre d'une politique ou lors de son évaluation. À travers ces différentes étapes, les États ont quatre stratégies : le refus d'obtempérer à une loi fédérale, la coordination, la participation officielle de membres du gouvernement de l'État et, enfin, l'exhortation et la persuasion (p. 63).

Selon l'auteur, à l'étape prélegislative, les États peuvent eux aussi agir de façon préventive, sans nécessairement légiférer sur tous les aspects d'un domaine, afin de prévenir l'intervention du gouvernement fédéral. À l'étape législative, les États doivent être plus actifs dans la capitale nationale et utiliser des méthodes de lobbying. Enfin, à l'étape postlegislative, l'auteur précise que les sanctions de la part du gouvernement fédéral envers les États sont plutôt rares, lorsque ces derniers agissent à l'encontre des politiques fédérales.

En conclusion, Nugent énumère une série de facteurs dont dépend le succès des démarches des États dans l'affirmation active de leur rôle : l'utilisation de leur pouvoir, l'expertise des membres du gouvernement de l'État, la durée de l'occupation d'un domaine par l'État, les pratiques existantes, le consensus bipartisan, l'unité de l'État, la présence de groupes d'intérêts forts, la popularité d'une loi et les avantages de la fédération d'un domaine. L'auteur termine sa réflexion en soulignant qu'il est difficile de faire une lecture constitutionnelle permettant de distinguer la frontière entre les pouvoirs des États et ceux de l'État fédéral.

Analyse

Pertinence

L'intérêt porté par des universitaires américains à l'affirmation des États en tant qu'acteurs du fédéralisme comporte en soi des éléments favorables nous permettant d'étayer notre réflexion sur les voies à explorer en matière de relations intergouvernementales au Canada. Cependant, cette réflexion peut aussi être rapidement limitée par les spécificités politiques et institutionnelles des États-Unis.

Cette limite est claire dans le cas de l'étude portant sur le fédéralisme polyphonique. L'analyse prend appui sur le postulat voulant que le fédéralisme constitue une garantie supplémentaire à l'exercice de la liberté des individus face à la tyrannie potentielle du pouvoir politique. Ce type de fédéralisme est propre aux caractéristiques historiques, idéologiques et républicaines du cas américain. En ce sens, l'étude de M. Schapiro offre moins de voies à explorer en ce qui concerne les relations intergouvernementales au Canada.

La deuxième étude, plus pragmatique et qui indique de façon détaillée les actions possibles à entreprendre aux différentes étapes du processus législatif, nous permet d'examiner des stratégies et leur application dans le contexte des relations intergouvernementales au Canada.

Enfin, bien que présentant des analyses différentes, les deux auteurs soulignent que la capacité financière du gouvernement fédéral lui permet d'agir au-delà de ses compétences :

Constitutionally, many scholars, judges, state officials and others view conditional spending as a means by which Congress circumvents limits on its legislative powers by essentially blackmailing states to implement policies that Congress itself lacks the constitutional authority to legislate directly. (Nugent, p. 43)



Comparaison

La démarche comparative permet de faire ressortir les multiples caractéristiques du fédéralisme, lorsqu'il s'incarne dans différents régimes et institutions politiques.

À ce titre, la comparaison avec nos voisins du sud nous rappelle la nécessité de prendre en considération les caractéristiques qui leur sont propres en examinant non seulement la forme étatique et ses institutions, mais aussi le politique. Dans ce cas, les textes fondateurs (*Federalist Papers*), l'importance des droits individuels ainsi que le rôle des États dans un fédéralisme vu comme un mécanisme faisant barrière à la tyrannie de l'appareil étatique sont des attributs propres aux États-Unis.

Malgré ces particularismes, les propositions de M. Nugent demeurent pertinentes et pourraient être explorées dans la mesure où elles seraient révisées, afin de les construire comme des concepts généraux et, par la suite, de les évaluer en fonction du contexte propre aux relations intergouvernementales canadiennes.

Sources :

NUGENT, J. D. *Safeguarding Federalism. How States Protect Their Interests in National Policymaking*, University of Oklahoma Press, Norman, 2009, 330 p.

SCHAPIRO, R. A. *Polyphonic Federalism. Towards the Protection of Fundamental Rights*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, 237 p.

LISTE DES DOCUMENTS PRODUITS

Trois types de documents sont publiés dans le site du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques, soit le clip, la fiche et le dossier. Vous trouverez ci-dessous la liste des documents produits entre le 1^{er} décembre 2009 et le 31 mars 2010.

Les documents annonçant des activités qui ont déjà eu lieu n'ont pas été retenus, sauf si un compte rendu en a été fait. Les documents sont classés selon l'ordre alphabétique des auteurs. Le ministère ou l'organisme indiqué est celui où l'auteur exerçait ses fonctions au moment où il a rédigé son texte.

CLIPS

ANTIL, Thomas – Ministère du Tourisme

- Solutions possibles à la pénurie de main-d'œuvre en tourisme
- Les parcs éoliens ont-ils une incidence sur le tourisme?

BEAUCHEMIN, Marc – Corporation d'hébergement du Québec

- Développement durable et bâtiments

BLAIS, Pierre – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- Réflexion sur l'occupation des territoires par Solidarité rurale du Québec : Compte rendu de l'Atelier thématique 3 portant sur l'habitat, la culture et l'information

BOUCHARD, Érick-N. – Ministère du Conseil exécutif

- Royaume-Uni : un outil pour valider les indicateurs de performance

- Imputabilité administrative ou politique? Cadre constitutionnel et défis pour l'administration publique
- Nouveau regroupement de firmes privées en recherche marketing et sociale
- Séminaire sur la gestion et le transfert de connaissances (ENAP-CEFRIO-SCT)

BROUILLARD, Frédéric – Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

- La consommation alimentaire et les apports nutritionnels des adultes québécois

FONTAINE, Nicolas – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- Compte rendu : colloque de l'Association québécoise du transport et des routes sur la mobilité durable
- Une nouvelle préoccupation pour la biodiversité urbaine

GOYETTE, Steven – Ministère de la Sécurité publique

- Éliminer la marche au ralenti des voitures de patrouille
- Autopsies sans bistouri en Suède

LACHANCE, Sophie – Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

- EcoSocial : une nouvelle certification aux obligations environnementales et sociales

LACHANCE, Cynthia – Institut de la statistique du Québec

- Êtes-vous un pirate?

LAVOIE, Philippe – Institut de la statistique du Québec

- 57^e Séance de l'International Statistical Institute – Statistics: Our Past, Present & Future (volet gouvernance)
- Débat autour des statistiques officielles de demain dans l'Union européenne
- Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette du gouvernement grec

- La diversité culturelle : une richesse planétaire
- Une percée en matière d'environnement : le plastique biodégradable organique

LORTIE-KEATING, Jean-Thomas – Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

- Quelques impacts potentiels de la raréfaction du pétrole pour le secteur agroalimentaire

ST-ONGE, Véronique – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- Les écomunicipalités en Suède : un concept applicable au Québec?

SANOGO, Ramata – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- Le décrochage scolaire dans la Région métropolitaine de recensement de Montréal
- Le capital humain dans la Région métropolitaine de Montréal

UHDE, Stéphanie – Institut de la statistique du Québec

- 57^e Séance de l'International Statistical Institute – Statistics: Our Past, Present & Future (volet changements climatiques)
- 57^e Séance de l'International Statistical Institute – Statistics: Our Past, Present & Future (volet agriculture)
- 57^e Séance de l'International Statistical Institute – Statistics: Our Past, Present & Future (volet données administratives)

FICHES

BÉLANGER, Alexis – Ministère du Conseil exécutif

- « Fearful Symmetry », un livre de Brian Lee Crowley sur les valeurs canadiennes
- Compte rendu de la conférence « Politiques québécoises de l'eau : ambitions et réalités »

BERGERON, Josée – Ministère du Conseil exécutif

- La place des États dans le fédéralisme américain

BLAIS, Martin – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

- Programme sur le travail décent de la province de Santa Fe : collaborations possibles entre le Québec et l'Argentine

LAVOIE, Philippe – Institut de la statistique du Québec

- Le télétravail dans la fonction publique française
- Contribution statistique aux politiques du logement (en collaboration avec Jacques Trudel, de la Société d'habitation du Québec)

SANOGO, Ramata – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- La population se déplace de Montréal vers la banlieue... et l'emploi?

TREMBLAY, Larry – Secrétariat du Conseil du trésor

- Productivité et prospérité au Québec de 1981-2008, selon le nouveau Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal
- Le vote des actionnaires et la rémunération des dirigeants, le point de vue de l'IGOPP

TRUDEL, Jacques – Société d'habitation du Québec

- L'aide au logement aux États-Unis : les *housing vouchers* et le *low income housing tax credit*



DOSSIERS

BOISVERT, Mario – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- La complémentarité rurale-urbaine dans les politiques publiques en Occident

MASSICOTTE, Louis – Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

- Planification des espaces de commerces et services dans les schémas d'aménagement et de développement révisés des MRC

LISTE DES VEILLEURES-COORDONNATRICES ET DES VEILLEURS-COORDONNATEURS

MINISTÈRE OU ORGANISME	NOM	COURRIEL
Bureau de la Capitale-Nationale	Marlène Lefrançois	
Centre des services partagés du Québec	Vacant	
Conseil de gestion de l'assurance parentale	Gaétan Lemay	
	Sophie Guérette	
Conseil permanent de la jeunesse	Olivier Lamalice	
Curateur public du Québec	Nadine Raymond	
	Malcolm St-Pierre	
Institut de la statistique du Québec	Philippe Lavoie	
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Geneviève Colombani-Lachapelle	
	Pierre Dumoulin	
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	Jean Hénaire	
	Julie-Madeleine Roy	
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Chantal d'Auteuil	
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	Lucie Bernier	
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	Madeleine Albert	
Ministère de la Famille et des Aînés	Suzanne Lamy	
Ministère de la Justice	Robert E. Deschênes	
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Michel Clavet	
	Marc Beauchemin	
	Steven Goyette	
	Camille Cossette-Girard	
	Marc Desaulniers	
Ministère de la Sécurité publique	Pierre Blais	
	Réjean Houle	
	Daniel Navarro	
	Hélène Taillon	
	Denis Blanchette	
	Karine Bourque	
	Simon Décary	
	Maxime Bélisle	
	Martin Landry	
	Thomas Antil	
	Jean-François Guilloteau	
	Andrée-Anne Joly	
	Marie-Ève Normandeau	
	Françoise Marois	
	Larry Tremblay	
	Jacques Trudel	
Corporation d'hébergement du Québec		
École nationale de police du Québec		
École nationale de police du Québec		
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire		
Ministère des Finances		
Ministère des Relations internationales		
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune		
Ministère des Services gouvernementaux		
Ministère des Transports		
Ministère du Conseil exécutif		
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs		
	Développement durable	
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation		
Ministère du Tourisme		
Ministère du Travail		
Office de la protection du consommateur		
Revenu Québec		
Secrétariat du Conseil du trésor		
Société d'habitation du Québec		

Vous avez des questions à poser ou de l'information à faire partager?

N'hésitez pas à communiquer avec le coordonnateur ou la coordonnatrice de votre ministère ou organisme.

Prospective est produit sous la coordination du Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Ministère du Conseil exécutif

835, boulevard René-Lévesque Est, bureau 1.34, Québec (Québec) G1A 1B4

Téléphone : 418 528-0659 • Télécopieur : 418 643-2570

rvipp.mce.qc

Dépôt légal - 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISSN 1488-304X (imprimé)

ISSN 1920-6941 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2010

**Ministère
du Conseil exécutif**

Québec



Comité de rédaction

Guy Laflamme, éditeur, ministère du Conseil exécutif

Diane Gagnon, adjointe, ministère du Conseil exécutif

Pierre Blais, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Simon Décary, ministère du Conseil exécutif

Olivier Lamalice, Conseil permanent de la jeunesse

Martin Landry, ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Production et coordination

Hélène Mercier, Direction des communications

Secrétariat à la communication gouvernementale

Ministère du Conseil exécutif

Révision linguistique

Michelle Collard, ministère du Conseil exécutif