

L'Action

NATIONALE

Tiré à part - Février-mars 1998

L'ORGANISATION DES TERRITOIRES AU QUÉBEC

Marc-Urbain
Proulx

L'ORGANISATION DES TERRITOIRES AU QUÉBEC

Le débat sur
la décentralisation gouvernementale

par

Marc-Urbain Proulx

professeur,

Directeur de la Maîtrise en gestion des organisations

Université du Québec à Chicoutimi

Tiré à part - L'Action nationale - février-mars 1998

CONTENU

Introduction générale	5
Chapitre 1	
Historique de l'organisation territoriale au Québec	7
1.1 L'origine de l'organisation des territoires	7
1.2 La mise en place du régime municipal	8
1.3 La responsabilisation des élus locaux	10
1.4 La continuité de la construction de l'État	12
1.5 La politique d'aménagement du territoire	13
1.6 La redéfinition du rôle de l'État	14
1.7 Le temps des diagnostics	15
1.8 Conclusion	17
Chapitre 2	
La réforme tranquille	18
2.1 Introduction	18
2.2 La réponse par la fusion volontaire des municipalités	19
2.3 La réponse par le régionalisme fonctionnel	20
2.4 La réponse par le régionalisme politique	23
2.5 La réponse par la planification territoriale	27
2.6 Conclusion	30
Chapitre 3	
L'héritage institutionnel territorial au Québec	31
3.1 Introduction	31
3.2 Les municipalités locales	31
3.3 Les régions administratives	35
3.4 Les territoires MRC	35
3.5 Les agglomérations urbaines	39
3.6 Le positionnement des organisations	41
3.7 Les acquis de la planification territoriale	43
3.8 Le développement territorial insuffisant	44
3.9 Mais il y eu tout de même du développement territorial ...	47
3.10 Conclusion sur les résultats de trente ans de réformes	48
Chapitre 4	
L'exemple du Saguenay-Lac-Saint-Jean	49
4.1 Introduction	49
4.2 La consolidation municipale	50
4.3 Le contexte institutionnel général	50
4.4 Le régionalisme fonctionnel	55
4.5 Le régionalisme politique	58
4.6 Les exercices de planification territoriale	60
4.7 Conclusion	62

Chapitre 5

L'option de la décentralisation gouvernementale	63
5.1 Introduction	63
5.2 Une situation institutionnelle fort complexe	64
5.3 L'origine de cette option de gestion publique	66
5.4 L'odyssée québécoise	67
5.5 La conjoncture actuelle s'y prête bien	71
5.6 Conclusion sur le théorème de la décentralisation	72

Chapitre 6

Quoi et comment décentraliser ?	74
6.1 Introduction	74
6.2 Quelles responsabilités faut-il décentraliser?	75
6.3 Retour sur notre héritage institutionnel	77
6.4 Les vertus et les vices de la fragmentation des fonctions	77
6.5 Les vertus et les vices de l'intégration territoriale	80
6.6 L'intégration territoriale par une structure centrale	82
6.7 L'intégration territoriale par la coordination volontaire	83
6.8 Les innovations institutionnelles récentes de coordination	84
6.9 Conclusion	87

Chapitre 7

Vers de nouveaux arrangements institutionnels	88
7.1 Introduction	88
7.2 Le Livre Vert sur la décentralisation gouvernementale	89
7.3 Les options disponibles après le référendum	91
7.4 La décentralisation amorcée	92
7.5 La décentralisation freinée	93
7.6 Conclusion	96

Chapitre 8

Le nécessaire processus continu d'organisation territoriale	97
8.1 Introduction	97
8.2 Le processus d'organisation territoriale	98
8.3 Les principes d'organisation territoriale	99
8.4 La culture organisationnelle territoriale	100
8.5 La procédure de planification territoriale	101
8.6 Les acteurs de l'organisation territoriale	105
8.7 Conclusion	107
Conclusion générale	108

L'organisation des territoires au Québec

**Le débat sur
la décentralisation gouvernementale**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'histoire du Québec est une longue épopée d'exploration, d'occupation, de colonisation, d'exploitation, d'aménagement et de management de ses territoires. Quels que soient les critères de découpage utilisés (géographie, ressources naturelles, histoire, institutions religieuses, centres urbains, échanges économiques, appartenance...), ils sont nombreux et divers nos territoires qui composent le vaste espace national. Cette diversité territoriale représente une très grande richesse sociale, culturelle et économique. Sa prise en compte sous diverses facettes nous permet de postuler dès le départ de ce dossier, que le Québec de l'avenir sera un Québec construit à partir de ses territoires ou ne sera pas. Ce postulat répond à une logique implacable depuis longtemps et encore davantage actuellement dans le contexte de la mondialisation uniformisante.

De Lord Durham à Vincent Lemieux, en passant par Esdras Minville, Édouard Montpetit, François-Albert Angers et les experts du B.A.E.Q. (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec), nombreux sont les défenseurs d'une gestion publique de biens et services à l'échelle territoriale la plus efficace du point de vue démocratique et économique. Les municipalités et les commissions scolaires furent instaurées à cet effet dès le milieu du XIX^e siècle. Malgré leurs faiblesses fiscales et administratives trop souvent corrigées par la centralisation, ces autorités publiques territoriales ont largement illustré leur utilité et leur efficacité. Si bien que la construction de l'État québécois au cours du XX^e siècle s'appuya inévitablement sur la déconcentration de fonctions publiques en instituant progressivement

une panoplie d'agences territoriales de gestion. On se retrouve alors avec un appareil d'État fragmenté verticalement (municipalités - MRC et communautés urbaines - régions administratives) et aussi horizontalement (multiples agences sectorielles). L'autonomie décisionnelle et financière, les missions mandatées, les fonctions exercées, les objectifs visés, l'expertise disponible, etc. sont fort différents d'un territoire et d'un secteur à l'autre. La question de l'organisation des territoires au Québec est ainsi devenue fort complexe. Question qui doit par contre être posée étant donné sa grande pertinence dans l'organisation générale du Québec.

Cette question cruciale nous amène à formuler notre deuxième postulat de départ dans la rédaction de ce dossier. L'entrée du Québec dans le prochain millénaire serait favorisée par une organisation plus optimale de ses territoires locaux, supralocaux et régionaux. Optimum dans un sens de gestion bien sûr, mais aussi dans celui de la mise en œuvre du développement social, culturel et économique. La décentralisation représente à cet égard une option de gestion publique incontournable malgré les difficultés politiques inhérentes à son application concrète.

Notre dossier de huit chapitres se divise en trois parties distinctes. Les quatre premiers chapitres dépeignent le portrait institutionnel du Québec des territoires, dans le contexte de son évolution historique. De nature pédagogique, ce portrait est essentiel à la compréhension des enjeux très actuels dans l'organisation des territoires. Les deux chapitres suivants traitent spécifiquement de la décentralisation gouvernementale. Un peu aride dans les critères formulés au chapitre 6, ce cadre d'analyse nous est néanmoins apparu nécessaire pour éclairer les points plus techniques de la question principale. Finalement, les deux derniers chapitres focalisent sur la réalité très actuelle. Nous traitons de la réforme territoriale en cours dans un esprit critique, le seul pouvant faire avancer le débat. Nous proposons comme il se doit, un modèle opérationnel pour faire progresser l'organisation des différents territoires du Québec dans leur recherche continue de l'optimum en matière de gestion et de développement.

CHAPITRE 1

HISTORIQUE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE AU QUÉBEC

1.1 L'origine de l'organisation des territoires

Sous le régime français, l'organisation territoriale à l'intérieur de la Nouvelle-France se résumait à bien peu. Il y avait certes Québec, Montréal et Trois-Rivières. Mais ces villes ne possédaient pratiquement pas d'administration locale comme telle. Existaient aussi des postes de traite qui jouaient le rôle de centres de développement à Sept-Îles, Tadoussac, Chicoutimi, etc. Il y avait de plus quelques lieux-dits, généralement des forts ou des campements amérindiens.

En réalité, les seigneuries représentaient à cette époque les grandes divisions territoriales sur lesquelles les Seigneurs dispensaient quelques services collectifs de base. Mises à part les grandes compagnies à qui l'on octroyait d'immenses concessions territoriales, les seigneuries s'avéraient la base concrète sur laquelle reposait l'occupation du sol. Aussi, un système de paroisses religieuses fut graduellement mis en place, d'abord dans la région centrale autour de Québec et ensuite en périphérie, notamment en Kamouraska, en Beauce et dans la baie des Chaleurs. L'Église catholique dispensait alors à sa population divers services collectifs, principalement le culte religieux évidemment, mais aussi des services sociaux, de santé et d'éducation. Leurs bâtiments religieux exerçaient certes à l'époque un attrait très important d'où rayonnait ce que l'on appelle aujourd'hui la culture. Pour le reste, le gouverneur de la Nouvelle-France régissait globalement le bon fonctionnement de la société par l'exercice de fonctions publiques telles que la défense, la justice, l'exploration, l'exploitation des ressources, etc. La Nouvelle-France était en réalité une colonie très centralisée lors de l'arrivée des conquérants en 1760.

La gestion des affaires locales ne changea pas très rapidement après la mise en place du régime britannique. Les besoins à cet effet ne se faisaient pas réellement sentir. En 1791, la division du Bas-Canada en comtés électoraux afin de servir de base territoriale pour désigner des représentants à la chambre d'assemblée, a permis de satisfaire pleinement tous les besoins démocratiques de l'époque.

Au tournant du XIX^e siècle, la multiplication des regroupements humains sous la forme de villages provoqua des pressions en faveur d'une nouvelle organisation des territoires internes du Bas-Canada, distincte de l'organisation centrale. La population s'accroissait alors

très rapidement, faisant apparaître des concentrations urbaines de plus en plus importantes. Et la vague de colonisation s'étendait de plus en plus sur le vaste espace au fil de l'ouverture de nouveaux territoires de colonisation en Gaspésie, au Saguenay et dans les Laurentides. De plus, l'immigration des loyalistes à cette époque occasionna le découpage et l'occupation de nombreux cantons dans l'est du Québec. Si bien que les autorités démontrèrent leur volonté d'établir un cadre officiel pour l'organisation territoriale de manière à faciliter la gestion de certains services tels que la milice, l'enregistrement, les chemins, la justice. En 1825, certaines paroisses reçurent en ce sens une reconnaissance civile, ce qui a occasionné en de nombreux lieux-dits, la différenciation entre villages et campagnes¹. À ce chapitre du découpage officiel du Québec des territoires, le point tournant fut la rébellion de 1837-1838. Les autorités prirent alors conscience du manque d'organisation générale de la société civile. Des administrations territoriales de la forme de celles qui existaient en Europe apparurent telle une solution pertinente.

1.2 La mise en place du régime municipal

La possibilité d'érection de municipalités locales et de municipalités de comté au Québec trouve son origine réelle dans deux ordonnances livrées en 1840 et en 1847, et surtout dans l'Acte des Municipalités et des Chemins du Bas-Canada adopté en 1855. Une réforme qui a soulevé à l'époque de très fortes résistances des élites locales. Par nécessité de consensus, soulignons que les commissions scolaires furent alors reconnues telles des autorités locales distinctes, responsables de la desserte des services reliés à l'éducation de base. Malgré leur impopularité auprès de la population locale², plus de 400 municipalités locales ainsi que plusieurs municipalités de comté furent rapidement érigées sur le vaste espace colonisé du Bas-Canada. Les premières épousèrent généralement le découpage des paroisses traditionnelles tandis que les secondes s'ancrèrent largement sur les comtés électoraux. Lors de la formation de la Confédération canadienne, il existait déjà plus de 600 municipalités au Québec, offrant un découpage de l'espace national de plus en plus complexe. Puisque les affaires municipales furent considérées de juridiction

1. Voir P. Bérubé (1993) *L'organisation territoriale du Québec*, Publications du Québec, Québec, 146 pages.

2. Voir A. Baccigalupo (1984) *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*, Les Éditions Agence d'Arc Inc., Montréal, Tome I.

provinciale par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AABN) de 1867, le gouvernement de Québec ne tarda pas à légiférer à ce chapitre dès 1870 par le Code municipal, ensuite en 1876 par une Loi particulière pour les villes et aussi plus tard par des révisions de ces cadres législatifs.

TABLEAU 1.1

RÉPARTITION DES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC 1841-1911

Année	Cités	Villes	Comtés	MRC	Villages	Paroisses	Cantons	Autres	Total
1841	2	-	-	-	-	-	-	24	26
1845	2	-	-	-	-	113	39	167	321
1855	2	4	61	-	29	277	112	16	501
1871	6	8	64	-	62	302	118	114	674
1891	10	31	67	-	98	397	152	146	901
1901	10	43	69	-	136	439	165	161	1 023
1911	15	57	71	-	171	487	182	175	1 158

Source : Drapeau, J. « Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec », dans *Municipalité*, n° 17, 1973, p. 12.

Moins de cinquante ans après le véritable coup d'envoi de 1855, la présence de plus de 1 000 municipalités sur l'espace québécois constitua alors la preuve éclatante de la pertinence de ces autorités territoriales. Un succès sans équivoque. L'État central était en ces temps très peu interventionniste. Les municipalités locales et de comté occupaient en conséquence une place relative très importante, en matière de revenus et de dépenses, dans la gestion publique au Québec. Leurs champs de juridiction étaient nombreux autant dans les domaines économiques que dans ceux du social³. De surcroît, deux importants instruments de régulation étaient en leur possession, celui de réglementer et celui de lever des impôts fonciers. D'ailleurs, la politique gouvernementale du Québec à cette époque était de faire assumer et gérer à cet échelon territorial le plus de responsabilités possible⁴. La subsidiarité et la décentralisation étaient en réalité des

3. Sécurité publique, transport routier et voirie, hygiène du milieu, santé et bien-être, urbanisme, aménagement et mise en valeur du territoire, loisirs, culture, communautaire et administration générale.

4. Voir J. Iain Gow (1986) *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Presses de l'Université de Montréal, p. 40.

modalités qui allaient de soi sans qu'on en utilise les mots comme tels dans les discours politiques.

La réponse des autorités locales ne fut cependant pas à la hauteur des attentes escomptées par Québec. Plusieurs besoins collectifs demeurèrent insatisfaits tandis que plusieurs services publics desservis le furent avec une qualité médiocre. Cette irresponsabilité des autorités municipales⁵ s'explique par des causes diverses, notamment la faiblesse de l'assise fiscale foncière, l'impopularité des hausses d'impôts, les faibles rémunérations des élus, le manque d'expertise professionnelle dans les corporations municipales ainsi que le conservatisme local légendaire.

En conséquence, le gouvernement central fut obligé d'inciter les municipalités à faire leurs devoirs. Ce fut en réalité le début d'une longue période d'intrusion du gouvernement québécois dans les affaires à caractère local. Nous distinguons à cet égard de centralisation, trois phases distinctes mais quelques fois concomitantes : la responsabilisation des élus locaux ; les interventions keynésiennes ; et la redéfinition du rôle de l'État québécois.

1.3 La responsabilisation des élus locaux

La rationalisation de la gestion territoriale par la responsabilisation des élus locaux fut constante et continue au cours du XX^e siècle. Le gouvernement du Québec imposa clairement ses volontés dès la fin du XIX^e siècle par ce que l'on peut désigner aujourd'hui comme une première phase de centralisation. En réalité, il institua des contrôles, des limites et des obligations aux autorités locales.

Québec a d'abord fait le ménage dans ses découpages territoriaux (municipalités, districts électoraux et judiciaires, villes, cités, etc.) par sa Loi sur la division territoriale du Québec qui fut adoptée en 1888. Il commença aussi à s'impliquer davantage directement dans les affaires locales. Dès 1887, à titre d'exemple, le nouveau Conseil provincial d'hygiène obligea les municipalités à ouvrir un service public dans ce champ privilégié de responsabilités locales. Une Loi à ce propos fut adoptée en 1901 et l'organisme central fut renforcé substantiellement en 1928.

5. Cette irresponsabilité des municipalités représente une cause largement défendue pour expliquer la centralisation gouvernementale au Québec. Cependant, F.-A. Angers dans son *Essai sur la centralisation* a bien démontré que les causes de la centralisation sont reliées aux justifications effectuées par les théories classiques de l'économie, de l'administration et de la sociologie.

Dans cet esprit de responsabilisation des élus locaux, Québec déterminait encore plus clairement les responsabilités municipales par le renouvellement de la Loi des cités et villes ainsi que du Code municipal, respectivement en 1903 et en 1916. On précisa aussi les obligations financières dans certains domaines devenus stratégiques, notamment le bien-être social dans lequel Québec s'impliqua directement en 1921 (Loi de l'assistance publique) en obligeant les municipalités, à l'aide d'incitatifs, à prendre leurs responsabilités. Aussi, un véritable département québécois des affaires municipales fut créé en 1918. Devant la corruption municipale grandissante, le gaspillage souvent scandaleux des ressources publiques et le noyautage régulier du pouvoir local par de petits potentats d'affairistes, l'encadrement formel des emprunts municipaux est alors devenu une préoccupation très importante pour Québec. C'est ainsi que le ministre des Affaires municipales institua un bureau des inspecteurs-vérificateurs en 1924 ainsi qu'une véritable commission municipale de surveillance et de contrôle en 1932. Dès 1933, cette commission avait déjà plus de 75 municipalités sous sa tutelle. La nécessité d'un tel mécanisme central de contrôle ne fit alors aucun doute pour la population du Québec.

En continuité avec cette logique, toute une série d'organismes furent institués au fil du temps pour réglementer, normaliser, responsabiliser, contrôler et inspecter les activités municipales, de la Commission des services d'utilité publique en 1909 au Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978, en passant par la Régie des loyers en 1951, l'Office d'habitation en 1967 et une panoplie d'autres organismes du même acabit. Bien que l'on ait aboli plusieurs secrétariats très récemment au Québec, nous estimons qu'il existe actuellement autour de 125 de ces agences nationales qui interviennent dans les champs d'action typiquement locaux ou supralocaux. Ces interventions s'effectuent notamment par l'application d'environ 150 lois⁶ orientées vers l'encadrement des activités municipales.

Québec s'est également impliqué directement dans de nombreux champs ou domaines d'activités. L'agriculture fut dotée d'un véritable ministère dès 1887 afin de compenser l'inaction ou le peu d'action des autorités locales. Pour cette même raison, Québec intervient aussi de plus en plus par des octrois dans certains champs dont le

6. Voir à cet égard J. L'Heureux (1981) *Droit municipal québécois*, Tome I, Éditions Sorej Ltée, pp. 25-29.

principal fut la santé. À cette époque, le désir de contrer l'important mouvement d'émigration de la population vers les États-Unis a incité le clergé à ne plus résister face à l'intervention de l'État dans ses domaines traditionnels de juridiction, et même plus, à la souhaiter souvent afin d'améliorer qualitativement les divers milieux de vie. Aussi, Québec adopte en 1887 une vigoureuse politique d'exploitation des ressources naturelles, localisées ici et là sur le vaste espace national. On désirait en réalité une gestion plus globale de ces ressources territoriales de plus en plus demandées sur le vaste marché. L'application de cette politique nécessitait un ministère des terres et forêts. Il fut institué en 1909.

Il est pertinent de préciser qu'au tournant du siècle, les phénomènes d'industrialisation et d'urbanisation causaient un impact important, non seulement sur la société tout entière mais aussi sur les divers territoires du Québec. En conséquence, il fallait faire face aux nouveaux problèmes posés autant à la ville qu'à la campagne. Le travail est alors devenu un champ d'intervention centrale plutôt que locale (1907-1909), étant donné l'importance des enjeux en cause dans ce domaine, à partir de cette époque. Notons que le premier système public mondial de bureaux de placement fut établi par Québec en 1910. En 1912, par ailleurs, la politique québécoise des bonnes routes (Loi des chemins) fut élaborée. Son application concrète déboucha par la suite sur la création formelle d'un ministère de la Voirie en 1923.

1.4 La continuité de la construction de l'État

À partir de la crise économique de 1929, les municipalités n'arrirent plus à relever certaines de leurs responsabilités traditionnelles, notamment dans le champ du secours aux indigents et celui de l'aide aux chômeurs. Les nouvelles conditions économiques et sociales qui président alors la destinée des citoyens illustrent clairement la vulnérabilité financière des municipalités, très dépendantes d'un impôt foncier qui possède par essence plusieurs limites. La grande majorité des maires réclament alors des octrois de Québec⁷.

À ce moment-là, la plupart des États occidentaux se donnaient de plus en plus un rôle de régulation économique et sociale à la faveur de la nouvelle doctrine keynésienne prônant l'intervention publique

7. Voir E. Minville (1939) *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, p. 74.

pour contrer les déséquilibres du marché. Le gouvernement québécois élaborait ainsi des politiques d'interventions, notamment dans les champs traditionnellement locaux, tout en obligeant souvent les municipalités à contribuer financièrement. Outre les secours sociaux et l'aide aux chômeurs, le nouveau ministère de la Colonisation (1935) issu du plan Vautrin, institua un fonds de colonisation. L'application de ce plan a généré des impacts considérables sur les territoires du Québec : chemins ; ponts ; drainage des terres ; écoles ; chapelles ; etc. L'ère de l'aménagement extensif de l'espace québécois était commencée.

Le nouveau rôle régulateur de l'État central nécessitait évidemment la centralisation des moyens et des responsabilités⁸. Le Québec entre alors dans sa deuxième phase de centralisation gouvernementale très concernée par la construction de l'État québécois. Suite au rapport de la Commission Édouard-Montpetit, toute une série de politiques dites universelles furent initiées par Québec et surtout par Ottawa : santé et bien-être en 1936 ; assistance aux mères nécessiteuses en 1937 ; pensions de vieillesse en 1936 ; assurance-chômage en 1940 ; instruction obligatoire en 1943 ; ainsi que les allocations familiales en 1944. ; protection de la jeunesse en 1951. Les nouveaux champs d'intervention assumés par l'État québécois, souvent avec des compensations financières du gouvernement fédéral, justifiaient évidemment la mise en place d'une bureaucratie gouvernementale de plus en plus importante dans les 19 ministères québécois qui existaient déjà en 1959.

1.5 La politique d'aménagement du territoire

Pendant ce temps, l'instauration du crédit agricole et la Loi sur l'électrification rurale de 1936 ont contribué significativement à modifier le cadre de vie sur les divers territoires du Québec. Ce cadre de vie fut aussi largement transformé par la construction d'infrastructures de transport et de communication : ports en eau profonde le long des côtes ; aéroports près des centres urbains importants et dans les villes minières excentriques ; voies ferrées qui pointent très loin vers les bassins de ressources ; réseaux de routes pour relier la plupart des lieux. À titre d'exemple, de grands chantiers routiers, de 1945 à 1960, pas moins de 2700 ponts furent construits au Québec tandis que le bitume fut étendu sur près de 15000 kilomètres de routes, sans

8. Voir François-Albert Angers (1960) *Essai sur la centralisation*, Éditions Beauchemin, Montréal, 331 pages.

oublier la politique du déneigement des routes. La part du budget du Québec consacrée à la voirie équivalait à plus de 20 % à cette époque, encourageant ainsi l'occupation du territoire national. Plus de 350 corporations municipales nouvelles furent érigées entre 1921 et 1961.

TABLEAU 1.2

CHRONOLOGIE DE LA RÉPARTITION DES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC

Année	Cités	Villes	Comtés	MRC	Villages	Paroisses	Cantons	Autres	Total
1921	25	82	74	-	263	520	203	219	1 386
1931	28	93	74	-	305	541	198	272	1 511
1941	29	105	76	-	313	554	196	308	1 580
1951	34	129	76	-	330	559	186	360	1 674
1961	56	172	74	-	333	558	171	384	1 748

Source : Drapeau, J. « Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec », dans *Municipalité*, n° 17, 1973, p. 12.

Par ailleurs, Québec soulage ses municipalités de leur obligations financières à l'égard de la Sûreté du Québec (1938), des écoles techniques (1953) ainsi que de l'entretien des prisonniers et des aliénés dans les asiles (1944). On leur octroya par ailleurs de nouvelles sources de revenus sous la forme de taxes de vente, d'affaires et d'amusement. Par des aides financières conditionnelles, on les sollicite cependant au tournant des années soixante, à s'impliquer davantage dans la protection contre les incendies, les aqueducs, les égoûts, l'épuration des eaux, les parcs industriels ainsi que la production d'électricité. Ce dernier champ d'activité municipale à prendre en main fut un échec en dépit de l'accès potentiel à de subventions importantes. Il faut souligner à titre d'explication, que les autres champs nouveaux représentèrent déjà à ce moment-là, une très lourde corvée pour un grand nombre de municipalités.

1.6 La redéfinition du rôle de l'État

À la faveur de la Révolution tranquille dans un contexte de forte croissance économique⁹, les nouvelles recettes engendrées par l'impôt québécois sur le revenu retrouvé en 1954 (cédé à Ottawa pendant la guerre) offrirent de nouvelles opportunités d'interventions

9. Voir J. Parizeau (1985) *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Union des municipalités du Québec, 292 pages.

gouvernementales. L'appareil d'État était alors voué à une croissance presque sans fin, justifiée par les théories administratives classiques. Nous entrons ainsi dans la troisième phase de centralisation gouvernementale au Québec. Selon James Iain Gow, 46 nouveaux ministères, régies, offices et entreprises gouvernementales furent alors mis sur pied. Modernisation étatique oblige. On l'effectua en s'impliquant davantage dans certains champs d'activités publiques. On institua des ministères spécifiques dans les richesses naturelles en 1961, l'assurance-hospitalisation en 1961, les affaires culturelles en 1961, le tourisme, chasse et pêche en 1963, l'éducation en 1964, les affaires intergouvernementales en 1967, les institutions financières en 1967, l'immigration ainsi que le travail et la main-d'œuvre en 1968, la fonction publique ainsi que les communications en 1969 sans oublier les affaires sociales en 1970. Plusieurs de ces champs appartenaient traditionnellement aux municipalités.

Les anciens et nouveaux ministères se dotèrent évidemment de politiques, de programmes et de mesures d'interventions dans leur secteur respectif, accentuant ainsi la centralisation des responsabilités publiques au Québec. À titre d'exemple, la part relative des subventions gouvernementales dans le budget total des commissions scolaires passa de 29 % en 1956 à 92 % en 1986. On effectua généralement cette centralisation sous le couvert de l'universalisme, de l'équité et de la redistribution dans un esprit de justice sociale. On profita aussi de cette redéfinition positive du rôle de l'État pour lui offrir une importante mission entrepreneuriale, notamment avec la nationalisation de l'électricité en 1962. Furent aussi créées en ce sens, la SGF (Société générale de financement) en 1962, la Caisse de dépôt en 1965 et plusieurs autres sociétés d'État au cours des années soixante.

1.7. Le temps des diagnostics

Du Rapport Tremblay livré en 1956 jusqu'au Rapport Castonguay de 1976, en passant par le Rapport LaHaye, le Rapport Bélanger, les analyses du BAEQ (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec) et de nombreuses consultations *ad hoc*, plusieurs études se sont clairement penchées sur l'organisation des territoires à l'intérieur du Québec. L'époque s'y prêtait bien pour de multiples raisons, notamment l'évidence généralement reconnue, qu'il fallait changer l'ordre des choses dans l'organisation générale de l'espace au Québec¹⁰. Aussi, de nouvelles expertises scientifiques et techniques offraient leurs services à

10. Voir L. Robert (1978) • L'espace et l'État •, dans Critère, n° 23, automne, pp. 231-258.

un État en désir de modernisation et aussi de positionnement sur la carte du monde.

Le gouvernement du Québec s'est ainsi doté d'une problématique globale de son espace, fort détaillée dans son ensemble. En réalité, dans toute son histoire, le Québec n'a jamais disposé de si nombreuses études pour réfléchir sur l'organisation de ses divers et multiples territoires. En considérant les limites inhérentes à l'exercice de synthèse de ces études, nous nous permettons néanmoins, pour le bénéfice du lecteur, de soulever quelques points principaux (tableau 1.3) du diagnostic territorial disponible aux décideurs de l'époque.

TABLEAU 1.3

POINTS PRINCIPAUX DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL

- incompatibilité et incohérence dans l'aménagement du territoire
- centralisation excessive de la gouverne publique
- disparités économiques et sociales entre les différents territoires
- érosion migratoire de plusieurs territoires ruraux
- présence de nombreuses injustices, iniquités et inégalités sur le vaste espace
- incohérence des aires (découpages) utilisées par la gestion publique
- éloignement croissant entre les administrateurs et les administrés
- trop grand nombre de municipalités en zones métropolitaines et rurales
- limites de l'impôt foncier et pauvre financement des municipalités
- faiblesse des structures de coopération intermunicipale
- manque général d'innovation et d'initiatives locales et régionales

Source : Compilation de l'auteur

Ces éléments de diagnostic territorial global possèdent généralement un contenu détaillé dans la littérature. Le soulèvement de ces problèmes cruciaux suscita à l'époque un important débat au Québec. Malgré la diversité des perspectives d'analyse et des solutions partielles ou globales préconisées, un large consensus émergea à propos de la nécessité de mettre de l'ordre dans l'organisation territoriale du Québec par une réforme en profondeur de nos structures politico-administratives locales. On réclamait aussi des instruments à caractère légal pour contrôler l'utilisation du sol. Le temps d'une vaste réforme de l'organisation des territoires était certainement arrivé.

1.8 Conclusion

Nous venons de tracer l'origine de l'organisation territoriale au Québec. Malgré la mise en place d'un important secteur public municipal responsable depuis le milieu du XIX^e siècle, Québec fut constamment obligé d'intervenir dans les affaires typiquement locales. Car les conditions institutionnelles concrètes ne permettaient pas réellement la prise en main naturelle et spontanée de responsabilités par les autorités locales. La centralisation gouvernementale connut alors trois grands mouvements distincts que nous qualifions : le contrôle des activités publiques locales, les interventions de nature keynésienne et la modernisation de l'appareil d'État.

Le troisième mouvement relié à la modernisation du Québec occasionna en corollaire le questionnement sur la démarche de l'État à l'égard de l'organisation territoriale. Un important diagnostic fut alors effectué en grand détail par les meilleurs spécialistes disponibles. Il conduisit la société québécoise en pleine révolution tranquille, à la prise de conscience qu'il fallait réformer l'organisation de divers territoires qui composent l'espace national.

CHAPITRE 2

LA RÉFORME TRANQUILLE

2.1 Introduction

À la fin des années soixante, le désir de réformer l'organisation des territoires était bel et bien présent au Québec. Devant la complexité de la situation cependant, seulement quelques solutions partielles furent appliquées à ce moment-là, avec une vigueur très relative par ailleurs. Il est important de souligner à cet effet que le nombre de commissions scolaires fut néanmoins substantiellement réduit. Au début des années cinquante, il existait quelque 2 000 commissions scolaires; les fusions ont permis de réduire leur nombre à 1 057 en 1971 et ensuite, de loi en loi, à quelque 154 en 1995.

Notons aussi que certaines actions structurantes furent portées avec plus ou moins de bonheur dans des secteurs névralgiques tels que l'habitation, les transports, les parcs industriels, etc. On a par ailleurs créé des directions régionales pour plusieurs ministères ainsi que des conseils régionaux. En outre, d'autres interventions ponctuelles eurent lieu afin de concrétiser des fusions municipales, de consolider des aires métropolitaines (Québec - Montréal - Outaouais) et aussi de favoriser diverses améliorations spécifiques en gestion publique territoriale.

Devant les problèmes plus généraux et globaux reliés notamment à l'urbanisme et l'aménagement, au développement socio-économique, à la distanciation grandissante entre les gouvernants et les gouvernés ainsi qu'au manque de coopération intermunicipale, nos gouvernements ont beaucoup tergiversé par l'entremise d'une succession de propositions, d'avant-projets et de projets de Loi¹¹. Ces hésitations et tâtonnements ont conduit à repousser toujours et encore l'échéance d'une réforme globale. À la fin des années soixante-dix, le gouvernement du Québec se décida finalement à agir avec plus de substance, notamment par la Loi sur le zonage agricole (1978), la Loi sur la démocratie municipale (1978), la réforme de la fiscalité municipale (1978) ainsi que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979).

11. Voir L.N. Tellier (1982) «Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec», dans Léveillé, J. (édit.) *L'aménagement du territoire au Québec*, éditions Nouvelle Optique, Montréal.

Notre analyse de cette vaste réforme territoriale progressive, amorcée au cours des années soixante, nous permet de distinguer quatre grandes catégories de réponses institutionnelles de l'État québécois vis-à-vis le diagnostic (tableau 2.2) : les fusions volontaires ; le régionalisme fonctionnel ; le régionalisme politique ; et la planification territoriale. Ces réponses ont notamment confirmé le phénomène de fragmentation verticale du pouvoir décisionnel (national - local) en instituant formellement deux nouveaux échelons intermédiaires de responsabilités publiques.

2.2 La réponse par la fusion volontaire des municipalités

Dans un premier temps, on a favorisé les fusions et les regroupements de municipalités, généralement sur une base volontaire, par l'entremise d'incitatifs financiers et d'assistance technique du gouvernement. Des lois spéciales furent aussi adoptées pour former 24 nouvelles municipalités, notamment les villes de Laval, de Bécancour et d'autres cas urgents. Au total, 484 municipalités furent touchées par un regroupement entre 1960 et 1991. Ces consolidations territoriales dites volontaires mais fortement sollicitées par Québec ont occasionné la création de 207 nouvelles entités, permettant de réduire le nombre total de municipalités de près de 16 % (tableau 2.1).

TABLEAU 2.1

REGROUPEMENTS MUNICIPAUX 1961-1991

Lois	Nbre de munic.	Regroupements
De la fusion volontaire, 1965	91	39
Regroupement des municipalités, 1971	212	106
Organisation territoriale, 1989	33	17
Lois spéciales	106	24
Annexions par Lois générales	42	21
Total regroupements	484	207

Source : « Modifications territoriales des municipalités : ici et ailleurs », Ministère des Affaires municipales, Québec, 37 pages, 1993

Les objectifs visés au départ à l'égard de la réduction du nombre total de municipalités étaient beaucoup plus ambitieux. La comparaison avec le système municipal ontarien, beaucoup moins doté en matière de nombre de municipalités, incitait certains analystes québécois à souligner que l'on pouvait gérer les territoires à faible densité

de population, sans multiplier les corporations municipales. Ainsi, les résultats de la politique québécoise de consolidation des territoires municipaux à base de volontariat et d'incitatifs furent en conséquence interprétés par plusieurs tels un échec.

TABLEAU 2.2

CHRONOLOGIE DE LA RÉPARTITION DES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC

Année	Cités	Villes	Comtés	MRC	Villages	Paroisses	Cantons	Autres	Total
1961	56	172	74	-	333	558	171	384	1 748
1971	43	221	72	-	278	505	155	388	1 662
1981	21	239	-	13	228	463	125	455	1 544
1991	2	257	-	96	154	344	96	484	1 433

Source : Drapeau, J. « Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec », dans *Municipalité*, n° 17, 1973, p. 12.
Répertoire des municipalités du Québec, 1991, 1996, Ministère des Affaires municipales.

Car le tableau 2.2 illustre bien que le nombre total de municipalités n'a pas diminué considérablement suite à la réponse gouvernementale par la fusion volontaire. Notons que l'Ontario comptait 793 municipalités en 1991, capables d'effectuer la gestion de services à une population totale plus nombreuse que le Québec. Cette difficulté du Québec à consolider ses instances locales, régionales et supralocales réside en partie dans le fait que des instances supérieures furent créées pour relever certaines responsabilités publiques.

2.3 La réponse par le régionalisme fonctionnel

Le régionalisme fonctionnel, souvent appelé aussi régionalisation ou déconcentration de l'État, représente la manière classique pour un gouvernement central de concevoir et de traiter ses territoires internes. Ceux-ci sont considérés par l'État comme le réceptacle de ses politiques sectorielles et de ses fonctions administratives à déconcentrer en dehors de la capitale nationale. On vise explicitement à cet effet une meilleure pénétration des mesures gouvernementales sur le vaste espace national. On vise aussi, implicitement, un meilleur contrôle central sur les multiples activités effectuées sur les divers territoires. Selon cette conception, il n'y a en principe pas de transfert d'autorité, ou si peu. La rationalité technocratique et la hiérarchie s'imposent pour appuyer les décideurs politiques nationaux et locaux

dans leurs interventions. Les analystes qualifient ce régionalisme fonctionnel de centralisme déguisé.

Au Québec, le régionalisme fonctionnel plonge ses racines au début du siècle dans les administrations territoriales mises en place par les ministères de l'Agriculture et de la Voirie. Au cours des années cinquante et soixante, la création de nombreux ministères et la multiplication des interventions publiques ont généré un véritable besoin de régionaliser l'exercice des fonctions publiques de l'État. Pour de multiples raisons¹², les autorités centrales furent en réalité sensibilisées à la nécessité de rapprocher leur gestion de la clientèle. Plusieurs politiques centrales intégrèrent ainsi progressivement les considérations territoriales (locales et régionales) dans leur application. On assista alors à une déconcentration de certaines fonctions opérationnelles de l'État qui créa, dans un premier temps, une multitude de découpages territoriaux. À titre d'exemple, nous avons déjà au Québec en 1965, plus de 400 bureaux occupant pas moins de 65 territoires régionaux différents. On disposait aussi de plus de 1 000 bureaux locaux de l'État.

On comprend ainsi que dès 1966, le gouvernement quadrilla officiellement le Québec en dix régions administratives. Découpage qui fut réalisé en fonction de critères géographiques, historiques, économiques et administratifs. Suite à des redécoupages effectués depuis, les régions sont maintenant au nombre de seize¹³. Elles devaient servir de territoire uniforme pour la gestion publique de programmes centraux et favoriser par le fait même la régionalisation des activités gouvernementales. À cet effet, la création des délégations régionales de l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec) en 1968 et la création des CRD (conseils régionaux de développement) marquèrent clairement la consécration d'une politique générale et formelle de régionalisme fonctionnel. Les missions de planification régionale¹⁴ (1969-1975) terminèrent d'ailleurs leurs

12. Meilleure réponse aux besoins, goûts et préférences des clients; respect des identités et cultures territoriales; meilleure efficacité dans la desserte des services publics; participation de la population aux processus décisionnels; allègement des effets négatifs de la concentration bureaucratique; amélioration des connaissances à propos des territoires périphériques; etc.

13. Une dix-septième région administrative est actuellement en formation, soit les Bois-Francs.

14. Ces missions régionales au Saguenay-Lac-Saint-Jean et en Abitibi en 1969, en Estrie en 1971; en Charlevoix en 1973 et dans certaines zones spéciales par la suite, mobilisèrent une quinzaine de ministères québécois.

travaux en recommandant clairement l'application d'une telle stratégie de régionalisation de certaines fonctions opérationnelles de l'État central. En conséquence, on assista alors à la déconcentration de fonctions auprès des directions régionales de la plupart des ministères québécois. Nous disposons actuellement de plus de 200 de ces organisations publiques et parapubliques qui œuvrent dans une vingtaine de domaines publics, notamment la santé et services sociaux, l'industrie, la main-d'œuvre, les transport, la justice et l'éducation, etc. Aussi, nous avons assisté à la création de 166 organisations régionales collectives (conseils, associations...) qui œuvrent dans une douzaine de secteurs, soit les loisirs, la culture, le tourisme, l'environnement, etc. Il existe ainsi au Québec un véritable secteur public régional, représentant de l'État sur le vaste espace national.

Sur les territoires, la localisation des nouvelles institutions régionales généralement concentrées dans les capitales régionales, était justifiée par une politique régionale explicite, axée sur l'application de la théorie des pôles de développement. Le degré de succès économique de cette stratégie de polarisation des activités publiques ne sera pas traitée ici, faute d'espace. En 1987, le gouvernement du Québec réaménagea les territoires des régions administratives, désormais au nombre de seize. Il décréta le parachèvement de la régionalisation des différents ministères. L'objectif visé par ce décret fut atteint à environ 40 %, pour obtenir au total un taux moyen d'occupation institutionnelle des régions¹⁵ de 78 %, pour les 27 secteurs d'activités publiques régionalisées (tableau 2.3). Actuellement, ce mouvement de régionalisme fonctionnel (1966-1993) semble pratiquement terminé¹⁶. Néanmoins, le pouvoir régional fut tout de même légèrement réaménagé par la réforme PICOTTE de 1992. La planification stratégique fut alors retenue comme formule pour l'allocation rationnelle des ressources de l'État central en régions administratives.

Après près de trente ans de régionalisme fonctionnel explicite, nous constatons que les régions administratives sont institutionnellement construites à un très bon degré.¹⁷ Construction imparfaite

15. Voir les quatre rapports d'étape sur la régionalisation (août 1988 - mars 1989 - juin 1990 - juin 1991), Documents internes de l'OPDQ.

16. Il faut noter que le ministère de l'Agriculture a fait depuis ce diagnostic, d'importants efforts pour épouser les territoires des régions administratives avec ses directions régionales.

17. I. Brochu et M.-U. Proulx, (1993) • Le secteur public des régions administratives du Québec, *Communication présentée au Colloque sur le développement régional*, ACFAS, Rimouski, 31 pages.

toutefois puisqu'il existe de nombreuses inégalités dans la présence des diverses organisations sectorielles en régions administratives.

TABLEAU 2.3

OCCUPATION INSTITUTIONNELLE DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES

Régions	Organ. publiques	Organ. collectives
Bas-Saint-Laurent	93,8 %	100 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	93,8 %	100 %
Québec	93,8 %	100 %
Mauricie-Bois-Francs	93,8 %	100 %
Estrie	93,8 %	100 %
Montréal	93,8 %	66,7 %
Outaouais	100 %	100 %
Abitibi-Témiscamingue	93,8 %	91,7 %
Côte-Nord	87,5 %	91,7 %
Nord du Québec	18,8 %	8,3 %
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	43,8 %	25 %
Chaudières-Appalaches	43,8 %	41,7 %
Laval	31,3 %	33,3 %
Lanaudière	25,0 %	83,3 %
Laurentides	43,8 %	75 %
Montérégie	68,8 %	91,7 %

Il existe en réalité un véritable secteur public régional qui sert les intérêts administratifs de l'État central. Mais ce service régionalisé de l'État est fort inégal d'une région administrative à une autre. Reste à le compléter si l'on désire atteindre parfaitement les finalités visées par cette déconcentration de l'État central. Parachèvement fort difficile à réaliser si l'on en juge les résultats générés par le dernier décret à cet égard.

2.4 La réponse par le régionalisme politique

Tel qu'enseigné dans les manuels de la science régionale, le régionalisme politique est généralement basé sur la solidarité locale et supralocale qui transforme les collectivités territoriales en communautés. La prise en main du devenir collectif par les citoyens et leurs groupes représente la finalité première de ce régionalisme.

Il est ancré sur la décentralisation de responsabilités et de moyens à des échelons territoriaux correspondant à des aires naturelles pour la desserte de services publics. Ces aires sont généralement découpées en fonction de l'identité collective et de l'appartenance aux lieux. Le renforcement de la culture territoriale s'avère ainsi l'assise de ce régionalisme. Le régionalisme politique est concerné en principe, par le don de l'autorité décisionnelle à ceux et celles qui sont dans le champ, près des problèmes, des besoins et des préférences exprimés démocratiquement. Il vise une meilleure efficacité dans le secteur public en rapprochant les gouvernants des gouvernés, ce qui en principe responsabilise, de part et d'autre, tout en éliminant les intermédiaires qui alourdissent les relations et occasionnent des coûts. On mise en ce sens beaucoup plus sur le contrôle politique par la base que sur la coordination bureaucratique.

Au Québec, le régionalisme politique s'appuie d'abord sur les municipalités locales qui deviennent à la fois une force et une contrainte à l'organisation territoriale à l'échelon supérieur, soit les agglomérations urbaines et les municipalités de comté devenues les territoires MRC au tournant des années 1980.

À cet égard, notons que parmi les fusions et les regroupements municipaux effectués depuis trente ans, des nombreuses agglomérations urbaines, petites et moyennes, furent transformées en une seule unité. Outre les cas célèbres de Laval et Bécancour, furent consolidées les agglomérations de Rimouski, Alma, Beauport, Gatineau, Gaspé, Amos, Terrebonne, Charlesbourg, Mirabel et plusieurs autres. Soulignons aussi la création des trois communautés urbaines (Montréal, Québec et Outaouais) en 1969.

Par ailleurs, le régionalisme politique s'exprime aussi à l'échelon des petites régions. Suite à la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, l'espace québécois habité fut en effet quadrillé (1982) en 95 petites régions appelées officiellement les municipalités régionales de comté (MRC). Le découpage fut effectué en respectant impérativement le sentiment d'appartenance de la population et des groupes (géographie, histoire, architecture, cadre bâti, etc.). Cependant, la tradition de coopération intermunicipale, le désir d'abolir la dichotomie urbaine-rurale ainsi que le critère du « maximum une heure de voiture entre tous les lieux du territoire MRC » furent des références très utiles. Sur la base de ces critères, de tels territoires microrégionaux (supralocaux) devaient explicitement servir d'assise pour l'émergence de solidarités, notamment au plan des nouvelles initiatives de développement

à encourager par des services publics. Malheureusement, le dynamisme réformateur de cet échelon territorial s'est largement éteint au lendemain du référendum de 1981. Le Rapport Gendron qui a servi de politique régionale en 1983 laissait aux acteurs locaux et régionaux des MRC, le choix de s'organiser à leur guise en se servant de la concertation. Avec une telle permissivité, l'État central lançait par le fait même la balle dans le camp des autorités décentralisées. À cette époque, les spécialistes de la question ont largement déploré l'absence d'une politique explicite et irréversible du gouvernement québécois à l'égard de la décentralisation.

En réalité, s'est structuré tout de même de 1982¹⁸ à 1992, un véritable secteur public MRC grâce à l'occupation des 95 territoires par diverses organisations qui y exercent des fonctions. Il s'agit d'un secteur public aux responsabilités fragmentées et au pouvoir éclaté sur les divers territoires. Outre l'aménagement, ces fonctions concernent trois grands champs¹⁹ de desserte de biens et services, soit à la population, aux travailleurs et aux entreprises. C'est-à-dire que les territoires MRC servent maintenant d'aires de gestion pour plusieurs fonctions publiques et collectives. Il existe cependant une importante inégalité interterritoriale dans l'occupation fonctionnelle de ces petites régions.

Sur les 25 secteurs d'activités aptes à être occupés par des organisations publiques, parapubliques ou collectives, nous avons en effet mesuré en 1992 le degré d'occupation pour chaque territoire MRC (tableau 2.4). On constate ainsi qu'après seulement dix ans d'existence, les 95 territoires MRC sont déjà construits à près de 50% par un ensemble d'organisations qui occupent le territoire (+ ou - 10%) dans l'exercice de leurs fonctions. Depuis ce temps, la construction institutionnelle s'est poursuivie, notamment dans le domaine du développement économique. Ce progrès rapide dans l'occupation des territoires MRC démontre bien la pertinence de cet échelon territorial dans la gestion publique au Québec. Ceci est d'autant plus vrai puisque cette occupation territoriale croissante s'effectue malgré les faibles incitatifs financiers de l'État central. Le pourcentage d'occupation des MRC qui est tout de même encore assez faible (- de 50%) pour la majorité (+ de 80%) de ces petites régions du Québec s'explique

18. Bien que la Loi 125 fut votée en 1979, ce n'est qu'à partir de 1982 que les régions MRC furent réellement opérationnelles.

19. Voir à cet égard M.-U. Proulx, «Appartenance - Utilités - Fonctions», dans *Revue canadienne de sciences régionales*, vol. XV, n° 2, 1992, pp. 307-325.

par la faiblesse de l'assise fiscale locale, le manque d'expertise professionnelle et la faible disponibilité des élus pour prendre en main les dossiers. Des progrès importants demeurent impératifs dans un esprit de renforcement du pouvoir d'action des collectivités territoriales.

TABLEAU 2.4

OCCUPATION INSTITUTIONNELLE DES TERRITOIRES MRC

Régions MRC	Organisations	Régions MRC	Organisations
Iles-de-la-Madeleine	48 %	Memphrémagog	52 %
Avignon	48 %	Sherbrooke	8 %
Bonaventure	32 %	Val Saint-François	52 %
Pabok	68 %	Or Blanc	52 %
Côte-de-Gaspé	44 %	Brome-Missiquoi	40 %
Denis Riverin	56 %	Haut-Richelieu	48 %
Matane	92 %	Jardins-de-Napierville	36 %
Matapédia	88 %	Haut-Saint-Laurent	32 %
Mitis	44 %	Beauharnois-Salaberry	24 %
Rimouski-Neigette	44 %	Vaudreuil-Soulanges	56 %
Fjord-du-Saguenay	44 %	Roussillon	12 %
Lac-Saint-Jean-Est	56 %	Champlain	24 %
Domaine-du-Roy	60 %	Vallée-du-Richelieu	16 %
Maria-Chapdeleine	40 %	Rouville	24 %
Témiscouata	52 %	Haute-Yamaska	28 %
Basques	52 %	Acton	40 %
Rivière-du-Loup	40 %	Les Maskoutains	32 %
Kamouraska	76 %	Bas-Richelieu	27 %
L'Islet	40 %	La Jannerais	28 %
Montmagny	36 %	Laval	8 %
Etchemins	88 %	Deux-Montagnes	24 %
Beauce-Sartigan	44 %	Mirabel	8 %
L'Amiante	48 %	Thérèse-de-Blainville	16 %
Robert-Cliche	32 %	Les Moulins	44 %
Nouvelle-Beauce	40 %	L'Assomption	28 %
Bellechasse	40 %	D'Autray	56 %

OCCUPATION INSTITUTIONNELLE DES TERRITOIRES MRC (suite)

Régions MRC	Organisations	Régions MRC	Organisations
Desjardins	28 %	Joliette	28 %
Chutes-de-la-Chaudière	36 %	Montcalm	28 %
Lotbinière	20 %	Rivière-du-Nord	28 %
Portneuf	36 %	Argenteuil	20 %
Jacques-Cartier	28 %	Pays-d'en-Haut	20 %
Île d'Orléans	20 %	Laurentides	36 %
Côte-de-Beaupré	32 %	Matawinie	48 %
Charlevoix	48 %	Papineau	36 %
Charlevoix-est	60 %	Vallée-de-la-Gatineau	52 %
L'Érable	24 %	Pontiac	44 %
Arthabaska	40 %	Antoine-Labelle	76 %
Drummond	28 %	Témiscamingue	88 %
Nicolet-Yamaska	44 %	Rouyn-Noranda	76 %
Bécancour	52 %	Vallée-de-l'Or	56 %
Francheville	16 %	Abitibi	64 %
Centre-de-la-Mauricie	52 %	Abitibi-Ouest	44 %
Maskinongé	40 %	Minganie	36 %
Mékinac	60 %	Sept-Rivières	16 %
Haut-Saint-Maurice	48 %	Manicouagan	40 %
Le Granit	52 %	Haute-Côte-Nord	32 %
Haut-Saint-François	80 %	Caniapiscau	16 %
Coaticook	56 %		

2.5 La réponse par la planification territoriale

Nous avons vu que les régionalismes fonctionnel et politique ont pris place au Québec entre les échelons locaux et nationaux traditionnels, causant un éclatement vertical supplémentaire du pouvoir décisionnel dans le secteur public. Cette fragmentation des responsabilités représente un choix de gestion publique. Choix qui comporte certes des faiblesses mais aussi des forces de nature démocratique et économique²⁰. Il devient possible d'enrichir ces forces, notamment

20. Voir M.-U. Proulx, « Gouvernement du Québec et gouvernance territoriale », dans Paquerot, S. *L'État aux orties?*, éditions Ecosociété, Montréal, 1996, 279 pages.

par un ajout de cohérence administrative. Des modalités de coordination territoriale des fonctions publiques deviennent essentielles à cet égard; coordination verticale entre les échelons territoriaux et coordination horizontale sur chaque territoire. Pour ce faire, Québec s'est largement appuyé sur la planification territoriale.

Depuis le début des années soixante en effet, l'application de la politique régionale du gouvernement du Québec a occasionné l'utilisation de la planification territoriale. On a confectionné des plans à l'échelon des régions administratives et à celui des MRC. On a aussi élaboré des plans d'urbanisme à l'échelon municipal. En réalité, huit procédures de planification (et leurs variantes) furent utilisées depuis 35 ans. Elles ont servi à ajouter de la rationalité dans la vaste réforme territoriale en cours.

On définit la planification telle une démarche ou un processus permettant de faire la liaison entre connaissance (rationalité) et actions (initiatives, interventions). Lorsque la procédure utilisée est appropriée, cette liaison génère de l'innovation pour l'objet planifié. Pour ce faire, le planificateur doit respecter un certain nombre d'étapes, de conditions et de critères. La planification territoriale est ainsi généralement concernée par la mise en œuvre d'une procédure (ou démarche) précise et articulée afin d'établir essentiellement quatre grandes composantes qui lui offrent son contenu réel :

- 1) une vision territoriale : valeurs collectives, finalités, tendances futures, grands enjeux, portrait détaillé des ressources disponibles, forces et faiblesses, opportunités, contraintes, projets-moteurs, etc. ;
- 2) un cadre d'orientation : stratégies telles que concentration - dispersion - accroissement - réduction - diversification - etc. pour guider les actions ;
- 3) des décisions : montage de dossiers de faisabilité multicritères pour l'évaluation, la comparaison, la priorisation, l'engagement et l'exécution des actions concrètes de production d'un bien ou d'un service ;
- 4) une dynamique d'interaction : mise en relations des acteurs de la gestion et du développement afin de provoquer la recherche collective de solutions innovatrices à exécuter souvent en partenariat.

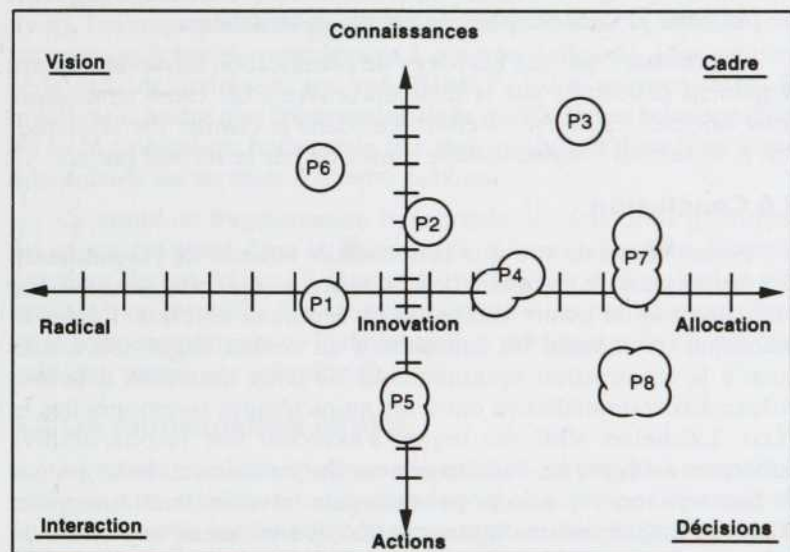
Dans la littérature scientifique sur le sujet, trois grandes formes potentielles de planification territoriale sont offertes : la planification allocative; la planification radicale et la planification innovatrice. Deux buts explicites sont essentiellement visés, au Québec et ailleurs, par l'utilisation de la planification territoriale. Il s'agit de la gestion

rationnelle des ressources publiques et l'impulsion du développement social, culturel et économique.

À l'aide des composantes d'analyse énoncées, nous pouvons concevoir un modèle d'observation de la planification territoriale qui fut exercée aux trois échelons territoriaux du Québec. Par la mesure de variables reliées à ces grandes composantes du modèle exposé²¹, nous pouvons positionner chaque procédure utilisée depuis 35 ans (schéma 2.1).

SCHÉMA 2.1

LES HUIT PROCÉDURES DE PLANIFICATION TERRITORIALE DU QUÉBEC



Outre l'expérience du BAEQ (1) dans l'est du Québec ainsi que « l'enquête-participation » expérimentée au Saguenay-Lac-Saint-Jean durant les années soixante, les procédures positionnées sur le schéma ci-dessus sont en réalité les « missions » de planification (2) effectuées dans plusieurs régions en 1969-1970-1971-1972, les « schémas régionaux » (3) réalisés dans toutes les régions administratives en 1975-1976-1977-1978, les « schémas d'aménagement MRC » (4) confectionnés dans les années quatre-vingts, les deux générations de « confé-

21. Voir M.-U. Proulx, « Trois décennies de planification territoriale au Québec », dans Proulx, M.U. *Le phénomène régional au Québec*, P.U.Q., 1996, 317 pages.

rences socio-économiques régionales» (5) mises en œuvre aussi au cours de la décennie quatre-vingt et les «forums ou colloques territoriaux» (MRC et régions administratives) animés ponctuellement selon les besoins (6). Récemment, les régions administratives ont effectué un important exercice de planification stratégique (7). La procédure n° 8 représente les plans d'urbanisme effectués au Québec depuis trente ans. Dans le passé ces derniers plans n'étaient qu'une vision et un cadre, dans le traditionnel style «blue print». Depuis le début des années quatre-vingts, il sont beaucoup plus des instruments réels pour la prise de décisions. Signalons finalement que les territoires MRC sont actuellement en cours de révision de leur schéma d'aménagement en utilisant une procédure de planification que nous ne pouvons pas encore positionner sur notre schéma.

On constate que ces exercices de planification territoriale furent largement concernés par la mise en œuvre d'un cadre stratégique pour orienter les décisions effectuées dans le champ, par le secteur privé, le secteur communautaire ainsi que par le secteur public.

2.6 Conclusion

Nous venons de voir que la nécessaire réforme de l'organisation des territoires mise en œuvre depuis 30 ans au Québec, a occasionné l'actualisation de quatre catégories de réponses de l'État. L'échelon municipal traditionnel fut consolidé à un certain degré. On assista aussi à la construction institutionnelle de deux nouveaux échelons territoriaux intermédiaires entre les municipalités traditionnelles et l'État. L'échelon MRC sur lequel s'exercent des responsabilités publiques à l'égard de l'aménagement du territoire et de la gestion de biens et services à la population, aux travailleurs et aux entreprises. La fragmentation du pouvoir décisionnel qui découle de cette présence de nouveaux pouvoirs intermédiaires représente un choix spécifique de gestion publique. Choix qui possède ses forces et ses faiblesses. Il a permis notamment à deux types distincts de régionalismes de s'exprimer par l'institutionnalisation de diverses organisations publiques et collectives. Aussi, ce choix de gestion publique infranationale à trois échelons territoriaux fut accompagné de la mise en œuvre de procédures de planification territoriale.

Afin de visualiser plus en détail la complexité institutionnelle du Québec infranational, il apparaît pertinent de tracer un tableau global de la situation. Tableau global commencé dans ce chapitre et qui se poursuivra au cours du prochain chapitre.

CHAPITRE 3

L'HÉRITAGE INSTITUTIONNEL TERRITORIAL AU QUÉBEC

3.1 Introduction

Après 30 ans de réforme territoriale continue au Québec, il est intéressant de faire le point sur la situation de notre héritage institutionnel. Nous avons vu que deux nouveaux échelons territoriaux furent institutionnellement construits entre l'échelon municipal traditionnel et l'échelon national. Nous disposons ainsi au Québec de trois échelons territoriaux infranationaux (1 433 municipalités ; 96 régions MRC - 3 communautés urbaines ; 16 régions administratives). Les responsabilités publiques exercées hors de la capitale sont maintenant éclatées verticalement à ces trois échelons. Chacun possède ses légitimités et ses spécificités²². Nous verrons dans ce troisième chapitre que l'observation de la réalité de ces échelons illustre la fragmentation horizontale des responsabilités dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activité publique.

Ce choix de fragmentation horizontale des fonctions publiques fut certes rationnel dans le cadre de la réforme effectuée progressivement depuis 30 ans. Il répond à une logique d'organisation territoriale bien identifiée dans ses vertus et ses vices par les spécialistes de la science politique, de l'administration publique et de l'économie publique territoriale (chapitre 6).

3.2 Les municipalités locales

À l'échelon local, le Québec se retrouve en 1991 avec encore un très grand nombre de municipalités. Le tableau 3.1 nous permet de constater que parmi les 1 433 municipalités locales du Québec, 44 % possèdent une population inférieure à 1 000 habitants, 68 % n'ont pas 2 000 citoyens alors que 78 % servent une population moindre de 3 000 électeurs.

Le point important à souligner ici concerne le fait que les 1 116 municipalités de dimension inférieure à 3 000 habitants n'ont généralement pas l'assise fiscale suffisante pour desservir et gérer beaucoup de services à leur population, qui pourtant y a droit au nom de la justice sociale. De fait, la capacité de ces municipalités d'assumer

22. Voir M.-U. Proulx (1995) « Légitimité des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec », dans *Action Nationale*, vol. LXXXV, n° 6.

des responsabilités en gestion publique est assez réduite, d'autant plus que plusieurs de celles-ci couvrent un territoire rural très large ou un territoire urbain à forte demande de services. En conséquence, le débat actuel sur la réforme territoriale au Québec questionne cet éternel problème en soulignant inévitablement l'importante faiblesse politico-administrative de notre système municipal.

TABEAU 3.1

MUNICIPALITÉS PAR CLASSE DE POPULATION AU QUÉBEC

Classe de pop.	Nombre	% mun.	Pop. totale	% pop.
0 -	10	,70 %	0	0 %
1 - 499	251	17,50 %	82 234	1,16 %
500 - 999	368	25,68 %	269 431	3,76 %
1000 - 1 499	214	14,93 %	260 939	3,64 %
1 500 - 1 999	130	9,07 %	225 312	3,14 %
2 000 - 2 999	143	9,98 %	347 726	4,85 %
3 000 - 3 999	81	5,65 %	282 346	3,94 %
4 000 - 4 999	41	2,86 %	183 050	2,55 %
5 000 - 5 999	73	5,09 %	498 412	6,95 %
10 000 - 24 999	73	5,09 %	1 137 843	15,86 %
25 000 - 49 999	28	1,95 %	991 745	13,83 %
50 000 - 99 999	17	1,19 %	1 215 589	16,95 %
100 000 et plus	4	,28 %	1 677 860	23,39 %
Total	1 433	100 %	7 173 487	100 %

Source : Répertoire des municipalités du Québec; compilation à partir des données du recensement de de 1991.

Nous héritons en réalité d'un système municipal fragmenté en de multiples petites unités fonctionnelles²³. Système qui avait certainement sa raison d'être auparavant, lorsque la distance représentait une contrainte importante dans le découpage des aires de gestion et lorsque le nombre de services collectifs à gérer par nos municipalités était très limité. Aujourd'hui, une réflexion sérieuse s'impose sur l'efficacité économique globale d'un tel système. D'autant plus que les

23. Ayant moins de 3 000 habitants, près de 80 % des municipalités du Québec n'exercent en réalité que quelques fonctions publiques.

regroupements naturels et spontanés ne se réalisent que très lentement, tandis que le système des ententes intermunicipales possède aussi ses limites effectives. De ce constat, plusieurs spécialistes réclament une réforme de nos institutions municipales, encore plus en profondeur que celle effectuée graduellement sur une base volontaire depuis 30 ans.

Il est à noter qu'une telle réforme profonde fut effectuée dans plusieurs pays européens sous l'angle de la consolidation des multiples petites municipalités locales dispersées. À titre d'exemple, la Suède, le Danemark, la Norvège et la Belgique, pays qui possèdent beaucoup de similitudes avec le Québec, tout en ayant un territoire de dimensions moins vastes, ont largement réduit, par étapes, le nombre de leurs municipalités locales au cours des dernières décennies en utilisant l'échelon supralocal (district - petites régions). Notons en contre-exemple que plusieurs pays européens tels que la France et la Grèce ont conservé un système municipal effrité en petites unités de gestion tandis que d'autres encore ont opté pour un système municipal à deux échelons (local - supralocal) de gestion.

Afin d'obtenir une base comparative plus large, le tableau 3.2 illustre le nombre de municipalités²⁴ qui existent dans plusieurs pays, ainsi que le ratio entre ce nombre et la population totale (par tranche de 100 000 habitants) du pays observé.

On constate que le Québec se situe au-dessus de la moyenne du Canada et bien au-dessus du ratio de plusieurs pays européens. On peut affirmer que nous possédons comparativement un très grand nombre de municipalités. Ces données nous permettent ainsi d'avancer que les échelons local et supralocal au Québec sont proportionnellement très fragmentés en de multiples municipalités. Il est important de souligner cependant que notre vaste espace québécois, faiblement peuplé et aux lieux très dispersés, ressemble beaucoup à celui de plusieurs États américains et des provinces australiennes pour lesquels nous n'avons malheureusement pas de données précises disponibles actuellement.

24. Les données traitées pour élaborer ce tableau sont issues de diverses compilations (sources). Elles considèrent sous la même rubrique, les municipalités locales (communes) ainsi que les municipalités régionales (comtés, districts...).

TABLEAU 3.2

NOMBRE DE MUNICIPALITÉS PAR TRANCHE DE POPULATION

Provinces canadiennes	Municipalités	par 100 000 hab.
Saskatchewan	834	84
I.P.-É.	89	68
Terre-Neuve	295	52
Québec	1 578	23
Manitoba	201	18
Nouveau-Brunswick	118	16
Alberta	352	14
Ontario	828	8
Nouvelle-Écosse	66	7
Colombie Britannique	178	5
Total Canada	4 539	17 (moyenne)
Certains États européens	Municipalités	par 100 000 hab.
France	36 500	65
Grèce	5 618	56
Luxembourg	118	33
Espagne	8 150	20
Allemagne	8 737	14,4
Italie	8 000	14
Norvège	472	11,2
Danemark	291	5,7
Belgique	569	5,4
Pays Bas	714	5,26
Suède	303	3,6
Angleterre	457	,96

Sources : O'Brien, A. (1993) *Municipal Consolidation in Canada and its Alternatives*, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research Press, Toronto.
 Ministère des affaires municipales (1992), « Des expériences de restructuration du territoire », *Documents de travail non publié*.
 Alain Delcamp (1990), *Les institutions locales en Europe*, éd. Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.

3.3 Les régions administratives

À l'analyse du graphique 3.1, il apparaît clairement que les régions administratives sont utilisées, à un haut degré, comme aires de gestion par les différents ministères provinciaux. On constate toutefois une forte inégalité intersectorielle dans cette occupation institutionnelle. En effet, certains ministères sont fortement régionalisés sous la forme de directions et-ou de conseils régionaux²⁵ tandis que d'autres le sont moins. De plus, il apparaît aussi que les régions administratives québécoises soient peu utilisées comme territoire de gestion par le gouvernement fédéral. En effet, le graphique illustre que seulement cinq agences (bureaux de service) des ministères fédéraux épousent les territoires des régions administratives québécoises dans leurs activités.

Soulignons par ailleurs que le graphique 3.1 illustre des dédoublements dans les organisations qui œuvrent à l'échelon des régions administratives. En effet, le secteur de la santé est à la fois desservi par les gouvernements provincial et fédéral. Aussi, les secteurs de l'environnement, de l'industrie, de la culture et des loisirs sont desservis par deux organisations (direction et conseil), du gouvernement québécois. Notons aussi que le développement régional et la main-d'œuvre bénéficient, en régions administratives québécoises, de trois différentes organisations dispensatrices de services publics. Cette présence simultanée de deux ou trois organisations dans le même secteur d'activité publique questionne nos gouvernements sur le maintien et le fonctionnement de plus de 90 organisations régionales (directions - conseils - agences). Par l'entremise d'une rationalisation, une partie de ces organisations pourrait être réaffectée dans les régions où il en manque.

3.4 Les territoires MRC

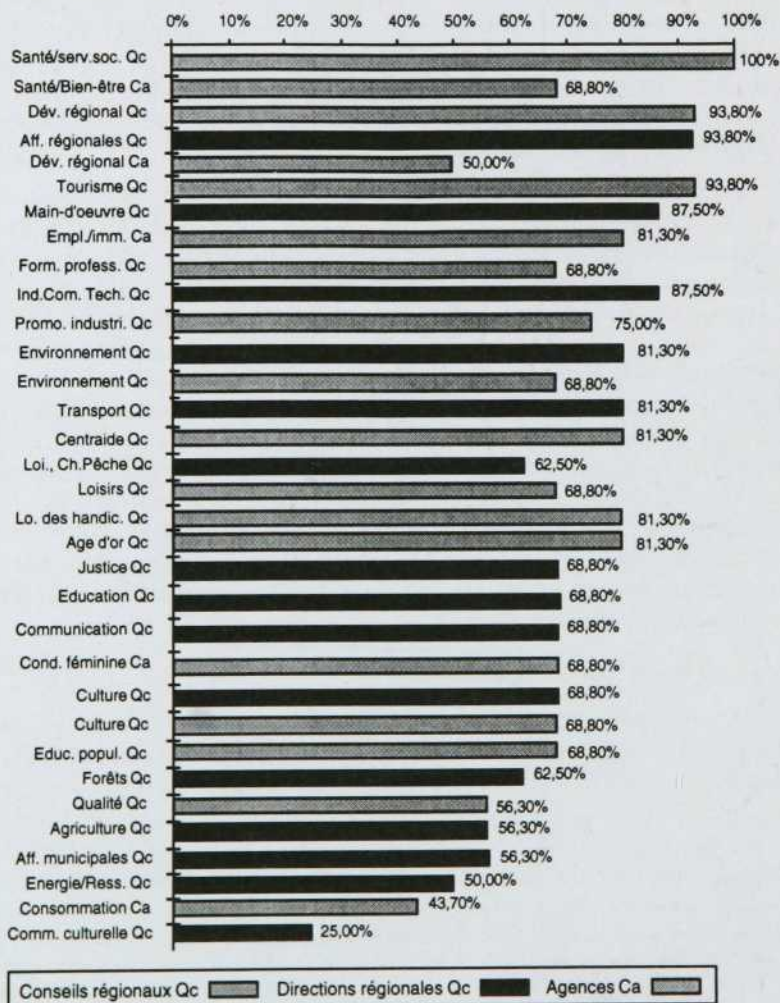
À l'échelon territorial MRC, nous avons aujourd'hui trois types d'organisations fonctionnelles. Il existe d'abord les 95 (maintenant 96) corporations MRC, avec chacune son conseil des maires et sa régie interne. Ensuite, des organisations publiques (et parapubliques) de l'État qui étaient déjà présentes auparavant ou s'y sont localisées depuis la création de ces territoires régionaux. Nous faisons référence

25. Plusieurs ministères continuent d'utiliser leur propre découpage régional, notamment les neuf districts de la Sûreté du Québec, les onze régions du ministère de la Justice, les dix régions d'Hydro-Québec et les onze régions de la Société québécoise de la main-d'œuvre.

notamment aux 161 CLSC, aux 127 corporations de développement économique, aux 87 SOLIDE (société locales d'investissements et de développement économique), aux 53 SADC (sociétés d'aide au développement des collectivités), aux 99 SAJE (sociétés d'aide aux jeunes entrepreneurs), à plusieurs commissions scolaires, à certains

GRAPHIQUE 3.1

OCCUPATION INSTITUTIONNELLE DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES

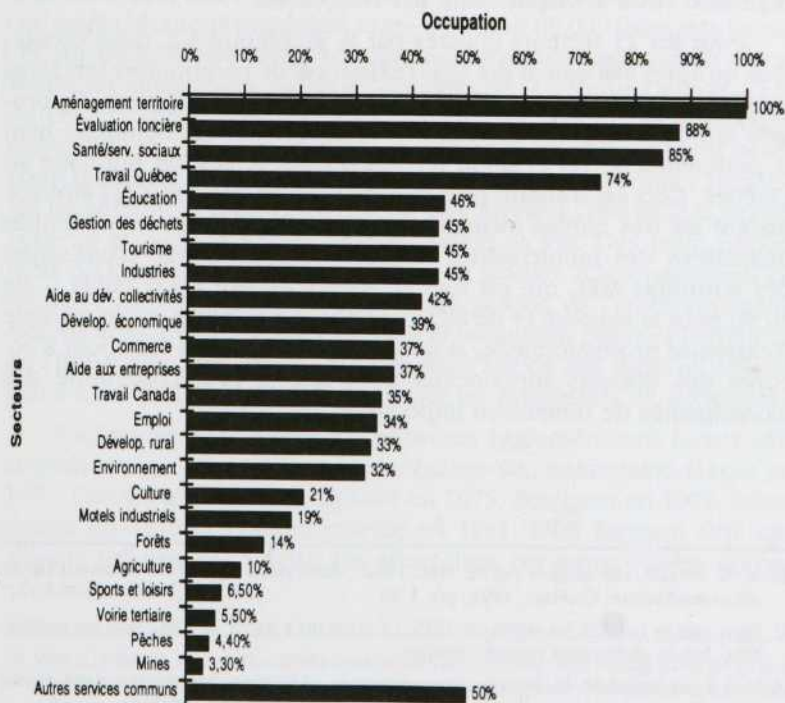


centres de R&D, à des centres d'accueil et aux carrefours jeunesse-emploi. Finalement, plusieurs organisations collectives ont émergé sur ces nouveaux territoires disponibles pour les initiatives nouvelles. Pensons notamment aux diverses organisations sectorielles (industries, tourisme, forêts, etc.) ainsi qu'à une multitude de comités, associations, clubs et autres groupes concernés par la desserte de biens et services collectifs. Sans oublier les nombreux de syndicats, unions et groupes d'intérêts qui épousent de plus en plus ces territoires MRC, comme référence spatiale.

Le graphique 3.2 illustre, sans distinction de catégories fonctionnelles, le pourcentage des 95 régions MRC où est présente (en 1992) une organisation qui épouse le territoire (+ ou - 10 %) dans chaque secteur.

GRAPHIQUE 3.2

**OCCUPATION TERRITORIALE MRC
PAR DES ORGANISATIONS SECTORIELLES**



Ce graphique²⁶ nous permet de constater que de 1982²⁷ à 1992, il s'est effectué une occupation des 95 territoires MRC par des organisations qui y exercent certaines fonctions publiques. Outre l'aménagement du territoire, ces fonctions concernent trois grands champs²⁸ dont la desserte de biens et services à la population, la desserte de biens et services aux travailleurs et la desserte de biens et services aux entreprises. C'est-à-dire que les territoires MRC servent de plus en plus d'aires de gestion pour l'exercice de fonctions publiques. Le graphique 3.2 illustre cependant une importante inégalité intersectorielle dans l'occupation de ces territoires supralocaux. Il existe aussi certains dédoublements de fonctions dans le secteur du travail (emploi) et dans celui du développement économique (entreprises).

Il est à noter par ailleurs qu'un certain nombre d'organisations présentes, notamment dans les secteurs tourisme, culture, industries et pêche, s'avèrent très précaires puisque généralement structurées de manière ponctuelle, selon la conjoncture de la dynamique régionale et de la disponibilité des ressources.

Pour les 25 secteurs illustrés par le graphique 3.2, nous constatons qu'après seulement dix ans d'existence, de nombreuses fonctions publiques utilisent les territoires MRC comme aire de gestion. Ce progrès rapide dans la construction institutionnelle MRC démontre bien la pertinence de cet échelon territorial dans la gestion publique au Québec. Ceci est d'autant plus vrai puisque ce progrès s'est effectué malgré les très faibles incitatifs financiers de l'État et les difficultés financières des municipalités locales. Le pourcentage d'utilisation des territoires MRC qui est tout de même encore assez faible (- de 50 %) pour la majorité (+ de 80 %), s'explique en outre par le manque d'expertise professionnelle, la faible disponibilité des élus pour s'occuper des dossiers supralocaux ainsi que le protectionnisme des municipalités de dimension importante.

26. M.-U. Proulx, « Le secteur public MRC 1992 », dans *Actes du Forum national sur la décentralisation*, Québec, 1992, pp. 1-28.

27. Bien que la Loi 125 fut votée en 1979, ce n'est qu'à partir de 1982 que les régions MRC furent réellement opérationnelles.

28. Voir à cet égard M.-U. Proulx, « Appartenance - Utilités - Fonctions », dans *Revue Canadienne de sciences régionales*, vol. XV, n° 2, 1992, pp. 307-325.

3.5. Les agglomérations urbaines

Si 78 % des municipalités du Québec possèdent une population inférieure à 3 000 habitants, force est de constater aussi qu'autour de 80 % de la population du Québec vit dans une agglomération urbaine de plus de 12 000 habitants. Il s'agit là d'une donnée fondamentale à considérer dans la problématique de l'organisation territoriale au Québec. À cet effet, les moyennes et grandes agglomérations urbaines nécessitent des modalités spécifiques pour la gestion de certaines fonctions publiques.

Pour ce faire nous disposons déjà depuis 1969, d'une structure communautaire dans les agglomérations urbaines de Montréal, Québec et Outaouais. Elles regroupent à elles seules autour de quatre millions d'individus. Aussi, il existe 28 autres agglomérations urbaines (tableau 3.3) qui regroupent 150 municipalités, représentant ainsi autour de 20 % de la population du Québec.

Ces 28 pôles urbains possèdent chacun une population dénombrée se situant entre 12 000 et 160 000 habitants. Mais la majorité de ces agglomérations possèdent entre 25 000 et 60 000 habitants localisés sur un territoire certes contigu mais toutefois morcelé en divers territoires municipaux. Selon les données de Statistique Canada, 75 % de ces agglomérations urbaines ont vu leur population augmenter entre 1986 et 1991. Ces agglomérations auraient certainement beaucoup d'intérêts à se consolider²⁹ afin d'éliminer les iniquités fiscales, les incohérences dans la prestation des services, l'étalement urbain coûteux et la perte générale de la qualité de vie. Des gains importants pourraient en effet être obtenus en matière d'aménagement du territoire, de desserte de services et de gestion de l'environnement. Notons aussi que le développement économique pourrait bénéficier de l'intégration des efforts de promotion sur de tels espaces urbains grâce à ce qu'il est convenu d'appeler les économies de proximité.

Soulignons à cet égard que plusieurs agglomérations furent déjà consolidées au cours des années soixante-dix, notamment Gaspé en 1971, Gatineau en 1975, Jonquière en 1975, Beauport en 1976, Saint-Agapit en 1979 et Drummondville en 1981. Elles forment déjà des noyaux urbains importants. Un effort dans cet esprit s'avère encore nécessaire au Québec.

29. Voir R. Pétrelli, « Les collectivités territoriales au Québec : une vision d'avenir », dans Proulx, M.U. (1995) *Regards sur la Décentralisation gouvernementale au Québec*, éditions GRIR, UQAC, Chicoutimi.

TABLEAU 3.3

AGGLOMÉRATIONS URBAINES DU QUÉBEC

Agglomérations	Nbre de municip.	Population
Alma	2	30 191
Baie-Comeau	5	32 823
Chicoutimi	10	160 928
Cowansville	2	12 510
Dolbeau	2	15 023
Drummondville	6	60 092
Granby	4	59 410
Joliette	5	37 525
La Tuque	3	13 050
Lachute	1	11 730
Magog	3	20 426
Matane	3	14 858
Rimouski	10	47 818
Rivière-du-Loup	6	23 457
Rouyn-Noranda	10	38 739
Saint-Georges	3	23 095
Saint-Hyacinthe	6	50 193
Saint-Jean-sur-le Richelieu	4	68 378
Saint-Jérôme	4	51 986
Salaberry-de-Valleyfield	3	40 061
Sept-îles	3	25 712
Shawinigan	11	61 672
Sherbrooke	14	139 194
Sorel	6	46 365
Thetford-Mines	7	30 279
Trois-Rivières	9	136 199
Val-d'Or	4	30 041
Victoriaville	3	39 826

Source : Statistique Canada, Recensement 1991.

3.6 Le positionnement des organisations

Nos données sur les organisations publiques, parapubliques et collectives qui œuvrent sur les territoires locaux, supralocaux (MRC et communautés urbaines) et régionaux au Québec nous permettent d'enrichir notre analyse de quelques composantes mesurées. Nous avons notamment constaté un bon degré de fragmentation des fonctions exercées à chaque échelon territorial local, supralocal et régional.

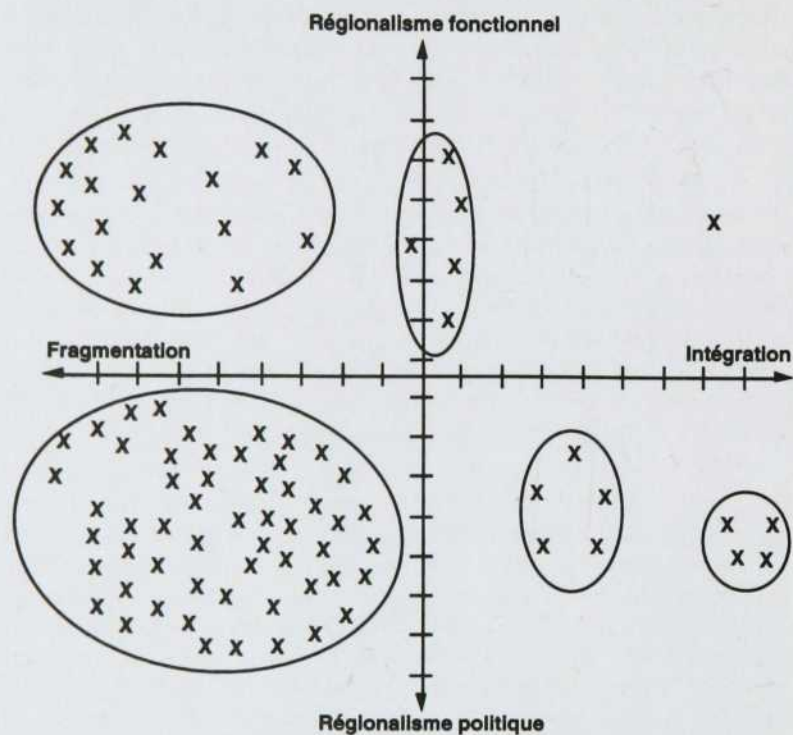
En se référant à l'analyse en termes de régionalismes fonctionnel et politique qui fut effectuée au chapitre 2, nous pouvons aussi positionner chaque organisation présente dans le Québec infranational selon le diptyque fragmentation - intégration, c'est-à-dire leur caractère mono ou multifonctionnel. À cet effet, trois variables furent mesurées pour catégoriser les organisations et les positionner sur notre modèle d'analyse (graphique 3.3). Ce sont le nombre de fonctions exercées (axe horizontal) ainsi que l'imputabilité politique des décideurs et l'autonomie financière (axe vertical).

Dans le quadrant supérieur gauche qui représente le régionalisme fonctionnel fragmenté, se localisent les directions (bureaux et agences) des différents ministères québécois et canadiens. Certaines de ces organisations publiques et parapubliques possèdent un degré de pouvoir décisionnel et un certain degré d'autonomie financière, se rapprochant ainsi de l'axe horizontal. Par ailleurs, certaines organisations sont dotées d'une vocation bi ou multifonctionnelle, notamment les régies régionales de santé et services sociaux (RRSSS). Celles-ci se localisent ainsi plus près de l'axe vertical qui sépare la fragmentation de l'intégration territoriale.

Dans le quadrant supérieur droit, se localisent les organisations qui cherchent l'intégration des diverses fonctions exercées par les directions des ministères de l'État. On retrouve dans cette zone, le S.D.R. (secrétariat au développement des régions), le BFDR (bureau fédéral de développement régional) et quelques organisations multifonctionnelles. Notons que le CRD (conseil régional de développement) se localise un peu plus près de l'axe horizontal étant donné son degré d'autonomie décisionnelle et financière. La position illustrée à l'extrême de cette zone d'intégration du régionalisme fonctionnel est représentée par la CAR (conférence administrative régionale).

GRAPHIQUE 3.3

POSITIONNEMENT DES ACTEURS DE L'ORGANISATION TERRITORIALE



Dignes représentantes du régionalisme politique fragmenté, les municipalités se localisent toutes dans le quadrant inférieur gauche. Certaines se positionnent plus près de l'axe vertical étant donné leur nombre plus élevé de fonctions exercées (aqueduc, voirie, sécurité, loisirs, etc.). C'est le cas des municipalités de dimensions plus importantes, notamment celles qui furent consolidées récemment grâce aux fusions et regroupements. Plusieurs municipalités sont dépendantes des transferts de l'État à un certain degré (peu d'autonomie financière) et se rapprochent ainsi davantage de l'axe horizontal. Précisons aussi que les commissions scolaires sont localisées dans ce même quadrant, très à gauche puisqu'elles sont unifonctionnelles, et assez près de l'axe horizontal étant donné leur faible autonomie financière

Les corporations MRC, quelques grandes municipalités et les communautés urbaines représentent finalement la volonté de consolidation pour intégrer les fonctions exercées dans le cadre du régionalisme politique. Elles se situent ainsi dans le quadrant inférieur droit. Les SADC (sociétés d'aide au développement des collectivités) se localisent aussi dans cette zone bien que leur désir d'intégration territoriale des diverses fonctions exercées soit davantage basé sur le simple volontariat de leurs partenaires. Il en est de même pour les « guichets uniques », les forums et tous les autres mécanismes collectifs de coordination volontaire élargie, qui se localisent plus vers l'extrême droite dans ce quadrant.

Le cadre d'analyse formalisé par cette figure est fort utile pour comprendre un peu mieux l'organisation des territoires du Québec, territoires sur lesquels œuvrent de nombreuses et diverses organisations publiques, parapubliques et collectives. Il illustre que le vaste secteur public infranational au Québec est largement fragmenté par l'entremise d'un ensemble d'organisations effectuant un nombre limité de fonctions.

3.7 Les acquis de la planification territoriale

Bien qu'il existe des organisations publiques mandatées spécifiquement pour effectuer la coordination entre les fonctions publiques exercées sur les territoires locaux, supralocaux et régionaux, les modalités d'intégration territoriale privilégiées par Québec se sont largement appuyées sur des procédures de planification. Nous avons vu au chapitre précédent (en incluant les plans locaux d'urbanisme) que huit procédures (et leurs variantes territoriales) de planification territoriale furent mises en application depuis trente ans au Québec. L'évaluation des retombées de cette planification n'est certes pas un exercice facile. Elle ne fut d'ailleurs jamais effectuée d'une manière formelle et exhaustive. Néanmoins, notre analyse à l'aide du modèle présenté au schéma 2.1, nous permet de tirer certaines leçons pertinentes.

Nous pouvons ainsi avancer que, d'une manière générale, le but relié à la gestion rationnelle des ressources publiques fut atteint à un degré certes encore insuffisant mais relativement bon. Le cadre décisionnel formel mis en place et amélioré progressivement au fil des exercices de planification territoriale, a permis d'augmenter considérablement l'efficacité et la cohérence dans la gestion publique

territoriale. Malgré les persistantes inefficacités et incohérences, des gains importants furent identifiés.

En effet, les diverses ressources publiques (naturelles, humaines, construites et financières), rares par essence, sont certainement gérées beaucoup plus efficacement qu'auparavant. L'allocation de ces ressources converge davantage vers des objectifs spécifiques reliés aux besoins des clients desservis. Plusieurs imperfections du marché furent corrigées par la desserte de services publics pertinents. Des chevauchements fonctionnels ont été éliminés. Des regroupements et des fusions de fonctions furent réalisés afin d'obtenir des économies d'échelle tout en évitant, généralement, les pesanteurs bureaucratiques de la concentration. Des duplications de tâches furent abolies. Bref, les impacts administratifs positifs dans les missions sociales, culturelles, environnementales et économiques de l'État sont clairement perceptibles en régions. Nous disposons maintenant au Québec d'un système global de gouvernance territoriale (local - supra local - régional) certes beaucoup plus rationnel que celui qui présidait il y a 35 ans.

À cet effet, il est important de noter que les huit procédures de planification territoriale utilisées depuis 30 ans aux trois échelons, furent largement empreintes de la volonté gouvernementale d'établir un cadre d'orientation. Des instruments de gestion ont été mis en œuvre en ce sens, notamment portraits de la situation (visions, diagnostics, répertoires, inventaires...) et surtout des schémas directeurs (stratégies, contrôles, normes, conventions, règles administratives, règlements d'urbanisme...). Plus récemment, la formule des ententes-cadre Québec - régions a servi l'enrichissement de ce désir d'encadrement formel des actions et interventions effectuées sur le vaste espace québécois.

3.8 Le développement territorial insuffisant

Il est pertinent de souligner que l'autre grand but visé par la planification territoriale au Québec, soit l'impulsion du développement, s'avère largement questionné sur plusieurs fronts.

Car les disparités spatiales, de nature économique et sociale, persistent toujours sur le territoire national. De plus, ces inégalités de développement s'intensifient à certains endroits malgré une lutte vigoureuse à l'aide de moyens assez importants appliqués sur des territoires souvent relativement bien dotés en ressources. En outre, la croissance économique globale du Québec stagne en-dessous du

taux canadien depuis plusieurs décennies, tout en ayant subi d'importants ratés inflationnistes dans les années soixante-dix et récessionnistes à deux reprises en dix ans (1982-1983; 1990-1992). Il apparaît évident que l'impulsion du développement sur les territoires locaux, supralocaux et régionaux par l'entremise de la planification à ces échelons, n'atteint pas pleinement ses objectifs socio-économiques.

Les causes reliées à ce trop faible degré de développement sur les divers territoires du Québec sont par essence nombreuses, complexes et interreliées. Sans épuiser ici l'énumération, nous avons regroupé les principales leçons tirées de l'expérience en nous inspirant des théories du développement (tableau 3.3).

En fixant des objectifs généralement très élevés dans les années soixante, il apparaît clair à notre lecture actuelle que les facteurs de développement régional furent surestimés par nos experts. La présence abondante d'un facteur détecté sur un territoire n'est de toute évidence pas toujours suffisante pour générer le développement sur une longue période. D'autres facteurs divers jouent un rôle essentiel. Furent à cet égard largement sous-estimées dans le passé certaines conditions territoriales secondaires mais essentielles pour l'émergence de l'innovation qui est, faut-il le rappeler, à la base de la dynamique culturelle, sociale et économique.

À cet effet d'innovation, les exercices de planification territoriale effectués n'ont que très peu impliqué les acteurs du secteur privé. Aussi, les acteurs de la société civile (groupes) ne furent pas assez sollicités et mobilisés par le processus de planification. Bref, les ressources humaines furent quelque peu négligées par nos divers exercices de planification territoriale. On a ainsi insuffisamment focalisé sur le montage systématique (faisabilité multicritère) d'actions concrètes et structurantes pour les territoires en quête de développement. Montage qui demande des porteurs de dossiers, des forces vives, des leaders... appelés communément entrepreneurs.

Si l'on se réfère à notre modèle d'analyse exposé au schéma 3.1, la volonté d'encadrement formel (stratégies) selon une vision du futur et afin de mettre de l'ordre sur les territoires planifiés, a de toute évidence trop limité le degré de désordre nécessaire à l'action, à l'interaction et à l'innovation. La planification territoriale au Québec fut, de l'avis de plusieurs analystes, trop institutionnalisée et trop technocratisée par les experts professionnels friands de gestion rationnelle et d'encadrement. On a insuffisamment misé sur l'interaction. Bref,

l'enveloppe rigide mise en place par la planification territoriale a, sinon considérablement nui à l'émergence du développement, du moins insuffisamment participé à son impulsion et à son cumul. Le dynamisme et le développement ne se décrètent pas. Ils peuvent cependant être secrétés et encouragés par des conditions territoriales appropriées³⁰.

TABLEAU 3.3

**PRINCIPALES CAUSES RELIÉES AU FAIBLE DEGRÉ
DANS LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL AU QUÉBEC**

- les industries attirées en régions périphériques par les ressources naturelles ne furent pas à terme aussi industrialisantes que prévu par les experts
- l'exportation des ressources naturelles semble générer insuffisamment de retombées sur place, afin d'assurer la croissance territoriale continue ;
- le processus cumulatif de croissance après le démarrage « *take-off* » n'est pas aussi magique en périphérie du Québec que dans les modèles théoriques généraux souvent conçus pour les grandes régions métropolitaines de l'Europe, de l'Amérique et de l'Asie
- le déclin du pôle Montréal depuis 4 décennies, laisse en conséquence à la périphérie des effets de drainage des ressources plus importants que les effets de diffusion du développement
- les pôles de développement tels que Rimouski, Gaspé, Chicoutimi, Trois-Rivières, Baie-Comeau, etc. ne diffusent pas beaucoup d'effets de croissance autour tout en drainant les ressources de la périphérie pour s'alimenter
- drainés de leurs ressources (naturelles, humaines et financières), les territoires périphériques ne disposent plus des conditions endogènes pour réagir adéquatement aux impulsions exogènes de développement
- les salaires élevés versés par les grandes entreprises limitent souvent la création d'activités économiques basées sur la substitution des importations
- les opportunités de valeur à ajouter aux ressources naturelles disponibles sont fort difficiles à traduire en processus de production
- l'innovation nécessaire dans les activités de production n'apparaît pas spontanément malgré la présence de ressources humaines qualifiées
- l'entrepreneurship local et régional est demeuré généralement trop faible et trop fragile pour prendre en main le nécessaire virage de l'auto-développement

30. Voir M.-U. Proulx (1994) « Milieu innovateur: concept et application », dans *Revue Internationale PME*, vol. 7, n° 1.

3.9 Mais il y eut tout de même du développement territorial

Il est impératif de reconnaître ce diagnostic sur la faiblesse importante de la planification territoriale effectuée depuis trois décennies à l'échelon local, supralocal et régional. Une fois ce constat douloureux admis, l'analyse attentive de la situation héritée illustre des apports ponctuels fort intéressants à l'égard du dynamisme, de l'innovation et du développement socio-économique localisés dans le Québec des territoires.

Fut notamment parachevée l'occupation de l'espace national exploitable et habitable grâce à l'aménagement extensif du territoire. Aussi, et non la moindre, la spéculation foncière fut limitée dans ses excès mercantiles par la fortement bienvenue Loi sur le zonage agricole, suivie de près par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Souignons par ailleurs les actions structurantes mises en œuvre sur la Côte-Nord et dans le Moyen-Nord; une stratégie régionale qui s'est avérée très pertinente pour le Québec. L'exportation actuelle de nombreuses ressources naturelles rapporte des bénéfices importants en matière de salaires, d'impôts, de taxes, et aussi de redevances. Pensons aussi au dynamisme économique de la Beauce et des Bois-Francs. Dynamisme endogène qu'il faudrait impérativement reproduire dans d'autres milieux qui en démontrent tant le besoin. Signalons aussi les initiatives innovatrices prises à Bécancour, en Abitibi, à Laval, sur la Côte-Sud, dans les Laurentides, en Estrie, en Montérégie, en Lanaudière, et dans de nombreux milieux. Et que dire des multiples équipements et infrastructures publics construits partout au Québec, dans les transports, l'éducation, la santé, la culture, les loisirs, le tourisme, le communautaire, l'environnement, etc. ! L'uniformisation du coût de la vie sur le vaste territoire s'avère aussi un résultat très important. Les multiples et divers services publics sont disponibles partout au Québec (ou presque), en quantité et en qualité, à l'image d'un pays hautement développé.

Bref, les divers territoires métropolitains, centraux et périphériques ont largement participé au développement global du Québec. Participation concrète et mesurable qui soulève de l'espoir, en anticipant qu'elle se répète et se multiplie par l'entremise notamment de nos prochains efforts planifiés pour mobiliser les ressources des territoires locaux, supralocaux et régionaux, en particulier les ressources humaines.

Nous avançons ainsi que la planification territoriale a atteint plusieurs de ses objectifs, mais à un degré encore insuffisant pour

assurer l'autodéveloppement territorial (local - supralocal - régional) continu sur une longue période. La dépendance territoriale à l'égard des investissements exogènes demeure. Mais les assises d'un développement à long terme sont bel et bien présentes. Il s'agit d'intervenir judicieusement pour créer les conditions d'un développement auto-entretenu.

Devant ce constat, nous préconisons alors que la prochaine procédure de planification territoriale au Québec soit moins concernée par le cadre stratégique de gestion, déjà très présent, mais plus par le montage (faisabilité) d'actions concrètes de développement. Elle devrait être moins obnubilée par l'enveloppe et beaucoup plus par le développement social, culturel et économique. Le Québec des territoires locaux, supralocaux et régionaux nécessite une planification interactive.

3.10 Conclusion sur les résultats de trente ans de réformes

À quel degré les problèmes soulevés durant les années cinquante et soixante à propos de l'organisation des territoires au Québec furent-ils solutionnés par le vaste mouvement de réforme amorcé lors de la Révolution tranquille? Question tout à fait pertinente mais à laquelle une réponse adéquate ne peut être formulée actuellement.

D'abord, parce que la mesure précise des progrès vis-à-vis chaque élément du diagnostic général effectué à l'époque (tableau 1.3) n'a pas été effectuée systématiquement depuis. Nous savons notamment très peu de choses sur l'application réelle des outils d'aménagement du territoire, l'amélioration réelle de la fiscalité municipale, les causes du manque d'initiatives innovatrices, l'efficacité de la régionalisation de fonctions publiques, etc.

On s'en tiendra ici à souligner que la réforme de l'organisation territoriale amorcée avec beaucoup d'optimisme au début des années soixante est demeurée inachevée. Or, les spécialistes s'entendent à considérer que l'entrée du Québec dans le prochain millénaire serait favorisée si l'organisation de ses territoires était plus optimale. Optimum qui pourrait être atteint, en principe, par de nouveaux arrangements institutionnels appropriés.

Avant d'analyser ces nouveaux arrangements institutionnels désirés, le prochain chapitre sera concerné par une rapide description du contexte institutionnel d'une région type, soit le Saguenay-Lac-Saint-Jean.

CHAPITRE 4

L'EXEMPLE DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

4.1 Introduction

Pour le bénéfice de l'analyse globale de l'organisation territoriale au Québec, nous avons observé en détail le contexte institutionnel d'une région témoin, soit le Saguenay-Lac-Saint-Jean.

TABLEAU 4.1

PORTRAIT INSTITUTIONNEL 02, 1996

SECTEURS D'ACTIVITÉS	TERRITOIRE D'ACTIVITÉS			
	Local	Supra-local	Régional	Total
Affaires municipales	60	4	1	65
Affaires sociales	1	14	7	22
Culture et Communication	1	0	10	11
Éducation	0	12	7	19
Services publics et collectifs	0	3	20	23
Loisirs et environnements	0	0	7	7
Commerce	4	0	2	6
Industrie et construction	4	4	8	16
Agriculture et alimentation	1	3	6	10
Travail et main-d'œuvre	0	1	4	5
Forêts, énergie et ressources	4	3	15	22
Développement économique	38	8	5	51
Total	113	52	92	257
Pourcentage par territoire	44,0 %	20,2 %	35,8 %	100 %

Source : *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, éditions GRIR, UQAC, Chicoutimi, 516 pages, 1996.

Le Royaume du bleuets dispose de 257 organisations publiques, parapubliques et collectives, réparties à trois échelons territoriaux (municipalité - MRC - région). Elles exercent plus de 40 fonctions publiques dans une douzaine de grands champs d'activités publiques (tableau 4.1). En réalité, il existe 60 municipalités, 11 commissions scolaires, 13 chambres de commerce, 30 bureaux régionaux des différents ministères fédéraux et québécois, 39 syndicats, 11 conseils régionaux,

12 centres de R&D, 8 centres hospitaliers, 8 coopératives importantes, 8 CLSC, 8 corporations de développement économique, 5 agences de promotion touristique, 5 SADC, 4 Cegeps, etc. Il s'agit de l'héritage institutionnel³¹ du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Héritage collectif que cette région doit actuellement rationaliser, consolider et renforcer dans le cadre de la réforme actuelle de l'organisation territoriale au Québec.

4.2 La consolidation municipale

Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la politique gouvernementale à l'égard des regroupements et fusions municipaux, volontaires à base d'incitatifs, a porté des fruits fort intéressants. Les objectifs en matière de regroupements de type village-paroisse furent presque totalement atteints. Les petites agglomérations furent majoritairement consolidées à l'exception de quelques-unes. En réalité, cette région s'avère celle dont la consolidation de ses municipalités est la plus réussie³², puisqu'elle a éliminé 37 de celles-ci afin de passer de 97 municipalités en 1961 (villages, paroisses, sans dénomination, cantons) à 60 municipalités actuellement (tableau 4.2).

Cette belle réussite de consolidation municipale souhaitée au Québec cache un échec important. Il s'agit de la consolidation de la moyenne agglomération du Haut-Saguenay. Depuis 1976, date à laquelle la fusion de Jonquière, Chicoutimi et La Baie devait en principe être effectuée, cette agglomération n'a pas réussi à trouver la formule institutionnelle appropriée pour rationaliser systématiquement la gestion des services publics et surtout pour coordonner les efforts de développement sur ce territoire.

4.3 Le contexte institutionnel général

L'observation du profil particulier de chaque organisation publique, parapublique et collective permet de saisir quelques dimensions globales intéressantes à l'analyse du contexte institutionnel de gestion sur lequel reposent les efforts de développement socio-économique au Saguenay-Lac-Saint-Jean. On constate que le vaste secteur public régional³³ dispose en 1996, d'un budget de fonctionnement de l'ordre de 1.3 milliard de dollars répartis aux trois échelons territoriaux.

31. Voir M.-U. Proulx (1992) *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, éditions GRIR, Chicoutimi, 516 pages, réactualisé en 1994 et 1996.

32. Voir *Le regroupement des municipalités: un choix judicieux*, M.A.M., Québec, 1994, 20 pages.

TABLEAU 4.2**REGROUPEMENTS ET ANNEXIONS MUNICIPAUX 1961-1992**

Municipalité nouvelle	Année	Nbre de municipalités
Alma	1962	4
Saint-Prime	1968	2
Saint-André-du-Lac	1969	2
Arvida	1970	2
Lac-Bouchette	1971	2
Saint-Ambroise	1971	2
Chambord	1971-1973	3
Hébertville	1973	2
Saint-Fulgence	1973	2
Saint-Honoré	1973	2
Jonquière	1975	4
Métabetchouan	1975	2
Saint-Bruno	1975	2
Saint-Gédéon	1975	2
Lac-à-la-Croix	1975	2
Alma	1975	2
Chicoutimi	1976	4
Mistassini	1976	2
La Baie	1976	4
Roberval	1976	2
Saint-Félicien	1976	2
Shipshaw	1977	2
Normandin	1979	2
Delisle	1979	2
Laterrière	1983	2
Albanel	1990	2
Saint-Alban	1991	2

33. Cette compilation exclut le budget de fonctionnement des institutions religieuses, des quelque 750 groupes sociaux, des coopératives petites et grandes ainsi que des unions. Certaines organisations n'ont livré à notre enquête qu'un budget approximatif que nous avons vérifié et ajusté selon le mode de fonctionnement de l'organisation.

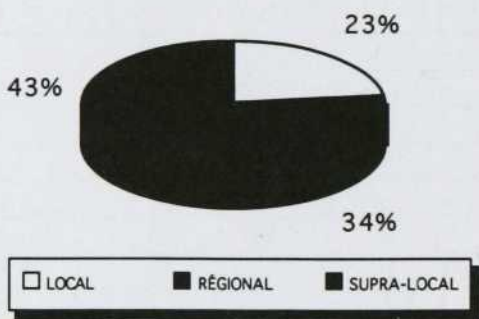
Il est à noter que les ressources allouées dans la région par les programmes gouvernementaux ne sont pas comptabilisées ici, étant donné la non-disponibilité des données.

Ce budget de fonctionnement réparti à trois échelons (graphique 4.1) sert globalement à la gestion de biens et services collectifs ou encore à la gestion de programmes gouvernementaux.

GRAPHIQUE 4.1

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR TERRITOIRE, 1996

Budget total : 1 292 689 327 \$



Source : Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

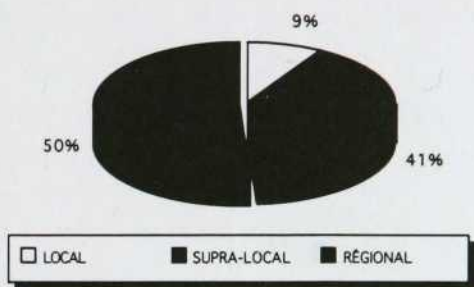
Pour exercer les diverses missions publiques de ses 257 organisations, le Saguenay-Lac-Saint-Jean dispose d'un effectif de plus de 20 500 ressources humaines. Le graphique 4.2 illustre la répartition de cet effectif à chacun des trois échelons territoriaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Chaque organisation possède sa mission définie et ses objectifs précisés. Chacune exerce aussi sa ou ses propre(s) fonction(s) ainsi que les tâches qui y sont reliées. Notre analyse nous permet de soulever trois points importants. Le premier concerne le chevauchement de certaines fonctions exécutées. Précisons que ce vice administratif n'existe pas vraiment entre les divers secteurs d'activités. Les chevauchements se retrouvent plutôt dans les mêmes secteurs, d'une part, entre les échelons territoriaux, particulièrement dans le tourisme, la formation professionnelle et le développement économique (services à l'entreprise) ainsi que, d'autre part, au même échelon, tels que dans la culture, le développement régional et la main-d'œuvre.

GRAPHIQUE 4.2

EFFECTIFS PAR ÉCHELON TERRITORIAL, 1996

20 653 ressources humaines



Source : Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

Soulignons aussi les nombreuses duplications de tâches effectuées par les ressources humaines, notamment en ce qui concerne la collecte et le traitement de données quantitatives et qualitatives (information) nécessaires à nos organisations dans leur processus décisionnels.

Il est intéressant de signaler pour terminer cette rubrique que les missions des organisations furent très peu modifiées depuis notre première enquête effectuée dans cette région en 1992. La mission de chaque conseil régional et de chaque corporation de développement n'a notamment aucunement été transformée. On constate ainsi que la planification stratégique largement utilisée au cours des dernières années n'a pas suscité de changement organisationnel majeur vis-à-vis la raison d'être de ces structures d'animation du développement.

Le portrait institutionnel du Saguenay-Lac-Saint-Jean illustre aussi la présence de 213 conseils d'administration (C.A.). Puisqu'il existe 257 organisations, on constate que 44 d'entre elles ne possèdent effectivement pas de C.A. Ces conseils présents offrent 2215 sièges aux citoyens de la région. Les modalités de représentation à ces sièges sont illustrées au graphique 4.3. On constate que seulement 33 % des membres des C.A. de la région sont désignés directement par la population.

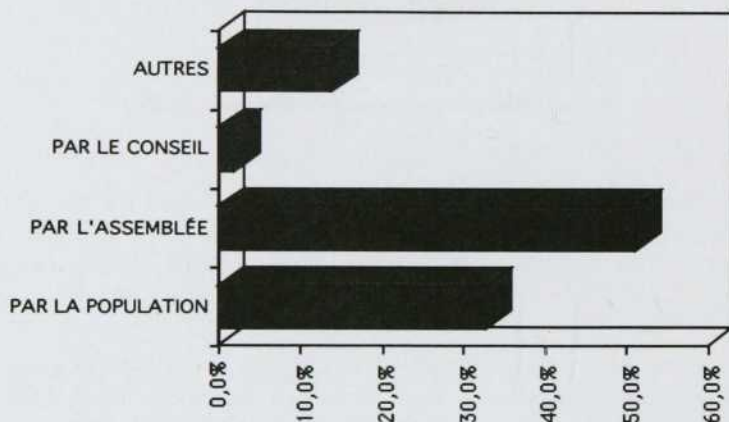
Le développement économique représente un enjeu important au Saguenay-Lac-Saint-Jean. En réalité la plupart des organisations du vaste secteur public participent, d'une manière ou d'une autre, à créer les conditions propices à ce développement. Cependant,

67 organisations possèdent une mission explicite à cet égard, dont 26 petits comités ou corporations locaux qui possèdent malheureusement très peu de moyens pour ce faire. Néanmoins, on dépense annuellement près de 8 millions \$ pour l'animation du développement aux trois échelons territoriaux de la région (graphique 4.4).

GRAPHIQUE 4.3

MODE DE REPRÉSENTATION DES C.A., 1996

2215 membres dans tout le secteur public 02

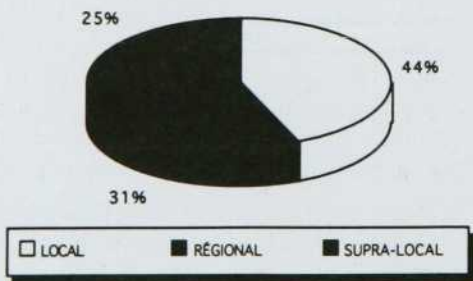


Source: Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

GRAPHIQUE 4.4

FINANCEMENT DE L'ANIMATION ÉCONOMIQUE, 1996

Total région: 7 862 010 \$



Source: Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

4.4 Le régionalisme fonctionnel

À l'instar des 15 autres régions administratives du Québec, l'échelon régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean est une création d'inspiration nationale. Région qui correspond, il est vrai, à une réalité géographique qui offre une forme et des limites au territoire. Ce régionalisme fonctionnel tel que défini au chapitre 2 s'est concrétisé à cet échelon avec la mise en place de directions régionales des différents ministères, de divers bureaux administratifs et de conseils régionaux peu autonomes. Ces organisations régionales défendent certes, dans la mesure du possible, les intérêts de la région auprès des instances supérieures. Leurs possibilités sont fort limitées en ce sens. Car elles sont totalement sujettes aux mandats offerts par les gouvernements supérieurs. Québec statue non seulement sur de nombreuses normes nationales mais aussi sur des règles politico-administratives, notamment sur les modalités de représentation des membres sur les conseils régionaux.

Pour effectuer ses missions reliées, d'une part, à la gestion de programmes gouvernementaux et de certains services ainsi que, d'autre part, à l'animation sectorielle de la consultation, de la concertation et du développement, on retrouve à l'échelon régional 36 % de toutes les organisations publiques, parapubliques et collectives (tableau 4.1), 50 % de tous les ressources humaines (graphique 4.2) et 34 % de toutes les ressources financières de fonctionnement (graphique 4.1) du vaste secteur public au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

TABLEAU 4.3

SOURCES DE FINANCEMENT

Sources de financement	TYPE D'ORGANISATION			
	Locale	Supralocale	Régionale	Tous
Central	10,7 %	84,9 %	78,0 %	69,5 %
Local	61,7 %	8,1 %	0,7 %	12,6 %
Autres	27,5 %	6,9 %	21,2 %	17,8 %
Total	99,9 %	100,0 %	99,9 %	99,9 %

Source: Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

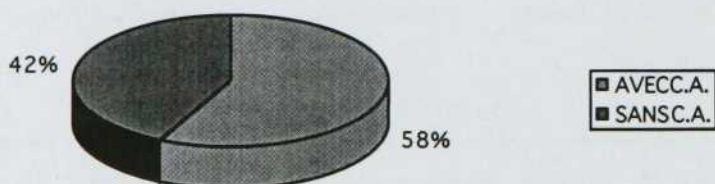
L'autonomie à l'échelon régional s'avère très relative, puisque le financement pour le fonctionnement des organisations régionales relève à 78 % des gouvernements centraux (tableau 4.3). Et ce, sans

compter les importantes ressources financières allouées dans la région par les divers programmes québécois et canadiens. En réalité, l'échelon régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean et ailleurs au Québec, est largement dépendant financièrement des gouvernements supérieurs pour son fonctionnement.

L'imputabilité des décisions prises à l'échelon régional s'avère aussi largement tributaire des gouvernements supérieurs. Notons à cet égard que sur les 44 organisations qui ne possèdent pas de conseils d'administration (C.A.) dans toute la région, 39 sont localisées à cet échelon territorial le plus élevé. En réalité, sur les 92 organisations qui œuvrent à l'échelon régional, 42 % n'ont pas de conseil d'administration (graphique 4.5). Ces organisations reçoivent totalement leurs directives de Québec ou d'Ottawa. Pour ce faire, le principe hiérarchique régle les relations centre - régions et marque la dépendance des segments inférieurs, localisés en régions. Malgré un certain nombre de lourdeurs administratives connues et largement reconnues, cette verticalité fonctionne assez bien dans la perspective des donneurs d'ordres, grâce aux procédures techniques formalisées, notamment la nouvelle formule des ententes cadres qui guident désormais l'allocation des ressources issues des programmes québécois.

GRAPHIQUE 4.5

ORGANISATIONS RÉGIONALES AVEC OU SANS C.A.

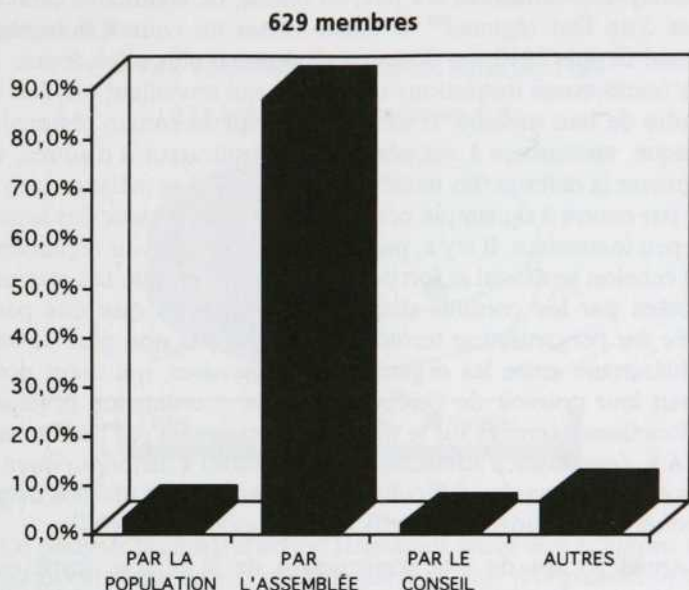


Source : Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, sur les 2 215 sièges à combler aux 213 conseils d'administration (C.A.) du secteur public, 29 % des sièges se retrouvent à l'échelon régional. Les conseils régionaux sont cependant très peu imputables directement devant la population. En effet le graphique 4.6 illustre que 88 % des 629 membres présents sur les conseils d'administration des organisations publiques, parapubliques et collectives régionales sont élus par l'assemblée générale.

GRAPHIQUE 4.6

MODE DE REPRÉSENTATION DES C.A. À L'ÉCHELON RÉGIONAL, 1996



Source : Profil GRIR 1996, *op. cit.*

Ce sont les directions régionales des ministères qui gèrent la majorité des mesures dans leur secteur d'intervention en régions. Notons à cet égard que le conseil de la RRSSS (Régie régionale de la santé et des services sociaux), celui de la SQDM (Société québécoise de la main-d'œuvre) et du CRCDD (Conseil régional de concertation et de développement) s'avère en partie responsable des sommes allouées dans leur secteur respectif. En partie seulement, car leur C.A. est lui aussi non imputable directement devant la population. Les autres conseils régionaux ne sont en réalité pas vraiment responsables des ressources financières allouées dans leur secteur à l'échelon régional. Ils servent surtout à d'autres tâches connexes tout à fait essentielles au développement régional. En réalité, les conseils régionaux sectoriels représentent les oreilles sur le milieu (consultation), des lieux d'expression de la base (leadership), des promoteurs de projets (analystes), des défenseurs de leurs clients (démarchage), des dispensateurs de certains services (entrepreneuriat) et des sélectionneurs de priorités dans leur secteur respectif (concertation).

Région géographique, région de colonisation, région de planification, région administrative... d'accord, mais l'échelon régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean n'a pas, en réalité, de légitimités caractéristiques d'un État régional³⁴. Il existe certes un conseil économique régional depuis 1946, un découpage régional officialisé depuis 1966 et de nombreuses institutions régionales qui travaillent très fort dans le cadre de leur mission. Il est vrai aussi qu'un certain régionalisme politique, visionnaire à ses périodes, revendicateur à d'autres, a fait progresser la défense des intérêts de la région. Il se mélange trop souvent par contre à du simple corporatisme, conservateur des acquis et trop peu innovateur. Il n'y a, par ailleurs, aucun pouvoir réglementaire à cet échelon territorial et fort peu de pouvoir exécutif. Les résolutions adoptées par les conseils n'ont en conséquence que très peu de portée sur l'organisation territoriale. Il n'y a pas non plus de véritable hiérarchie entre les organisations régionales, qui tirent pour la plupart leur pouvoir de Québec. Ainsi, la coordination horizontale des fonctions exercées sur le territoire, notamment par l'entremise de la C.A.R. (conférence administrative régionale) a historiquement toujours eu d'importantes difficultés d'application dans un sens de gains de cohérence régionale et d'efficacité économique globale.

Après 50 ans de dite construction de la région, force est de constater que le pouvoir régional demeure effectivement très limité à cet échelon territorial.

4.5 Le régionalisme politique

Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, mis à part le Ministre responsable de la région, les députés membres du caucus régional et, dans une moindre mesure, les conseils régionaux, le pouvoir politique dans la région réside à l'échelon local (municipalités) et supralocal (MRC - agglomérations).

Les faits parlent d'eux-mêmes. Sur les 165 organisations publiques, parapubliques et collectives qui prennent assise territoriale à ces deux échelons locaux, seulement cinq d'entre elles ne possèdent pas de conseils d'administration. De plus, 44 % des membres de ces 160 conseils locaux et supralocaux sont élus directement au suffrage par la population. Soulignons aussi que 77 % de tous les C.A. du vaste

34. Voir M.-U. Proulx (1995) «Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec», dans *L'Action nationale*, vol. LXXXV, n° 6.

secteur public régional se retrouvent à ces deux échelons territoriaux (graphique 4.7).

GRAPHIQUE 4.7

C.A. PAR TERRITOIRES DANS LA RÉGION, 1996



Source : Profil GRIR, 1996, *op. cit.*

Ce pouvoir régional d'action largement ancré aux échelons local et supralocal s'appuie sur une longue tradition d'organisation territoriale des collectivités de vie (seigneuries, paroisses, cantons, villages....) qui fut institutionnalisée par le régime municipal à partir de 1847. Ce pouvoir local qui s'est constitué, notamment au Saguenay-Lac-Saint-Jean, fut cependant érodé tout au long du XX^e siècle par la centralisation gouvernementale (chapitre 1). Notons en contrepartie un certain renforcement de ce pouvoir avec la création des conseils régionaux sectoriels au cours de la décennie soixante-dix, la réforme de la fiscalité municipale en 1978 et la création des conseils MRC à la suite de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979. Soulignons aussi que les deux conférences socio-économiques régionales effectuées durant la décennie quatre-vingts a permis le renforcement substantiel mais ponctuel du régionalisme politique. Récemment, la multiplication des petits conseils, comités et minisommets de développement économique représente un pas de plus dans cette direction de progrès du régionalisme politique au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il s'appuie sur quelques autres légitimités étatiques reconnues qui lui offrent sa raison d'être.

En matière de financement, 89 % du financement des organisations locales est issu de sources locales grâce à l'impôt foncier (62 %)

et à d'autres formes telles que la tarification et les revenus du domaine (27 %). Le tableau 4.2 nous permet aussi de noter que 15 % du financement des organisations supralocales est issu des sources locales ou supralocales et que seulement 7 % du financement des organisations régionales vient de sources locales.

Il est à noter pour terminer que les conseils municipaux et les conseils MRC permettent la présence et la participation des citoyens et de leurs groupes. Il existe autour de 750 groupes dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Ils sont très largement ancrés localement, ce qui ne les empêche pas d'investir des espaces supralocaux³⁵. Ces groupes compétitionnent entre eux pour l'orientation des politiques locales.

4.6 Les exercices de planification territoriale

À ce chapitre aussi la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean fut un précurseur en exerçant une opération de planification dès 1961 par l'entremise d'une vaste Enquête - Participation. Par cet exercice de mobilisation, de réflexion collective et d'orientation stratégique des interventions régionales, le C.E.R. (conseil économique régional) qui vivait depuis 1946, a beaucoup gagné en crédibilité parmi les élites locales³⁶. Depuis ce temps, la planification territoriale est devenue la formule privilégiée pour rationaliser la gestion publique et stimuler le développement social, culturel et économique dans la région. On a même inventé de nouveaux mécanismes à cet effet, notamment un congrès progressif sur l'éthique qui a généré une vocation de développement durable pour la région.

Après plusieurs exercices de planification dont la dernière en lice fut la planification dite stratégique, on constate que le Saguenay-Lac-Saint-Jean a beaucoup amélioré la connaissance de son territoire. De nombreuses études furent effectuées, notamment pendant les années soixante-dix. Les forces, les faiblesses, les opportunités et les contraintes au développement ont bien été identifiées par les diagnostics et les portraits de la situation. La vision régionale s'est certes enrichie, sauf que la prospective est demeurée d'une qualité médiocre étant donné le manque de méthode appropriée. De plus, certains secteurs

35. Voir J.-L. Klein (1989) «Les mouvements sociaux et le local dans la régulation postkeynésienne», dans Gagnon, C. *et al.* *Le local en mouvement*, éditions GRIR, Chicoutimi, 395 pages.

36. Voir J.J. Simard (1979) *La longue marche des technocrates*, éditions Saint-Martin, Laval, 198 pages.

et certains thèmes furent délaissés ou peu scrutés affectant ainsi la globalité de l'exercice de planification.

En matière de stratégies, la région a été bien servie dès les années soixante. Les bleuets, les scieries et le plein emploi furent d'abord priorisés. Avec la mission de planification en 1969, le Saguenay-Lac-Saint-Jean disposait des stratégies et actions stratégiques nécessaires pour orienter son futur dans plusieurs secteurs. En 1977, le schéma régional fixait cinq grandes orientations de développement qui demeurent encore valables aujourd'hui. Le grand oublié de ce cadre stratégique en progrès fut l'aluminium, laissé totalement aux forces du marché. Et la grande faiblesse des stratégies régionales réside dans leur caractère indicatif et trop permissif, à l'exception de celles contenues dans les schémas d'aménagement des MRC qui ont un statut coercitif. Dans ses derniers plans locaux, supralocaux et régionaux, la région dispose actuellement de quelque 410 stratégies pour orienter la gestion publique et les efforts de développement.

Des actions innovatrices furent initiées par l'entremise de la planification régionale. Les conférences socio-économiques (Sommets) tenues pendant les années quatre-vingts furent particulièrement riches à ce chapitre. D'autres exercices furent par contre trop conservateurs et trop concernés par la simple allocation des ressources de l'État. La région s'est tout de même dotée d'un certain nombre d'outils de développement, notamment des services spécialisés offerts aux entreprises. Ils participent actuellement de plein fouet à la nécessaire transformation de la structure industrielle. Aussi efficaces soient-elles individuellement, ces actions demeurent cependant trop fragmentées, éclatées et incohérentes. Par ce constat, nous touchons ici à la grande faiblesse de la planification régionale effectuée depuis 35 ans par l'entremise de plusieurs exercices.

Pourtant, le Saguenay-Lac-Saint-Jean fut animé par différents mécanismes d'interaction et de concertation. Dès 1961, l'Enquête - Participation mobilisait plus de 1 500 foyers et 30 municipalités. Les conférences socio-économiques ont mobilisé plus de 2 000 personnes. Des colloques, forums, tables, comités et autres événements ponctuels ont permis de susciter le dialogue et la concertation. D'une manière certes inégale, la planification régionale effectuée dans le passé a suscité la coopération et la coordination parmi les élites locales et régionales. Le grand oublié de tous les exercices fut le secteur privé tandis que le secteur communautaire n'a jamais été très confortable à travers un secteur public monopolisateur des tribunes,

des contenus et des résultats. Les grands consensus régionaux furent ainsi possibles mais sans inclure réellement les principales forces de changement social et économique. En conséquence, la planification régionale est demeurée plus réactive que proactive, se confortant dans le maintien de l'ordre existant plutôt que de stimuler un certain désordre si nécessaire à une communauté en pleine mutation sociale et économique. Bref, le système socio-économique initial fut protégé et maintenu au fil du temps alors qu'il devait impérativement être modifié radicalement dans une recherche continue d'alternatives.

4.7 Conclusion

L'exemple du Saguenay-Lac-Saint-Jean illustre bien l'importance des trois échelons territoriaux (local - MRC - régional) dans la gestion publique au Québec. L'analyse en détail du contexte institutionnel de cette région nous révèle un certain nombre de faiblesses et de problèmes dans le cadre d'une organisation territoriale plus optimale.

On constate notamment que le pouvoir décisionnel régional est fragmenté entre 257 organisations publiques, parapubliques et collectives. Participent aussi à ce pouvoir régional, autour de 800 groupes d'intérêts, coopératives et unions ainsi que des milliers d'entreprises, notamment 1 200 dans l'agriculture et 550 dans l'industrie. Pouvoir régional certes éclaté à trois échelons, dans une quarantaine de secteurs d'activités et au sein de très nombreuses organisations.

Cette situation institutionnelle comme assise pour la prise de décisions collectives au Saguenay-Lac-Saint-Jean rend tout projet de réforme ou de réorganisation territoriale assez complexe. Si l'éclatement actuel du pouvoir nous interpelle à propos de la nécessité pour un minimum de cohérence et de convergence, il demeure tout de même que la consolidation totale apparaît tout à fait utopique en l'état actuel de la fragmentation verticale et horizontale des diverses fonctions exercées. Malgré les impératifs de consolidation partielle à l'échelle des agglomérations, à l'échelon territorial MRC, et à l'échelon de la région administrative, il demeure tout de même que les élites locales et régionales sont condamnées à dialoguer, à se concerter et à coordonner leurs actions par divers mécanismes institutionnels. Dans cette région jadis à l'avant-garde de l'organisation de ses territoires, il n'y a malheureusement aucun débat ouvert sur le sujet actuellement. Des initiatives sporadiques émergent ici et là heureusement.

CHAPITRE 5

L'OPTION DE LA DÉCENTRALISATION GOUVERNEMENTALE

5.1 Introduction

L'un des phénomènes sociaux majeurs de la première moitié de la décennie quatre-vingt-dix au Québec fut certes le retour en force du débat politique sur la décentralisation gouvernementale. Un débat auquel ont participé non seulement le Parti Québécois et le gouvernement du Québec mais aussi des groupes tels que l'UMQ (Union des municipalités), l'UMRCQ (Union des municipalités régionales de comté), l'ARQ (Association des régions du Québec), Solidarité rurale, l'UPA (Union des producteurs agricoles), la CSN (Conseil des syndicats nationaux), la FCSQ (Fédération des commissions scolaires), la FTQ (Fédération des travailleurs du Québec) ainsi que plusieurs chercheurs et universitaires. Plusieurs réflexions collectives locales et régionales eurent aussi lieu sous la forme de colloques, de séminaires et de forums. D'une manière générale, mais malheureusement sans projet précis et articulé, on réclame la décentralisation gouvernementale.

Pour certains analystes, le nouveau débat sur la décentralisation représente tout simplement l'expression naturelle des élites locales et régionales, bien appuyées par une nouvelle technocratie territoriale en désir de permanence. Il apparaît en effet clairement à l'observation que la volonté actuelle d'assainir les finances publiques québécoises et canadiennes provoque des réactions défensives dans l'appareil bureaucratique, notamment dans les segments situés aux échelons territoriaux inférieurs. Les vertus de la décentralisation sont alors illustrées comme arguments à la protection des acquis notamment en matière de ressources allouées aux organisations publiques locales et régionales.

Dans le contexte actuel d'assainissement vigoureux des finances publiques, d'autres analystes considèrent que la décentralisation offre à l'État québécois l'opportunité de se décharger de certaines opérations lourdes à administrer. En réalité, Québec doit assumer actuellement les coupures très importantes dans les transferts reçus du gouvernement canadien. Quoi de plus naturel que de refiler une partie de la facture aux municipalités! D'autant plus que les gouvernements locaux sont, d'une manière générale, beaucoup plus généreux que Québec et Ottawa avec leurs fonctionnaires. La décentralisation

de responsabilités s'offre à cet égard telle une solution relativement équitable dans l'effort global à effectuer par l'État québécois.

D'autres observateurs encore, voient dans ce concept largement médiatisé, un objet symbolique de ralliement et de solidarité à la cause de la souveraineté du Québec. La décentralisation fait référence dans l'esprit des gens à des valeurs telles que la liberté, le respect des identités culturelles, la diversité, la vie communautaire, etc. Son évocation touche directement le cœur de chaque Québécois, meurtri par des siècles de domination du centre localisé d'abord en France, ensuite en Angleterre et finalement, dans le sud de l'Ontario. La promesse d'une société québécoise plus décentralisée fait ainsi miroiter une éventuelle ère de renouveau social et politique.

À cet égard de renouveau, soulignons aussi que plusieurs analystes considèrent que la décentralisation gouvernementale réclamée et promise représente essentiellement une importante volonté collective de construire le Québec de l'an 2000 à partir des communautés locales et régionales. Cette modalité de gestion publique préconise clairement d'offrir à la base des moyens pour favoriser la prise en main collective du développement. Elle devient une ressource socio-économique dite endogène, évidemment non négligeable en ces temps de ressources de plus en plus rares. On argumente ainsi en sa faveur dans le cadre d'une société québécoise postmoderne, à inventer de l'intérieur.

Finalement, la décentralisation gouvernementale préconisée au Québec permettrait, selon certains analystes, de préparer le terrain pour une éventuelle dévolution de responsabilités par Ottawa. Se préparer pour le grand jour, voilà l'objectif poursuivi, semble-t-il, par les autorités de Québec. Ainsi, la politique du ministre des Affaires municipales s'intitule «le renforcement des collectivités» tandis que celle du ministre du Développement régional focalise sur le même enjeu. Chemin faisant, on en profite pour réaménager certaines structures administratives d'une manière plus efficace et pour en démanteler d'autres qui apparaissent désuètes.

5.2 Une situation institutionnelle fort complexe

Quelle que soit la perspective d'analyse utilisée pour appréhender la demande sociale pour la décentralisation gouvernementale au Québec, nous avons constaté ci-dessus que la situation institutionnelle qui soutient l'organisation des divers territoires au Québec apparaît assez complexe. Et pour cause. Nous disposons de trois échelons

territoriaux avec chacun leur légitimité³⁷. À chacun de ces échelons, œuvrent dans une quarantaine de secteurs d'activités une panoplie d'organisations publiques ou parapubliques qui possèdent des statuts, des missions, des fonctions et des moyens fort divers. La décentralisation gouvernementale interpelle a priori des milliers d'organisations au Québec.

À titre indicatif, il existe au Québec les traditionnelles autorités locales, soit 1 433 municipalités, 154 commissions scolaires et 224 chambres de commerce. S'ajoutent maintenant à la mosaïque territoriale, 16 CRD (conseils régionaux de développement), quelque 202 directions régionales de ministères québécois et canadiens, 166 conseils régionaux sectoriels dans la santé, la main-d'œuvre, la culture, le tourisme, les loisirs, l'environnement, etc., 96 conseils MRC (municipalités régionales de comté), 161 CLSC (conseils locaux de services communautaire), 127 corporations locales de développement économique, 54 Cegeps, 53 SADC (sociétés d'aide au développement des collectivités), 87 SOLIDE (sociétés locales d'investissements et de développement économique), des centres de R&D, des centres d'accueil, 99 SAJE (sociétés d'aide aux jeunes entrepreneurs), 31 carrefours jeunesse-emploi, 40 SIDAC (sociétés d'initiatives de développement des artères commerciales), des organisations sectorielles (industries, tourisme, forêts, etc.) ainsi qu'une multitude de comités, associations, commissions, clubs et autres groupes concernés par la gestion de biens et services publics.

Il ne faut pas oublier les centaines de syndicats et unions locaux et régionaux ainsi que les milliers de groupes communautaires qui s'activent sur des intérêts collectifs. Il faut encore ajouter trois communautés urbaines et 28 agglomérations urbaines qui possèdent une panoplie de structures concernées par des ententes et des partenariats sur une multitude d'enjeux communautaires. Bref, il y a beaucoup de gens qui revendiquent l'attention dans le cadre général de la décentralisation gouvernementale. Sans compter ses nombreux détracteurs dont plusieurs sont même paradoxalement mandatés, au sein de l'appareil central de l'État, pour réfléchir sur ses modalités d'application. La confusion s'ajoute ainsi à la complexité. Étant donné la mobilisation autour de cet enjeu lors des dernières élections et lors du référendum, la décentralisation gouvernementale s'avère néanmoins au cœur de l'actuelle politique régionale au Québec³⁸.

37. Voir M.-U. Proulx (1995) «Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec», dans *L'Action nationale*, vol. LXXXV, n° 6.

5.3 L'origine de cette option de gestion publique

L'option de la décentralisation³⁹ s'inscrit dans toutes les tendances en philosophie politique. Le concept possède en effet des composantes qui appartiennent les unes aux idéologies dites de gauche (justice sociale, participation, coopération...) et les autres à celles reliées à la droite (traditions, autonomie, efficacité...). La décentralisation trouve d'ailleurs ses racines historiques dans la nuit des temps; la fameuse république de Platon était de dimensions humaines, à l'échelon d'une communauté. Plus près de nous, le concept fut largement crédibilisé par le mouvement d'analyse communautaire du XIX^e siècle; Louis-Joseph Proudhon n'a-t-il pas préconisé d'une manière très articulée l'organisation politique de la France à partir des communes d'abord, en remontant d'échelon en échelon, par la suite, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité.

De fait, depuis le déclin des petites collectivités autonomes du Moyen-âge causé par l'intégration du pouvoir monarchique, l'idée d'un retour à une société substantiellement organisée au niveau des communautés de base est revenue constamment hanter et confronter le principe centralisateur⁴⁰, moteur de l'organisation de l'État-nation. En conséquence, nous pouvons affirmer que la décentralisation s'inscrit réellement à contre-courant de la vision unitaire, dominante au cours des derniers siècles. Il s'agit d'un paradigme différent. Une alternative radicale de gouverne publique qui fait appel au respect de la diversité culturelle, à la liberté d'action, à la créativité, aux mobilisations nouvelles, à la solidarité communautaire, à l'efficacité de gestion, à la prise en main de la destinée collective, au respect des besoins, des particularités, des goûts et des préférences des citoyens ainsi qu'à la responsabilisation des décideurs.

38. Voir M.-U. Proulx (1997) «La décentralisation comme politique régionale», dans Côté, S. et al. (édit) *Action collective et décentralisation*, éditions GRIR-GRIDEQ, Rimouski, Chicoutimi, 255 pages; V. Lemieux (1997) *La décentralisation*, éditions de l'IQRC, Québec, 129 pages; C. Dugas (1993) «Décentralisation et développement régional», dans *L'Action nationale*, vol. 85, n° 5.

39. La centralisation est principalement une idée d'ordre tandis que la décentralisation s'avère principalement une idée de liberté.

40. La centralisation fut une doctrine dominante pendant la majeure partie du XX^e siècle: autorité centrale et respectée, ordre et discipline, unité de commandement, fonctions et tâches bien définies, structure hiérarchique, délégation de l'autorité en échelle (pyramide) et autres principes d'un pouvoir centralisé furent largement défendus. On a de fait rationalisé au maximum les principes d'une approche dite classique en science administrative, largement diffusée grâce à ce qu'il est convenu d'appeler le «taylorisme».

Devant l'aspect attrayant de ces propriétés accordées à la décentralisation, ce n'est alors aucunement surprenant de constater que la plupart des pays démocratiques ont effectué, au cours des dernières décennies, des réformes de leur gestion publique, en s'appuyant sur un tel principe de gestion publique. Certains États ont, à l'instar de l'Allemagne de l'après-guerre, privilégié la décentralisation de fonctions publiques à un échelon régional, notamment l'Italie en 1970, la France en 1972 et 1982, l'Espagne en 1979-1980 et la Belgique en 1980. Tandis que d'autres États tels que la Grande-Bretagne et les pays scandinaves ont plutôt priorisé la consolidation des pouvoirs et des responsabilités à un échelon supralocal (districts, petites régions). Finalement, les États (ou provinces) de l'Australie, des États-Unis et du Canada ont, d'une manière générale, favorisé une décentralisation éclatée par secteurs et par échelons territoriaux respectant ainsi, et même multipliant, les petites structures fonctionnelles locales, supra-locales et régionales (municipalités, commissions, agences multiples).

Le degré de décentralisation effective au plan opérationnel varie évidemment d'une expérimentation à une autre. Souvent, on a centralisé des fonctions locales à l'échelon supralocal ; d'autres fois on a créé des institutions dites décentralisées mais sans aucun pouvoir réel ; alors que dans certains cas, une réelle décentralisation fut effectuée avec autonomie financière, élus au suffrage universel et pouvoir réglementaire. Malgré la diversité de modèles qui oblige à nuancer et à pondérer la terminologie utilisée, il demeure néanmoins que l'agenda politique des trois dernières décennies dans le monde occidental a favorisé la mise en œuvre de véritables réformes des institutions publiques locales et régionales basées sur un ajout réel de responsabilités reliées à la gestion de programmes, de biens et de services.

5.4 L'odyssée québécoise⁴¹

Dans ce mouvement décentraliste, nous avons vu que le Québec ne fut aucunement en reste (chapitres 2 et 3), après un large mouvement de construction de l'État québécois et de centralisation qui a largement marqué le XX^e siècle (chapitre 1). La réforme de l'organisation des territoires effectuée à partir de la Révolution tranquille s'est

41. Voir deux analyses fort intéressantes sur le sujet : L. Jalbert (1991) « La décentralisation : enjeux et perspectives », dans Maheu, L. et Sales, A. *La recomposition du politique*, P.U. Montréal ; P. Graveline (1995) « La décentralisation et la régionalisation », dans *Action Nationale*, vol. LXXXV, n° 4.

inscrite sous la forme de quatre grandes composantes. Il s'agit du renforcement des instances locales ; du régionalisme fonctionnel ; du régionalisme politique et de la planification territoriale. À travers ces composantes, la décentralisation faisait son œuvre. En réalité, nous distinguons quatre grandes phases dans l'odyssée québécoise en matière de décentralisation gouvernementale : le centralisme déguisé ; la mise en place des assises essentielles ; le hiatus et le néo-décentralisme actuel.

Le premier mouvement de décentralisation prit la forme d'une déconcentration des différents ministères dans un premier temps, suivi au cours des années soixante-dix par la mise en place de mécanismes de consultation nommés conseils régionaux. Ce centralisme déguisé fut très important au Québec à cette époque. Il est actuellement fortement ancré et très jaloux de ses prérogatives comme dépositaire de la rationalité administrative en régions. Néanmoins, les élites locales ont progressivement réalisé que ce type de décentralisation ne se traduit pas vraiment par un gain de responsabilités, de pouvoir et de ressources financières en leurs mains. Il a même permis d'accentuer la centralisation dans plusieurs secteurs d'activités tels que l'éducation, la santé et la culture tout en retardant la véritable décentralisation par la création de nouvelles structures régionales sous le couvert de velléités décentralisatrices.

Avec l'arrivée du Parti Québécois à la gouverne nationale en 1976, la volonté affirmée et concrétisée de décentralisation a atteint son apogée, notamment grâce au Livre vert (six fascicules) du nouveau Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation et ensuite au Livre blanc (non édité) sur la décentralisation. Ces documents de réflexion gouvernementale proposaient différents axes d'une réforme s'appuyant sur la valorisation des acquis déjà décentralisés, soit les municipalités locales. On désirait clairement créer une assise supra-locale de consolidation et de décentralisation. Un riche débat eut lieu au Québec à cette époque.

Dans la pratique, la Loi 105 sur la démocratie locale, la Loi 57 sur la fiscalité municipale et la Loi 125 qui créa les territoires MRC (chapeautés chacun par un conseil de maires) se sont inscrites en ce sens de décentralisation. L'aménagement du territoire fut décentralisé comme première responsabilité d'une liste qui se voulait longue en principe. En pratique, cette volonté concrète s'est lentement éteinte au tournant des années quatre-vingts, notamment après l'échec du référendum sur la souveraineté du Québec. Soulignons que la classe

politique du Québec de cette époque était fort consciente, comme le souligne le rapport Gendron en 1983, que l'œuvre réformatrice d'inspiration décentralisatrice n'était pas terminée. Elle avait cependant bel et bien atteint, à ce moment-là, ses limites au plan de la faisabilité politico-administrative.

À cet égard de réforme locale et régionale⁴² freinée par la conjoncture politique, les analystes de l'époque ont largement déploré l'absence d'une politique explicite et irréversible du gouvernement québécois à l'égard de la décentralisation. Faiblesse stratégique qui a, semble-t-il, inévitablement conduit à une œuvre entreprise avec vigueur en 1976, mais qui est demeurée malheureusement inachevée. On s'en remettait dorénavant au principe des changements graduels à moyen terme grâce à l'éventuelle responsabilisation croissante des décideurs locaux et régionaux. Nous sommes alors rentrés dans la troisième phase appelée le hiatus.

C'est évidemment pour cette raison de réforme inachevée, que la réflexion continua néanmoins au cours des années quatre-vingts, même si la volonté gouvernementale n'y était plus vraiment. Les congrès annuels des unions municipales⁴³ permirent à cet effet d'illustrer notamment que le milieu municipal avait d'importantes réticences face au principe général de décentralisation dans lequel ils percevaient des aspects douteux, plutôt centralisateurs finalement. On considéra alors prudent de prendre un certain recul et de se doter d'outils de réflexion. C'est ainsi que le Professeur Vincent Lemieux fut appelé en 1985 à présider un comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC. De fait, ce comité devait élaborer des recommandations auprès de la commission d'étude présidée par l'honorable Jacques Parizeau. Celle-ci produisit d'ailleurs un rapport très substantiel en 1986 qui a fait le point sur la situation. La réflexion continua tout de même par la suite, ici et là d'une manière ponctuelle. Elle se fit aussi d'une manière plus structurée lors d'un colloque organisé en 1987 à l'Université du Québec à Chicoutimi sous l'égide du GRIR (Groupe de recherche et d'intervention régionales). L'impasse de la réforme sur la décentralisation apparut clairement cette année-là, notamment lors du dévoilement de la nouvelle poli-

42. Voir I. Brochu, I. et M.-U. Proulx (1995) «La construction institutionnelle des régions du Québec», dans la revue *Administration Publique du Canada*, vol. 38, n° 1, pp. 94-111.

43. Union des Municipalités du Québec (UMQ) et Union des municipalités locales et des municipalités régionales de Comté du Québec (UMRCQ).

tique régionale du nouveau gouvernement au pouvoir. En matière de décentralisation, cette politique ne préconisa qu'un simple réaménagement des régions administratives, certes bienvenu mais largement insuffisant. Il fut accompagné d'un décret sur le parachèvement de la régionalisation des différents ministères dont nous avons vu que l'objectif ne fut atteint qu'à 40%.

La question locale et régionale refit surface de manière surprenante en 1989 par la publication de l'ouvrage « Deux Québec dans un » du Conseil des affaires sociales du Québec sous l'égide de son secrétaire général, Monsieur Yvon Leclerc. L'effet de réveil à la cause du Québec périphérique fut très important. Tout près de 40% des mémoires livrés à la Commission Bélanger-Campeau en 1990-91 insistèrent sur les enjeux cruciaux du Québec périphérique, notamment dans l'optique d'une véritable décentralisation souhaitée vers les autorités locales et régionales. L'option de la décentralisation gouvernementale fut par la suite radicalement mise à l'ordre du jour par la tenue du Forum national sur la décentralisation en 1992. Nous pouvons ainsi désigner cet éveil général de nouveau décentralisme. Le sujet devint très actuel d'autant plus que la réforme du ministre Picotte⁴⁴, clamée décentralisatrice, ne le fut guère en somme. Néanmoins, l'espoir demeura vivace puisque les RRSSS (Régies régionales de la santé et des services sociaux) ainsi que les SQDM (Sociétés québécoises de la main-d'œuvre) furent remodelées, l'une avec plus de pouvoir et l'autre avec plus de moyens.

À ce moment-là, le Parti Québécois fit de la décentralisation gouvernementale une option privilégiée pour sa future gouverne. Ce n'est ainsi nullement par hasard si les revendications locales et régionales ont tenu une place importante lors de la dernière campagne électorale. Simples promesses électorales ont prétendu certains analystes! Il demeure que le passé de la gouverne péquiste démontre son engagement profond envers la décentralisation de responsabilités vers les autorités locales et supralocales. Le nouveau gouvernement au pouvoir ne désirait aucunement, en ce sens, éviter la question. Si bien qu'un Livre blanc fut déposé en début septem-

44. Par cette réforme, les conseils régionaux de développement se sont vus carrément imposer un moratoire sur les Sommets régionaux, un mode de composition de leur conseil, un nouveau rôle de gestion de programmes élaborés à Québec, une technocratisation accrue de la dynamique du développement par l'entremise des ententes-cadre, la déviation de leur rôle traditionnel d'animation socio-économique ainsi qu'une démarche de planification « stratégique » par nature dirigiste, indicative, descendante, peu mobilisatrice et peu innovatrice.

bre 1995 afin de susciter la réflexion collective sur des propositions concrètes dans le cadre d'un Québec souverain. La décentralisation de pouvoirs fait partie du projet de société défendu par le gouvernement du Parti Québécois.

5.5 La conjoncture actuelle s'y prête bien

Mis à part le fait que la réforme locale et régionale est demeurée inachevée au Québec, plusieurs conditions sociales, politiques, administratives et économiques permettent actuellement à l'option de la décentralisation gouvernementale d'obtenir plusieurs appuis sur la grande scène politique du Québec. Retenons ici les principaux :

- la souveraineté du Québec amènera des responsabilités publiques nouvelles qu'il nous faudrait gérer efficacement sur tous les territoires de l'espace national par l'entremise d'organisations publiques efficaces et démocratiques ;
- la crise financière de l'État-nation questionne sérieusement le mode de gestion centralisé qui cumule déficit sur déficit tout en illustrant un certain nombre d'inefficacités administratives tout à fait évidentes ;
- la crise économique structurelle persistante malgré la reprise de la production, discrédite considérablement la capacité de régulation économique de l'État-nation ;
- la persistance des disparités régionales dans les indicateurs du développement malgré près de 40 ans de politiques régionales issues des centres ;
- la démobilisation générale du citoyen face au domaine public qui produit, de toute évidence, des citoyens-clients plutôt que des citoyens-acteurs ;
- la démonstration scientifique que les petites organisations mono-fonctionnelles sont généralement moins complexes, plus flexibles et plus efficaces que les grandes organisations multifonctionnelles ;
- la nécessité toujours présente de favoriser davantage la création des milieux de vie épanouissants pour les individus, stimulants pour les travailleurs et innovateurs pour les entreprises.

Ces quelques éléments de la conjoncture actuelle au Québec servent de toile de fond aux revendications en faveur de la décentralisation gouvernementale. En regard des quatre catégories d'interprétations du débat actuel sur la décentralisation gouvernementale, nous croyons que chacune pourra éventuellement être démontrée à un certain degré. L'État central en profitera certainement

pour se décharger de certaines responsabilités lourdes à effectuer sur le terrain. La décentralisation servira certainement aussi de drapeau politique en faveur de la souveraineté. On fera miroiter que le Québec souverain se construira par la base, en respect des cultures locales et régionales. On stipulera aussi qu'il faut préparer tout de suite les territoires à recevoir de nouvelles responsabilités dans le cadre d'un rapatriement beaucoup plus large.

5.6 Conclusion sur le théorème de la décentralisation

La décentralisation gouvernementale préconise rien de moins finalement que le renouvellement de notre façon de vivre en société et de s'administrer collectivement en offrant globalement un nouveau partage des responsabilités publiques, des pouvoirs décisionnels et des ressources financières vers les communautés locales, supralocales et régionales⁴⁵. En réalité, il s'agit d'un large appel à la population, à la participation à la vie collective, à de nouvelles mobilisations sociales, à la créativité populaire, à la prise en main individuelle et collective, à l'invention de micro-projets, à de nouvelles solidarités, à un esprit de concertation, etc.

Car la décentralisation possède en principe plusieurs vertus démocratiques et économiques⁴⁶. En rapprochant les gouvernants (décideurs) des gouvernés (clients), elle accroît la responsabilisation de part et d'autre, permet l'allégement des pesanteurs bureaucratiques, stimule l'émergence et la différenciation de leaders et crée les conditions de proximité qui favorisent la créativité et l'innovation face aux problèmes vécus, aux besoins réels et aux opportunités d'intervention sur le terrain. Lorsqu'ils sont pilotés par des organisations décentralisées, les solutions, les services et les actions sont ainsi, en principe, plus aptes à satisfaire les clients (population - travailleurs - entreprises)⁴⁷. En ces temps de coupures gouvernementales dans les services publics, on comprend que la décentralisation gouvernementale possède le potentiel de soulager les nombreuses insatisfactions des payeurs de taxes.

45. Elle vise principalement la prise en compte des disparités spatiales dans les goûts et préférences des clients du secteur public.

46. Voir M.-U. Proulx (1996) « Gouvernement du Québec et gouvernance territoriale », dans Paquerot, S. *L'État aux orties ?*, éd. Ecosociété, Montréal, 279 pages.

47. Ces organisations décentralisées permettent aussi de favoriser la représentation des divers intérêts collectifs exprimés localement tout en améliorant la rapidité et la flexibilité décisionnelles.

Soulignons pour terminer cette section que les vertus de la décentralisation seront bénéfiques à leur pleine capacité si les vices reliés à cette modalité de gestion publique sont éliminés. Nous pensons notamment aux effets néfastes reliés à la formation de potentats locaux, aux disparités de services entre territoires riches et pauvres ainsi qu'aux incohérences dans les interventions publiques dispersées et éclatées. Toute réforme décentralisatrice conduirait inévitablement à la réorganisation des échelons territoriaux dans le Québec infranational d'une manière plus efficace au double plan de la gestion et du développement, et ce, dans un sens de gains de démocratie et d'efficacité économique.

CHAPITRE 6

QUOI ET COMMENT DÉCENTRALISER ?

6.1 Introduction

Pour les analystes qui ont suivi de près le débat sur la décentralisation gouvernementale au Québec depuis trente ans, un constat d'imprécision apparaît clairement. On s'entend facilement pour revendiquer l'application d'un principe qui possède de multiples vertus. Il devient fort difficile cependant de s'entendre précisément sur le contenu et les modalités d'application d'une politique spécifique de décentralisation gouvernementale. Les preuves de ces difficultés dans la précision des responsabilités, des pouvoirs et des ressources financières à décentraliser, sont nombreuses. Citons ici les principales : les tergiversations de plusieurs ministres réformateurs pendant les années soixante et soixante-dix ; la non-publication des fascicules n° 5 et 7, « Le réaménagement des pouvoirs » et « Le régime fiscal des comtés » de la série intitulée *La décentralisation : perspective communautaire nouvelle* éditée par le Conseil exécutif en 1978 ; la non-publication du Livre blanc sur la décentralisation en 1979 ; le laisser-faire des régions par le ministre Gendron en 1983 ; et les nombreux piétinements politiques sur la question, depuis ce temps.

En cette matière d'imprécision, il est intéressant de constater que malgré les nombreuses revendications des élites locales et régionales en faveur de la décentralisation gouvernementale depuis Bélanger-Campeau, peu de projets articulés furent soumis au débat politique par les principaux défenseurs de ce choix de société. Les récents exercices de planification stratégique régionale nous ont offert peu de contenu à cet égard. Il en fut de même avec les 600 mémoires traitant du sujet, déposés aux commissions régionales sur l'avenir du Québec. Un important Forum sur la décentralisation eut lieu au Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1994-95⁴⁸, sans toutefois aboutir à une offre globale et articulée à l'égard de cette modalité de gestion publique. Bref, malgré des efforts intéressants de confection d'un modèle général, notamment ceux de la CSN et des unions municipales, le gouvernement du Québec ne dispose pas d'une offre précise et articulée de décentralisation gouvernementale venant de ceux qui la revendiquent.

48. Voir Proulx, M.U. « *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec* », éditions GRIR, UQAC, Chicoutimi, 422 pages.

6.2 Quelles responsabilités faut-il décentraliser ?

La science économique (l'économie publique) offre plusieurs critères rationnels pour encadrer les décisions politiques sur le partage des ressources et des responsabilités entre les échelons territoriaux. Des normes existent bel et bien à l'égard de l'équité fiscale, des économies d'échelle, des externalités, de la redistribution de la richesse, de l'efficacité économique, de la cohérence administrative, etc. Leur application relève cependant de contextes politiques souvent complexes dans lesquels une telle approche normative n'a pas toujours préséance. En outre, la diversité des situations territoriales sur le vaste espace national oblige les spécialistes à effectuer des analyses au cas par cas. En tenant compte de ces limites de l'approche normative, nous pouvons néanmoins formuler un certain nombre de principes généraux dans le cadre d'une vision globale de la décentralisation au Québec.

En premier lieu, il est important de préciser que l'on reconnaît généralement trois grands buts ou finalités que tous les États du monde essaient d'atteindre par leurs interventions dans l'économie de marché. Il s'agit du maintien de l'ordre social (sécurité, justice, liberté...), de la régulation de l'économie (profitabilité du secteur privé, emploi, inflation, taux de change...) et de la desserte de biens et services collectifs (besoins de base de la population, cadre et qualité de vie, reproduction de la main-d'œuvre...). Le vaste secteur public possède trois grandes sphères de responsabilités reliées à ces buts. La première est concernée par les dépenses sociales, notamment dans la défense, les communications et les allocations diverses (chômage, pensions, sécurité sociale, etc.). La deuxième sphère publique est représentée par les investissements sociaux. Nous pensons tout de suite à la construction d'infrastructures de transport et d'équipements multiples (loisirs, santé, éducation, tourisme...). Il faut aussi inclure dans cette sphère, les investissements dans le capital humain (formation, perfectionnement, mesures actives, etc.) ainsi que ceux effectués dans les moyens de production (technologies, machineries, bâtiments industriels, R&D, centrales électriques, etc.). Finalement, l'État intervient largement dans une troisième sphère de responsabilités qualifiée de consommation sociale. Il s'agit des services et des biens desservis dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, du transport en commun, de l'eau, etc. Notons que certaines interventions publiques peuvent s'inscrire à la fois dans deux sphères d'activités ou viser deux finalités de l'État. À titre d'exemple, l'éducation est un service et un investissement public permettant la reproduction de la main-d'œuvre

évidemment, mais aussi la régulation socio-économique et la justice sociale. En outre, plusieurs interventions effectuées sous la rubrique de dépenses ou d'investissements sociaux, possèdent une partie qui prend la forme concrète d'un bien ou d'un service consommé.

D'une manière générale, les dépenses sociales et les investissements sociaux représentent des biens et services publics dits purs. Généralement indivisibles, ils ne peuvent être sous l'entière responsabilité de petits territoires. D'une part, la desserte de ces biens génère des effets de débordements trop importants pour être financés localement. Pensons à cet égard à la défense, à la recherche scientifique, aux autoroutes, à la santé, aux universités, etc. Ces biens et services publics purs génèrent, d'autre part, des effets importants en matière de redistribution de la richesse collective. Soulignons, à titre d'exemples, la sécurité sociale, les allocations de chômage et le contrôle de la masse monétaire. Pour ces deux raisons reliées à l'indivisibilité de ces biens et services, il faut des aires assez larges pour leur financement public. En conséquence, nous pouvons avancer que les dépenses sociales et les investissements sociaux sont largement des responsabilités typiques de l'État central. Si leur financement doit être central idéalement, la desserte de biens et services dans ces sphères publiques peut cependant être décentralisée au niveau de l'aire optimale (locale - régionale) selon d'autres critères, notamment ceux reliés à l'efficacité.

Sont par contre décentralisables totalement, au niveau du financement et de la desserte, les responsabilités à l'égard des biens et services publics dits impurs. Leur production est tout à fait divisible par territoires de dimension réduite. Elle est même fortement souhaitable afin de respecter les goûts et besoins des citoyens. Tel est le cas des écoles primaires et du transport en commun. Les effets de débordements territoriaux sont alors très limités, comme dans le cas de l'aqueduc, des égouts et la collecte des ordures. Chaque groupe de citoyens peut choisir de consommer ce qu'il préfère de ces biens et services, notamment dans les loisirs et les sports. Finalement, on reconnaît à ce type de biens et services divisibles, une utilité qui diminue avec la distance du centre de desserte et de gestion. C'est le cas notamment des services communautaires, des services à l'emploi et de plusieurs services aux entreprises. Ce sont ces biens et services publics impurs catégorisés largement dans la sphère de la consommation sociale, qui appartiennent traditionnellement aux autorités publiques décentralisées puisqu'ils répondent bien au théorème de la décentralisation (chapitre 5).

6.3 Retour sur notre héritage institutionnel

Notre observation du vaste appareil public infranational québécois nous a permis d'illustrer la fragmentation des responsabilités publiques dans une quarantaine de secteurs d'activités localisés à trois échelons territoriaux. Cette fragmentation verticale et horizontale des fonctions publiques territorialisées devient notre héritage institutionnel.

Nous présumons que cette fragmentation résulte d'un véritable choix de société dans la gestion publique québécoise. Choix de gestion qui a orienté tout le mouvement de modernisation de l'appareil d'État depuis trente ans. En réalité, la déconcentration administrative des ministères et les regroupements de fonctions municipales qui étaient jadis nécessaires au Québec, furent effectués de manière déconcentrée. Des gouvernements territoriaux auraient pu être créés à un seul échelon. Cette option n'a pas été retenue. Le choix de la non-concentration des fonctions publiques au sein d'une seule instance politique et administrative par territoire local, supralocal et régional fut certes rationnel. Il répondait à une logique de gouvernance territoriale bien identifiée dans ses vertus et ses vices par les spécialistes de la science politique, de l'administration publique et de l'économie publique territoriale. Notons par ailleurs que ces mêmes spécialistes identifient aussi les vertus et les vices (forces et faiblesses) de la formule opposée, soit l'intégration territoriale des fonctions publiques. Et le choix implicite ou explicite du Québec fut bel et bien la fragmentation administrative dans la gestion des diverses fonctions publiques exercées dans le vaste champ infranational.

Sur cette base d'analyse, le débat sur l'organisation territoriale au Québec fait inévitablement pointer la question du dilemme entre la fragmentation et l'intégration des fonctions actuelles et éventuelles, exercées dans les municipalités locales, les territoires MRC et les régions administratives. Il ne s'agit évidemment pas de la seule question pertinente à poser actuellement. Néanmoins, le diptyque fragmentation-intégration s'avère une composante scientifique majeure pour éclairer la problématique de la réforme locale et régionale en cours.

6.4 Les vertus et les vices de la fragmentation des fonctions

Les écrits scientifiques, notamment sur l'économie publique locale⁴⁹, les travaux de l'école de Berkeley «on Managing Decentralisation» et les réflexions de l'OCDE sur le sujet, nous enseignent que la fragmentation verticale et horizontale dans la gestion publique de

fonctions décentralisées possède plusieurs vertus relatives à la démocratie et à l'efficacité économique.

En matière de démocratie, la fragmentation de la gestion publique en un ensemble de petites organisations œuvrant dans différents secteurs et à quelques échelons territoriaux, aide à protéger la liberté individuelle en rapprochant les gouvernants des besoins collectifs des gouvernés. Il s'agit là d'un puissant argument des politologues pluralistes qui a largement influencé les réformes locales et régionales des dernières décennies. D'une part, les organisations monofonctionnelles, généralement de dimensions réduites (petites clientèles), sont plus accessibles et permettent aux clients d'avoir une meilleure visibilité des coûts et des bénéfices réels engendrés par les services publics. Du coup, une telle transparence facilite la responsabilisation non seulement des clients mais aussi des décideurs publics face à l'exercice des fonctions publiques. En conséquence, le principe du respect des goûts, des préférences et des besoins des citoyens par la sphère publique s'en trouve gagnant. D'autre part, un ensemble de petites organisations fragmentées permet une meilleure représentation des multiples intérêts diversifiés présents dans la collectivité territoriale. Les diverses instances décisionnelles mises en place (conseils, commissions, comités...) offrent en effet une panoplie de tribunes pour l'expression des besoins et des préférences sur une diversité de sujets clairement ciblés. Mises à part l'implication et la mobilisation des citoyens qui sont, de toute évidence, favorisés par la présence de multiples tribunes, la fragmentation des fonctions publiques stimule aussi l'émergence de leaders dans les collectivités territoriales ainsi que leur différenciation non seulement idéologique mais aussi en matière d'innovation dans les initiatives de développement.

Sous l'angle de l'efficacité économique dans la sphère publique, il est largement soutenu dans la littérature que les ressources allouées par les programmes ainsi que la desserte des biens et des services sont généralement mieux gérées par de petites organisations. D'une part, les petites organisations monofonctionnelles (univocationnelles) sont moins complexes et administrativement moins lourdes que les organisations multifonctionnelles. Non seulement, on réduit ainsi les coûts de la

49. Les ouvrages sont nombreux. Nous recommandons la lecture de G.A. Boynes (1992) «Local Government Structure and Performance: lessons from America», in *Public Administration Review*, vol. 70, pp. 333-357 ainsi que X. Greffe (1992) «La décentralisation est-elle une ressource économique?», *allocution présentée au Forum national sur la décentralisation*, Québec, UMRQC, 26 pages.

hiérarchie et de la bureaucratie mais on y conserve aussi la flexibilité d'action, la rapidité décisionnelle, la créativité dans les solutions ainsi que la capacité d'adaptation rapide aux changements et à la turbulence du monde moderne. D'autre part, les petites organisations fragmentées, à divers échelons et dans différents secteurs, s'intéressent par essence aux problèmes et aux besoins spécifiques, là où ils se posent. Car leur mission est spécifique. Globalement, cela favorise la recherche d'une variété de solutions appropriées, applicables selon une variété de modalités. Le client s'en trouve ainsi que mieux servi face aux coûts engendrés par la gestion publique des ressources collectives.

Pour terminer sur l'analyse de la fragmentation, soulignons qu'un système de gestion publique fragmenté en de multiples petites organisations possède aussi certains vices (ou faiblesses). Premièrement, les critiques de la fragmentation administrative dans le secteur public considèrent que celle-ci ne favorise pas autant que souhaité l'implication et la mobilisation des citoyens. En effet, lorsque leur clientèle est réduite, les nombreuses petites organisations voient souvent leur instance décisionnelle (conseil, comité, commission, assemblée, etc.) caractérisée par de nombreux sièges vacants. Ce phénomène, ajouté à celui de la présence simultanée de certains leaders sur plusieurs instances différentes à la fois, conduit généralement à la monopolisation du débat public par quelques individus et tend ainsi à générer un système décisionnel très élitiste⁵⁰. De plus, les analystes mettent en évidence que sur le grand nombre de petites organisations fragmentées qui existent sur un territoire donné, plusieurs utilisent mal les modalités favorisant la transparence de leur gestion. On reproche par ailleurs à la fragmentation des organisations en gestion publique, de favoriser les inégalités entre les bassins de clientèle.

Du côté de l'efficacité économique finalement, la fragmentation favorise inévitablement les actions dispersées et disjointes dans la vaste sphère publique. Car même si la complémentarité des missions existe clairement en principe, les multiples petites organisations qui exercent une fonction donnée sur un certain territoire possèdent souvent leurs propres objectifs spécifiés en regard de leurs propres intérêts organisationnels. Il en résulte ainsi un certain nombre de mauvaises allocations des ressources publiques⁵¹, dont les plus connues à cet

50. Soulignons aussi à cet égard de faiblesse démocratique qu'au Québec plusieurs petites organisations locales et régionales de gestion publique, soi-disant décentralisée, ne possèdent pas d'instance décisionnelle pouvant permettre la participation.

égard sont les chevauchements, les incohérences, les duplications, le manque de convergence ainsi que la compétition exacerbée pour l'obtention de ressources, d'expertise, de responsabilités et d'informations disponibles dans la vaste sphère publique infranationale. Finalement, la fragmentation fonctionnelle laisse souvent de petites organisations monofonctionnelles avec peu de ressources et d'expertise pour effectuer leur mission spécifique.

Bref, la fragmentation des fonctions répond beaucoup mieux au théorème de la décentralisation gouvernementale, dans la mesure où il existe des mécanismes assurant l'intégration territoriale.

6.5 Les vertus et les vices de l'intégration territoriale

Les écrits scientifiques sur le sujet de l'organisation territoriale, notamment la critique sévère de la fragmentation fonctionnelle élaborée par les politicologues libéraux, nous enseignent que l'intégration territoriale des fonctions dans la gestion publique possède un grand nombre de vertus. Elles sont généralement soulignées en opposition aux vices de la fragmentation fonctionnelle qui furent soulignés ci-dessus. Ces vertus sont en réalité majoritairement reliées à certains gains sous l'angle de l'efficacité économique.

Premièrement, une bonne intégration territoriale permet d'éliminer, en partie, les incohérences et les chevauchements entre les fonctions publiques exercées. Cela permet aussi de réduire considérablement les duplications dans les tâches effectuées et d'accroître les économies d'échelle. L'énergie ainsi épargnée sous forme de ressources financières et de ressources humaines peut ainsi être réinjectée pour offrir des meilleurs services aux clients, pour financer de nouveaux outils de développement, pour se doter de nouvelles expertises, pour exercer de nouvelles fonctions et tâches ou tout simplement pour réduire les taxes et impôts.

Par ailleurs, un bon degré d'intégration des fonctions génère un meilleur arrimage entre les divers objectifs visés par les multiples organisations publiques, parapubliques et collectives qui œuvrent sur le territoire. Cela conduit non seulement à une meilleure convergence des actions exécutées mais aussi à la solidification des consensus collectifs sur les grandes priorités territoriales à actualiser.

51. Il est à noter que ces mauvaises allocations sont très souvent reliées à la présence de plusieurs organisations fonctionnelles œuvrant dans le même secteur, localisées au même échelon territorial ou à différents échelons territoriaux.

On reconnaît aussi à l'intégration territoriale des fonctions publiques, des vertus reliées à la solidarité communautaire. C'est-à-dire que les efforts consentis à l'intégration génèrent des effets importants, souvent peu visibles, connus sous l'appellation d'économies externes positives. Ce sont des effets positifs générés par une organisation donnée et qui bénéficient à d'autres organisations sans qu'elles en paient les coûts. En contrepartie, les bénéficiaires produisent aussi, par leurs activités, des effets positifs dans leur environnement. Les exemples classiques d'économies externes positives sont souvent associés aux effets engendrés par les services collectifs desservis par le secteur public : bassin de main-d'œuvre qualifiée ; cadre de vie ; services spécialisés ; qualité de vie ; etc. Outre ces services formels dont les effets débordent, il existent aussi plusieurs autres moyens disponibles pour générer des effets externes positifs. Pensons notamment à la mobilité des ressources humaines entre les institutions, les échanges de services, les transferts de savoir-faire, le partage des équipements, la circulation d'information utile aux décideurs, etc. qui peuvent accroître l'esprit communautaire et la solidarité dans un sens de processus cumulatif conduisant à plus d'efficacité globale.

Par ailleurs, bien que l'intégration territoriale des fonctions publiques s'avère souhaitable, il demeure qu'elle possède aussi ses vices ou ses faiblesses. Premièrement, il s'agit de la perte possible des vertus démocratiques (accessibilité ; transparence ; responsabilisation ; mobilisation ; leadership ; etc.) et économiques (initiatives ; flexibilité ; rapidité ; créativité ; adaptation ; etc.) de la fragmentation territoriale. Deuxièmement, la quantité d'efforts déployés pour favoriser l'intégration territoriale des fonctions publiques peut générer un ratio négatif du point de vue coûts-bénéfices, si la volonté effective de collaboration entre les organisations s'avère trop faible. Puisque ces effets négatifs sont généralement évitables en grande partie, l'intégration territoriale demeure souhaitable sous certaines conditions spécifiques, notamment celles concernant la préservation des vertus de la fragmentation des fonctions. Il s'agit de trouver le modèle d'intégration approprié à chaque contexte institutionnel territorial.

Ce raisonnement nous amène à considérer qu'il existe dans les écrits scientifiques plusieurs modèles articulés pouvant en principe servir l'intégration territoriale des diverses fonctions publiques exercées dans le Québec infranational. En mettant de côté les petites variantes entre chacun, nous disposons en réalité de deux grands types de modèles offerts : le modèle de la consolidation par une struc-

ture centrale ainsi que le modèle de la coordination volontaire entre des petites organisations autonomes par l'entremise de certains mécanismes institutionnels appropriés.

6.6 L'intégration territoriale par une structure centrale

Le modèle d'intégration des fonctions publiques par l'entremise de la consolidation au sein d'une structure centrale est souvent préconisé, notamment suite à une première analyse rapide de la fragmentation. On propose tout simplement de concentrer les fonctions gérées, dans une seule organisation centrale par échelon territorial. Ce modèle de consolidation prend sa crédibilité dans les théories dites classiques en administration publique. Il répond par ailleurs à des désirs spontanés de cumul du pouvoir, inhérents à la nature humaine. Ses origines pratiques remontent aussi loin que les grandes conquêtes et les grands travaux de l'Antiquité. Ses principes sont simples et fort bien connus : unité de commandement et de direction ; autorité forte, centralisée et respectée ; division poussée du travail ; fonctions et tâches bien définies ; structure hiérarchique pour l'ordre et la discipline du fonctionnement interne ; chaîne de communication et de délégation de l'autorité en échelle (pyramide) ; subordination des intérêts individuels aux intérêts généraux ; culture de l'esprit impersonnel ; ainsi que discipline et obéissance des travailleurs.

Ce modèle basé sur l'ordre, la hiérarchie et la rationalité dans une structure administrative centrale, forte et consolidatrice, possède évidemment plusieurs vertus. Il fut d'ailleurs largement expérimenté pour organiser systématiquement la bureaucratisation autant du secteur privé que public, au cours du XX^e siècle. Les très nombreuses études de cas effectuées sur cette modalité d'intégration territoriale permettent aux analystes de formuler quelques critiques très précises. On souligne notamment son manque de flexibilité dans les comportements, ses incitations réduites à l'émulation et aux efforts exceptionnels, ses pauvres communications internes et externes, sa trop faible capacité d'adaptation aux changements ainsi que sa performance administrative dégradante progressivement au fil du temps. Les effets négatifs d'une telle modalité d'intégration territoriale s'ajoutent à la perte des vertus démocratiques et économiques de la fragmentation des fonctions publiques, notamment la perte de l'implication des citoyens, la perte de responsabilisation des décideurs, la perte de l'efficacité des petites unités administratives, etc. L'expérimentation récente de structures centrales de consolidation territoriale démontre par ailleurs que les problèmes d'intégration des

diverses fonctions publiques demeurent, tout de même, importants sur les territoires. C'est-à-dire que les difficultés de coordination entre les départements d'une grande organisation multifonctionnelle sont souvent aussi importantes que celles qui existent entre les petites organisations unifonctionnelles autonomes.

Ainsi, la consolidation territoriale par une structure centrale n'aurait pas d'effets magiques sur les vices de la fragmentation fonctionnelle à moyen et long terme. Ceci étant statué, la principale critique à l'égard de la structure centrale de consolidation territoriale des fonctions publiques, repose sur son malheureux manque inhérent de créativité dans un contexte où les changements sociaux, culturels et économiques très rapides en demandent pourtant beaucoup. Dans le contexte institutionnel actuel des localités, des territoires MRC et des régions administratives du Québec, déjà occupé par une panoplie de petites organisations monofonctionnelles qui exercent dans une quarantaine de secteurs (fragmentation verticale et horizontale), le modèle dit «classique» d'intégration territoriale des fonctions par une organisation centrale consolidatrice nous apparaît peu souhaitable et aussi très difficilement faisable. On devrait à notre avis se limiter à une consolidation par grand secteur (ou vocation) tel que dans la santé, l'éducation, le développement économique, les services à l'emploi, la culture, etc. afin d'obtenir des organisations monofonctionnelles de taille optimale.

6.7 L'intégration territoriale par la coordination volontaire

Le modèle de la coordination volontaire des fonctions sur un territoire local ou régional a émergé de la nécessité de renouveler le modèle classique de consolidation qui s'avère difficilement opérationnel et généralement peu efficace.

Ses principes de base sont assimilables à la théorie générale des systèmes. En ce sens, l'ensemble des relations entre les éléments interdépendants (petites organisations unifonctionnelles) du vaste système d'organisation territoriale est considéré comme la composante essentielle: relations d'échanges de ressources; relations d'échanges d'information; relations de réciprocité; relations de partenariats; relations consensuelles; relations conflictuelles; relations de pouvoir; etc. De fait, chaque petite organisation de gestion publique s'avère, selon cette approche, en constante relation avec les autres unités de son environnement. L'intégration territoriale peut, en consé-

quence logique, s'effectuer en intervenant subtilement sur ce système de relations.

Ce modèle relationnel est largement proposé dans les écrits scientifiques sous la forme de concepts tels que la coopération, le consensus communautaire, l'apprentissage collectif, le partenariat, l'interaction, la solidarité, la concertation, la coordination volontaire, etc. On constate ainsi qu'il s'agit plus d'un choix normatif d'agir sur les valeurs de collaboration entre les organisations plutôt que sur les structures de consolidation comme telles. En réalité, on fait appel à la culture organisationnelle territoriale plutôt qu'à une structure formelle spécifique. Les composantes de cette culture organisationnelle territoriale sont fort nombreuses, généralement immatérielles, intangibles et ainsi difficilement mesurables dans leur évolution à court terme sur un territoire donné. Nous y reviendrons plus loin au chapitre 8.

Un tel modèle d'intégration territoriale n'exclut aucunement la présence de certaines structures formelles pour animer la culture organisationnelle, c'est-à-dire activer la coordination volontaire des fonctions publiques exercées sur le territoire. De telles structures de coordination volontaire existent dans les régions du Québec. On reconnaît à cet effet les CAR (conférences administratives régionales), les CRD (conseils régionaux de développement), les CR (conseils régionaux), les Conseils MRC, les Conseils de sociétés de développement, les SADC (sociétés d'aide au développement des collectivités), les commissions et les multiples comités, associations et clubs. Tous ces mécanismes institutionnels permettent d'animer les relations interacteurs et la culture organisationnelle territoriale dans un sens de coordination et d'intégration des multiples et diverses fonctions publiques exercées de manière fragmentée aux trois échelons territoriaux et dans une quarantaine de secteurs d'activités.

6.8 Les innovations institutionnelles récentes de coordination

À cet égard d'animation de la culture organisationnelle territoriale, plusieurs innovations institutionnelles furent mises en œuvre au cours de la dernière décennie afin de stimuler les efforts de coordination volontaire. Nous pensons notamment aux conférences socio-économiques territoriales, souvent appelées sommets, mais qui contenaient de fait plusieurs étapes de concertation telles que les colloques MRC, les tables sectorielles et le forum régional avant d'en arriver au sommet. Par ailleurs, les régions MRC furent particulière-

ment dynamiques en ce sens de coordination volontaire, en étant les assises de l'émergence de comités, de colloques, de forums, de caucus et autres tables de réflexion et d'action collectives. Et que dire des nombreux sommets locaux et MRC qui se sont déroulés dans tout le monde rural du Québec! Toutes ces innovations institutionnelles de coordination volontaire sont de fait venues assister des procédures plus formelles de planification territoriale concernées par la confection de plans d'urbanisme, de schémas d'aménagement du territoire, de plans sectoriels (industries, culture, éducation, santé, etc.) et de plans de développement locaux et régionaux.

Chaque municipalité locale, chaque territoire supralocal et chaque région administrative ont usé de leur imagination pour enrichir le processus d'organisation de leur territoire. Certaines formules furent fort innovatrices, notamment les États généraux tenus dans différents secteurs d'activités ainsi que les forums territoriaux et autres événements de ce type conduisant une collectivité vers la prise en main de son devenir. À cet égard, la planification stratégique régionale, la planification territoriale des SADC (sociétés d'aide au développement des collectivités) ainsi que la révision des schémas d'aménagement des territoires MRC furent des exercices formels qui ont permis la mise en œuvre de toutes sortes de mécanismes innovateurs pour stimuler et influencer la culture organisationnelle territoriale. Ils ont permis aussi de générer de nouvelles affinités, de nouvelles convergences, de nouveaux consensus, de nouvelles coordinations, de nouveaux partenariats, de nouvelles économies externes positives, de nouvelles solidarités, etc. Ces retombées positives associées globalement à de la «synergie territoriale» ne sont sûrement pas suffisantes dans leurs effets concrets, mais elles représentent tout de même un excellent apport à l'organisation territoriale des fonctions dans le Québec infranational. Cela explique sûrement en grande partie pourquoi, à l'analyse des multiples et diverses fonctions exercées par les quelque 257 organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay-Lac-Saint-Jean, très peu de chevauchements et de duplications furent détectés entre les fonctions exercées⁵².

Dans cet esprit d'innovations institutionnelles, l'appareil bureaucratique de Québec en a profité pour mettre de l'avant certaines

52. Voir M.-U.Proulx (1996) *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, 3 éditions réactualisées en 1992, 1994, 1996, éditions GRIR, UQAC, 515 pages.

modalités d'encadrement des acteurs locaux, supralocaux et régionaux⁵³. D'abord, fut consolidée en 1988 la formule des ententes-cadres État-région afin d'assurer le respect des priorités, des normes et des limites financières des divers programmes québécois d'allocation des ressources. Ensuite, nous avons assisté à l'abandon par le gouvernement de la démarche des conférences socio-économiques régionales (sommets); procédure de planification qui était sûrement imparfaite mais tout de même inédite au Québec sous l'angle de l'implication des acteurs du développement (politisation). Comme formule de remplacement, la planification stratégique fut imposée en 1992 aux régions administratives, avec cependant, heureusement, une bonne flexibilité dans la procédure à utiliser. Ce type de planification indicative doit permettre de définir les grands axes régionaux qui serviront à canaliser les initiatives de développement vers le haut afin de les accorder aux priorités d'allocation de ressources du gouvernement. On a à cet égard promis une flexibilité accrue des divers ministères dans la modulation de leurs programmes à la réalité régionale.

On décida aussi dans la même veine, de renforcer la CAR⁵⁴ (conférence administrative régionale) de chaque région administrative par l'entremise de la dotation d'un statut supérieur aux 16 délégués régionaux du SDR (secrétariat au développement des régions) qui deviennent maintenant des sous-ministres adjoints. Ce désir de promouvoir une meilleure coordination interministérielle en région s'avère certes fort louable. Furent aussi octroyées dans un même élan, des responsabilités de gestion de programmes d'allocation des ressources financières à nos traditionnelles structures d'animation socio-économique régionale, soit les CRD (conseils régionaux de développement). En retour, les nouvelles modalités de la composition du conseil furent, il faut le noter, imposées par l'État selon le ratio tiers-tiers-tiers⁵⁵. En acceptant cette perte d'autonomie, ces structures au statut précaire se sont vues en retour accréditées par l'État.

53. Voir M.-U. Proulx (1996) «Trois décennies de planification régionale», dans Proulx, M.U. *Le phénomène régional au Québec*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 317 pages.

54. Permet d'asseoir à la même table de coordination, les directeurs et délégués régionaux des différents ministères québécois qui œuvrent dans une région donnée.

55. Selon la nouvelle directive gouvernementale, les conseils régionaux de développement (CRD) doivent maintenant être composés par un tiers d'élus (députés et locaux), un tiers de ministères, agences et institutions publiques et parapubliques et un tiers de représentants des divers secteurs socio-économiques.

Ces récents changements institutionnels effectués par l'État ne sont certes pas suffisants pour asseoir la réorganisation territoriale qui apparaît nécessaire actuellement au Québec. Si on les ajoute aux initiatives des acteurs sur le terrain, ils illustrent cependant un certain progrès dans le bon sens. Un petit pas de plus fut effectué vers des changements institutionnels.

6.9 Conclusion

Il est largement reconnu en science régionale que les territoires locaux, supralocaux et régionaux à succès économiques exemplaires possèdent généralement des arrangements institutionnels particulièrement optimaux. Dans la mutation économique de cette fin de siècle, le Québec infranational est indubitablement confronté à cet enjeu institutionnel. La décentralisation gouvernementale fait à cet égard appel à de nouvelles modalités de gestion publique. Elle questionne directement en ce sens le vaste appareil politico-administratif. Question incontournable à laquelle il devient impératif de répondre dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques et de positionnement du Québec dans l'économie-monde.

Pour ce faire, le gouvernement du Québec s'avère évidemment directement concerné. L'élaboration de ses politiques doit tenir compte de l'enjeu de la décentralisation, situé dans le contexte plus large des arrangements institutionnels optimaux pour l'organisation de ses territoires locaux, supralocaux et régionaux. L'appareil politique devra alors avoir un courage exemplaire. Car on imagine facilement les résistances qui seront exercées par l'appareil administratif. Après des décennies de centralisation gouvernementale, l'appareil bureaucratique possède des réflexes paternalistes fort bien ancrés. Pour cette raison, la décentralisation gouvernementale au Québec devra au cours des prochaines années être réclamée très fortement par les élites locales et régionales, bien appuyées par la population. Ces élites décisionnelles pourraient par ailleurs prendre l'initiative, notamment en amorçant elles-mêmes la recherche collective de nouveaux arrangements institutionnels. Cela illustrerait clairement leur détermination à prendre en main leurs affaires publiques.

CHAPITRE 7

VERS DE NOUVEAUX ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

7.1 Introduction

Stimulé par sa base, encadré par son programme et commis par ses promesses électorales, le Parti Québécois est arrivé au pouvoir en novembre 1994 avec la ferme intention de réformer l'organisation territoriale du Québec. La décentralisation s'était à cet effet imposée comme le principe de base. Le nouveau gouvernement a alors agi rapidement pour mettre en place des mécanismes institutionnels en ce sens de réforme territoriale. Quatre importantes actions furent en réalité effectuées.

La première action concerne l'unification des responsabilités gouvernementales à l'égard des affaires municipales et régionales au sein d'un seul et unique ministère. Toute réforme de l'organisation territoriale au Québec interpelle au premier chef ces deux missions de l'État. Missions interreliées mais entre lesquelles les relations ne baignent pas toujours dans l'huile. Les regrouper au sein d'une même entité ministérielle illustre clairement la volonté gouvernementale de coordonner ses efforts centraux concernant les affaires territoriales, notamment dans le cadre de la décentralisation de responsabilités.

Le nouveau gouvernement a aussi nommé, dans chaque région administrative, un député comme délégué régional. Bien que le statut officiel de ces délégués était un peu flou et que leur pouvoir politique réel demeurait encore fort mince, leur mandat apparaissait suffisamment clair dans un premier temps. Ils devaient faciliter les relations verticales entre les élus locaux, les décideurs régionaux et l'État central dans le cadre des différents dossiers territoriaux, notamment celui de l'élaboration d'une véritable politique de décentralisation. Malgré la faiblesse de leurs moyens, la fragilité de leur pouvoir et le flou de leur champ d'action, ces diplomates interrégionaux avaient tout de même le pouvoir de contrecarrer la machine administrative. Ce qui n'est pas une mince affaire en période de réforme. Ces délégués régionaux se rapportaient directement auprès du Premier Ministre.

La troisième action du gouvernement à l'égard de la réforme territoriale fut la mise en œuvre des commissions régionales sur l'avenir du Québec. Un vaste appel aux élites locales et régionales. Sur les 5 000 mémoires déposés, plus de 600 traitèrent de la décentralisation

et de la réorganisation des territoires. Ces mémoires furent soigneusement analysés. Ce qui fut très utile pour la quatrième action du gouvernement à l'égard des territoires, soit l'élaboration du Livre vert sur la décentralisation.

7.2 Le Livre vert sur la décentralisation gouvernementale

Le Livre vert sur la décentralisation est sorti en début de campagne référendaire, en septembre 1995. Il s'agissait d'un document de réflexion fort bien rédigé, par des gens bien expérimentés en gestion publique. Il a suscité évidemment de nombreux commentaires. On l'a qualifié de tous les qualificatifs : très audacieux ; simple base de discussion ; poudre aux yeux ; manque de vigueur ; nébuleux ; œuvre d'art de la politique ; généreux ; simple bluff. Je crois personnellement que ce document s'avère tout cela à la fois. Il est, comme son libellé l'indique, un nouveau pacte social de décentralisation à discuter, à négocier et à appliquer éventuellement au Québec.

On peut dire que le gouvernement a placé les couverts, élaboré un menu varié, plus gourmand que gourmet, et a invité les convives à réfléchir sur leurs choix. Une bonne partie du contenu de cette carte ne représente évidemment que des options ouvertes à la discussion. Il y a néanmoins des propositions fiscales et des propositions de modalités de responsabilisation. Certaines de celles-ci vont tout de même très loin en matière de décentralisation. Néanmoins, elles ne vont jamais trop loin, ce qui rend ce Livre vert fort crédible ou du moins fort intéressant comme base de discussion. Avec grande sagesse, le gouvernement s'est notamment réservé un important rôle normatif dans la grande majorité des champs ouverts à la décentralisation de responsabilités.

Dans le nouveau pacte social sur la décentralisation, on désire décentraliser en réalité, un bon nombre de responsabilités de gestion de biens et services. Il y en a un grand nombre dans les domaines des ressources naturelles, du développement économique, des transports, de la culture, des loisirs, des sports, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du judiciaire, de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la sécurité du revenu, de l'habitation, etc. Mis à part les salaires qui sont une question très délicate puisque conventionnés à l'échelle nationale, le Livre vert propose plusieurs milliards de dollars de responsabilités à décentraliser.

TABLEAU 7.1**OFFRE DE RESPONSABILITÉS DÉCENTRALISABLES DANS LE LIVRE VERT**

Secteur d'activités	Millions \$
Développement économique	340
Ressources naturelles	225
Transports	1 300
Loisirs, culture et sports	150
Environnement	600
Sécurité	750
Santé et services sociaux (excluant les salaires)	1 700
Éducation (excluant les salaires)	1 925
Formation, sécurité du revenu et habitation	4 400
Total	11 385

Ainsi l'offre gouvernementale du Livre vert atteint une enveloppe globale de plus de 11 milliards \$⁵⁶. Ce qui représente autour de 20 % du budget national 1995-1996. Et ce montant n'inclut pas la masse salariale (11 autres milliards \$) dans les secteurs de la santé et de l'éducation seulement. Il n'inclut pas non plus les 5 milliards \$ décentralisables, issus de la caisse de l'assurance-chômage à éventuellement récupérer d'Ottawa. Car il faut préciser que cette offre fut effectuée dans un contexte où l'on compte évidemment récupérer des responsabilités et des ressources du gouvernement fédéral. Néanmoins, une très bonne partie des responsabilités décentralisables selon le Livre vert, appartiennent actuellement à Québec.

On peut déceler deux faiblesses notoires à cette offre a priori généreuse. La première est relative aux modalités institutionnelles centrales nécessaires pour mettre en œuvre un tel projet de décentralisation au Québec. Le nouveau pacte d'une telle envergure ne peut évidemment pas s'appliquer sans un mécanisme puissant de coordination interministérielle au sein de l'appareil. Ce mécanisme institutionnel central n'a pas été prévu explicitement. Il s'agit là d'une faiblesse importante du Livre vert.

Par ailleurs, le nouveau pacte social sur la décentralisation ne distingue pas les responsabilités décentralisables tout de suite et celles

56. Le budget global actuel des municipalités du Québec atteint les 9 milliards \$ en 1996-1997.

qui nécessitent au préalable une dévolution d'Ottawa. En réalité, le Livre vert ne propose aucun échéancier pour enclencher la réforme décentralisatrice, selon les deux options reliées aux résultats du référendum. Va-t-on expérimenter la décentralisation par secteur, par territoire ou tout en même temps?⁵⁷ Va-t-on attendre des responsabilités d'Ottawa avant de décentraliser vers les instances territoriales au Québec? Ou va-t-on préparer le terrain en prévoyant tout de suite une réorganisation des territoires que le Québec nécessite par ailleurs?

7.3 Les options disponibles après le référendum

La défaite référendaire du 30 octobre, par quelques dizaines de milliers de votes, ne peut certainement pas être affligée au Québec périphérique. L'appel général lancé au Québec profond a porté ses fruits. Les élites locales et régionales furent largement impliquées en faveur de la souveraineté et de la décentralisation du nouvel appareil d'État à construire. Selon notre lecture des événements du lendemain du référendum d'octobre 1995, trois options s'offraient au gouvernement québécois à l'égard du Livre vert : le repli en douceur ; la mise de l'avant énergique du projet ; ou la solution mitoyenne.

Sans souveraineté nouvelle, Québec pouvait affirmer que le nouveau pacte social sur la décentralisation devenait caduc. L'appareil administratif central pouvait, dans un tel cas, respirer calmement. Car le Livre vert ne serait, selon cette éventualité, qu'une simple base de discussion sans lendemain. Les revendications des localistes et des régionalistes pouvaient alors être rapidement calmées par l'entremise de la décentralisation de quelques factures bien ciblées. On pouvait aussi prévoir quelques modifications marginales de structures, tout en contrôlant davantage le vaste champ d'émancipation des élites locales et régionales trop turbulentes quelquefois. Cette option de repli en douceur était souhaitée par plusieurs conseillers à l'intérieur de l'appareil de l'État québécois.

La deuxième option concernait la mise de l'avant énergique du projet proposé par le Livre vert. Il s'agissait de remplir les promesses faites à la veille du référendum évidemment, mais correspondant aussi à des revendications traditionnelles du Québec des territoires. Depuis le plan Remur en 1970, en passant par le Livre Blanc du ministre Léonard en 1978, la réforme décentralisatrice fut largement annon-

57. Voir R. Robert (1995) « Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans », dans Côté, S. et al. *La pratique du développement régional*, éditions GRIDEQ, Rimouski, 134 pages.

cée. Qu'elle se fasse le mieux possible dans les circonstances, pouvait déclarer notre gouvernement. On pouvait mettre sur la table de négociation, une offre globale de onze milliards \$ de responsabilités dans la gestion de biens et services. Le momentum était excellent pour une réforme territoriale en profondeur de la fiscalité, des responsabilités et des processus décisionnels. Une entente multisectorielle entre Québec et ses territoires locaux, supralocaux et régionaux pouvait être envisagée. Des fusions, des regroupements, des renforcements de structures, des gains d'efficacité, des abolissements de chevauchements, des éliminations de duplications et la recherche de nouvelles cohérences pouvaient être décrétées ou fortement suggérées au passage, dans un contexte de vision globale de l'organisation territoriale au Québec.

Finalement, la troisième option offerte à Québec concernait une solution mitoyenne : Ne pas enterrer le projet décentralisateur mais ne pas trop l'éteindre non plus. Naviguer selon les vents. Effectuer quelques petites actions décentralisatrices. Laisser faire les initiatives de chaque ministère et le volontariat des élites locales et régionales. Dans ce cadre, on pouvait aussi améliorer marginalement certaines situations. Une telle option possédait certes l'avantage de ménager tout le monde et de satisfaire les besoins les plus criants. Elle correspondait par ailleurs à la lente évolution tranquille de la fonction publique québécoise.

7.4 La décentralisation amorcée

En décembre 1995, avant le congé de Noël des parlementaristes, le Ministre Chevrette fit quelques déclarations qui signifièrent son désir d'aller de l'avant avec la réforme territoriale. Cependant, à partir du remaniement ministériel de janvier, les affaires municipales et régionales furent scindées de nouveau en deux ministères. On a aussi repoussé la formule des députés délégués régionaux. L'opportunité d'une réforme globale et articulée des échelons locaux, supralocaux et régionaux était alors lourdement hypothéquée. Pourtant, le nouveau gouvernement était clairement engagé dans un ensemble de réformes (santé, éducation, formation professionnelle, etc.) qui touchent inévitablement tous ses territoires. La décentralisation tant promise devenait naturelle, à un certain degré.

Le nouveau ministre des Affaires municipales fut le premier à plonger directement dans la réforme territoriale dès mai 1996. Il en appelle à un renforcement des collectivités sur la base du volontariat

des élus, accompagné d'incitatifs. Trois volets sont touchés par cet élément de réforme : la consolidation de 178 villages-paroisses et de 48 petites agglomérations ; la consolidation de 21 agglomérations moyennes ainsi que des 6 aires métropolitaines ; et le renforcement des MRC, notamment en milieu rural. Par cette politique, le ministre jette les bases d'une réforme municipale et par extension régionale puisqu'elle est concernée par la consolidation des entités supramunicipales. Par cette consolidation, le M.A.M. vise la création d'assises territoriales optimales pour une réorganisation des fonctions municipales, pour la décentralisation anticipée de certaines responsabilités exercées par les autorités gouvernementales supérieures et pour la prise en charge d'outils et de mécanismes de développement. Par cette action énergique, le ton est certes donné au reste de l'appareil.

Fervent régionaliste depuis des lunes, le ministre responsable du développement des régions présenta un plan de travail fort chargé pour les prochaines années. Il désire premièrement la création d'un véritable ministère au développement des régions comme base d'une éventuelle réforme régionale. Le ministre désire aussi accroître l'imputabilité des conseils régionaux de développement (CRD). En outre, la modulation accrue des programmes des différents ministères par la création d'enveloppes régionalisées, représente un objectif du ministre Chevrette. Dans cet esprit, il désire aussi établir des guichets uniques pour la consolidation des services territoriaux de soutien à l'entrepreneurship qui bénéficieront eux-mêmes d'enveloppes décentralisées.

Par ailleurs, d'autres ministères ont alors illustré clairement leur volonté décentralisatrice. Dans l'éducation, l'environnement, les transports et la sécurité publique, on propose quelques mesures précises. Certaines sont déjà en application actuellement. D'autres font l'objet de discussions et de concertation.

7.5 La décentralisation freinée

La volonté de réforme territoriale bien affirmée par plusieurs ministres et amorcée par plusieurs ministères se bute actuellement à des contraintes importantes. Elles sont nombreuses, souvent peu visibles et quelquefois camouflées sous une fausse étiquette. Nous les regroupons ici en cinq grands freins majeurs qui agissent pour ralentir les ardeurs de ceux et celles qui désirent appliquer l'option de la décentralisation dans la gestion publique au Québec.

Un premier frein réside dans la peur d'un pouvoir régional. Peur qui existe non seulement parmi les décideurs centraux mais aussi

parmi leurs homologues locaux. Personne ne semble désirer un pouvoir intermédiaire entre le local et le central, sauf les intermédiaires eux-mêmes en quête de pouvoir. Toute décentralisation associée à de telles modalités institutionnelles est inévitablement vouée à de vives résistances, non seulement des différents ministères et structures centrales mais aussi des municipalités de diverses dimensions. Dès lors que certains stratèges réclament des gouvernements régionaux, on comprend bien que la décentralisation gouvernementale perd beaucoup de popularité comme modalité de gestion publique. D'autant plus que les pouvoirs spécifiques envisagés pour ces gouvernements n'ont jamais été précisés clairement. On avance alors le spectre de collusions et d'alliances éventuelles entre Ottawa et les régions, contre Québec. On craint beaucoup en réalité que le pouvoir de la Grande-Allée soit affecté par la décentralisation, ce que le débat partitionniste alimente.

En conséquence, il ne fut aucunement prévu de mécanisme institutionnel pour faire avancer le projet de décentralisation au sein de l'appareil d'État. L'absence d'un secrétariat spécifique travaillant auprès du Conseil des ministres sur cet enjeu majeur, a en effet fortement ralenti l'avancement politique de cette cause. Dans un contexte de résistance administrative plus ou moins grande, aucun dossier global articulé ne fut conçu et proposé en bloc aux décideurs politiques. Dans sa globalité, le Livre vert sur la décentralisation est en réalité demeuré lettre morte depuis septembre 1995. Plusieurs ministères se sont par contre engagés dans leur réforme politico-administrative en utilisant notamment les principes de décentralisation et de régionalisation. Si bien que la décentralisation de responsabilités et les modifications de structures arrivent actuellement à la pièce, plutôt petites que grandes, sans articulation globale perçue par les élites locales et régionales. Ces élites perçoivent fort bien par contre les factures actuellement en voie de décentralisation ainsi que les autres coûts qui menacent leur petite assise fiscale. La décentralisation effectuée exclusivement de cette manière prend rapidement une allure de cauchemar sur les divers territoires.

Ainsi, au cours de 1997, les réticences traditionnelles des élites locales à la prise en main de nouvelles responsabilités (chapitre 1) se transforment progressivement en de la résistance pure et simple. La négociation récente de la décentralisation dans le transport scolaire est fort significative à cet égard. La TQM (table Québec-Municipalités) et la TQR (table Québec-Régions) ne suffisent pas, de

toute évidence, comme modalités de relations verticales. Les messages ne passent pas entre les élus centraux et les élus locaux, ces derniers montent ainsi aux barricades pour combattre ce qu'ils réclamaient hier et qui leur apparaît imposé de force aujourd'hui. Cette situation représente ainsi le troisième frein à la décentralisation gouvernementale. Rien ne semble avoir été prévu pour éviter cet imbroglio dans la réforme de l'organisation territoriale en cours. Le Sommet économique d'octobre 1996 fut à cet effet un rendez-vous manqué par les élites locales et régionales. Leur participation fut limitée à un certain chantier, sans vision globale de l'organisation territoriale au Québec, sans mobilisation de la base et sans leadership vis-à-vis ses recommandations, pertinentes par ailleurs. En réalité, le Sommet n'a pas donné le second souffle au consensus national sur la décentralisation. Consensus qui se lézarde depuis que l'on discute de modalités concrètes d'application. Aucun suivi n'a ainsi été prévu à ce chantier Municipalités-Régions.

Pourtant, un suivi national de la réforme actuelle concernant l'organisation territoriale au Québec serait essentiel. Car l'absence d'un mécanisme de concertation des grands groupes nationaux à ce propos représente un autre frein à la décentralisation en cours. Il n'y a pas de demande globale acceptée et défendue par tous solidairement. Il n'y a pas de chien de garde général. Chaque groupe national fait son démarchage personnel, défend ses intérêts corporatistes et tente ainsi d'influencer l'État en sa faveur. En réalité, les différents groupes se neutralisent entre eux et nuisent à leur cause commune. Une tribune nationale permanente (Forum) de concertation sur les modalités d'application de la politique locale et régionale devient ainsi primordiale aux yeux de plusieurs analystes. Certaines tables nationales telles que Solidarité rurale, jouent partiellement ce rôle de tribune élargie. Mais leur mission première n'est pas la concertation nationale sur l'organisation des territoires et la décentralisation. Donc, aussi utiles soient-elles, les multiples tables sectorielles à l'échelle nationale sont nettement insuffisantes devant l'importance des enjeux globaux de la réforme territoriale en cours.

Le cinquième frein à cette réforme à base de décentralisation réside dans l'absence d'un mécanisme territorial d'animation du débat. Les territoires MRC furent désignés telles les principales assises de la décentralisation. De nombreuses responsabilités nouvelles pointent à l'horizon des élus locaux dans un contexte d'incertitude financière et d'agendas déjà très chargés. Les replis corporatistes, la

partisanerie politique à outrance, les comportements pas très sympathiques, etc. sont nombreux. Bref, la turbulence causée par les différentes politiques nationales en cours de définition ou d'application, influence la culture organisationnelle territoriale dans un sens de résistance au changement, de protectionnisme d'intérêts spécifiques et d'individualisme exacerbé. La situation nécessite clairement une vision globale à construire et à partager par les différents intervenants à l'échelon de chaque territoire. Or, rien n'est prévu pour le moment dans cet esprit de réflexion collective sur les enjeux cruciaux qui confrontent actuellement les collectivités territoriales.

7.6 Conclusion

Après une offre a priori généreuse contenue dans le Livre vert de Québec et un mouvement de réforme amorcé avec une certaine vigueur, la décentralisation gouvernementale nécessite impérativement un second souffle venant de la base afin de contrer les nombreuses résistances actuelles, tout à fait naturelles par ailleurs. Ce second souffle attendu n'est pas venu du chantier Municipalités-Régions. Il n'est pas venu non plus d'aucun grand groupe national puisque chacun défend ses propres intérêts corporatistes. Il ne viendra pas non plus de l'appareil d'État.

Dans la conjoncture de l'après Livre vert sur la décentralisation, il faudrait une réelle table nationale de concertation intersectorielle et interterritoire, incluant des représentants des trois aires métropolitaines. Elle ne fut pas créée. Il est encore temps de se doter d'une telle table élargie de réflexion, de vision globale et de recommandations. Nous avançons même que l'absence d'un tel mécanisme national de concertation entre les grands groupes tels que l'UMQ (Union des municipalités), l'ARQ (Association des régions), l'UMRCQ (Union des municipalités locales et des MRC), la FCS (Fédération des commissions scolaires), la CNCRC (Conférence nationale des conseils régionaux de la culture, la CSN, la FTQ, l'APDEQ (Association des professionnels en développement économique) ainsi que les autres groupes dans le communautaire, l'entrepreneuriat, l'agriculture, l'environnement, les femmes, le tourisme, la santé, le commerce, les loisirs, les jeunes, l'éducation, l'aménagement, etc. représente une contrainte extrêmement dommageable à la réorganisation territoriale en cours actuellement. Un Forum national sur les territoires devient impératif.

CHAPITRE 8

LE NÉCESSAIRE PROCESSUS CONTINU D'ORGANISATION TERRITORIALE

8.1 Introduction

Au moment où nous écrivons ces lignes en octobre 1997, nous ne connaissons pas encore tout le contenu des diverses pièces de la politique locale et régionale encore en cours d'élaboration. Il est vrai que le ministre des Affaires municipales a dévoilé au printemps 1996 sa politique sur le renforcement des collectivités. Aussi, quelques ministres ont avancé les grandes orientations de leur politique lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en octobre 1996. De plus, le ministre délégué aux affaires régionales a lancé sa politique de soutien au développement local et régional en mai 1997. Un CLD (conseil local de développement) et un CLE (centre local de l'emploi) seront mis en place bientôt. D'autres ministères sont actuellement en pleine réforme (santé, éducation) ou en pleine élaboration de politique (économie). Pensons aussi au ministre de la Métropole qui tente une réforme de ce territoire. Finalement, l'environnement, les transports, la sécurité publique, la culture, le tourisme, les loisirs, etc. sont des secteurs d'activités publiques en questionnement dont les réponses bientôt attendues affecteront l'organisation territoriale au Québec. Ce sont l'ensemble de ces interventions de l'État sur les différents territoires de son vaste espace national qui constitue en réalité la politique locale et régionale. Tout ceci dans un contexte d'assainissement des finances publiques qui demande une contribution de plusieurs centaines de millions de dollars aux municipalités.

Si le gouvernement du Québec joue évidemment un rôle majeur dans la conception et l'application de la politique visant la réforme des territoires, il demeure toutefois que les municipalités locales, les territoires supralocaux et les régions administratives sont largement interpellés. Ils le sont d'abord face à leurs responsabilités actuelles et ensuite face à leurs responsabilités éventuelles, notamment celles à l'égard du développement économique que les municipalités viennent d'obtenir par l'entremise des CLD. Nous avançons en effet que les organisations publiques, parapubliques et collectives déjà en place dans le Québec infranational ont à prendre l'initiative dans la recherche de nouveaux arrangements institutionnels désirés. La décentralisation, c'est d'abord et avant tout la responsabilisation. En regard des innovations institutionnelles nécessaires aux trois échelons

territoriaux du Québec infranational, le champ demeure ouvert à l'imagination, au leadership, aux expérimentations et aux initiatives de tous et de toutes.

Nous avançons qu'il faut impérativement des lieux de communication et de réflexion collective pour favoriser cette imagination, ce leadership, ces expérimentations et ces initiatives dans le Québec des territoires. Pour définir les nouveaux arrangements institutionnels adaptés aux besoins par essence différents d'un lieu à un autre, il devient prioritaire en réalité d'animer un processus continu d'organisation sur chaque territoire. Cette dernière partie de notre dossier propose un modèle en ce sens.

8.2 Le processus d'organisation territoriale

La politique locale et régionale de plusieurs pays focalise actuellement sur cet enjeu crucial concernant précisément l'organisation territoriale⁵⁸. De l'aménagement du territoire qui fut au cœur des efforts publics de développement après 1945, au management territorial qui a atteint son apogée pendant les années 1970 et 1980, nous passons maintenant aux interventions publiques concernées par la mise en œuvre de processus continu d'organisation territoriale dans un esprit de «ménagement» des ressources. Nous vous offrons ici un modèle de ce processus à mettre en œuvre à l'échelle des territoires MRC et des agglomérations urbaines moyennes et grandes au Québec.

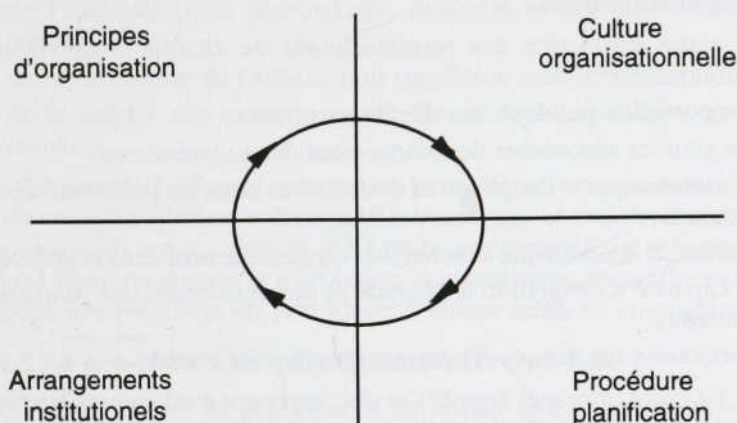
Selon notre analyse, cette organisation collective et progressive des territoires se résume essentiellement à quatre grandes dimensions (schéma 8.1) que voici : les principes d'organisation territoriale ; la culture organisationnelle territoriale ; la procédure de planification territoriale ; les arrangements institutionnels optimaux. Cette dernière dimension devient l'aboutissement et aussi le départ du processus cumulatif conduisant, par surplus d'organisation territoriale⁵⁹, au développement.

58. Voir M.-U. Proulx (1997) «Organisations publiques et organisation territoriale», dans *Revue Organisation*, vol. 6, aut. ; J.-L. Guigou (1996) «L'aménagement du territoire de l'an 2000», n° 3 ; P. Veltz (1996) «Mondialisation, villes et territoires», éd. PUF, Paris, 255 pages ; A. Markusen (1996) «Interaction between Regional and Industrial Policies», in *International Regional Science Review*, vol. 19, n° 1-2, pp. 49-78.

59. Les surplus d'organisation territoriale sont généralement associés à des économies externes (externalités) ou à ce qu'il est convenu d'appeler des synergies territoriales.

SCHÉMA 8.1

PROCESSUS CONTINU D'ORGANISATION TERRITORIALE



8.3 Les principes d'organisation territoriale

Les principes reliés à l'organisation territoriale font depuis longtemps l'objet d'observations et d'analyses très sérieuses par les spécialistes. Ils cherchent en réalité les modalités d'application de finalités universelles telles que la démocratie, la justice sociale, l'efficacité économique, la cohérence administrative et la soutenabilité du développement à long terme. Les diverses réformes locales et régionales effectuées depuis quelques décennies, dans différents pays, servent de laboratoires pour mieux comprendre les effets de facteurs nouvellement expérimentés. À titre d'exemple, la décentralisation gouvernementale de certaines responsabilités dans plusieurs pays a permis d'enrichir nos connaissances sur cette option de gouverne publique. Aussi, les mécanismes institutionnels favorisant la prise en main collective (*empowerment*) s'avère dans cet esprit, un objet central d'analyse. De fait, on observe la riche praxis des diverses réformes territoriales en cours afin de tirer des leçons. On espère en arriver éventuellement à la formulation de modalités précises et, si possible, universelles d'organisation des territoires.

Notre réponse s'appuie sur les principes essentiels et reconnus, reliés à une société décentralisée (à un bon degré) au niveau de ses communautés territoriales. Dans le contexte de l'héritage institutionnel au Québec (chapitre 3), les principes de base de la réorganisa-

tion territoriale nécessaire furent déjà définis en détails ailleurs⁶⁰. Ces principes à appliquer dans la réforme en cours du Québec infranational concernent :

- la claire distinction des responsabilités de chaque organisation publique ;
- l'imputabilité politique des décideurs publics ;
- les sources autonomes de financement des organisations ;
- la mobilisation et l'implication des citoyens dans les processus décisionnels ;
- l'efficacité économique à rechercher continuellement dans la gestion ;
- la capacité d'intégration territoriale et interterritoriale des fonctions exercées ;
- l'activation de réseaux d'information entre les acteurs.

Ces sept principes énoncés se décomposent évidemment en mesures bien précises. Ils doivent permettre à terme de créer les conditions institutionnelles optimales pour la prise en main collective de l'organisation générale sur un territoire donné.

8.4 La culture organisationnelle territoriale

La culture organisationnelle territoriale représente la deuxième dimension du processus continu d'organisation territoriale devant conduire à des arrangements institutionnels plus optimaux pour le développement culturel, social et économique. Elle s'intéresse précisément aux comportements collectifs des acteurs. Dimension encore très mal connue par ailleurs, puisque ses indicateurs sont difficiles à mesurer et que ses composantes deviennent ainsi fort délicates à formaliser. Néanmoins, nous pouvons proposer une dizaine de propriétés bien connues (non exhaustives) qui participent à la richesse ou à la pauvreté de la culture organisationnelle sur un territoire. Il s'agit notamment :

- du respect des processus identitaires internes au territoire ;
- de la mobilisation et de l'actualisation du potentiel humain latent ;
- des valeurs traditionnelles de coopération (concertation-coopération...);
- de la valorisation du rôle des élus et du leadership ;

60. Voir M.-U. Proulx (1996) « Gouvernement du Québec et gouvernance territoriale », dans Paquerot, S. *L'Etat aux orties ?*, éditions Ecosociété, Montréal, pp. 156-167.

- d'un bon taux de renouvellement des décideurs ;
- de l'allègement de la partisanerie politique et de l'esprit clanique ;
- de l'élimination du corporatisme exacerbé et des confrontations stériles ;
- de la circulation de l'information signifiante aux décisions ;
- de la solidité des consensus collectifs et de la solidarité communautaire.

Présentes à divers degrés sur un territoire, ces composantes de la culture organisationnelle doivent être dynamiques et évolutives afin que le processus organisationnel soit continu et progressif sur le territoire. À cet égard de progrès et d'évolution, la planification nous offre sa méthode scientifique et ses procédures à utiliser selon les circonstances.

8.5 La procédure de planification territoriale

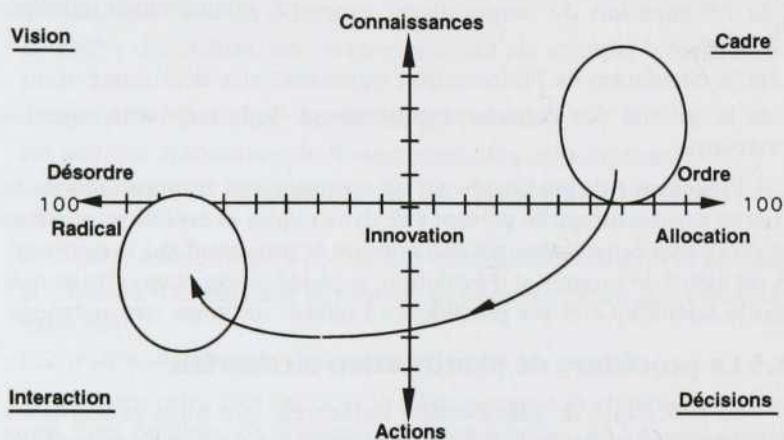
La procédure de planification territoriale que nous préconisons fut élaborée à partir de la littérature scientifique dans le domaine bien sûr, mais aussi en se basant de la praxie en territoires québécois depuis les années soixante⁶¹. Notre proposition concerne une procédure de planification de nature interactive (schéma 8.2), qui se distancie nettement de la planification stratégique largement préconisée au Québec au cours des récentes années (schéma 2.1). Tout en nécessitant une vision globale et un cadre stratégique, la procédure proposée focalise particulièrement sur la mise en œuvre d'actions. Leur coordination territoriale en fonction des objectifs et des stratégies s'effectue par la suite grâce à l'interaction entre les décideurs. Le grand but visé concerne clairement l'innovation dans la gestion des fonctions bien sûr, mais aussi dans l'impulsion du dynamisme conduisant au développement territorial. Innovation qui nécessite un bon équilibre entre ordre et désordre, entre connaissances et actions, entre vision, cadre, décisions et interaction.

Dans notre procédure, cinq étapes distinctes sont proposées afin de faire cheminer progressivement chaque milieu vers un événement ultime appelé le Sommet territorial (schéma 8.3).

61. Voir M.-U. Proulx (1996) «Trois décennies de planification régionale au Québec», dans Proulx, M.U. (1996) *Le phénomène régional au Québec*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 269-290.

SCHEMA 8.2

LOCALISATION DE LA PROCÉDURE DE PLANIFICATION

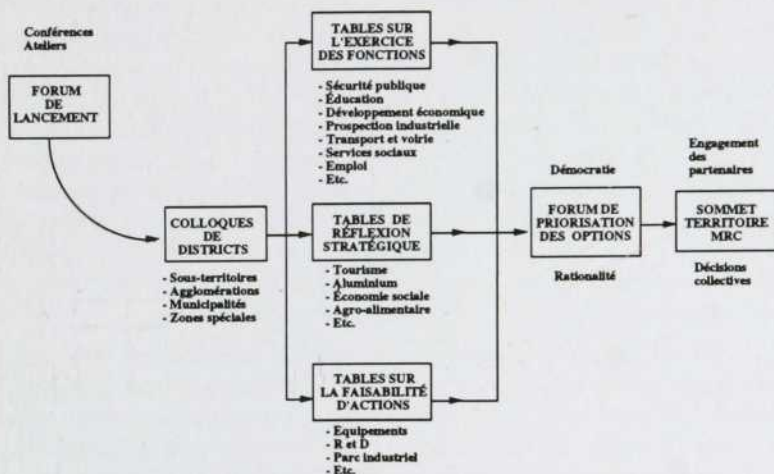


Le départ de la démarche progressive s'effectue par un important forum territorial afin de lancer la mobilisation élargie (société civile – secteur privé – secteur communautaire – État) sur une opération de réflexion collective. Le territoire doit alors s'associer aussi à des experts professionnels, à des universitaires et à d'autres spécialistes afin d'enrichir la vision territoriale. Pensons notamment à des enjeux tels que la fiscalité, l'entrepreneuriat, l'emploi, l'aménagement, la formation, le tourisme, la R&D, etc. Des ateliers de travail doivent être mis en œuvre. Des thèmes majeurs sont ainsi collectivement éclairés dans un esprit de prospective, tout en conservant les éléments très pratiques. Le Forum se termine généralement par une plénière qui permet de faire la synthèse du débat et d'identifier clairement les véritables enjeux territoriaux (problèmes, besoins, fonctions, menaces, contraintes, opportunités, etc.).

Par la suite, la procédure de planification prévoit la tenue de colloques pour les différents districts (sous-territoires). Ces colloques ou forums locaux servent à soulever les enjeux spécifiques à des zones particulières sur le territoire. Ils permettent aux acteurs locaux de révéler leurs besoins, leurs problèmes, leurs préférences, leurs ressources, leurs contraintes ainsi que leurs opportunités d'action. Une liste de projets et de recommandations à traiter collectivement sortiront de ces colloques afin d'alimenter la démarche territoriale globale.

SCHÉMA 8.3

PROCÉDURE DE PLANIFICATION TERRITORIALE



Viendront alors les tables de travail sur les différents enjeux. Dans le cadre des territoires du Québec, nous pensons notamment aux enjeux reliés à de nouvelles fonctions publiques à exercer sur les territoires, notamment dans l'éducation, la sécurité publique, l'emploi, le développement économique et le transport. Certains enjeux correspondent par ailleurs à des secteurs ou thèmes stratégiques pour le territoire tels que la santé, le tourisme, les loisirs, l'environnement, l'agro-alimentaire, la forêt, etc. Tandis que d'autres enjeux désignés sont plutôt reliés à des actions concrètes pour lesquelles il devient pertinent d'effectuer le montage de la faisabilité multicritères. Dans ce cas, il s'agit d'actions plus ou moins structurantes pour le territoire tels que des services à domicile, le transfert d'expertise, une halte routière, la prospection d'entreprises, un centre communautaire, des partenariats de R&D, etc. Les diverses tables de réflexion permettent aux experts, aux élus, aux groupes, aux décideurs, aux revendicateurs, aux clients, aux entrepreneurs actuels ou potentiels, etc. de se mobiliser, d'exprimer leur volonté d'agir et de travailler ensemble sur des enjeux précis et concrets. Des problématiques détaillées sont soulevées au fil du dialogue. Des inventaires de ressources sont effectués. Des coûts, des bénéfices et des impacts sont mesurés. Ces tables génèrent à terme des options évaluées pour le territoire en cours de

planification. En matière de mobilisation des acteurs et de montage de dossiers, elles s'avèrent le cœur de la planification territoriale.

Par la suite, les options ficelées sous la forme de dossiers concrets (fonctions – stratégies – actions), sont traitées collectivement dans un esprit de comparaison et de sélection. Un deuxième forum, différent du premier, devient alors nécessaire à cet effet. Il doit idéalement s'appuyer sur une mécanique articulée de priorisation démocratique des options sur la base de critères rationnels. Un tel forum permet en réalité aux décideurs du territoire de mettre en place un mécanisme formel pour effectuer des choix, générer des consensus collectifs et établir fermement des priorités territoriales parmi les options offertes. Priorités sur lesquelles les différents partenaires devront éventuellement s'engager dans leur réalisation concrète.

Pour effectuer ces engagements concrets⁶², la procédure de planification territoriale devra finalement aboutir sur un Sommet territorial. Dans la préparation d'un tel Sommet, le milieu entre clairement dans le domaine des tactiques. La tactique est l'art d'utiliser les conditions du champ et les éléments de la conjoncture afin de conduire les bons projets (coûts – bénéfices – impacts) à une décision d'exécution. La sensibilisation, le démarchage, la mobilisation, la manifestation, etc. représentent des tactiques très bien connues à cet égard.

L'objectif de l'utilisation de ces tactiques réside généralement dans le contournement, la domestication ou l'appropriation des formules juridico-politiques en œuvre officiellement⁶³, mais insuffisamment flexibles pour réaliser des projets innovateurs, hors normes par essence. Pour chaque projet dont la faisabilité est sans équivoque, il s'agit généralement de trouver les arrangements institutionnels adéquats à sa réalisation tels que le partenariat, l'association, le réseautage et l'alliance. En ce sens, la mise en place d'un véritable système de conventions territoriales entre les divers partenaires représente une modalité largement préconisée actuellement par les spécialistes de la planification territoriale.

62. Sur des fonctions publiques (gestion des déchets, éducation, sécurité, emploi, développement économique...); des actions (prospection d'industries, promotion touristique, équipement culturel, parc communautaire...); et des stratégies sectorielles ou territoriales (concentration – dispersion – accroissement – réduction – diversification – etc.).

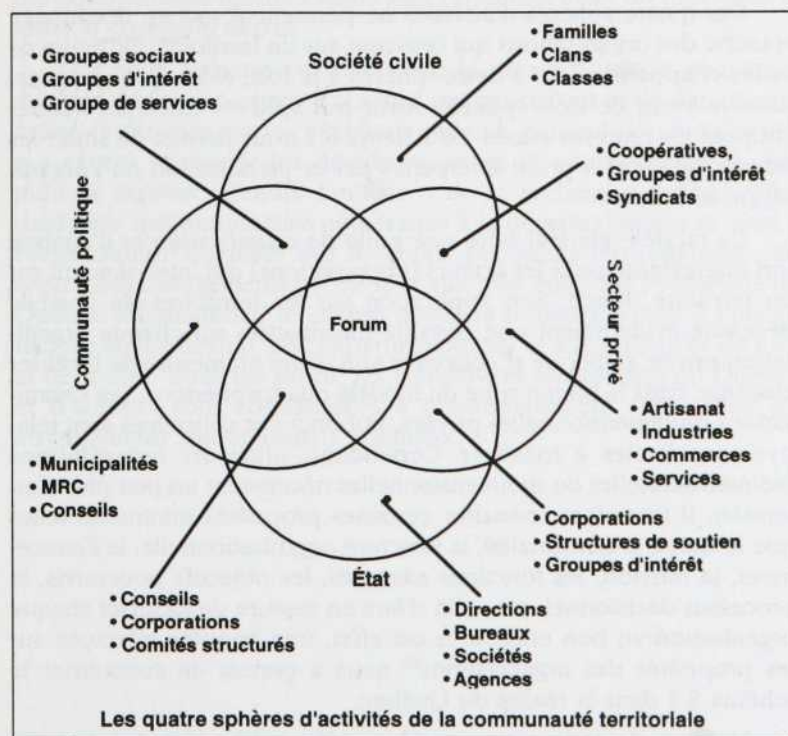
63. Dans le cadre du Québec, nous pensons évidemment à la programmation des différents ministères et aussi à la formule des ententes-cadre Québec-régions.

8.6 Les acteurs de l'organisation territoriale

Les acteurs de l'organisation territoriale sont par essence tous les individus aptes à s'activer sur des tâches spécifiques. Dans la réalité, les organisations privées, publiques et collectives représentent la forme primaire de la mise en œuvre d'actions. Une organisation active indique la présence d'au moins un acteur représenté par le décideur. Utilisons ici un modèle de classification des acteurs de la planification territoriale inspiré par celui de John Friedmann⁶⁴.

SCHÉMA 8.4

LES ACTEURS DE L'ORGANISATION TERRITORIALE



64. Voir John FRIEDMANN (1992) *Empowerment*, Cambridge, Blackwell Publishers, 372 pages.

Ce doyen de la prise en main (*empowerment*) par le milieu propose quatre grandes sphères de la pratique sociale à l'échelon d'un territoire :

1. l'État : appareil législatif, judiciaire et exécutif ;
2. la société civile : citoyens, propriétaires, ménages, familles, clans, ethnies, classes sociales, etc. ;
3. l'économie incorporée : corporations privées et leurs intérêts collectifs ;
4. le communautaire : mouvements sociaux et organisations politiques indépendantes.

Ces quatre sphères d'activités ne permettent pas un découpage étanche des organisations qui œuvrent sur un territoire. Plusieurs de celles-ci appartiennent à deux sphères à la fois, alors que quelques-unes relèvent de trois sphères. Ainsi nos sphères d'acteurs s'entrecoupent les unes les autres. Le schéma 8.4 nous permet de situer les acteurs qui sont a priori interpellés par la planification ou l'organisation territoriale.

Ce modèle général offre une grille de classification et d'analyse fort intéressante pour les acteurs (organisations) qui interviennent sur un territoire donné. Son application sur les territoires du Québec nécessite évidemment une certaine information sur chaque organisation privée, publique et collective afin d'être en mesure de localiser chacune, dans la bonne zone du modèle quadrisphérique. Les organisations unidimensionnelles privées, publiques et collectives sont relativement faciles à localiser. Cependant, plusieurs organisations bidimensionnelles ou tridimensionnelles nécessitent un peu plus d'attention. Il faut alors connaître certaines propriétés minimales telles que le statut, la territorialité, la structure organisationnelle, le financement, la mission, les fonctions exercées, les objectifs poursuivis, le processus décisionnel, etc., afin d'être en mesure de localiser chaque organisation au bon endroit. À cet effet, une enquête effectuée sur les propriétés des organisations⁶⁵ nous a permis de concrétiser le schéma 8.4 dans la réalité du Québec.

L'espace de croisement entre les quatre sphères s'avère de toute évidence le lieu central qui touche à la fois les quatre grandes sphères d'acteurs territoriaux. Lieu intéressant pour animer un forum territo-

65. *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, éditions GRIR, UQAC, Chicoutimi, 1992-1994-1996, 512 pages.

rial prévu à la procédure de planification territoriale décrite ici. Forum qui permettrait de mobiliser les principaux acteurs, d'animer la culture organisationnelle territoriale et de faire cheminer le milieu vers des arrangements institutionnels optimaux afin de favoriser le développement culturel, social et économique sur le territoire en question.

8.7 Conclusion

Nous venons de proposer un modèle opérationnel pour assister l'organisation continue des territoires au Québec. Il permet de visualiser les grandes dimensions du processus d'apprentissage collectif des décideurs (acteurs) vers l'organisation de leur territoire commun. Les arrangements institutionnels sont l'aboutissement du processus et aussi le continuuel départ.

Car nous sommes persuadé que la décentralisation gouvernementale désirée commence d'abord par la prise en main de l'organisation territoriale par les décideurs publics, parapublics et collectifs, qui savent s'associer les décideurs privés et communautaires. Les milieux doivent prendre l'initiative de la recherche de nouvelles modalités institutionnelles nécessaires à la décentralisation et aussi à l'organisation adéquate des fonctions publiques territorialisées. En regard des changements nécessaires aux trois échelons territoriaux du Québec infranational, le champ demeure toujours ouvert à l'imagination, au leadership, aux expérimentations et aux initiatives de tous et de toutes. Dans cet esprit, les collectivités territoriales du Québec et d'ailleurs sont condamnées à continuellement rechercher les arrangements institutionnels optimaux.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Afin de maximiser l'utilisation de leurs divers territoires locaux et régionaux dans le cadre de l'économie – monde, la plupart des pays occidentaux interviennent actuellement sur les conditions institutionnelles qui soutiennent les divers efforts de développement économique. On cherche en réalité à créer les arrangements institutionnels optimaux qui puissent favoriser la dynamique d'apprentissage collectif parmi les nombreux acteurs présents sur les territoires.

Le gouvernement du Québec adopte pleinement cette stratégie. Il mise sur la décentralisation, la régionalisation et le renforcement des collectivités territoriales. L'esprit de la réforme territoriale en cours qui touche presque tous les secteurs d'activités publiques, semble être le bon. La méthode et les moyens utilisés peuvent être discutables. Quant à la lettre, nous mesurerons en détail l'atteinte des finalités et des objectifs dans quelques années. Pour l'instant, le dossier présenté dans ces pages fut surtout concerné par l'élaboration d'un portrait de l'environnement institutionnel dans lequel s'inscrit l'actuelle réforme des affaires territoriales (locale – supralocale – régionale). L'analyse qui en découle permet de soulever quelques points pertinents pour le lecteur.

Par ce portrait de la situation institutionnelle dépeint dans une perspective historique, nous avons effectué plusieurs constats, notamment à l'égard de la gouverne décentralisée qui prévalait pendant le XX^e siècle. On désirait à cette époque faire assumer le maximum de responsabilités par les autorités locales. Responsabilités décentralisées qui furent par ailleurs fort difficiles à relever adéquatement par un système municipal trop émietté en de petites entités localisées sur de vastes territoires possédant par ailleurs une population réduite et dispersée. Au tournant du siècle, Québec a dû alors intervenir par des contrôles, des normes, des obligations, des incitatifs et aussi par la prise en main de responsabilités publiques. Ce phénomène qualifié de centralisation a conduit à la mise en place progressive d'organismes nationaux de surveillance sur les activités exercées sur les territoires. Nous en avons plus de 125 aujourd'hui. Phénomène associé en réalité à une longue phase de construction de l'État québécois légitimée lors de la grande crise économique, stimulée par le progrès économique de l'après-guerre et consolidée lors de la Révolution tranquille.

Plusieurs autres constats se sont imposés à notre analyse. Après la longue phase caractérisée par l'émergence de nouvelles interventions gouvernementales dans l'économie de marché au Québec, les

questionnements profonds de la Révolution tranquille ont soulevé un diagnostic territorial accablant. À travers la prospérité économique et sociale considérable, un désordre environnemental sévissait. Pour les analystes de l'époque, une réforme de l'organisation de nos territoires devenait alors impérative. Elle fut amorcée lentement en quatre grands mouvements demeurés inachevés par ailleurs : les fusions volontaires ; le régionalisme fonctionnel ; le régionalisme politique ; et la planification territoriale. Ces réponses de l'État ont notamment affirmé le phénomène de fragmentation verticale du pouvoir décisionnel (national – local) en instituant deux nouveaux échelons intermédiaires de responsabilités publiques. L'échelon régional s'avère sous la tutelle du centre tandis que l'autre, supralocal, est largement soumis aux forces démocratiques et financières locales. À travers différents mécanismes de relations verticales, la planification exercée encourage l'atteinte d'une certaine cohérence dans le cadre d'une vision globale de la gouverne publique.

Notre héritage institutionnel en matière d'organisation des territoires est caractérisé aussi par la fragmentation horizontale des responsabilités publiques. Une panoplie de petites organisations, monofonctionnelles pour la plupart, exercent en effet leurs activités sectorielles, avec un degré d'autonomie fort variable par ailleurs. Ici aussi la planification territoriale exercée au fil des ans a permis de générer de la cohérence globale en matière de gestion. Malgré ses faiblesses à corriger en matière de chevauchements et de dédoublements, pour n'en nommer que deux, notre analyse nous amène à avancer que nous disposons d'un système public territorial relativement efficace. En matière de développement économique cependant, les résultats atteints apparaissent nettement insuffisants. Il y a eu certes des acquis très importants. Pensons notamment à la mise en valeur de très nombreuses ressources localisées en régions, à l'occupation de tout l'espace québécois habitable et à son aménagement, à l'uniformisation du coût et de la qualité de la vie, au dynamisme socio-économique de nombreux territoires, etc. En matière de production, de salaires, d'impôts, de redevances, etc. le Québec entier a largement profité des efforts consentis au développement des territoires. Néanmoins, force est de constater que le processus cumulatif du développement ne fut malheureusement pas auto-entretenu sur tous les territoires planifiés. Malgré des cas de succès, les forces endogènes ne furent pas à la hauteur des attentes des spécialistes. De Sept-Îles à Asbestos, en passant par Hochelaga-Maisonneuve et Matane, le Québec des territoires centraux et périphériques demeure

très dépendant des forces exogènes (grandes entreprises et État) pour son développement.

C'est bien dans ce contexte d'un intérêt accru pour les forces endogènes du développement que s'inscrit le retour en force du débat sur la décentralisation gouvernementale. Nous avons précisé que cette option de gestion publique possède des justifications démocratiques et économiques solides, notamment si elle est appliquée judicieusement en considération de ses forces et faiblesses. À cet égard, l'imprécision du discours général au Québec n'a eu d'égale que la confusion qu'il a créée dans tout le secteur public. En principe, la littérature scientifique illustre pourtant que la décentralisation gouvernementale doit concerner surtout la desserte de biens et services collectifs. Desserte qui nécessite une fiscalité territoriale dans le cas de la gestion des biens et services impurs. Desserte qui demande un financement largement central lorsque ces biens sont purs, dans la mesure où ils génèrent des effets importants de débordement et de redistribution. Par ailleurs, l'expérience européenne et américaine démontre que pour être pleinement efficace comme modalité de gestion publique, la décentralisation doit être déconcentrée et fragmentée en petites unités monofonctionnelles.

Dès lors que la fragmentation des responsabilités exercées sur les territoires est reconnue tel un critère d'efficacité économique et démocratique, notre système actuel au Québec ne s'avère en principe pas trop mauvais. Il s'agit maintenant de l'optimiser par de nouveaux arrangements institutionnels appropriés, capables notamment de susciter de l'intégration horizontale et verticale des diverses fonctions exercées. Ces nouvelles modalités institutionnelles à mettre en place actuellement sous le couvert de la décentralisation devraient aussi permettre d'influencer positivement les facteurs de développement territorial. Il s'agit là d'une tâche devenue impérative. Tâche qui est actuellement relevée par le gouvernement du Québec. Plusieurs pièces d'une importante réforme territoriale sont en effet en cours d'application. Elles interpellent directement les élites locales et régionales. De leur réponse dépend pour beaucoup la réussite de l'opération de réorganisation des territoires.

L'actuelle réforme locale et régionale du gouvernement du Québec lance en effet un défi très important aux différents acteurs locaux qui œuvrent sur les divers territoires du Québec. Les enjeux sont nombreux. De nouveaux arrangements institutionnels capables d'enrichir le processus continu d'organisation territoriale deviennent

nécessaires. L'innovation s'avère en ce sens plus cruciale que jamais : innovation dans les structures ; innovation dans l'aménagement du territoire ; innovation dans l'exercice des fonctions publiques ; innovation dans les règles administratives ; innovation dans les stratégies territoriales ; innovation dans les actions à effectuer ; innovation dans les processus décisionnels ; bref, innovation dans les arrangements institutionnels sur chaque territoire.

À cet effet d'innovation dans les arrangements institutionnels, nous avons proposé une procédure de planification territoriale capable de mobiliser les acteurs, de canaliser les efforts dispersés actuellement et de dynamiser le processus d'organisation sur les territoires. Procédure qui nous apparaît dans les circonstances, la plus appropriée à notre contexte québécois. Elle devrait aboutir à terme sur la mise en œuvre d'un système de conventions territoriales entre les différents partenaires de la gestion et du développement. Conventions qui tiennent évidemment compte de la représentativité de tous les sous-territoires ainsi que des intérêts de tous les secteurs d'activités. Conventions qui permettraient de définir les modalités de répartition des activités, des interventions, des services, des moyens, des coûts, des bénéfices, etc. Élaborées par et pour chaque territoire, de telles conventions qui fixent des normes, des règles et des codes de fonctionnement général, représentent, à notre avis, la condition institutionnelle *sine qua non* pour progresser dans l'exercice de fonctions publiques, dans l'application de stratégies et dans la mise en œuvre d'actions concrètes d'aménagement et développement territorial. ♦

L'Action

NATIONALE

Directeur

Rosaire Morin

Adjointe au directeur

Laurence Lambert

Analyse sociale

Michel Rioux

Claire Caron

Comptes rendus

Gilles Rhéaume

Révision

Marc Veilleux

Comité de rédaction

Éric Bédard

Jacques Brousseau

Catherine Escojido

Andrée Ferretti

Robert Laplante

Ronald-É. Lavoilette

Lise Lebrun

Denis Monière

Michel Rioux

Comité de lecture

Jean-Jacques Chagnon

Jean-Pierre Dupuis

Lucia Ferretti

Colette Lanthier

Alain Laramée

Pierre Noreau

Christiane Pelchat

Paul-Émile Roy

Janine Thériault

Prix André-Laurendeau

Membres du jury

Jules Bélanger

Lucia Ferretti

Colette Lanthier

Mise en pages

Jean-Marie Pesci

Champ d'action

La revue s'intéresse à tous les aspects de la question nationale. Des orientations cohérentes sont proposées pour bâtir le Québec de demain.

Liberté d'expression

L'Action nationale fait appel à un grand nombre de collaboratrices et de collaborateurs. Elle ouvre ses pages aux jeunes et aux experts. Respectueuse de la liberté d'expression, elle admet les différences qui ne compromettent pas l'avenir de la nation.

Rédaction

L'article demandé peut comprendre de 10 à 20 pages. Le compte rendu d'un livre peut compter une ou deux pages. Un article soumis sans entente préalable peut varier de 5 à 8 pages. L'envoi du manuscrit et de la disquette facilite nos travaux. Le texte vulgarisé est la forme d'écriture souhaitée.

Index

Les articles de la revue sont répertoriés et indexés dans *•L'index des périodiques canadiens•* depuis 1948, dans *•Péridex•* depuis 1984, dans *•Repères•* publié par SDM Inc. et à la Bibliothèque nationale du Québec depuis 1985.

Reproduction

La traduction et la reproduction totale ou partielle des textes publiés dans *L'Action nationale* sont autorisées à condition que la source soit mentionnée.

L'ACTION NATIONALE

425, boul. de Maisonneuve Ouest, bureau 1002
Montréal (Québec) H3A 3G5

Téléphone: 514-845-8533

Télécopieur: 514-845-8529