



Université de Montréal  
Faculté des arts et des sciences  
Département de sciences économiques

CAHIER 9542

**LA DÉCENTRALISATION :  
FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT OU  
D'ÉCLATEMENT DU QUÉBEC**

Pierre-Paul Proulx<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Département de sciences économiques, Université de Montréal

Août 1995

C.P. 6126, succursale Centre-ville  
Montréal (Québec) H3C 3J7

Télécopieur (FAX) : (514) 343-5831  
Courrier électronique (E-Mail) : econo@tornade.ERE.Umontreal.CA

## ABSTRACT

This paper examines different concepts of the term region, reviews Quebec's recent approach to regions and presents an argument to the effect that decentralization is a natural outcome of international integration. Among the causes of decentralization the paper lists in addition to international integration : the decline of Keynesianism, the too numerous layer of government, the fiscal crisis, the local development movement, the development of an electronic highway, the consolidation of regional cities, and political rivalry. After a brief mention of the extent of inter-regional disparities in Quebec suggestions concerning objectives and methods of decentralization are presented. The author advocates establishing a clear distinction between the supply and demand of public goods and services in regions; emphasis on the promotion of cooperation between towns, cities and regions; the use of european style "directives" leaving towns and cities leeway to innovate in attaining objectives; a new policy of city and region networking and the establishment of an advisory council on regions.

Key words : Globalization, decentralization, regional development, political structures, regional disparities, council of regions.

## RÉSUMÉ

Suite à la présentation de notre thèse principale à l'effet que la décentralisation est une réaction qui s'inscrit dans un phénomène plus global très influencé par l'intégration économique, ce texte passe en revue les concepts de région et l'évolution récente des politiques du Québec dans ce domaine. La mise au point d'une politique de décentralisation réussie nécessitant une bonne compréhension de ses causes et effets suit un examen des principales causes de la décentralisation, dont : l'intégration économique et la recomposition spatiale et sectorielle de l'activité qui l'accompagne; le déclin du Keynésianisme; la profusion d'acteurs; la crise fiscale; le développement local; l'autoroute électronique; la consolidation des capitales régionales; les luttes entre niveaux politiques. Le texte évoque ensuite l'ampleur considérable des disparités interrégionales au Québec, facteur essentiel à bien cerner pour déterminer les modalités de la politique de régionalisation. La conclusion présente une discussion sur les objectifs et les moyens de décentralisation et souligne l'importance de faire une distinction entre offre et demande de biens et services publics en région, afin de favoriser le mise au point d'institutions efficaces de décentralisation. Il est suggéré de donner beaucoup d'importance à l'organisation de la coopération entre instances décentralisées et à l'utilisation de directives exigeant une obligation de résultats et laissant aux instances décentralisées le choix des moyens. L'adoption d'une politique des villes et régions et la mise sur pied d'un Conseil des régions sont aussi évoquées.

**MOTS CLEFS** : mondialisation, décentralisation, politiques régionales, développement local, autoroute électronique, structures politiques, instances décentralisées, disparités régionales, Conseil des régions.

## I) INTRODUCTION - NOTRE THÈSE CENTRALE

Le thème de la décentralisation figure de façon importante dans les analyses des choix politiques qui confrontent les québécois et québécoises, ainsi que dans les écrits sur l'intégration économique.

L'article 3 de l'avant-projet de loi qui a fait l'objet de discussions au sein des commissions sur l'avenir du Québec, en février et mars 1995 et le programme du Parti Québécois évoquent la décentralisation de pouvoirs spécifiques aux instances locales et régionales ainsi que le transfert des ressources fiscales et financières adéquates pour leur exercice.

Parmi les nombreuses causes interreliées de la décentralisation que nous passerons en revue dans ce texte, on retrouve l'intégration économique qui a incité les entreprises à centraliser certaines fonctions et en localiser d'autres. La révision du partage des compétences entre les gouvernements à divers niveaux s'effectue sous l'effet des mêmes déterminants lesquels occasionnent la centralisation de certains pouvoirs et la décentralisation de d'autres. Le mouvement de régionalisation au Québec reflète ces déterminants et nécessite une réflexion approfondie sur le modèle de développement économique et sur le partage des compétences qui en découlent.

Notre thèse est à l'effet que la décentralisation est un moyen essentiel pour mettre en marche le nouveau modèle de développement économique lequel repose en partie sur : a) des synergies locales et régionales (d'où la décentralisation); b) des relations interrégionales au sein du Québec (d'où une politique des villes et régions axée sur le développement d'un niveau élevé d'activité résiliaires); et c) une activité des régions au niveau international. L'intégration économique et la décentralisation qui l'accompagnent comportent cependant un danger d'éclatement de l'espace politique du Québec car elles entraînent des relations interrégionales soutenues avec des régions de d'autres pays.

Le bref examen des efforts passés et des projets actuels de décentralisation au Québec que nous effectuons dans ce texte, nous incite à proposer une refonte des institutions et programmes qui s'appuie sur une distinction claire entre l'offre et la demande des services publics pertinents au développement économique dans un contexte de décentralisation. Les effets de fuite extra-territoriaux étant très différents selon l'activité économique dont il est question, le palier de décision pertinent pour en exprimer la demande doit varier. La politique de décentralisation du Québec sera d'autant plus réussie que le gouvernement à Québec sera fort et pourra effectuer les arbitrages, la péréquation et le suivi de l'évolution du développement des régions si nécessaires entre des régions dont le potentiel économique varie beaucoup. La décentralisation sera aussi d'autant plus réussie

que les voix des régions seront entendues dans les régions mais aussi à Québec d'où la suggestion de mettre sur pied d'un Conseil des régions avec des attributions que nous examinons sommairement dans ce texte. Ce Conseil est une des manifestations de l'importance que nous donnons à l'organisation de la coopération entre les instances décentralisées dans notre réflexion sur le sujet.

Après un bref examen du concept de région et des politiques de décentralisation selon nos deux derniers gouvernements (section II), nous passons à un examen des principales causes de la décentralisation, une identification correcte des causes (comme un bon diagnostic de médecin) est nécessaire pour la mise au point d'une politique de décentralisation réussie (section III). Les institutions politiques et programmes de régionalisation devant tenir compte des caractéristiques des régions nous évoquons l'existence de disparités interrégionales significatives au Québec (section IV). Suit une conclusion dans laquelle nous évoquons certains traits d'une politique de décentralisation qu'un Québec souverain pourra mieux mettre en place que ne pourrait le faire un Québec demeuré province du Canada.

## II) LE CONCEPT DE RÉGION ET L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION AU QUÉBEC

### I) le concept de région

Un bref examen du concept de région et de la conception de la décentralisation de nos deux derniers gouvernements permet d'une part de souligner l'importance de faire une bonne distinction entre offre et demande de biens et services publics en région et d'autre part de mieux identifier les modifications à apporter aux efforts actuels.

Passons d'abord en revue le concept de "région". Selon le Petit Robert, par "région" on entend : territoire possédant des caractéristiques physiques et humaines particulières qui en font une unité distincte des régions voisines ou au sein d'un ensemble qui l'englobe".

Dans un examen plus théorique de ce terme, Fonteneau distingue les variantes suivantes<sup>1</sup> :

<sup>1</sup> Fonteneau, X., "L'évolution de la notion de région au Québec : la région espace du pouvoir ou espace des pouvoirs", colloque de l'ACFAS sur l'Avenir du Québec, Chicoutimi, texte photocopié, mai 1995.

1. la région homogène qui repose sur l'idée de petites unités territoriales pouvant être regroupées en unités spatiales plus vastes sur la base de caractéristiques communes. Ce concept de région homogène peut être utilisé selon des variantes dont les suivantes :

- a) la région d'appartenance, territoire auquel les populations s'identifient selon des critères culturels ou de fonctionnement de proximité. Selon Fonteneau il s'agirait des MRC.
- b) la région polarisée, conçue comme un espace organisé en fonction d'un pôle principal d'activités qui exerce son influence, généralement économique et commerciale, sur une portion du territoire.

2. la région plan, résultat de la volonté politique. Elle correspond à des impératifs de coordination et de planification. Elle sert d'unité territoriale de base à l'intervention de l'autorité publique et à l'application de programmes régionaux en matière d'équipement, d'aménagement et de développement.

Dans ce texte nous distinguons entre le côté offre et le côté demande de biens et services publics dans la discussion du découpage territorial à envisager dans le processus de décentralisation au Québec. Le concept de région homogène est pertinent à la dimension demande et le concept de région plan à celui d'offre. Il nous semble que quoique l'offre doit rencontrer la demande, il n'est pas indiqué de découper le territoire de façon identique pour la production et la distribution des biens et services publics (côté offre) et pour leur consommation (côté demande). Les principes d'organisation sont différents dans les deux cas et deux découpages du territoire sont nécessaires pour en tenir compte.

## ii) le découpage régional du territoire au Québec

Avec la révolution tranquille et la reprise par l'État de certaines fonctions de l'Église en matière de santé et d'éducation, on a vu naître au Québec une délimitation et la mise en place de régions administratives. Le découpage de 1966 (10 régions administratives) visait à établir une délimitation régionale identique pour tous les ministères et organismes gouvernementaux.

En 1987, on passe à 16 régions devant servir à la fois d'unité territoriale pour la gestion et la livraison des services gouvernementaux sur une base régionale (le côté offre) et d'assises à la concertation des intervenants régionaux entre eux et le gouvernement à des fins de coordination. Ce faisant, on espérait que la région serve pour l'arrimage de la demande et de l'offre.

La création des Municipalités Régionales de Comté (MRC) en 1980 à un niveau territorial intrarégional, avait pour objectif de fournir un cadre à l'expression du dynamisme local et régional et de favoriser une plus grande participation des citoyens au développement. On cherchait un découpage pour susciter et internaliser au maximum les synergies afin d'assurer une expression plus appropriée de la demande de biens publics.

Fonteneau note que le projet inachevé de décentralisation de 1980 n'a pas permis à la MRC de devenir un lieu d'action privilégié des ministères et organismes gouvernementaux.

Les réformes institutionnelles plus récentes de 1991 et 1992 visaient à enrichir les fonctions assumées au niveau des régions. La création de 18 régies régionales de la santé de services sociaux; la création de la Société Québécoise de la Main-d'oeuvre (SQDM) et de ses 11 filiales régionales; et la mise en place de 16 conseils économiques régionaux indiquent la volonté gouvernementale de doter des instances régionales de pouvoirs et de moyens pour exercer la fonction de planification que leur confie le gouvernement, et ce principalement sur la base des régions administratives, région plan de l'État.

## iii) la décentralisation selon le gouvernement libéral

Examinons brièvement la conception de la décentralisation du dernier gouvernement libéral telle qu'énoncée dans "Développer les régions du Québec" énoncé signé par Y. Picotte, ministre délégué aux Affaires régionales<sup>2</sup>.

L'ensemble de la démarche de l'État en matière de développement régional est conçue comme démarche d'accompagnement du dynamisme des régions. On note que le développement des régions n'est pas indépendant du développement du Québec et qu'à ce niveau, le rôle de l'État est inaliénable et ne peut être décomposé comme l'addition des actions qu'il mène dans chaque région. On note que la démarche d'accompagnement fait appel à une action intersectorielle qui passe par une consolidation des fonctions de concertation et de coordination interministérielles. Selon cet énoncé, la notion de partenariat sous-entend la présence d'un partenaire : les régions qui doivent accroître leur niveau de responsabilité. Celle-ci passe par la consolidation d'une instance régionale représentative et décisionnelle. On note "que cette instance régionale ne pourra pas être assimilée à un gouvernement régional, ..., et qu'elle ne sera pas constituée de personnes élues au suffrage direct à cette fin et qu'elle ne disposera pas de pouvoirs de réglementation ni de taxation".

<sup>2</sup> Développer les régions du Québec, ministère du Conseil exécutif, Québec, 1992.

On conçoit l'instance régionale comme un organe de coordination de programmation du développement, assumant cette responsabilité du développement en concertation avec l'État.

Le précédent gouvernement reconnaissait donc le rôle et l'importance grandissante des régions dans le développement du Québec, mais ne voulait pas décentraliser autant que semble vouloir le faire le présent gouvernement.

#### iv) la décentralisation selon le gouvernement péquiste

Examinons maintenant la conception de ces questions dans le récent Livre Vert du Gouvernement actuel<sup>3</sup>. La décentralisation joue un rôle très important dans la conception des déterminants du développement économique de l'actuel gouvernement car on en fait un "choix de société". On indique de plus que les enjeux de la décentralisation demeurent largement tributaires du statut constitutionnel du Québec; la souveraineté ouvrant pour le Québec des horizons beaucoup plus larges en matière de décentralisation. On signale que le gouvernement aurait la possibilité de confier une partie importante de ses compétences à des instances décentralisées et on note, à titre d'exemple, que Québec pourrait permettre aux instances décentralisées de percevoir de façon autonome jusqu'à 20 milliards de \$, soit un tiers de la totalité des revenus actuels perçus par les gouvernements d'Ottawa et du Québec.

On note que l'État remplit une mission essentielle en ce qui concerne la définition des grands objectifs et l'élaboration des orientations et des normes nationales<sup>4</sup>. On note qu'il doit également exercer un rôle de surveillance et assurer un partage équitable des ressources entre les régions. Ces fonctions impliquent un contrôle plus ou moins grand de l'État selon des obligations qu'il doit assumer.

On identifie plusieurs modèles de décentralisation pour le transfert des nouvelles compétences dont la décentralisation administrative et la décentralisation territoriale de type politique. Par décentralisation administrative on entend : "celle où des responsabilités sont confiées à une instance ayant une personnalité juridique propre, dirigée par des personnes non élues au suffrage direct, qui ne dispose pas de pouvoirs de taxation et dont les compétences s'exercent dans un champ d'activités spécifique". Les RRSSS et la SQDM sont des exemples de ce mode de décentralisation.

<sup>3</sup> Décentralisation, un choix de société, ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995.

<sup>4</sup> Décentralisation..., op. cit., Québec, page 66.

Outre la décentralisation administrative on identifie la décentralisation territoriale laquelle comporte un transfert significatif de responsabilités à des instances élues au suffrage direct, dotée d'une personnalité juridique, exerçant des pouvoirs dans un seul champ d'activités et disposant de pouvoirs fiscaux qui lui sont propres sur l'ensemble d'un territoire déterminé.

De plus, on identifie la décentralisation multisectorielle qui représente un transfert significatif de responsabilités à des instances élues au suffrage direct, dotées d'une personnalité juridique, exerçant des pouvoirs dans plusieurs champs d'activités et disposant de pouvoirs fiscaux qui leur sont propres sur l'ensemble d'un territoire déterminé.

Selon notre schéma de pensée, la décentralisation administrative nous apparaît comme une modalité parmi d'autres pour la production et la distribution de biens publics (le côté offre), la présence de fonctionnaires en région en étant une autre. Les technologies nouvelles de l'information et nos infrastructures de transport devraient nous inciter à tenter de rendre les services publics disponibles au maximum dans toutes les régions du Québec. Montréal, Québec et les "capitales régionales" conserveraient un rôle particulier d'où des pèlerinages occasionnels pour obtenir certains services publics non disponibles ailleurs. Des critères de bonne gestion, d'efficacité, de flexibilité dans la prestation de services publics seraient à l'ordre du jour. C'est dans ce contexte que les questions de déconcentration du pouvoir de décision concernant l'offre de services publics se posent. C'est aussi dans ce contexte que se posent les questions de modulation des programmes gouvernementaux pour répondre à la grande diversité de la demande provenant des instances régionales responsables, d'exprimer des besoins très différents émanant de régions très différentes.

On ne se préoccupe pas dans ce schéma de l'imputabilité des dirigeants devant les citoyens, les personnes impliquées étant imputables à leurs patrons au sein de la fonction publique ou dans les instances administratives décentralisées. On présume évidemment que les personnes impliquées sont au service de leur clientèle de la façon la plus efficace possible. Pas question d'aborder la question d'établissement de budgets et de revenus autonomes de la même façon que du côté demande : dans ce contexte, le niveau, la qualité et la quantité des services publics offerts - et donc les budgets des unités impliquées - étant le résultat d'un processus impliquant des enveloppes financières déterminées par la confrontation de l'offre avec la demande régionale exprimée par des organismes issus d'une décentralisation territoriale préférablement multisectorielle afin d'éviter de trop compartimenter les fonctions, empêchant ainsi les choix et les priorisations si importants dans un contexte de rareté de ressources.

Notons cependant en concluant cette introduction aux concepts de décentralisation que les distinctions entre régions ressources, régions centrales, la région de Montréal et les régions périmontréalaises (selon le Rapport Picotte) ou la distinction entre l'île de Montréal, les régions voisines de l'île de Montréal, le Québec des ressources et le Québec des services (selon R. Dauphin<sup>5</sup>, catégories utiles pour fins de recherche), sont aussi utiles à retenir dans la réflexion sur les structures côté offre et demande pour le Québec de demain. Nous en examinerons quelques traits caractéristiques pour souligner toute la souplesse et la flexibilité qu'il sera nécessaire d'imprimer à nos structures côté offre.

### III) UN BREF EXAMEN DES CAUSES ET EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION

Les causes de l'importance donnée couramment au phénomène de la décentralisation sont nombreuses comme le sont les effets de ces divers facteurs qu'il est important de bien identifier pour faire de sorte que le Québec en tire profit et s'y adapte.

En voici une énumération brève et incomplète. Les causes sont nombreuses et interdépendantes et l'ordre dans laquelle nous les abordons, sans être aléatoire, n'implique pas un ordre d'importance.

#### 1) l'intégration économique

"La mondialisation actuelle de l'économie, en accélérant les restructurations économiques, risque également d'accélérer ce processus, précipitant les fermetures d'entreprises dans des régions déjà déprimées et fortement dépendantes d'un seul secteur industriel. Paradoxalement, ce mouvement vers la mondialisation s'accompagne d'un mouvement inverse de montée des préoccupations régionales et locales à travers le monde, comme une volonté de résister au déclin. Le Québec n'échappe pas à ce phénomène."

G. Tremblay et V. van Schendel, *Économie du Québec et de ses régions*, éditions Saint-Martin, chapitre 11, p. 410, 1991.

Un consensus s'établit à l'effet que le changement technologique, les stratégies de réorganisation des entreprises, l'évolution de nos économies vers la haute technologie et vers les services sont

<sup>5</sup> Dauphin, R., "Économie du Québec, une économie à la remorque de ses groupes", Beauchemin, ch. VIII, 1994.

parmi les facteurs responsables des causes du processus informel d'intégration économique, lequel précède les ententes formelles d'intégration économique tels le GATT, l'ALÉNA, ...<sup>6</sup>. Nous sommes passés d'une phase d'internationalisation à une phase de multinationalisation et couramment à une phase de mondialisation des échanges commerciaux, d'où une circulation accrue de biens et services, du capital et de l'information sur le plan international.

Cette mobilité accrue des biens, services, capitaux et de l'information, bref l'intégration économique s'accompagne d'une recomposition de l'activité économique par secteur et sur le plan spatial. De puissants effets d'agglomération spatiale de certaines activités se manifestent d'où le dynamisme et la croissance de certaines villes et régions et le déclin de d'autres. La localisation de plusieurs activités de conception et de production de biens de haute technologie et de services aux entreprises dans certaines villes et régions donne lieu à des relations commerciales interrégionales-internationales, phénomène que nos agences statistiques n'ont pas encore cerné étant donné le cadre politique national de nos comptabilités nationales.

L'intégration économique nous oblige aussi à revoir notre modèle de développement économique pour identifier les déterminants de la compétitivité qui prennent de l'importance et ceux qui en perdent. Nos travaux sur le sujet nous incitent à mettre de l'avant un nouveau modèle de développement économique pour les régions économiques du Québec et pour le Québec entier. Ce nouveau modèle met en lumière la connaissance de son espace économique souvent transfrontalier et les efforts de marketing régional nécessaires pour s'y insérer, l'innovation, l'entrepreneuriat, la qualité des ressources humaines, la qualité et la disponibilité des infrastructures multimodales, les synergies et les collaborations entre les acteurs économiques des régions, la qualité de l'environnement et la qualité de vie dans la région. Nombre de ces politiques et acteurs pourraient mieux être mises en application tant au niveau régional que national, y incluant certaines activités visant l'international<sup>7</sup>.

Et le phénomène de recomposition sectorielle et spatiale de l'activité économique est présent en Amérique du Nord, d'où l'importance pour le Québec de repenser, en revoyant et en accentuant le

<sup>6</sup> Voir P.P. Proux, "Le pourquoi économique de la souveraineté et les coûts du fédéralisme pour le Québec", Institut de Recherches Politiques, Choix, volume 1, no 11, juin 1995 et P.P. Proux et al, "Intégration économique formelle et informelle, commerce extérieur, associations économiques et modèle de développement économique d'un Québec souverain", INRS-Urbanisation et ministère de la Restructuration du Québec, à paraître, pour une discussion plus détaillée des concepts abordés sommairement dans ce texte.

<sup>7</sup> Voir "Determinants of the Growth and Decline of Cities in North America", ch. 8, pp. 171-187, dans P.K. Kresl et G. Gappert, ed. *North America Cities and the Global Economy*, Sage Publications, Thousand Oaks, London et New Delhi, 1995, pour un examen plus détaillé du rôle des villes et régions dans le nouveau contexte économique.

rôle de ses régions entre autres, ses stratégies de croissance et de développement pour être compétitif et afin de rencontrer ses objectifs d'équité... dans le nouveau contexte d'intégration.

Nos écrits cités ci-haut font état d'une thèse selon laquelle la très grande diversité des provinces canadiennes et une lecture incomplète des effets de l'intégration économique par le gouvernement Fédéral canadien conjugués à un haut niveau d'endettement font que l'on centralise à Ottawa les politiques que l'on devrait décentraliser au niveau des provinces et au niveau intraprovincial, d'où une démarche qui ne peut que nuire au développement économique social, culturel... du Québec.

Ce diagnostic des effets de l'intégration économique s'applique aussi au Québec d'où l'importance grandissante que l'on donne, à juste titre, à la décentralisation dans les propositions de révision des politiques économiques du Québec et de son statut politique. La souveraineté devient un moyen pour mettre en place le nouveau modèle de développement qu'appelle l'intégration économique.

## ii) le déclin du Keynésianisme

Au début des années 30 les municipalités occupaient une place très importante dans la gestion publique au Québec si bien qu'en 1930 le palier local (municipal et scolaire) représentait l'échelon gouvernemental le plus important au Québec au plan des dépenses et des revenus publics<sup>5</sup>.

Suite à la crise économique et sous l'influence des analyses de Lord Keynes, suivit une longue période de centralisation des pouvoirs à Ottawa et à Québec. Le secours direct, des investissements publics centraux, des dépenses sociales et un certain nombre de compétences qui appartenaient auparavant aux municipalités furent récupérées par Québec et Ottawa.

Suivi de la montée du monétarisme, de la théorie néo-classique et le déclin du Keynésianisme, le Québec, dans la foulée de sa révolution tranquille vécut des efforts de décentralisation dont certaines manifestations ont été évoquées en introduction.

La volonté de décentralisation s'est lentement éteinte au tournant des années 80, notamment après l'échec du référendum sur la Souveraineté du Québec mais l'oeuvre que l'on remet maintenant sur le métier était inachevée.

<sup>5</sup> Voir Proulx, Marc-Urbain, "Décentralisation gouvernementale au Québec, principal portrait de la situation et enjeux", photocopie, texte présenté au colloque sur la Décentralisation de la Table des Préfets de l'Estrie, le 11 mars 1995. Dans cet article, M.-U. Proulx invite ses lecteurs à prendre connaissance du Rapport Parizeau (UMQ) pour plus de détails.

## iii) la profusion d'acteurs, la confusion de perspectives, les chevauchements...

Pierre Graveline décrit de façon intéressante les efforts de centralisation, de décentralisation, de rationalisation pertinents à l'évolution de la décentralisation au Québec dans un récent article<sup>6</sup>.

Contentons-nous d'une citation tirée de cet article de Graveline pour identifier un autre motif, la multiplicité des acteurs, qui sous-tend la démarche de la Souveraineté du Québec et explique la réflexion en cours sur le partage des compétences entre le niveau local, les MRC, les régions et le Québec.

Selon Graveline :

"Des milliers de lieux locaux de services, 1469 municipalités, trois communautés urbaines, 96 municipalités régionales de comté, 154 commissions scolaires, 16 régies régionales de la santé et des services sociaux, 11 sociétés régionales de développement de la main-d'oeuvre, 16 conseils régionaux de développement, des conseils régionaux de la culture, des conseils régionaux du loisir, des sociétés fédérales d'aide au développement des collectivités, un État national avec ses ministères, ses organismes, ses bureaux régionaux, un État fédéral avec ses ministères, ses organismes, ses bureaux régionaux, des organismes internationaux, bref, pas moins de huit niveaux qui se disputent les pouvoirs, les services, les ressources".

Savoir que la France compte quatre niveaux, l'Angleterre trois, la Suède trois... permet de comprendre l'intérêt de faire disparaître le palier fédéral (pour les souverainistes) et limiter les pouvoirs des régions dans un projet de centralisation des pouvoirs à Ottawa (pour les fédéralistes!).

## iv) la crise financière de nos gouvernements

Étant donné la nature de cet article, contentons-nous de signaler que l'endettement de nos gouvernements force la réflexion sur le partage des compétences et sur les moyens pour améliorer l'efficacité dans la prestation des biens publics à tous les paliers de nos gouvernements.

<sup>6</sup> P. Graveline, "Des enjeux démocratiques pour le Québec", l'Action Nationale, volume LXXXV, no 4, 1995, pp. 480-520.

Ni le gouvernement d'Ottawa ni celui du Québec n'ont résisté à la tentation de refiler des responsabilités vers le bas i.e. vers le provincial en ce qui concerne Ottawa et vers les municipalités en ce qui concerne Québec, et ce sans accompagner le transfert de responsabilités par un transfert conséquent de ressources. On comprend donc que les autorités municipales et régionales veuillent "discuter" de ces questions actuellement.

#### v) le développement local

Relié au déclin du Keynésianisme et aux limites de plus en plus reconnues des interventions provenant "d'en haut" on a exploré des voies nouvelles dont le développement économique communautaire. Provenant du bas et allant vers le haut, on prétend que le développement économique communautaire est l'amélioration des perspectives d'emploi, des revenus et des autres aspects de l'économie non seulement pour nos populations, mais par ces mêmes populations. Des démarches décentralisées, tributaires de l'initiative du secteur privé sont de plus en plus mises en lumière, d'où un autre facteur qui explique l'importance grandissante du local et du régional.

Notre bref examen de certaines des caractéristiques des régions du Québec dans la section III de ce texte mettra en lumière la très grande diversité et les grandes disparités de leurs situations. Il est peu probable que certaines régions puissent seules mettre en marche le modèle de développement économique du prochain millénaire, d'où le rôle de la péréquation et des activités résiliaires, entre autres mécanismes, dans nos recommandations.

#### vi) l'autoroute électronique

Le changement technologique dans les domaines des télécommunications, des ordinateurs, de l'équipement informatisé... ont diminué les coûts et multiplié le potentiel de transmission de données de la voix, de l'image, des textes, du capital, bref de l'information. Voilà un des facteurs qui sous-tend la croissance des firmes multilocationnelles souvent transnationales, lesquelles, profitant des nouveaux moyens télématiques ont modifié l'espace économique de leurs activités sans s'occuper des frontières politiques. Elles sont aussi bien invisibles dans beaucoup d'activités du secteur tertiaire qui continue de prendre de l'ampleur dans nos économies.

Les entreprises ont modifié leurs activités d'une part en centralisant certaines d'entre elles au siège social et en décentralisant (en localisant) d'autres; la télématique leur permettant ce double mouvement.

Les changements technologiques dans le domaine de l'information sont un des moteurs les plus importants du phénomène de décentralisation, lequel affecte les gouvernements tout autant que les entreprises.

Les entreprises ayant centralisé et localisé leurs activités pour s'adapter au phénomène de l'intégration économique mû en partie par le changement technologique dans le domaine de la télématique, les gouvernements se doivent d'en faire autant.

Les disparités entre les provinces canadiennes sont telles que le volet décentralisation de l'adaptation ne peut être mis en application, d'où le mouvement de centralisation que nous observons au Canada.

Ceci étant et l'adaptation réussie à l'intégration économique nécessitant la décentralisation, on comprend donc un des puissants motifs qui sous-tend l'effort du Québec de rapatrier des pouvoirs et même, de les régionaliser au sein du Québec.

La décentralisation impliquant une possibilité accrue pour chaque région du Québec de se développer dans son espace économique propre, lequel ne coïncide pas nécessairement avec l'espace politique du Québec (les régions-ressources du Québec ont des marchés importants hors du Québec), on comprend le défi qu'il nous faut relever pour maintenir intact l'espace politique du Québec. L'autoroute électronique s'avère un instrument essentiel dans la poursuite de cet objectif car son exploitation permet de multiplier les relations interrégionales au sein du Québec. Le développement d'un niveau élevé d'activités résiliaires, i.e. les réseaux entre les entreprises et les institutions publiques et para-publiques, est un moyen essentiel à exploiter dans la poursuite de la compétitivité du Québec et de sa viabilité comme entité politique. Le développement de liens entre donneurs d'ordres et fournisseurs de régions québécoises différentes, la mise au point de consortiums de recherche de marketing et d'exportation entre entreprises de régions différentes du Québec est essentiel à la compétitivité du Québec.

On constate donc que le changement technologique dans le domaine de la télématique tout en donnant lieu au phénomène de la décentralisation, oblige ceux qui veulent s'y adapter à mettre en place des politiques, programmes et activités visant à maximiser les synergies, les collaborations les réseaux entre les acteurs du développement économique au sein de chaque région et entre les régions au sein du Québec ainsi qu'avec des régions extérieures.

#### vii) la consolidation des capitales régionales et des sous-centres régionaux

Dans les années 60, l'implication grandissante du gouvernement du Québec dans les services publics de santé et d'éducation et la désignation de capitales régionales et de sous-centres régionaux, a contribué à faire augmenter le désir de "prise en main" par les régions, phénomène qui s'est accentué du fait de l'accentuation des disparités intrarégionales qui a accompagné ce mouvement de ressources des milieux ruraux vers ces capitales<sup>10</sup>. Tel qu'évoqué ci-haut, il s'agit d'une décision politique dont nous pouvons maintenant profiter, le nouveau modèle de développement économique "du bas vers le haut" faisant appel au dynamisme, à l'entrepreneurship local-régional et reposant sur les synergies et l'acceptation largement partagée d'objectifs de développement par les acteurs au niveau régional. Rappelons cependant que l'accentuation essentielle du pouvoir régional comporte en lui les germes d'un éclatement de l'espace politique du Québec, étant donné les forces centrifuges qui l'accompagnent.

#### viii) les luttes entre niveaux politiques

Nous vivons une période particulièrement active en ce qui concerne les luttes entre divers niveaux politiques et administratifs pour s'accaparer pouvoir et ressources. Et il ne s'agit pas seulement de la lutte pour la souveraineté du Québec, car on assiste à du tiraillement à l'intérieur du Québec entre les MRC et municipalités, entre les municipalités et leur communauté urbaine, entre les MRC et les régions administratives, entre les MRC... Ces luttes découlent des contraintes financières que vivent nos gouvernements mais aussi des questionnements concernant les nouveaux déterminants de la compétitivité dans un monde d'intégration économique.

On a vu des réseaux de villes naître et prendre de l'importance en Europe. On a maintenant à Bruxelles un Comité des régions institué par l'Union Européenne. Les forces économiques qui expliquent ces phénomènes sont l'oeuvre en Amérique du Nord mais le rôle relativement plus important du marché, l'idéologie moins interventionniste qu'on retrouve en Amérique du Nord ainsi que la réticence des États-Unis à exercer en commun la moindre parcelle de leur souveraineté expliquent l'absence de réseaux de villes en Amérique du Nord. La dimension internationale du rôle des villes du Québec est d'ailleurs largement absente dans le récent Livre Vert du gouvernement péquiste<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Commission d'étude sur les municipalités, 1986.

<sup>11</sup> Nos efforts pour faire naître un réseau de villes nord-américaines (le projet NACL) n'ayant pas réussi, nous tentons présentement de faire mettre en place un réseau de villes entre le Québec, le Canada et l'Amérique latine. Le nouveau Centre québécois sur l'Amérique latine prévoit la mise en place d'un tel réseau pour accompagner son réseau de transfert de technologie (Bolivar) et le réseau interuniversitaire (OUI).

#### IV) LES STRUCTURES LOCALES ET RÉGIONALES ET LES DISPARITÉS INTERRÉGIONALES AU QUÉBEC

##### 1) les structures

Le Livre Vert sur la décentralisation fait une présentation intéressante de la situation actuelle et de l'évolution des structures locales et régionales et présente de plus, des comparaisons internationales sur le sujet<sup>12</sup>.

Les écrits sur cet aspect (structures) de la décentralisation étant nombreux, nous passons le sujet sous silence dans ce texte en notant que le lecteur voulant creuser la question tirera profit de quelques lectures qui nous incitent à convenir avec les auteurs que nous devons revoir le partage des compétences et les pouvoirs de nos diverses instances publiques pour ne pas rater le chemin qui s'ouvre devant nous<sup>13</sup>.

La citation suivante tirée du Livre Vert résume bien le message que nous livrent nombre d'auteurs sur le sujet :

"La longue énumération qui précède montre la multiplicité des instances ayant pour mission d'offrir des services aux citoyens, leur complexité pour le citoyen et ainsi le déficit démocratique qui s'ensuit dans certains cas".

Livre Vert sur la décentralisation, page 19.

##### 2) les disparités régionales de revenu, d'emploi, d'entrepreneurship...

Les régions québécoises vivent des situations économiques très contrastantes et ont des potentiels de développement économique très différents. Certaines ont la masse critique pour fonctionner dans le nouveau contexte d'intégration économique, d'autres ne peuvent s'y insérer que grâce à des fusions, délégations et surtout par des activités résiliaires et la formation de consortiums avec d'autres régions du Québec ou d'ailleurs.

<sup>12</sup> Pour des comparaisons internationales des collectivités territoriales d'Europe et de l'Amérique du Nord, voir P.P. Proulx, éditeur, "Relations Extérieures des Collectivités Territoriales d'Europe et d'Amérique du Nord", Actes d'un colloque tenu à Montréal en octobre 1992, en préparation.

<sup>13</sup> Lire particulièrement: "Développer les régions du Québec", Québec, op. cit.; G. Tremblay et V. van Schendel, op. cit. chapitre 11; P. Graveline, "Des enjeux démocratiques pour le Québec", op. cit.; M.-U. Proulx, "Décentralisation gouvernementale au Québec", op. cit.; et M.-U. Proulx, Trois échelons territoriaux, l'Action Nationale, volume LXXXV, numéro 6, pp. 938-958, juin 1995.

vii Il est donc nécessaire que tout projet de décentralisation soit conçu de sorte à refléter cette situation, laquelle nécessite la mise au point d'une politique des villes et régions pour le Québec.  
De Et ce n'est par la mise au point d'une politique de péréquation financière et des emplois ni par la  
pu création d'un Conseil des régions comme nous le prônons ci-bas que l'on arrivera à une situation  
réf viable pour ces régions.

qu  
me Effectuer un diagnostic des problèmes et potentiels de développement économique des régions du  
d'i Québec n'est pas une mince tâche et les choix variables et sujets abordés ce faisant, reflètent le  
dé modèle économique des auteurs qui s'y attardent. Le lecteur intéressé à dresser une image  
loi quantitative sommaire des disparités de développement économique de nos régions pourra  
dé consulter les récents écrits de D. Gagné<sup>14</sup> M.U. Proulx et N. Riverin<sup>15</sup>, du ministère de l'Industrie,  
es du Commerce de la Science et de la Technologie<sup>16</sup>, de R. Dauphin<sup>17</sup> et de G. Tremblay et V. van  
di Schendel<sup>18</sup>.

vi Notre analyse sommaire des disparités économiques régionales et urbaines au Québec (dont nous  
ne faisons pas état dans ce texte afin de ne pas trop l'allonger) a porté sur les variables suivantes :  
N population selon la taille des municipalités, ...; croissance de population; solde migratoire intra et  
pr interprovincial ainsi qu'international; niveau de revenu par habitant; taux de chômage; structure  
le industrielle; rapport emploi/population; roulement des entreprises-changement dans le nombre de  
e PME; quotient de localisation, effort d'exportation et localisation des expéditions et exportations des  
e régions; personnes affectées à la R&D; ... Notre modèle de développement des villes et régions  
v en suggère d'autres<sup>19</sup>. A titre d'exemple, il serait utile de mesurer le niveau des synergies et  
d collaborations internes à la région ainsi que la nature et l'ampleur de ses relations de réseaux avec  
C l'extérieur. Un examen des efforts régionaux de marketing, des infrastructures multimodales... serait  
E aussi pertinent au diagnostic des forces et faiblesses économiques de la région et à l'établissement  
E d'une typologie de régions pour aider le gouvernement dans ses interventions régionales.

<sup>14</sup> Daniel Gagné, "Profil économique des régions du Québec", polycopié, ministère de l'Industrie... texte préparé pour l'ACFAS, Chicoutimi, 22 mai 1995.

<sup>15</sup> "La mesure du dynamisme entrepreneurial des MRC du Québec de 1992-1995", Congrès de l'Association des économistes québécois, mai 1995.

<sup>16</sup> "Les PME au Québec, état de la situation", 1994.

<sup>17</sup> Dauphin, R. "Économie du Québec", Beauchemin, 1994.

<sup>18</sup> G. Tremblay et V. van Schendel, op.cit.

<sup>19</sup> Pour un exemple de l'application de ce modèle, voir P.P. Proulx, C. Manzagol et F. Amesse, "Les échanges économiques de trois régions frontalières du Québec (Chaudière-Appalaches, Estrie, Montérégie) avec les États-Unis : évolution et stratégies", Rapport au Secrétariat aux Affaires régionales, ministère du Conseil exécutif du Québec, eighth, 251 pages et annexes, 1994.

Le débat se continue sur le type de dynamique territoriale que nous vivons et pouvons anticiper pour les régions du Québec. Pour certains, dont P. Veltz<sup>20</sup>, nous serions passé "de la géographie des coûts à la géographie des compétences et de l'organisation". Selon cette thèse, les activités de conception-innovation-production viendraient continuer à s'agglutiner dans les principales métropoles des pays les plus développés.

Selon d'autres dont Alvergne, Lazzeri et Planque<sup>21</sup> le diagnostic de "métropolisation" du système mèlerait étroitement à la fois une déconcentration générale, un glissement vers certaines régions et un filtrage très sélectif au profit de certaines métropoles.

Planque<sup>22</sup> se demande si la tendance à la "réticulation" laisse entrevoir un territoire industriel maillé par un réseau de "milieux innovateurs" localisés dans des zones permettant une "environnementation" positive des entreprises tout en évitant les surcoûts d'agglomération propres aux plus grandes métropoles."

Nos travaux, partiels et incomplets convenons-en, sur le processus d'intégration en Amérique du Nord et en Amérique latine semblent confirmer une thèse qui s'apparente à celle qu'a formulée Planque<sup>23</sup>. Selon nos travaux, l'intégration économique dans l'hémisphère ouest imprime une direction nord-sud (pour le Québec et le Canada) et sud-nord (pour nombre de pays de l'Amérique latine) aux flux de commerce intra-industriel et intrafirme pour un fort pourcentage et entre certaines régions gagnantes qui profitent des effets d'agglomération.

On comprend donc que la réflexion sur la décentralisation au Québec doit comporter un volet international développé au niveau de l'analyse ainsi que des institutions et programmes leur permettant de s'insérer dans leurs espaces économiques. Que Montréal ait un rôle et des défis particuliers relevés dans ce contexte découle aussi de la thèse de Planque et de la nôtre.

<sup>20</sup> Veltz, P. "Logique d'entreprise et territoire : les nouvelles règles du jeu", dans Savy et Veltz, ed., Les nouveaux espaces de l'entreprise, DATAR, éd. de l'Aube, 1993.

<sup>21</sup> Alvergne C., Lazzeri Y. et Planque B., "Évolution des structures fonctionnelles du système productif en France (1969-1988)", dans Dupuy et Gilly, Industrie et territoires en France, La Documentation Française, Paris, 1993.

<sup>22</sup> "Mutation économique et dynamique spatiale", texte polycopié présenté au colloque de l'ACFAS à Chicoutimi, mai 1995.

<sup>23</sup> P.P. Proulx, "Quebec in North America : from a Borderlands to a Borderless Economy", Québec Studies, Spring-Summer 1993, volume 16, pp. 23-39; et (avec P. Gudino et G. Cauchy), "Les entreprises et les institutions de la région de Montréal face à l'ALÉNA et à l'intégration économique latino-américaine", Conseil des Relations Internationales de Montréal, septembre 1995.

vii V) CONCLUSION

Di Le chapitre 6 du Livre Vert présente, pour fins de discussion, les modalités possibles de mise en  
pu oeuvre d'un nouveau pacte de décentralisation dans un État souverain. On y présente des  
ré réflexions sur les objectifs, les principes, les compétences transférables, la structure de  
ql financement, le cadre institutionnel, les rapports entre les instances décentralisées et l'État.

m Le lecteur intéressé à connaître les perceptions du monde municipal et syndical sur le sujet tirera  
d' aussi profit de la synthèse des mémoires aux commissions régionales sur l'avenir du Québec  
de préparée au Secrétariat au développement des régions<sup>24</sup>.

di La portée limitée de notre article nous incite à en rester à des propos sommaires et nécessairement  
e incomplets sur la décentralisation. Certains sujets fondamentaux, tels la question fiscale dans un  
di monde intégré qui permet aux entreprises de déplacer les assiettes fiscales, ne sont pas abordés  
v ici.

N Prenons l'occasion pour signaler les éléments du sujet qu'il nous semble important de mettre en  
p lumière et de creuser plus à fond.

le Au niveau des objectifs, notre texte fait un lien direct entre intégration économique internationale  
e et décentralisation. Ce volet de la politique économique du Québec nous apparaît essentiel dans  
e la poursuite de nos objectifs d'emploi et de développement durable et ceux-ci devraient être inscrits  
v explicitement comme objectifs de la décentralisation laquelle permet de mettre en place un élément  
c du cadre organisationnel nécessaire pour favoriser l'insertion du Québec dans la nouvelle économie.

( La participation la plus directe possible de la population aux choix de biens publics pour leur région  
f et l'imputabilité des mandataires des régions sont des objectifs évoqués à juste titre dans le Livre  
e Vert.

Le contrôle de sources financières autonomes proportionnées aux responsabilités des instances  
décentralisées est un autre principe de finance publique évoqué dans le Livre Vert comme principe  
du nouveau pacte de décentralisation.

<sup>24</sup> B. von Schoenberg et J. Hamel, "La décentralisation et la régionalisation", synthèse des mémoires aux commissions régionales sur l'avenir du Québec, photocopié, le 20 avril 1995.

Les critères énumérés dans le programme du Parti Québécois (dirigeantes et dirigeants imputables, efficacité, qualité, centres de décision rapprochés des citoyens, marge de manoeuvre pour effectuer de véritables choix socio-économiques, autonomie fiscale et péréquation) sont aussi à retenir.

Notre examen de la réalité socio-économique des régions nous incite à souligner l'importance de mettre au point une décentralisation modulée pour en tenir compte. La distinction que nous proposons entre la production et la distribution des biens publics (le côté offre) et la demande pour les biens publics, nous incite à proposer que la décentralisation côté offre soit telle que l'on puisse avoir accès au maximum aux programmes, services, ressources publiques du gouvernement dans toutes les régions. Donc, côté offre, peu de modulation et un maximum de disponibilité et flexibilité afin de rencontrer une demande qui variera de façon significative entre les régions.

On indique dans le Livre Vert que "le gouvernement vise un autre mode de décentralisation, soit celui qui ferait en sorte que les ministères et les organismes gouvernementaux modulent leurs politiques, leurs programmes et, en conséquence, les produits et les services qui en résultent, en fonction des réalités régionales<sup>25</sup>". Il nous semble que la poursuite de cet objectif implique d'introduire un maximum de présence et de flexibilité et ce en offrant un sous-ensemble le plus homogène des services, programmes... dans chacune des unités décentralisées laissant à l'ambulateur et aux pèlerinages et visites de Québec que l'on voudrait minimiser, la tâche d'assurer que la demande des différentes régions soit comblée.

La mise en place de la décentralisation nécessitera aussi l'utilisation concertée de nombreux instruments dont dispose le gouvernement du Québec pour influencer directement et indirectement le développement des régions du Québec. À titre d'exemple on sait que la réglementation, la politique commerciale, le régime fiscal général, la politique conjoncturelle... sont des instruments qui ne sont pas neutres dans leurs effets régionaux.

Les disparités socio-économiques sont telles cependant que l'on devra mettre au point un régime de péréquation des revenus et des emplois afin d'éviter que la mobilité de la population serve d'instrument d'adaptation régionale au point où l'on voudrait que ce soit le cas dans le grand ensemble canadien.

La diversité observée entre nos régions et la nécessité d'une approche multidimensionnelle pour favoriser le développement entre elles nous incitent à proposer que soit mis sur pied un Conseil des

<sup>25</sup> Décentralisation..., Québec, op. cit., page 23.

"régions" du Québec. La nature changeante des potentiels et problèmes de nos régions sous l'influence de la conjoncture internationale et du changement technologique entre autres facteurs nécessite la présence à Québec des instances décentralisées qui seront les responsables de l'expression de la demande des régions. Ce Conseil pourrait aider au gouvernement à effectuer les arbitrages interrégionaux et le contrôle de l'évolution des régions qui s'imposeront dans un nouveau contexte décentralisé.

#### i) que faire du côté offre?

Côté offre, présumons que sera continuée la privatisation de l'offre de biens publics, étant accepté que la poursuite d'objectifs publics ne nécessite pas nécessairement des moyens publics.

Flexibilité, disponibilité, efficacité, proximité, guichet local-régional multifonctionnel, utilisation maximum de la télématique, imputabilité des fonctionnaires sous la responsabilité de leurs supérieurs dans la fonction publique et poursuite de bonnes méthodes de gestion et de planification au sein de la fonction publique, voilà certains objectifs qui nous semblent indiqués dans la poursuite de l'objectif d'offrir aux instances décentralisées un accès rapide le plus global possible aux ressources publiques.

#### ii) que faire du côté demande?

"Il est insuffisant de faire dépendre le choix entre la centralisation ou la décentralisation d'une compétence, et à quel niveau, du seul critère d'efficacité. La décentralisation d'une fonction peut être désirable alors même que la communauté plus petite le fera avec moins d'efficacité; à l'inverse, la centralisation peut être préférée quoique moins efficace au nom de valeurs différentes, par exemple, si l'on veut faire prévaloir le principe d'égalité ou la solidarité. En outre, on néglige le fait que la répartition des compétences n'est qu'un aspect des relations entre l'État et les collectivités territoriales; l'interdépendance que produisent les principales politiques entre les divers degrés de l'organisation politique et administrative met au premier plan l'organisation de leur coopération plus encore que le partage des compétences."

Pierre Henri Paillet, Subsidiarité, Aménagement du Territoire et Union Européenne, EUREG, Revue Européenne de Développement Régional, no 2, 1995, numéro spécial sur la subsidiarité.

Parmi les leçons à tirer de l'expérience européenne d'intégration économique et de partage des compétences entre instances, dont les régions, notons l'importance grandissante des régions comme acteur sur le plan national et international avec le prolongement de leurs activités sur le plan international comme on peut s'y attendre si l'expérience de décentralisation du Québec est réussie.

Notons avec Paillet et plusieurs des auteurs ayant contribué au volume 2 de EUREG que l'évolution du contexte extérieur et intérieur et, dans notre cas, les disparités Interrégionales, sont tels qu'une certaine flexibilité doit être conservée dans le partage des compétences entre Québec et les instances décentralisées.

Notre proposition de créer un Conseil des "régions" et de mettre au point une politique des villes et régions sont des moyens de donner de l'importance à l'organisation de la coopération entre les instances décentralisées, tâche qui quoique toujours difficile, devrait s'avérer plus facile dans un Québec souverain où l'acceptation des grands objectifs de croissance, de développement, de compétitivité, d'équité, de développement régional... serait plus grande que dans un Québec province.

L'importance de s'occuper particulièrement de l'organisation de la coopération interrégionale découle aussi du rôle des activités résiliaires (des ententes interrégionales de marketing, de recherche...) comme déterminant de la compétitivité du Québec sur ses propres marchés et sur les marchés extérieurs.

Le gouvernement du Québec pourrait aussi s'inspirer d'un autre instrument européen dans ses relations avec les instances décentralisées. L'adoption de "directives" suite aux avis du Conseil des régions, directives donnant lieu à une obligation de résultats, laissant aux instances décentralisées le choix des moyens permettrait aussi de tabler sur l'esprit d'initiative et d'innovation que l'on retrouve en région et du même coup permettrait de tenir compte des disparités dans les niveaux de développement de nos régions.

"Bien qu'il soit apparent que les responsabilités des hauts niveaux de gouvernement doivent être limitées à l'établissement de cadres dans lesquels les niveaux locaux et régionaux peuvent exercer leurs compétences et préparer les décisions sur l'utilisation des sols, il est moins clair qu'un tel système ne peut fonctionner qu'à condition de mécanismes de coordination et de contrôle si l'on veut atteindre les objectifs poursuivis par le principe de la subsidiarité sans négliger les objectifs nationaux de développement."

Peter Treuner, Mécanismes de Contrôle : l'autre côté de la subsidiarité, l'expérience allemande, EUREG 2.

Le titre retenu pour cet article, évoquait le danger de voir le Québec s'éclater sous les effets centripètes découlant de l'intégration économique internationale et ceux accompagnant la décentralisation. Nous comptons sur une augmentation des synergies, et des collaborations accrues entre citoyens, citoyennes, entreprises et institutions québécoises et sur une large acceptation des objectifs socio-économiques que se donnera le Québec souverain pour tirer profit de l'intégration économique et éviter l'effritement du Québec qui resterait province canadienne. Mais on ne peut en rester là. La concurrence interrégionale bien vivante au Québec présentement ne disparaîtra pas par enchantement, loin de là, étant donné les nouveaux moyens dont disposeraient les instances décentralisées. Saine jusqu'à un certain niveau, la spécialisation des nos régions et leur farouche esprit d'autonomie nécessiteront des décisions "nationales" et ce surtout dans un contexte d'endettement public.

Le citation tirée de l'article de Treuner préparé pour le numéro spécial d'EUREG indique que tout projet de décentralisation doit prévoir et préciser les mécanismes de coordination verticale (entre paliers de gouvernement) et horizontale (entre instances de même niveau), afin d'en arriver à une utilisation la meilleure possible des ressources financières et humaines rares. L'expérience allemande ainsi que celle des pays nordiques est intéressante à examiner dans la mise au point de l'expérience québécoise. Rien sur ce sujet dans ce texte. Notons cependant que la suggestion de mettre sur pied un Conseil des régions s'inspire de l'expérience européenne. Ce dernier pourrait entre autres fonctions effectuer le suivi d'indicateurs du développement économique, social, culturel... des différentes régions afin d'en tirer des leçons pour l'amélioration des interventions des instances décentralisées et du gouvernement. Ce Conseil pourrait dans certains cas en arriver aux arbitrages interrégionaux, favoriser les fusions et mises en commun par les instances décentralisées et généralement servir d'aiguilleur pour favoriser les concertations interrégionales permettant aux entreprises et institutions du Québec de tirer profit du processus d'intégration économique en cours.

Les travaux de notre collègue Marc-Urbain Proulx sur la présence des organismes publics et des organisations collectives au niveau des régions du Québec l'ont incité à conclure qu'il existe une véritable sphère publique construite par de nombreuses organisations localisées à l'échelon des régions administratives et "qu'avec une moyenne pondérée de 79% d'occupation institutionnelle

dans 27 secteurs d'activité, la construction institutionnelle des régions administratives (1966-1993) semble à peu près terminée<sup>26</sup>.

M.-U. Proulx a constaté que de 1982 à 1992 il s'est structuré une véritable sphère publique MRC grâce à l'occupation de ces 95 territoires par des organisations qui y exercent des fonctions. Il observe que les régions MRC servent maintenant d'aires de gestion pour plusieurs fonctions publiques et collectives, en notant cependant qu'il existe une importante inégalité intersectorielle dans l'occupation de ces petites régions. Travaux à parfaire, il s'agit cependant de connaissances très utiles dans la mise au point du côté offre du modèle de décentralisation.

Partant d'une hypothèse à l'effet qu'il est peu probable que les recoupements et institutions pertinentes pour l'expression des besoins soient les mêmes que ce qui est indiqué côté offre, nous entrons dans un sujet beaucoup moins exploré et étudié lorsque nous abordons le côté demande.

Aucun doute que l'aire spatiale pertinente varie selon l'activité dont il est question allant du local ou du quartier dans certains cas, à d'autres qui ne peuvent être traitées qu'au niveau international et qui échappent donc en tout ou en partie au pouvoir de décision du Québec.

L'aire spatiale identifiée par les migrations quotidiennes alternantes pour fins de travail, de magasinage, de services professionnels et de services aux personnes standardisées, bref les marchés de travail locaux sont un premier critère d'identification du niveau le plus local à retenir pour l'identification des besoins et de la demande de certains biens et services publics. Nul doute que nous avons trop de municipalités actuellement selon ce critère.

Nul doute que certaines MRC sont soit trop vastes et d'autres trop petites ou trop intégrées à d'autres pour servir de lieu le plus opportun pour déterminer la demande de certains biens et services publics.

Nul doute aussi que nos régions administratives sont soit trop vastes dans certains cas, soit trop petites dans d'autres pour servir d'aire pour internaliser les impacts et minimiser les fuites hors régions qui sont caractéristiques de certaines activités.

Parmi les critères servant à la détermination des compétences à attribuer aux instances décentralisées chargées d'effectuer les décisions sur la demande notons qu'il faut, toutes choses

<sup>26</sup> M.-U. Proulx, "Décentralisation gouvernementale au Québec", St-Paulin, op. cit.

étant égales par ailleurs, favoriser la multiplication des domaines qui leur incombent afin de permette que s'expriment les choix et les "tradeoffs" entre biens et services. Des instances multisectorielles-multifonctionnelles sont à privilégier selon ce critère.

Conduons cette discussion trop brève d'un sujet complexe et difficile en soulignant cependant qu'il est indiqué de concevoir la démarche de décentralisation du Québec comme un des éléments essentiels d'un parcours qui lui permettra de s'insérer plus efficacement dans l'espace économique sans frontière de demain. Gage de synergies internes, la décentralisation, si elle est accompagnée d'une politique des villes et régions et de certains mécanismes tels un Conseil des régions, est aussi un élément qui peut contribuer à faire du Québec un pays politiquement bien établi où il fait bon vivre.

Université de Montréal  
Département de sciences économiques  
Centre de documentation  
C.P. 6128, succursale Centre-ville  
Montréal (Québec)  
H3C 3J7

Cahiers de recherche (Discussion papers)  
1994 à aujourd'hui (1994 to date)

*Si vous désirez obtenir un exemplaire, vous n'avez qu'à faire parvenir votre demande et votre paiement (5 \$ l'unité) à l'adresse ci-haut mentionnée. / To obtain a copy (\$ 5 each), please send your request and prepayment to the above-mentioned address.*

- 9401 : Mercenier, Jean et Bernardin Akitoby, "On Intertemporal General-Equilibrium Reallocation Effects of Europe's Move to a Single Market", janvier 1994, 41 pages.
- 9402 : Gauthier, Céline et Michel Poitevin, "Using Ex Ante Payments in Self-Enforcing Risk-Sharing Contracts", février 1994, 38 pages.
- 9403 : Ghysels, Eric et Joanna Jasiak, "Stochastic Volatility and Time Deformation : an Application of Trading Volume and Leverage Effects", février 1994, 37 pages.
- 9404 : Dagenais, Marcel G. et Denyse L. Dagenais, "GMM Estimators for Linear Regression Models with Errors in the Variables", avril 1994, 33 pages.
- 9405 : Bronsard, C., Fabienne Rosenwald et Lise Salvas-Bronsard, "Evidence on Corporate Private Debt Finance and the Term Structure of Interest Rates", avril 1994, 42 pages.
- 9406 : Dinardo, John, Nicole M. Fortin et Thomas Lemieux, "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992 : A Semiparametric Approach", avril 1994, 73 pages.
- 9407 : Campbell, Bryan et Jean-Marie Dufour, "Exact Nonparametric Tests of Orthogonality and Random Walk in the Presence of a Drift Parameter", avril 1994, 32 pages.
- 9408 : Bollerslev, Tim et Eric Ghysels, "Periodic Autoregressive Conditional Heteroskedasticity", mai 1994, 29 pages.
- 9409 : Cardia, Emanuela, "The Effects of Government Financial Policies : Can We Assume Ricardian Equivalence?", mai 1994, 42 pages.
- 9410 : Kollmann, Robert, "Hidden Unemployment : A Search Theoretic Interpretation", mai 1994, 9 pages.
- 9411 : Kollmann, Robert, "The Correlation of Productivity Growth Across Regions and Industries in the US", juin 1994, 14 pages.
- 9412 : Gaudry, Marc, Benedikt Mandel et Werner Rothengatter, "Introducing Spatial Competition through an Autoregressive Contiguous Distributed (AR-C-D) Process in Intercity Generation-Distribution Models within a Quasi-Direct Format (QDF)", juin 1994, 64 pages.