

La décentralisation : facteur de développement ou d'éclatement du Québec

Pierre-Paul Proulx

Number 25, 1995

Être ou ne pas être québécois

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002295ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002295ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Proulx, P.-P. (1995). La décentralisation : facteur de développement ou d'éclatement du Québec. *Cahiers de recherche sociologique*, (25), 155–180.
<https://doi.org/10.7202/1002295ar>

Article abstract

Following a presentation of the article's main argument that decentralization is a reaction in line with a broader phenomenon greatly affected by economic integration, this article reviews concepts of region and recent policy developments in this area in Quebec. Given that the articulation of a successful decentralization policy necessitates a good understanding of its causes and effects, the article follows with an examination of the main causes of decentralization: economic integration and the spatial and sectorial recomposition of the accompanying activity, the decline of Keynesianism, the profusion of social actors, the fiscal crisis, local development, the electronic highway, the consolidation of regional capitals, struggles between levels of government. This is followed by a consideration of the very significant inter-regional disparities in Quebec, a crucial factor in determining the modalities of a regionalization policy. The conclusion offers a discussion of the objectives and means of decentralization, and it stresses the importance of distinguishing between the supply and the demand of public goods and services in the various regions so as to foster the development of effective decentralization institutions. The author suggests that considerable importance should be accorded to organizing cooperation between the various decentralized authorities and the use of result-oriented directives which leave the choice of means to decentralized authorities. The adoption of a policy for cities and regions and the establishment of a regional Council are also discussed.

La décentralisation: facteur de développement ou d'éclatement du Québec

Pierre-Paul PROULX

Le thème de la décentralisation des pouvoirs figure de façon importante dans les analyses des choix politiques auxquels font face les Québécois et Québécoises, ainsi que dans les textes portant sur l'intégration économique.

L'article 3 de l'avant-projet de loi qui a fait l'objet de discussion 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 qui seront passées en revue dans ce texte, on retrouve l'intégration économique qui a incité les entreprises à centraliser certaines fonctions et à en localiser d'autres. La révision du partage de compétences entre les divers paliers de gouvernement s'effectue suivant les mêmes déterminants, lesquels commandent la centralisation de certains pouvoirs et la décentralisation des autres. Le mouvement de régionalisation au Québec reflète ces déterminants et requiert une réflexion approfondie sur le modèle de développement économique et le partage des compétences qui en découlent.

La thèse avancée ici est que la décentralisation représente un moyen essentiel pour réaliser le nouveau modèle de développement économique, développement qui repose en partie sur: *a)* des synergies locales et régionales (d'où la décentralisation); *b)* des relations interrégionales à l'intérieur du Québec (d'où une politique des villes et régions axée sur le développement d'un niveau élevé d'activités résiliaires); et *c)* une activité des régions à l'échelle internationale. L'intégration économique, de même que la décentralisation qui l'accompagne, comporte cependant un danger d'éclatement de

l'espace politique du Québec, car elle entraîne des relations inter-régionales soutenues avec des régions d'autres pays.

Après un bref examen des efforts passés et des projets actuels de décentralisation au Québec, j'en viens à proposer une refonte des institutions et des programmes qui s'appuie sur une distinction claire entre l'offre et la demande des services publics contribuant au développement économique dans un contexte de décentralisation. Les effets de fuite extraterritoriaux étant très différents selon l'activité économique étudiée, le palier de décision adéquat pour exprimer la demande doit varier. La politique de décentralisation du Québec sera d'autant plus efficace que le gouvernement à Québec sera fort et pourra assurer les nécessaires arbitrages, la péréquation, et suivre l'évolution du développement régional, suivi nécessaire compte tenu que le potentiel économique de chacune des régions varie beaucoup. La décentralisation sera aussi d'autant plus réussie que les voix des régions seront entendues non seulement à l'échelle locale mais aussi à Québec, d'où la suggestion de mettre sur pied un conseil des régions dont les attributions seront examinées sommairement dans ce texte. Une telle suggestion reflète l'importance que j'accorde à l'organisation de la coopération entre les instances décentralisées et entre celles-ci et l'instance centrale, l'État, dans ma réflexion sur le sujet.

Après un bref examen de la notion de région et des politiques de décentralisation préconisées par les deux derniers gouvernements du Québec, nous passerons en revue les principales causes de la décentralisation, un inventaire juste et précis des causes étant nécessaire pour la mise au point d'une politique de décentralisation efficace. Dans un troisième temps, et parce que les institutions politiques et les programmes de régionalisation doivent tenir compte des caractéristiques des régions, l'existence de disparités interrégionales significatives au Québec sera évoquée. La conclusion expose certains traits d'une politique de décentralisation qu'un Québec souverain pourra mieux mettre en œuvre que ne pourrait le faire un Québec demeuré province du Canada.

1 La notion de région et l'évolution récente des politiques de décentralisation au Québec

1.1 La notion de région

Un bref examen de la notion de région et de la conception de la décentralisation des deux derniers gouvernements du Québec permet, d'une part, de souligner l'importance de bien distinguer entre offre et

demande de biens et services publics en régions et, d'autre part, de mieux cerner les modifications à apporter aux efforts actuels.

Selon le *Petit Robert*, le mot «région» désigne un «territoire [...] possédant des caractères physiques et humains particuliers qui en font une unité distincte des régions voisines ou au sein d'un ensemble qui l'englobe».

Adoptant une approche plus théorique, Fonteneau relève les dimensions suivantes¹:

— *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. À ce concept de région homogène s'appliquent des variantes, notamment:

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

— *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'équipements, d'aménagement et de développement.

Dans ce texte, je distingue entre l'offre et la demande de biens et services publics à propos du découpage territorial à envisager dans le processus de décentralisation au Québec. Le concept de région homogène convient à la dimension demande et le concept de région plan, à la dimension offre. Quoique l'offre doive rencontrer la demande, il ne semble 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.

¹ X. Fonteneau, «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 des régions», mai 1995, Chicoutimi, texte polycopié.

1.2 Le découpage régional du territoire au Québec

Avec la Révolution tranquille et la reprise par l'État de certaines fonctions en matière de santé et d'éducation jusque-là prises en charge par l'Église, le Québec a été découpé en régions administratives bien délimitées. Le découpage de 1966 (10 régions administratives) visait à établir des bornes régionales identiques auxquelles se réfèreraient les ministères et organismes gouvernementaux.

En 1987, ce découpage passe à 16 régions, chacune servant à la fois d'unité territoriale pour la gestion et la livraison des services gouvernementaux sur une base régionale (le côté offre) et d'assise à la concertation des acteurs régionaux entre eux et avec le gouvernement à des fins de coordination. Ce faisant, on espérait que la région serve d'arrimage tant à la demande qu'à l'offre.

La création des MRC en 1980 sur une base territoriale intra-régionale 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 économique. On voulait un découpage capable de stimuler et d'«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 aux MRC de devenir des lieux d'action privilégiés des ministères et organismes gouvernementaux.

Les réformes institutionnelles plus récentes de 1991 et 1992 visaient à enrichir les fonctions assumées à l'échelle des régions. La création de 18 régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS), la création de la Société québécoise de la main-d'œuvre (SQDM) et de ses 11 filiales régionales et la mise en place de 16 conseils économiques régionaux indiquent la volonté gouvernementale de doter les instances régionales de pouvoirs et de moyens leur permettant d'exercer une fonction de planification, fonction que leur confie le gouvernement, et ce principalement sur la base des régions administratives, régions plans de l'État.

1.3 La décentralisation selon le gouvernement libéral

La conception de la décentralisation du dernier gouvernement libéral a été précisée dans *Développer les régions du Québec*, un énoncé

de politique signé par Y. Picotte, alors ministre délégué aux Affaires régionales².

L'ensemble de la démarche de l'État en matière de développement régional y est présenté comme une démarche d'accompagnement, de soutien du dynamisme des régions. On note que le développement des régions n'est pas indépendant du développement du Québec, et qu'à ce chapitre le rôle de l'État est inaliénable et ne peut pas être décomposé comme l'addition des actions qu'il mène dans chaque région. On voit également 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 suppose 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. L'énoncé précise toutefois que «cette instance régionale ne pourra pas être assimilée à un gouvernement régional, [...] ne sera pas constituée de personnes élues au suffrage direct à cette fin et ne disposera pas de pouvoirs de réglementation ni de taxation».

On conçoit l'instance régionale comme un organe de coordination, de programmation du développement, la responsabilité du développement étant assumée de concert avec l'État. Ainsi, le précédent gouvernement du Québec reconnaissait 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 du Parti québécois.

1.4 La décentralisation selon le gouvernement péquiste

Le récent Livre vert du gouvernement actuel³ indique que la décentralisation joue un rôle très important dans la conception des déterminants du développement économique, car on en fait un «choix de société». Selon ce document, les enjeux de la décentralisation demeurent largement tributaires de la situation constitutionnelle du Québec, la souveraineté ouvrant des horizons beaucoup plus larges en matière de décentralisation. On y signale que le gouvernement aurait la possibilité de confier une partie importante de ses compétences à des instances décentralisées. À titre d'exemple, on mentionne que le Québec pourrait permettre aux instances décentralisées de percevoir de

² Gouvernement du Québec, *Développer les régions du Québec*, Québec, Conseil exécutif, 1992.

³ Gouvernement du Québec, *Décentralisation, un choix de société*, Québec, Conseil exécutif, 1995.

façon autonome jusqu'à 20 milliards de dollars, soit un tiers de la totalité des revenus actuels perçus par les gouvernements d'Ottawa et du Québec.

On note aussi que l'État remplit une mission essentielle en ce qui concerne la définition des grands objectifs et l'élaboration des orientations et des normes nationales⁴. On précise qu'il doit également exercer un rôle de surveillance et assurer un partage équitable des ressources entre les régions, ces fonctions impliquant un contrôle plus ou moins grand de l'État selon les obligations qu'il doit assumer.

Les auteurs du Livre vert font état de plusieurs modèles de décentralisation pour le transfert des nouvelles compétences, dont la décentralisation administrative et la décentralisation territoriale de type politique. On entend par décentralisation administrative «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'activité spécifique». Les RRSSS et la SQDM constituent des exemples de ce mode de décentralisation.

Quant à la décentralisation territoriale, on précise qu'elle comporte un transfert significatif de responsabilités à des instances élues au suffrage direct, dotées d'une personnalité juridique, exerçant des pouvoirs dans un seul champ d'activité et disposant de pouvoirs fiscaux qui leur sont propres sur l'ensemble d'un territoire déterminé.

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

Selon mon approche, la décentralisation administrative constitue une modalité parmi d'autres pour la production et la distribution de biens publics (le côté offre), la présence de fonctionnaires en régions en étant une autre. Les nouvelles technologies de l'information et les infrastructures de transport permettent d'étendre l'offre de services publics au maximum dans toutes les régions du Québec. Montréal, Québec et les «capitales régionales» conserveraient un rôle particulier, d'où des déplacements occasionnels pour obtenir certains services publics non offerts 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

⁴ *Ibid.*, p. 66.

pouvoir de décision concernant l'offre de services publics se posent, de même que les questions de modulation des programmes gouvernementaux pour répondre à la grande diversité de la demande provenant des instances régionales chargées 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 concernées se rapportant à leurs supérieurs au sein de la fonction publique ou dans les instances administratives décentralisées. On présume évidemment que ces personnes 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, la qualité et la quantité des services publics offerts, et donc les budgets des unités concernées 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 l'établissement de priorités si importants dans un contexte de rareté de ressources.

Notons cependant que les distinctions entre régions ressources, régions centrales, la région de Montréal et les régions péri-montréalaises (selon le rapport Picotte) ou la distinction entre l'île de Montréal et les régions voisines de l'île de Montréal ou entre le Québec des ressources et le Québec des services (selon R. Dauphin⁵) sont des catégories utiles à la recherche et à la réflexion sur les structures des côtés 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.

2 Un bref examen des causes et des effets de la décentralisation

Les causes de l'importance dont on revêt souvent l'idée de décentralisation sont nombreuses, comme sont nombreux les effets de ces divers facteurs qu'il est important de bien identifier pour faire en sorte que le Québec en tire profit et s'y adapte.

Voici une énumération brève et incomplète de ces causes. Elles sont nombreuses et interdépendantes et l'ordre de leur présentation ici, sans être aléatoire, n'implique pas un ordre d'importance.

⁵ R. Dauphin, *Économie du Québec, une économie à la remorque de ses groupes*, Montréal, Beauchemin, 1994, chap. VIII.

2.1 L'intégration économique

La mondialisation actuelle de l'économie, en accélérant les restructurations économiques, risque d'accélérer également le processus d'intégration économique, précipitant les fermetures d'entreprises dans des régions déjà économiquement faibles 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 phénomène⁶.

Un consensus s'établit autour de l'idée que le changement technologique, les stratégies de réorganisation des entreprises, l'évolution des économies vers la haute technologie et vers les services figurent parmi les facteurs à l'origine du processus informel d'intégration économique, lequel précède les ententes formelles d'intégration économique tels le GATT et l'ALENA⁷. 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 de services, du capital et de l'information à l'échelle internationale.

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 secteurs et sur le plan spatial. Le dynamisme et la croissance de certaines villes et régions et le déclin de certaines autres sont la manifestation des puissants effets de l'agglomération spatiale de certaines activités. La localisation d'activités de conception et de production de biens de haute technologie et de services aux entreprises dans certaines villes et régions entraîne l'établissement de relations commerciales interrégionales-internationales, phénomène que les agences de statistiques n'ont pas encore cerné étant donné le cadre politique de la comptabilité nationale.

⁶ G. Tremblay et V. van Schendel, *Économie du Québec et de ses régions*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1991, chap. xi, p. 410.

⁷ Pour une analyse plus détaillée des concepts abordés sommairement dans ce texte, voir P.-P. Proulx, «Le pourquoi économique de la souveraineté et les coûts du fédéralisme pour le Québec», *Choix*, Institut de recherches politiques, vol. 1, no 11, juin 1995, et P.-P. Proulx et autres, *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.

Dans ce contexte d'intégration économique, il importe de reconsidérer les modèles de développement économique déjà proposés et de dégager les déterminants de la compétitivité qui prennent de l'importance et ceux qui en perdent. À partir de travaux sur le sujet, on peut élaborer un autre modèle de développement économique pour les régions économiques du Québec et pour l'ensemble du Québec. Ce modèle nouveau doit tenir compte de l'espace économique souvent transfrontalier et des efforts: de marketing régional nécessaires pour s'insérer dans ce nouvel environnement socio-économique, d'innovation, d'entrepreneurship, de qualité des ressources humaines, de qualité et de disponibilité des infrastructures multimodales (polyvalentes), des synergies et des collaborations entre les acteurs économiques des régions, de qualité de l'environnement et de qualité de vie dans la région. Plusieurs politiques et acteurs peuvent être mieux mis à contribution à l'échelle tant régionale que nationale, y compris certaines activités à l'échelle internationale⁸.

Le phénomène de recomposition sectorielle et spatiale de l'activité économique touchant l'Amérique du Nord, il devient important que le Québec repense, en revoyant et en accentuant le rôle de ses régions entre autres, ses stratégies de croissance et de développement économique, cela pour être compétitif et rencontrer ses objectifs d'équité dans le nouveau contexte d'intégration.

J'ai déjà proposé 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 conjugués à un haut niveau d'endettement font que sont centralisées à Ottawa les politiques qui devraient être administrées par les provinces, situation qui ne peut que nuire au développement économique, social et culturel du Québec⁹.

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.

⁸ Pour un examen plus détaillé du rôle des villes et des régions dans le nouveau contexte économique, voir P. K. Kresl et G. Gappert (dir.), *North America Cities and the Global Economy*, Thousand Oaks, Londres et New Delhi, Sage Publications, 1995, p. 171-187.

⁹ P.-P. Proulx et autres, ouvr. cité.

2.2 Le déclin du keynésianisme

Au début des années trente, 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 chapitre des dépenses et des revenus publics¹⁰.

À la suite de la crise économique et sous l'influence des analyses de Lord Keynes, on a connu 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 secteurs qui étaient auparavant du ressort des municipalités furent récupérés par Québec et Ottawa. Puis, avec la montée du monétarisme, la dominance de la théorie néoclassique et le déclin du keynésianisme, le Québec de la Révolution tranquille a vécu des efforts de décentralisation, dont certaines manifestations ont été évoquées plus haut.

La volonté de décentralisation s'est lentement éteinte au début des années quatre-vingt, notamment après l'échec du référendum sur la souveraineté du Québec; l'on remet maintenant sur le métier l'œuvre qui était restée inachevée.

2.3 Profusion d'acteurs, confusion de perspectives, chevauchements

Dans un article récent, Pierre Graveline décrit de façon intéressante les efforts de centralisation, de décentralisation, de rationalisation contribuant à l'évolution de la décentralisation au Québec.

L'auteur cerne une autre cause, la multiplicité des acteurs, qui sous-tend la démarche en vue de la souveraineté du Québec et qui explique la réflexion en cours sur le partage des compétences entre le niveau local, les MRC, les régions et le Québec:

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'œuvre, 16 conseils régionaux de développement, des conseils régionaux de la culture, des conseils régionaux du loisir, des sociétés fédérales d'aide au

¹⁰ Voir M.-U. Proulx, «Décentralisation gouvernementale au Québec. Principal portrait de la situation et enjeux», texte présenté au colloque sur la décentralisation de la Table des préfets de l'Estrie, 11 mars 1995. Dans ce texte, M.-U. Proulx renvoie au rapport Parizeau (UMQ) pour plus de détails.

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 ressources¹¹.

Savoir que la France compte quatre paliers de pouvoirs, l'Angleterre et la Suède, trois, permet de comprendre pourquoi les souverainistes veulent faire disparaître le palier fédéral et pourquoi les fédéralistes souhaitent limiter les pouvoirs des régions canadiennes en les englobant dans un projet de centralisation des pouvoirs à Ottawa.

2.4 La crise financière des gouvernements

Étant donné la nature de cet article, je me contenterai de signaler que l'endettement de nos gouvernements force la réflexion sur le partage des compétences et sur les moyens pour améliorer la prestation des services publics à tous les paliers de gouvernement.

Ni le gouvernement d'Ottawa ni celui du Québec n'ont résisté à la tentation de refiler des responsabilités aux échelons plus bas, c'est-à-dire aux provinces en ce qui concerne Ottawa et aux municipalités en ce qui concerne Québec, et ce sans accompagner le transfert de responsabilités d'un transfert conséquent de ressources. On comprend donc que les autorités municipales et régionales veuillent «discuter» de ces questions actuellement.

2.5 Le développement local

Compte tenu du déclin du keynésianisme et des limites de plus en plus reconnues des interventions «d'en haut», on a exploré des voies nouvelles, dont le développement économique communautaire. Provenant du bas et allant vers le haut, le développement économique communautaire entraînerait, prétend-on, une amélioration des perspectives d'emploi, des revenus et des autres aspects de l'économie non seulement pour les populations, mais par ces mêmes populations. Des démarches décentralisées, tributaires de l'initiative du secteur privé, sont de plus en plus sollicitées et fréquentes, ce qui explique aussi l'importance grandissante du local, du régional.

¹¹ P. Graveline, «Des enjeux démocratiques pour le Québec», *L'Action nationale*, vol. 85, no 4, 1995, p. 480-520.

Un bref examen de certaines des caractéristiques des régions du Québec dans la prochaine partie de ce texte mettra en lumière la très grande diversité des régions et les disparités de leurs situations respectives. Il est clair que certaines régions ne pourront réaliser seules le modèle de développement économique du prochain millénaire; c'est pourquoi il importera de mettre en œuvre des mécanismes de développement tels que, notamment, la péréquation entre régions du Québec et des activités résiliaires, c'est-à-dire les réseaux constitués par l'interaction entre les entreprises, les institutions publiques et parapubliques.

2.6 L'autoroute électronique

Les innovations dans les domaines des télécommunications, des ordinateurs, des équipements informatisés ont permis de réduire les coûts et de multiplier le potentiel de transmission des 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 implantées en de multiples lieux, souvent transnationales, lesquelles, profitant des nouveaux moyens télématiques, ont modifié l'espace économique de leurs activités sans s'occuper des frontières politiques, frontières bien souvent invisibles dans beaucoup d'activités du secteur tertiaire qui continue de prendre de l'ampleur dans nos économies.

Les changements technologiques dans le domaine de l'information constituent un des moteurs les plus importants de la décentralisation, tendance qui affecte les gouvernements tout autant que les entreprises. En réaction à la tendance à l'intégration économique, en partie stimulée par les progrès technologiques dans le domaine de la télématique, les entreprises ont dû centraliser et localiser leurs activités; les gouvernements se doivent désormais d'en faire autant.

Les disparités entre les provinces canadiennes sont telles que le volet décentralisation de l'adaptation à l'intégration économique ne peut être mis en application, ce qui explique le mouvement de centralisation que nous observons au Canada.

Cela étant, et l'adaptation réussie à l'intégration économique nécessitant la décentralisation, on comprend donc un des puissants motifs qui inspirent l'effort du Québec en vue de rapatrier des pouvoirs et même de les répartir entre les régions du Québec.

La décentralisation implique 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 (on l'observe facilement pour les régions-ressources du Québec dont les marchés sont extérieurs au Québec). Dès lors, il devient impératif de maintenir intact l'espace politique du Québec. L'autoroute électronique est un instrument essentiel dans la poursuite de cet objectif, son exploitation permettant de multiplier les relations interrégionales à l'intérieur du Québec. Le développement d'un niveau élevé d'activités résiliantes constitue un moyen essentiel qu'il faut exploiter si l'on veut assurer la compétitivité du Québec et sa viabilité comme entité politique. Le développement de liens entre les donneurs d'ordres et les fournisseurs venant de régions québécoises différentes, la mise en place de consortiums de recherche, de marketing et d'exportation entre entreprises de régions différentes du Québec sont essentiels au développement de la compétitivité du Québec.

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

2.7 La consolidation des capitales régionales et des sous-centres régionaux

Dans les années soixante, l'engagement grandissant du gouvernement du Québec dans les services publics de santé et d'éducation et la désignation de capitales régionales et de sous-centres régionaux ont contribué à faire augmenter le désir de «prise en main» par les régions, phénomène qui s'est intensifié du fait de l'accentuation des disparités intrarégionales qui a accompagné le mouvement des ressources des milieux ruraux vers ces capitales¹². Comme je l'ai évoqué plus 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'entrepreneuriat local-régional et reposant sur les synergies et l'acceptation largement partagée d'objectifs de développement par les acteurs à l'échelle régionale. Il faut dire cependant que *l'accentuation essentielle du pouvoir régional contient les germes d'un éclatement de l'espace politique du Québec, étant donné les forces centrifuges qui l'accompagnent.*

¹² Commission d'étude sur les municipalités, 1986.

2.8 Les luttes entre les paliers politiques

Nous vivons une période particulièrement active en ce qui concerne les luttes entre divers paliers politiques et administratifs pour accaparer pouvoir et ressources. Et il ne s'agit pas seulement de la lutte pour la souveraineté du Québec, car on assiste à des tiraillements à l'intérieur du Québec entre les MRC et les municipalités, entre les municipalités et leur communauté urbaine, entre les MRC et les régions administratives, etc. Ces luttes découlent des contraintes financières que connaissent les 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 à l'origine de ces phénomènes sont également à l'œuvre en Amérique du Nord, mais le rôle relativement plus important du marché en Amérique du Nord, l'idéologie moins interventionniste qu'on y retrouve ainsi que la réticence des États-Unis à exercer en commun leur souveraineté, ne serait-ce qu'en partie, expliquent l'absence de réseaux de villes en Amérique du Nord. La dimension internationale du rôle des villes du Québec est d'ailleurs absente dans le récent Livre vert du gouvernement péquiste¹³.

3 Les structures locales et régionales et les disparités interrégionales au Québec

3.1 Les structures

Le Livre vert sur la décentralisation fait un exposé intéressant de la situation actuelle et de l'évolution des structures locales et régionales et présente de plus des comparaisons internationales sur le sujet¹⁴.

¹³ Les efforts pour faire naître un réseau de villes nord-américaines (le projet NACI) n'ayant pas réussi, on tente présentement de 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 l'établissement d'un tel réseau pour accompagner son réseau de transfert de technologies (Bolivar) et le réseau interuniversitaire (OUI).

¹⁴ Pour des comparaisons internationales des collectivités territoriales d'Europe et d'Amérique du Nord, voir P.-P. Proulx (dir.), *Relations extérieures des collectivités territoriales d'Europe et d'Amérique du Nord*, actes d'un colloque tenu à Montréal en octobre 1992, en préparation.

Les écrits sur l'aspect structurel de la décentralisation étant nombreux, je n'y reviendrai pas ici. Le lecteur désireux de creuser la question tirera profit de quelques lectures qui m'incitent à convenir avec les auteurs que nous devons revoir le partage des compétences et les pouvoirs des diverses instances publiques pour ne pas rater le chemin qui s'ouvre devant nous¹⁵.

Le passage suivant, tiré 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 cas¹⁶.

3.2 Les disparités régionales de revenu, d'emploi, d'entrepreneurship...

Les régions québécoises vivent des situations économiques très contrastées et ont des potentiels de développement économique très différents. Certaines possèdent la masse critique nécessaire d'activités pour fonctionner dans le nouveau contexte d'intégration économique, d'autres ne peuvent s'insérer que grâce à des fusions, délégations et surtout des activités résiliaires (intégrées en un système d'ensemble) et la formation de consortiums avec d'autres régions du Québec ou d'ailleurs.

Il est donc nécessaire que tout projet de décentralisation soit conçu de façon à refléter cette situation, laquelle nécessite *la mise au point d'une politique des villes et régions pour le Québec*. Et ce n'est pas par la mise au point d'une politique de péréquation des revenus et des emplois ni par la création d'un conseil des régions comme il est suggéré plus bas que l'on arrivera à une situation viable pour ces régions.

Poser un diagnostic des problèmes et du potentiel de développement économique des régions du Québec n'est pas une mince

¹⁵ Lire particulièrement: Gouvernement du Québec, *Développer les régions du Québec*, ouvr. cité.; G. Tremblay et V. van Schendel, ouvr. cité, chap. XI; P. Graveline, art. cité; M.-U. Proulx, art. cité, et «Trois échelons territoriaux», *L'Action nationale*, vol. 85, no 6, juin 1995, p. 938-958.

¹⁶ Gouvernement du Québec, *Décentralisation, un choix de société*, ouvr. cité, p. 19.

tâche, et les choix variables et sujets abordés reflètent le modèle économique des auteurs qui s'y attardent¹⁷.

Mon analyse sommaire des disparités économiques régionales et urbaines au Québec (dont je ne fais pas état dans ce texte afin de ne pas trop l'allonger) a porté sur les variables suivantes: la population selon la taille des municipalités; la croissance de population; le solde migratoire intra et interprovincial ainsi qu'international; le revenu par habitant; le taux de chômage; la structure industrielle; le rapport emploi/population; le roulement des petites et moyennes entreprises (PME); le quotient de localisation; l'effort d'exportation et de localisation des expéditions et des exportations des régions; le nombre de personnes affectées aux services de recherche et développement. Mon modèle de développement des villes et régions en suggère d'autres¹⁸. À titre d'exemple, il serait utile de mesurer le niveau des synergies et les collaborations internes dans la région ainsi que la nature et l'ampleur de ses relations résiliantes avec l'extérieur. Un examen des efforts régionaux de marketing, des infrastructures multimodales, etc. serait aussi pertinent pour diagnostiquer les forces et les faiblesses économiques de la région et établir une typologie des régions en vue d'orienter les interventions régionales du gouvernement.

Le débat se poursuit sur le type de dynamique territoriale que nous connaissons et pouvons anticiper pour les régions du Québec. Pour certains, dont P. Veltz¹⁹, nous serions passés «de la géographie des coûts à la géographie des compétences et de l'organisation». Selon cette thèse, les activités de conception-innovation-production continueraient à s'agglutiner dans les principales métropoles des pays les plus développés.

¹⁷ Pour un profil quantitatif sommaire des disparités de développement économique des régions, on pourra consulter les textes récents de D. Gagné («Profil économique des régions du Québec», texte préparé pour l'ACFAS, Chicoutimi, 22 mai 1995, polycopié); de M.-U. Proulx et N. Riverin («La mesure du dynamisme entrepreneurial des MRC du Québec de 1992-1995», congrès de l'Association des économistes québécois, mai 1995); du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie («Les PME au Québec, état de la situation», 1994); de R. Dauphin (art. cité) et de G. Tremblay et V. van Schendel (art. cité).

¹⁸ 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, Conseil exécutif, août 1994, 251 p. et annexes.

¹⁹ P. Veltz, «Logique d'entreprise et territoire: les nouvelles règles de jeu», dans M. Savy et P. Veltz (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, DATAR, France, Éditions de l'Aube, 1993.

Selon d'autres, dont Alvergne, Lazzeri et Planque²⁰, le diagnostic de «métropolisation» du système mêlerait étroitement à la fois une déconcentration générale, un glissement vers certaines régions et un filtrage très sélectif au profit de certaines métropoles.

Planque²¹ 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».

Mes travaux personnels et en collaboration, partiels et incomplets, j'en conviens, 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 Planque²². Selon ces 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 entre les industries et entre les firmes 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 chapitre de l'analyse et pour ce qui est des institutions et programmes permettant aux régions de s'insérer dans ces espaces économiques. Que Montréal ait un rôle à jouer et des défis particuliers à relever dans ce contexte découle aussi de la thèse de Planque et de la nôtre.

Conclusion

Le chapitre Vi du Livre vert présente, à des fins de discussion, les modalités possibles de mise en œuvre d'un nouveau pacte de décentralisation dans un État souverain. On y expose des réflexions sur les objectifs, les principes, les compétences transférables, la structure de

²⁰ C. Alvergne, Y. Lazzeri et B. Planque, «Évolution des structures fonctionnelles du système productif en France (1969-1988)», dans C. Dupuy et J.-P. Gilly (dir.), *Industrie et territoires en France*, Paris, La Documentation française, 1993.

²¹ B. Planque, «Mutation économique et dynamique spatiale», texte présenté au colloque de l'ACFAS à Chicoutimi, mai 1995, texte photocopié.

²² P.-P. Proulx, «Quebec in North America: From a borderlands to a borderless economy», *Québec Studies*, vol. 16, printemps-été 1993, p. 23-39; P. Gudino et G. Cauchy, «Les entreprises et les institutions de la région de Montréal face à l'ALENA et à l'intégration économique latino-américaine», Conseil des relations internationales de Montréal, septembre 1995.

financement, le cadre institutionnel, les rapports entre les instances décentralisées et l'État.

Le lecteur intéressé à connaître les perceptions du monde municipal et syndical sur le sujet tirera aussi profit de la synthèse des mémoires présentés aux Commissions régionales sur l'avenir du Québec préparée pour le Secrétariat au développement des régions²³.

Les limites de cet article m'obligent à en rester à des propos sommaires et nécessairement incomplets sur la décentralisation. Certains sujets fondamentaux, telle la question fiscale dans un monde intégré qui permet aux entreprises de déplacer les assiettes fiscales, ne sont pas abordés ici.

J'en profite toutefois pour signaler les éléments du sujet qu'il me semble important de mettre en lumière et de creuser plus à fond.

Au chapitre des objectifs, le Livre vert fait un lien direct entre intégration économique internationale et décentralisation. Ce volet de la politique économique du Québec m'apparaît essentiel dans la poursuite des objectifs d'emploi et de développement durable, et ceux-ci devraient être inscrits explicitement comme objectifs de la décentralisation, laquelle permet de mettre en place un élément 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 effectués en ce qui concerne les services publics pour leur région et l'imputabilité des mandataires des régions sont des objectifs évoqués à juste titre dans le Livre vert.

La gestion de sources financières autonomes proportionnées aux responsabilités des instances décentralisées est un autre principe de finance publique dont fait état le Livre vert en tant que principe du nouveau pacte de décentralisation.

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

²³ B. von Schoenberg et J. Hamel, «La décentralisation et la régionalisation», synthèse des mémoires présentés aux Commissions régionales sur l'avenir du Québec, 20 avril 1995, texte photocopié.

Après un examen de la réalité socio-économique des régions, il faut souligner l'importance de mettre au point un processus de décentralisation modulé de façon à tenir compte de cette réalité. La distinction que je suggère entre la production et la distribution des biens publics (le côté offre) et la demande pour les biens publics m'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 de flexibilité afin de satisfaire une demande qui variera de façon significative entre les régions.

Le Livre vert révèle 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 régionales²⁴». La poursuite de cet objectif implique, semble-t-il, un maximum de présence et de flexibilité, ce qu'on obtiendra en offrant un sous-ensemble le plus homogène possible de services, de programmes, etc. Ce qui laisserait, dans chacune des unités décentralisées, à l'ambulatoire et aux déplacements et visites à Québec — que l'on voudrait réduits au minimum — la tâche d'assurer que la demande des différentes régions soit comblée.

Réaliser 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 dont les effets régionaux ne sont pas neutres.

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

La diversité observée entre les régions et la nécessité d'une approche multidimensionnelle pour favoriser le développement de certaines d'entre elles rendent pertinente la création d'un conseil des régions du Québec. La nature changeante des potentiels et problèmes des régions, sous l'influence de la conjoncture internationale et du changement technologique entre autres facteurs, nécessite la présence à

²⁴ Gouvernement du Québec, *Décentralisation, un choix de société*, ouvr. cité, p. 23.

Québec des instances décentralisées qui seront responsables de l'expression de la demande des régions. Ce conseil pourrait assister le gouvernement en matière d'arbitrages interrégionaux et de gestion de l'évolution des régions qui s'imposeront dans un contexte décentralisé.

Que faire du côté offre?

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

Flexibilité, disponibilité, efficacité, proximité, *guichet local-régional multifonctionnel*, utilisation maximale de la télématique, imputabilité des fonctionnaires responsables à leurs supérieurs dans la fonction publique et adoption de bonnes méthodes de gestion et de planification au sein de la fonction publique, voilà certains objectifs qui semblent s'imposer si l'on veut offrir aux instances décentralisées un accès rapide le plus global possible aux ressources publiques.

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 compétences²⁵.

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 acteurs 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.

²⁵ P. H. Paillet, «Subsidiarité, aménagement du territoire et Union européenne», *EUREG, Revue européenne de développement régional*, no 2, 1995, numéro spécial sur la subsidiarité.

Notons avec Paillet et plusieurs des auteurs ayant contribué au numéro spécial sur la subsidiarité d'EUREG que l'évolution du contexte extérieur et intérieur et, dans le cas du Québec, les disparités interrégionales sont telles qu'une certaine *flexibilité doit être conservée dans le partage des compétences* entre Québec et les instances décentralisées.

Ma proposition de créer un conseil des régions et l'élaboration d'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, etc.) 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 pour ses relations avec les instances décentralisées. L'adoption de «directives» à la suite des 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 régions et, du même coup, permettrait de tenir compte des disparités entre les niveaux de développement des 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'avec des] 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 développement²⁶.

Le titre retenu pour cet article évoque le danger de voir l'éclatement du Québec sous les effets centripètes découlant de l'intégration économique internationale et ceux qui accompagnent la décentralisation. Il faut compter sur une augmentation des synergies et des

²⁶ P. Treuner, «Mécanismes de contrôle: l'autre côté de la subsidiarité, l'expérience Allemande», *EUREG Revue européenne de développement régional*, no 2, 1995.

collaborations 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 point, la spécialisation des régions et leur farouche esprit d'autonomie nécessiteront des décisions «nationales», et ce surtout dans un contexte d'endettement public.

Le passage de l'article de Treuner cité plus haut 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. Il serait intéressant d'analyser l'expérience allemande et celle des pays nordiques et d'appliquer cet examen à l'expérience québécoise. Rien sur ce sujet dans ce texte. Notons cependant que ma suggestion de mettre sur pied un conseil des régions s'inspire de l'expérience européenne. Ce dernier pourrait, entre autres fonctions, assurer 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 inter-régionaux, favoriser les fusions et mises en commun par les instances décentralisées et généralement servir d'aiguillon pour encourager les concertations interrégionales permettant aux entreprises et institutions du Québec de tirer profit du processus d'intégration économique en cours.

Les recherches de Marc-Urbain Proulx sur la présence des organismes publics et des organisations collectives dans les régions du Québec l'ont amené 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 terminée²⁷».

M.-U. Proulx a constaté que de 1982 à 1992 s'est mise en place une véritable sphère publique des régions grâce à l'occupation des 95 territoires par des organisations qui y exercent des fonctions, les MRC.

²⁷ M.-U. Proulx, «Décentralisation gouvernementale au Québec», art. cité.

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 à la mise au point du côté offre du modèle de décentralisation.

Partant de l'hypothèse 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 aires qui ne peuvent être analysées qu'à l'échelle internationale et qui échappent donc en tout ou en partie au pouvoir de décision du Québec.

L'aire spatiale délimitée par les migrations quotidiennes à des fins de travail, de magasinage, de services professionnels et de services aux personnes, bref les marchés du travail locaux sont un premier critère d'identification du niveau le plus local à retenir pour la désignation des besoins et de la demande de certains biens et services publics. Nul doute qu'il existe *trop de municipalités actuellement selon ce critère.*

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

Nul doute encore que nos régions administratives sont soit trop vastes dans certains cas, soit trop petites dans d'autres pour servir d'aires capables d'atténuer les effets et minimiser les fuites hors des régions qui sont caractéristiques de certaines activités.

Parmi les critères qui permettent de fixer les compétences à attribuer aux instances décentralisées chargées de prendre les décisions sur la demande, notons qu'il faut, toutes choses étant égales par ailleurs, favoriser la multiplication des domaines qui incombent aux régions afin de faciliter l'expression des choix et des *tradeoffs* entre biens et services. Des instances multisectorielles-multifonctionnelles sont à privilégier selon ce critère.

Concluons cet examen trop bref d'un sujet complexe et difficile en soulignant 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 frontières 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.

Pierre-Paul PROULX
Professeur titulaire
Département de sciences économiques
Université de Montréal

Résumé

Après la présentation de la thèse principale selon laquelle la décentralisation est une réaction qui s'inscrit dans un phénomène plus global très influencé par l'intégration économique, ce texte passe en revue la notion de région et l'évolution récente des politiques du Québec dans ce domaine. Parce que la mise au point d'une politique de décentralisation efficace nécessite une bonne compréhension de ses causes et effets, l'auteur fait un survol 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 les paliers politiques. Le texte évoque ensuite l'ampleur des disparités interrégionales au Québec, facteur qu'il importe de bien cerner pour déterminer les modalités de la politique de régionalisation. En conclusion, l'auteur examine les objectifs et les moyens associés à la décentralisation et souligne l'importance de distinguer entre offre et demande de biens et services publics en régions afin de favoriser la mise en place d'institutions efficaces de décentralisation. Il suggère d'accorder beaucoup d'importance à l'organisation de la coopération entre instances décentralisées et à l'adoption de directives comportant une obligation de résultats et laissant aux instances décentralisées le choix des moyens. L'élaboration d'une politique des villes et régions et la mise sur pied d'un conseil des régions sont aussi évoquées comme moyen d'encadrer cette décentralisation.

Mots-clés: mondialisation, décentralisation, politiques régionales, développement local, autoroute électronique, structures, instances décentralisées, disparités régionales, conseil des régions.

Summary

Following a presentation of the article's main argument that decentralization is a reaction in line with a broader phenomenon greatly affected by economic integration, this article reviews concepts of region and recent policy developments in this area in Quebec. Given that the articulation of a successful decentralization policy necessitates a good understanding of its causes and effects, the article follows with an examination of the main causes of decentralization: economic integration and the spatial and sectorial recomposition of the accompanying activity, the decline of Keynesianism, the profusion of social actors, the fiscal crisis, local development, the electronic highway, the consolidation of regional capitals, struggles between levels of government. This is followed by a consideration of the very significant inter-regional disparities in Quebec, a crucial factor in determining the modalities of a regionalization policy. The conclusion offers a discussion of the objectives and means of decentralization, and it stresses the importance of distinguishing between the supply and the demand of public goods and services in the various regions so as to foster the development of effective decentralization institutions. The author suggests that considerable importance should be accorded to organizing cooperation between the various decentralized authorities and the use of result-oriented directives which leave the choice of means to decentralized authorities. The adoption of a policy for cities and regions and the establishment of a regional Council are also discussed.

Key-words: globalization, decentralization, regional policies, local development, electronic highway, structures, decentralized authorities, regional disparities, regional council.

Resumen

Luego de la presentación de nuestra tesis principal, según la cual la descentralización es una reacción que se inscribe en un fenómeno más global, fuertemente influenciado por la integración económica, este texto examina los conceptos de región y la evolución reciente de las políticas del Quebec en ese dominio. El diseño de una política de descentralización eficaz requiere una buena comprensión de sus causas y efectos. En ese sentido, el texto continúa con un análisis de las principales causas de descentralización: integración económica y recomposición espacial y sectorial de la actividad que la acompaña; decadencia del Keinesianismo; profusión de actores; crisis fiscal;

desarrollo local; autorruta electrónica; consolidación de capitales regionales; luchas entre niveles políticos. El texto evoca, seguidamente, la importancia considerable de las disparidades inter-regionales en el Quebec, factor esencial a indagar para determinar las modalidades de la política de regionalización. La conclusión presenta una discusión de objetivos y de medios de descentralización y subraya la importancia de distinguir entre oferta y demanda de bienes y servicios públicos en las regiones, a fin de favorecer la creación de instituciones eficaces de descentralización. Se sugiere dar mucha importancia a la organización de la cooperación entre instancias descentralizadas y a la utilización de directivas que exijan resultados y dejen a las instancias descentralizadas la elección de los medios. Se evoca también la adopción de una política de ciudades y regiones y la creación de un consejo de regiones.

Palabras claves: mundialización, descentralización, políticas regionales, desarrollo local, autorruta electrónica, estructuras, instancias descentralizadas, disparidades regionales, Consejo de regiones.