

LAJOIE, Andrée, *Les Structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1968. XVI-332 p. \$5.85.

J. I. Gow

Volume 23, Number 1, juin 1969

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/302858ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/302858ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut d'histoire de l'Amérique française

ISSN

0035-2357 (print)

1492-1383 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Gow, J. I. (1969). Review of [LAJOIE, Andrée, *Les Structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1968. XVI-332 p. \$5.85.] *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 23(1), 126–129. <https://doi.org/10.7202/302858ar>

LAJOIE, Andrée, *Les Structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1968. XVI-332 p. \$5.85.

Voici un livre de première qualité qui prend une place honorable parmi les titres déjà publiés par les professeurs de l'Institut de recherche en droit public à l'Université de Montréal. Le texte offre plusieurs surprises au lecteur, dont la plus frappante est la différence de style et d'analyse entre ses deux grandes parties. Mais l'unité et la cohérence de la pensée de l'auteur sont pleinement établies par la conclusion.

A première vue, donc, il y a discontinuité entre la partie qui traite de la déconcentration telle qu'elle se présentait dans les services extérieurs des ministères de la Province jusqu'à la fin de 1967 et celle qui analyse l'utilisation des pouvoirs décentralisés par les municipalités du Québec. Dans la première, après avoir constaté que l'administration fédérale n'a pas de véritables structures régionales au Québec, l'auteur examine à tour de rôle les services extérieurs des seize ministères québécois qui œuvrent sur le territoire de la Province (c'est-à-dire, qui sont responsables des missions de l'État et non seulement de tâches administratives à l'intention des autres organes de l'administration). La lecture de cette partie est quelque peu fastidieuse, étant donnée la complexité, pour ne pas dire la confusion, des structures et des responsabilités des ministères québécois. Cependant, la leçon est importante, car les structures des ministères ne sont pas si illogiques qu'on pourrait le penser; chacun a simplement élaboré les siennes en fonction de ses besoins, sans tenir compte de ce que faisait son voisin. La même remarque s'applique aux chevauchements et doubles emplois qui sont révélés tant par l'auteur que par la Commission provinciale d'urbanisme (qui, d'ailleurs a été l'un des commanditaires de l'étude). Il n'y a pas un seul grand problème politico-administratif qui ne concerne plusieurs ministères à la fois. Le problème de la coordination qui se pose alors, depuis toujours à la capitale et désormais dans les régions, est réel, dur et durable, et il ne sera pas résolu par un coup de baguette magique.

Un exemple des difficultés de la coordination interministérielle est rappelé fréquemment par l'auteur. Il s'agit de la décision de principe du Conseil des ministres de créer dix régions administratives communes à tous les ministères, laquelle décision a pris la forme de l'arrêté en conseil no 524 du 29 mars 1966. Ne se basant sur aucune législation autorisant le Conseil exécutif à le faire, et entrant en contradiction avec les divisions territoriales établies soit par les lois administrées par plusieurs ministères, soit par des décisions internes d'autres, cet arrêté serait sans effet à moins d'une intervention de la part de la législature ou bien de la répétition de la décision à l'échelle de chaque ministère compétent.

Dans la deuxième partie, qui traite des municipalités, la méthode d'enquête suivie était la même que pour la partie sur les services extérieurs des ministères, mais le résultat est différent. Après une description des pouvoirs formels des municipalités, l'auteur nous livre les résultats d'une enquête faite par le moyen d'un questionnaire auprès des 1750 municipalités qui existaient au Québec à la fin de 1961. Avec les réponses de 1427 de celles-ci, elle a pu faire une analyse statistique du dynamisme intra et intermunicipal, analyse qui constitue un apport nouveau et original à l'étude des problèmes municipaux. Il est établi que "dans tous les cas, le taux de dynamisme intramunicipal est bas et le taux de dynamisme intermunicipal extrêmement bas". De tous les facteurs qui viennent expliquer cette situation, seuls deux semblent susceptibles de changement à court ou à moyen terme: ce sont les tailles des municipalités et leurs pouvoirs. L'auteur tire donc la conclusion qu'il faudrait procéder au regroupement municipal, mais selon des critères rationnels et clairement établis et non selon le mode "laissez-faire" qui est celui de la loi de la fusion volontaire des municipalités de 1965. De plus, elle propose de distinguer les services directement reliés à la propriété immobilière de ceux qui concernent la personne et de confier ceux-ci (santé, assistance sociale, arts, culture, loisirs, etc.) au gouvernement provincial.

L'unité des deux parties de l'ouvrage est retrouvée lorsque l'auteur, en conclusion, reprend les notions de déconcentration et de décentralisation. Au départ, et avec certaines réserves, elle a signalé son intention d'utiliser la terminologie du droit public français pour décrire deux réalités comparables mais non pareilles. Ainsi, les mots *concentration* et *déconcentration* sont utilisés pour décrire le degré de délégation de pouvoir au sein de l'Etat entre les administrations centrales et leurs services extérieurs. Dans ce cas il y a toujours un rapport hiérarchique entre

le service extérieur et l'administration centrale; c'est pourquoi ce rapport est décrit comme la "décentralisation bureaucratique" dans le langage administratif américain. Avec la vraie décentralisation, il y a une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, qui rompt le lien hiérarchique. Traditionnellement, il y avait trois critères qui permettaient de déterminer le degré d'autonomie d'une administration décentralisée: l'élection des dirigeants, un certain pouvoir de décision autonome, et le pouvoir de prélever un impôt. L'auteur reconnaît que, depuis longtemps, la netteté de la distinction entre la déconcentration et la décentralisation est suspecte. En effet, on peut envisager une situation où seulement l'un des trois critères serait présent. C'est le cas au Québec des CEGEP. Entre ce cas-ci et la déconcentration, la marge est étroite, mais elle persiste toujours, comme certaines des difficultés affrontées par les CEGEP dans leurs premières années semblent le confirmer.

Mais le degré de délégation des pouvoirs, soit par la déconcentration, soit par la décentralisation, doit être envisagé de nos jours en conjugaison avec deux autres notions, celle de régionalisation et celle de planification. Premièrement, régionalisation et déconcentration ou décentralisation ne vont pas nécessairement de pair. L'administration, quoique concentrée, peut tenir compte de la région; inversement, la déconcentration existe souvent sans qu'il y ait considération du facteur régional et l'auteur nous signale plusieurs cas du genre. Pour elle, "une structure administrative régionale adéquate devrait en principe prévoir un processus opérationnel capable de coordonner les décisions politiques au niveau de la région dans une perspective spécifiquement régionale, sans entraver l'élaboration et l'application des politiques communes à l'ensemble du territoire" (p. 11).

Or, il est évident que l'auteur envisage cette coordination dans un contexte de planification. Si on ne peut pas parler de planification économique au Québec à l'heure actuelle, on doit admettre qu'un travail s'est amorcé dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la planification des activités administratives. Le fait qu'on ne planifie pas toute l'économie ne doit pas nous faire oublier qu'on peut et qu'on doit planifier en matière d'éducation, de santé, de richesses naturelles, de tourisme, etc., et ceci tant du côté des grandes politiques, que du côté des implantations et des investissements publics.

Selon l'auteur, une vraie décentralisation est incompatible avec une vraie planification pour l'ensemble du territoire québécois. Il est, en effet, difficile de voir comment un secteur décentralisé fort peut s'intégrer dans une politique générale. Ou

bien, comme elle dit, les municipalités ne se serviront pas de leurs pouvoirs comme c'est le cas trop souvent maintenant, ou bien elles s'en serviront de façon non coordonnée s'il n'y a pas une mesure de contrôle exercé par le gouvernement québécois. Ce contrôle, faudrait-il l'assurer par des structures déconcentrées ou par le moyen de normes, de subventions et de sanctions (par une "pseudo-décentralisation" aux dires de l'auteur) ?

Elle ne prend pas position là-dessus, mais on comprend pourquoi elle n'a pas repris l'idée d'un gouvernement ou d'une municipalité régionale. Certes, à la suite de cette intéressante étude on peut se demander si la création d'un tel gouvernement n'amènerait pas avec elle tous les problèmes de juridiction conjointe et de programmes conjoints que le fédéralisme canadien a vécu depuis cinquante ans.

J. I. Gow

*Chargé d'enseignement
Université de Montréal*