
Éditorial

La décentralisation au Québec : un long parcours semé d'hésitations et d'embûches

La question de la décentralisation est revenue à l'avant-scène politique et publique depuis l'élection du gouvernement Charest en avril 2003. On se souviendra, en effet, que dès son arrivée au pouvoir en novembre 1976, le premier gouvernement du Parti québécois avait fait de la décentralisation un élément important de son programme législatif. Ainsi, en juin 1978, il rendait publique une série de fascicules portant sur la décentralisation. Dans le premier de ces fascicules, intitulé « Une vue d'ensemble », le gouvernement affirmait alors : « Il est devenu urgent de réviser la répartition des pouvoirs au sein de notre collectivité. Cette révision doit se faire en rapprochant des citoyens les pouvoirs de décision et en revalorisant les autorités les plus près d'eux pour assurer l'ensemble des services qui affectent la vie de tous les jours. Une telle révision implique bien sûr des moyens financiers adéquats, mais aussi un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités. Cette révision, c'est la décentralisation »¹.

Cette première tentative débouchera sur la création, en 1979, des Municipalités régionales de comté (MRC) qui hériteront d'une compétence générale en aménagement du territoire. Pour le reste, soit la possibilité que cette nouvelle structure devienne, comme cela avait été envisagé, un petit gouvernement régional avec des responsabilités étendues en matière d'éducation, de santé et de services sociaux de première ligne, il faudra attendre.

Quinze ans plus tard, soit en juin 1995, un nouveau gouvernement, issu lui aussi du Parti québécois, rend public un Livre vert intitulé « Décentralisation : un choix de société » dans lequel il affirme : « À certains moments cruciaux de son cheminement, chaque société se trouve, tôt ou tard, confrontée à des choix fondamentaux. [...] Tout porte à croire, depuis ces récentes années, que la société québécoise en soit arrivée, à propos de la décentralisation, à devoir franchir une étape semblable. Cette question doit dorénavant se situer au centre du projet de société qu'elle est appelée à se donner »².

Après l'échec de l'option souverainiste au référendum de 1995, ce Livre vert est mis sur la glace. Il faudra at-

tendre 1997 pour qu'une troisième tentative, plutôt timide il est vrai, émerge. Elle viendra dans un contexte où le gouvernement cherche au même moment à réduire ses dépenses. Une liste de responsabilités à décentraliser est alors présentée aux deux unions municipales. Les négociations ont à peine débuté que les parties concluent rapidement à l'impossibilité de s'entendre sur la nature des responsabilités à transférer, la meilleure structure d'accueil apte à les assumer et la façon de les financer. Le gouvernement, qui tient malgré tout à atteindre son objectif d'assainir les finances publiques, imposera une facture globale annuelle de quelque 350 M\$ aux municipalités à compter de 1997 jusqu'en 2000. Cet épisode, tout comme celui de la « réforme Ryan », imposée cinq ans plus tôt pour les mêmes motifs d'urgence budgétaire, laissera un goût amer dans la bouche des élus locaux.

Après le dépôt du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (rapport Bédard), au printemps 1999, rapport qui déborde l'examen de la seule question fiscale et propose une réforme en profondeur du secteur public local, dont un ambitieux projet de décentralisation, on pensait bien que le gouvernement saisirait cette occasion pour relancer sur de nouvelles bases le chantier de la décentralisation. Ce sera, malheureusement, un autre rendez-vous manqué. Le gouvernement proposera plutôt, après avoir rendu public un Livre blanc sur la réorganisation municipale, une réforme importante des structures municipales et régionales. Une réforme qui laissera à peu près inchangé le partage des pouvoirs et des ressources fiscales entre le gouvernement et les instances locales et régionales. Le gouvernement choisit plutôt d'imposer des regroupements municipaux dans les principales agglomérations métropolitaines et urbaines du Québec, de remplacer les communautés urbaines par des communautés métropolitaines à Montréal et à Québec et de renforcer les pouvoirs des MRC. Pour ce qui est de la décentralisation, ce sera donc, une fois encore, partie remise.

Avec le projet d'autonomie locale, annoncée par le nouveau gouvernement Charest en 2004, c'est une cinquième tentative de décentralisation qui prend forme. Les

principes de démocratie, d'adaptation, de concertation et de développement sont au centre des orientations gouvernementales actuelles. Au moment d'écrire ces lignes (en mars 2006), le gouvernement est à évaluer plusieurs centaines de projets de décentralisation, de déconcentration et de régionalisation proposés, à l'invitation du gouvernement, par les nouvelles Conférences régionales des élus. Parallèlement, un nouveau pacte fiscal est en négociation avec les Unions municipales pendant qu'une politique de développement des territoires serait, dans la foulée de la Politique nationale de la ruralité, adoptée en décembre 2001, en gestation au nouveau ministère des Affaires municipales et des Régions. Le deuxième discours inaugural, prononcé par le Premier ministre le 14 mars 2006, n'annonce cependant rien de nouveau au chapitre de la décentralisation. Le mot décentralisation n'apparaît en fait nulle part dans ce discours! Est-ce le signe avant-coureur que la cinquième tentative en cours visant à faire aboutir le chantier de la décentralisation est déjà sur la voie d'évitement ?

Malgré ces nombreuses tentatives et vagues hésitations qui jalonnent un parcours d'une trentaine d'années, la question du pourquoi, du quoi et du comment décentraliser n'a pas perdu de sa pertinence. Si, pour certains, la nécessité de la décentralisation ne fait pas de doute, pour d'autres il importe, bien qu'ils croient aussi qu'elle puisse constituer une avancée pour le développement du Québec et de ses régions, d'en apprécier convenablement les dangers et les conditions de réalisation. Ces plaidoyers et ces appréciations constituent la trame de fond de la douzaine de textes rassemblés dans ce numéro thématique sur la décentralisation au Québec.

S'il existe un élément vers lequel convergent ces diverses réflexions, c'est que l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de décentralisation qui permettrait aux communautés locales de se développer démocratiquement, efficacement et durablement sont plus complexes qu'il n'y paraît de prime abord. La faible densité de population, l'inégale répartition des ressources, la fragmentation institutionnelle, l'état des finances publiques provinciales, la résistance naturelle du centre à se départir de ses responsabilités, la faible capacité fiscale et administrative de plusieurs entités locales et régionales et l'engouement mitigé des élus locaux à assumer davantage de responsabilités font partie des facteurs qui contribuent à créer cette complexité.

La complexité d'une opération n'interdit toutefois pas de l'entreprendre. Elle invite plutôt à la prudence en même temps qu'elle nous rappelle l'indétermination et l'in-

certitude de nos décisions et de nos actions, individuelles et collectives, et de leurs conséquences. Comme l'affirme Edgar Morin, « l'avenir reste ouvert et imprédictible »³.

Aussi, en dépit des dangers et des conditions qui la sous-tendent et qu'il importe de tenir compte et de bien évaluer, la décentralisation demeure un projet nécessaire et souhaitable. C'est notamment par l'appropriation et l'expérimentation par les acteurs locaux eux-mêmes, l'adaptation des politiques et des programmes aux réalités des milieux, la coopération entre les différents niveaux d'intervention publique, l'exigence de résultats et leur évaluation et la poursuite, dans la réussite comme dans les échecs, des objectifs sociétaux de justice et de solidarité que la décentralisation peut et devra se faire.

Les textes qui suivent soulèvent des questions de fond et proposent des avenues aussi bien en ce qui a trait aux finalités de la décentralisation qu'aux conditions, aux modalités et au rythme de sa mise en œuvre. Il est à espérer qu'ils contribuent à convaincre les acteurs, élus et non élus, tant au centre que sur le terrain, que la décentralisation constitue le contre-pied de la déresponsabilisation politique qui nous menace, individuellement et collectivement. Qu'elle est, en ce sens, suivant les mots de Gil Courtemanche, un projet « pour vivre autrement, pour vivre mieux⁴ ». ■

Serge Belley
École nationale
d'administration publique

Guy Chiasson
Université du Québec
en Outaouais

Notes et références

- ¹ Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1978), *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule 1, Une vue d'ensemble, p. 1.
- ² Gouvernement du Québec (1995), *Décentralisation. Un choix de société*, Québec, p. 1.
- ³ Edgar Morin (2000), *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Paris, Seuil, p. 87.
- ⁴ Courtemanche, G. (2006). « Décentraliser pour démocratiser, mais aussi pour mieux vivre », dans Solidarité rurale du Québec (dir.), *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, PUL, p. 49.