

## Légitimités et spécificités de chaque échelon territorial au Québec <sup>1</sup>

Marc-Urbain Proulx <sup>2</sup>

Centre de recherche sur le développement territorial  
Université du Québec à Chicoutimi

---

La décentralisation gouvernementale devient actuellement un important sujet de débat public au Québec. De fait, il s'agit d'un retour sur un débat abondamment traité depuis 40 ans. Les acquis scientifiques à propos de cette option bien distincte en gestion publique sont nombreux. Plus nombreux encore sont les exposés, allocutions, revendications, promesses et énoncés d'intentions.

À l'analyse des éléments de ce vaste débat, on constate que les positions respectives convergent de plus en plus sur des principes de base tels que la démocratie, la justice sociale, l'efficacité administrative et le développement économique. Tout le monde semble s'entendre sur les vertus de la décentralisation. On en oublie parfois même les vices. Cependant, dans l'optique d'une réforme gouvernementale sinon imminente, du moins fortement désirée, d'importantes confrontations se produisent inévitablement entre les structures potentielles d'accueil des nouvelles responsabilités. Chaque organisation désire bénéficier de la nouvelle manne éventuelle de l'État. D'autant que plusieurs de ces structures voient dans la décentralisation une véritable planche de salut. Certains observateurs font alors judicieusement appel à l'élargissement du débat bien au-delà du corporatisme et du marchandage politique entre démarcheurs afin d'embrasser l'intérêt général de la population. Pour ce faire, il nous faudrait améliorer au Québec le cadre d'analyse institutionnelle globale pour mieux cerner les véritables enjeux de la décentralisation gouvernementale.

**Tout le monde semble s'entendre  
sur les vertus de la décentralisation.  
On en oublie parfois même les vices.**

À cet effet de cadre global à bonifier, il devient tout à fait pertinent de bien distinguer et positionner nos trois échelons territoriaux dans le Québec infranational, à la lumière de critères scientifiquement reconnus. Le texte qui suit représente un jalon en ce sens. Pour le rédiger, nous utiliserons du matériel emprunté aux diverses perspectives d'analyse <sup>3</sup> formulées en théorie de l'État. Les critères théoriques utilisés nous aideront à distinguer les différentes légitimités associées aux trois échelons territoriaux institutionnalisés au Québec.

Pour effectuer cette application à la réalité québécoise, nous utiliserons par ailleurs des données collectées par quatre enquêtes distinctes <sup>4</sup> ainsi que des faits présentés dans la littérature scientifique sur le sujet <sup>5</sup>. Notre description et notre analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique nous amèneront à souligner une dizaine de spécificités propres à nos trois échelons territoriaux infranationaux (tableau 1).

### Légitimité historique

Nous avons, au Québec, des instances publiques locales traditionnelles représentées par les paroisses et les quelques villes fondées sous le régime français. Le changement de régime politique en 1763 ainsi que la croissante nécessité vis-à-vis la construction de chemins entre les lieux ont favorisé l'utilisation

d'aires plus larges (cantons, comtés) pour la gestion publique.

Mais la possibilité d'érection de municipalités locales au Québec trouve son origine réelle dans deux ordonnances livrées en 1840, et surtout dans l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada en 1855. Malgré une bonne résistance de la population de l'époque furent érigées très rapidement plus de 400 municipalités sur le vaste territoire colonisé. Par

la suite, le doublement du nombre de municipalités pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle démontra clairement la pertinence des autorités locales. C'est ainsi que les municipalités prirent, historiquement, une place très importante dans la gestion publique au Québec. Si bien qu'en 1930, l'échelon local (municipal et scolaire <sup>6</sup>) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec <sup>7</sup> sur le plan des dépenses et des revenus publics.

**Tableau 1 - Légitimités des trois échelons territoriaux infranationaux**

<b>Territoires/ légitimités</b>	<b>Municipalités</b>	<b>MRC</b>	<b>Régions administratives</b>
Historique	Paroisse	Comtés municipaux	Colonisation
Idéologique	Proximité Qualité de vie	Territorialité Cadre de vie	Régionalisme Niveau de vie
Juridique	1840 – 1870-71 Règlements	1847 – 1979 Règlements	1966 – 1993 Résolutions
Politique	Élus directs	Élus indirects	Désignés et élus
Démocratique	Participation	Participation	Consultation
Fonctionnelle	Biens et services Planification urbaine	Biens et services Aménagement	Gestion des programmes Planification régionale
Financière	Impôt foncier	Quote-parts	Souscriptions
Économique	Reproduction de la main-d'œuvre	Bassins d'emploi Milieux innovateurs	Pôles de croissance Infrastructures régionales

Du point de vue historique, les territoires MRC ancrent leur existence dans la mise en place, dès 1847, de conseils de comtés municipaux. Leur nombre fut en progression constante, passant de 49 en 1847 à 69 en 1901 pour atteindre 76 en 1951. Les éléments du contexte géographique et historique furent inévitablement respectés dans le découpage territorial de ces comtés municipaux. La raison

d'être de ces territoires supralocaux institutionnalisés fut d'offrir une assise territoriale pertinente pour solutionner des problèmes auxquels les maires des municipalités locales membres étaient confrontés. Le forum communautaire représenté par le conseil de chaque municipalité de comté fut, à cet égard, un important lieu de discussions, d'échanges, de confrontations et d'apprentissages pour les maires.

Par conséquent, le remplacement des comtés municipaux par les municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 ainsi que la généralisation de cette formule sur tout le territoire québécois habité furent facilement justifiés, malgré l'opposition de certains groupes à la réforme.

**En 1930, l'échelon local (municipal et scolaire) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec sur le plan des dépenses et des revenus publics.**

La dimension régionale de l'espace québécois fut forgée au fil de la colonisation<sup>8</sup>, elle-même influencée par la géographie du pays. Le premier Conseil d'orientation économique régional (COER) fut formé en 1946 au Saguenay-Lac-Saint-Jean. La formule se généralisa dans tout le Québec au cours des années 1950<sup>9</sup>. Ainsi, les régions dites administratives furent découpées par le gouvernement du Québec en tenant compte de ces réalités géographique et politique, tout en utilisant clairement le critère économique correspondant à l'aire d'influence des pôles de croissance<sup>10</sup>. Ces trois critères sont d'ailleurs intimement reliés à l'histoire de l'occupation de la périphérie du Québec puisque cette occupation fut favorisée et contrainte à la fois par les institutions publiques, les réseaux hydrographiques, la présence de ressources productives (forêt, mines, agriculture...) et la présence de places centrales dynamiques. C'est ainsi que les dix régions identifiées par Brouillette<sup>11</sup> et reconnues officiellement à partir de 1966 possèdent, pour la plupart, une légitimité historique certaine. Quant aux redécoupages effectués depuis pour obtenir les dix-sept régions d'aujourd'hui, le contexte historique a sûrement influencé à un certain degré les forces en présence.

### **Légitimité idéologique**

Un espace national si vaste, des ressources, des problèmes, des opportunités et des contraintes si différents d'un lieu à un autre ainsi qu'une population relativement faible si dispersée nécessitent inévitablement une approche décentralisée dans la gestion publique. D'une part, l'application du principe d'universalité oblige ce rapprochement entre les adminis-

trateurs et les administrés afin de préserver l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens. D'autre part, la finalité de développement culturel, social, écologique et économique, qui est généralement présente dans les politiques publiques, nécessite l'intervention directe sur les ressources réelles disponibles ici et là.

La légitimité des autorités locales s'appuie, sous l'angle idéologique, sur la notion de proximité des citoyens qui permet un meilleur respect des goûts, des préférences et des besoins de ceux-ci par le secteur public. La présence d'un secteur public local vise en principe à assurer un bon niveau de qualité de vie<sup>12</sup> de la population par l'entremise de la consommation collective de biens et services. Cette consommation collective génère, certes, des effets de redistribution de la richesse. Ces effets, positifs pour les uns et négatifs pour les autres, deviennent acceptables pour tous grâce à la solidarité sociale engendrée par ce qu'il est convenu d'appeler le « localisme », c'est-à-dire l'esprit de fraternité qui se développe autour du patrimoine commun, ce que d'aucuns appellent le clocher.

**La légitimité des autorités locales s'appuie, sous l'angle idéologique, sur la notion de proximité des citoyens qui permet un meilleur respect des goûts, des préférences et des besoins de ceux-ci par le secteur public.**

Pour les territoires MRC, leur légitimité idéologique s'appuie sur le principe de territorialité ou d'appartenance territoriale qui sert pour effectuer leur découpage officiel de 1979 à 1982. L'application de ce principe vise à atténuer la dualité ville-campagne accentuée par l'urbanisation du Québec au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Cette dualité a causé un certain nombre de problèmes étant donné les domaines de plus en plus nombreux de complémentarité entre les deux réalités, notamment à l'égard de l'organisation du cadre de vie<sup>13</sup>. Le territoire d'appartenance MRC représente dès lors l'assise de solidarité supra-locale qui permet de mieux concilier les interdépendances entre les municipalités locales, urbaines et rurales. De leur côté, les régions administratives ancrent leur légitimité idéologique dans le régionalisme tradition-

nel. Les mésententes politiques qui ont conduit à de nouveaux redécoupages régionaux depuis 1966, la vaste étendue des espaces régionaux et le fort localisme qui s'exprime constamment dans les dossiers régionaux ont cependant limité le renforcement de cette légitimité. Pour l'État, la légitimité idéologique de cet échelon réside principalement dans la double nécessité de respecter les intérêts des clients du secteur public et aussi d'être administrativement efficace dans l'allocation des ressources issues de programmes des gouvernements centraux. En effet, un espace national si vaste, si hétérogène et si peu peuplé nécessite certainement une approche régionalisée dans la définition de la vision, des objectifs, des stratégies et des politiques des différents ministères de l'État. Le but visé par ces interventions concerne le maintien et l'amélioration du niveau de vie de la population <sup>14</sup>.

### Légitimité juridique

Les affaires municipales, et par extension régionales, furent considérées de juridiction exclusive des provinces par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) de 1867. Le gouvernement du Québec ne tarda dès lors pas à légiférer dans ce domaine par l'adoption en 1870 du Code municipal, et en 1871 par une loi particulière pour les villes. Cette dernière loi fut refondue à plusieurs reprises et sera désignée à partir de 1903 sous le titre de *Loi des cités et villes* <sup>15</sup>. Notons que le Code municipal fut entièrement révisé en 1916 afin de mieux préciser les champs de juridiction des municipalités locales et de comtés.

Les municipalités sont ainsi soumises aux mandats, aux lois et aux contrôles du gouvernement du Québec. Elles ont cependant la possibilité d'adopter des résolutions sur les affaires courantes de la corporation municipale telles que la desserte de biens et services à la population. Elles ont aussi un pouvoir réglementaire leur permettant notamment de contrôler l'utilisation de leur sol. Ainsi peuvent-elles se doter de règlements d'urbanisme. Au niveau judiciaire, les municipalités locales peuvent opérer une cour municipale afin d'imposer des sanctions aux contrevenants des règlements d'urbanisme.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) adoptée en 1979 par le gouvernement du Québec prévoit la création des municipalités régionales de comté (MRC) au Québec. Celles-ci sont reconnues par des lettres patentes adoptées par le conseil et par le gouvernement. À l'égard de ses compétences, le conseil MRC peut passer des résolutions et adopter de règlements. Les schémas d'aménagement de chaque territoire MRC possèdent un statut légal et sont ainsi opposables à des tiers. Ils sont appliqués par la Commission nationale de l'aménagement.

**Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de régler.**

Le statut juridique des régions administratives repose sur l'existence de décrets. L'arrêté n° 524 du 29 mars 1966 adopté par le Conseil exécutif leur donna une première légitimité à cet effet. Quelques autres décrets ont, par la suite, permis la mise en place d'organisations publiques régionales, notamment dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture, du tourisme, etc. Le décret du 22 décembre 1987 visait, quant à lui, la révision de la carte des régions et le parachèvement de la régionalisation harmonisée des différents ministères québécois sur les 16 aires de gestion de l'État représentées par les régions administratives. La Loi 19 adoptée en juin 1992 a pavé la voie à l'accréditation des conseils régionaux de développement par 16 décrets successifs. Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de régler.

### Légitimité politique

La légitimité politique des municipalités locales repose sur le conseil municipal. Il est composé d'échevins élus dans leur quartier respectif ainsi que d'un maire élu au suffrage universel direct sur le territoire de la municipalité. Par l'entremise de réunions publiques présidées par le maire, le conseil municipal se réunit au moins une fois par mois.

Pour les MRC, leur légitimité politique repose sur un conseil MRC. Le conseil est composé de maires et d'échevins issus des municipalités membres. Le

nombre d'élus de chaque municipalité est déterminé selon un mode de représentation défini dans les lettres patentes de la MRC. Ce mode est généralement basé sur la dimension de la population. Le conseil MRC est chapeauté par un préfet élu pour deux ans par les membres sur la base de la majorité absolue. Il peut être destitué en tout temps par la même formule. Il s'agit donc d'un gouvernement de deuxième niveau puisque l'imputabilité des décideurs n'est pas directement soumise à la population qui doit subir les conséquences des décisions <sup>16</sup>.

**Il faut souligner que, politiquement, les directions régionales des différents ministères sont totalement dépendantes de Québec ou d'Ottawa.**

Dans le cas des régions administratives, il existe un Conseil régional de développement (CRD) pour le territoire ainsi que plusieurs conseils sectoriels (tourisme, culture, loisirs...). Les décideurs désignés à ces instances représentent les divers intérêts dans leur secteur d'intervention. Les présidents sont généralement élus par l'assemblée générale des membres. Dans le cas du Conseil régional de développement, sa composition respecte la modalité tiers – tiers – tiers (élus locaux – élus nationaux – élus régionaux) depuis un décret gouvernemental imposé en 1991. Par ailleurs, il faut souligner que, politiquement, les directions régionales des différents ministères sont totalement dépendantes de Québec ou d'Ottawa.

### **Légitimité démocratique**

Les municipalités locales permettent non seulement l'exercice d'une démocratie représentative basée sur l'élection des échevins et du maire, mais aussi d'une démocratie participative. En effet, les citoyens et les groupes locaux ont accès aux assemblées des conseils municipaux afin de défendre leurs intérêts. On considère, en théorie politique, que les multiples et divers groupes locaux compétitionnent entre eux pour l'obtention de faveurs réglementaires et administratives du Conseil municipal. Cependant, les citoyens n'ont aucun pouvoir décisionnel direct (démocratie directe), sauf lorsqu'un référendum est demandé sur une décision importante. Le Conseil municipal peut cependant former des comités et des

commissions consultatifs, constitués de conseillers, de représentants de groupes d'intérêts, de fonctionnaires municipaux, d'experts ou de simples citoyens, afin de les aviser sur des dossiers spécifiques. Il peut aussi former des conseils de quartiers ou d'arrondissements.

Même s'il ne s'avère qu'une instance politique de deuxième niveau, le Conseil MRC possède tout de même d'importantes vertus démocratiques. D'abord, les membres du conseil sont des élus locaux par suffrage. Ensuite, les citoyens et les groupes peuvent participer aux assemblées du Conseil MRC afin d'exprimer leurs besoins et leurs désirs. Finalement, le Conseil MRC peut, de la même manière que les municipalités, constituer des comités ou des commissions <sup>17</sup> pour consulter sur les enjeux importants ou encore pour administrer des responsabilités. Notons par ailleurs que les quelques 70 commissions scolaires, dont plusieurs épousent le territoire d'une MRC, possèdent chacune un conseil formé d'élus par suffrage.

**Les citoyens et les groupes peuvent participer aux assemblées du Conseil MRC afin d'exprimer leurs besoins et leurs désirs.**

Au niveau régional, les directions des différents ministères possèdent chacune un décideur désigné par le gouvernement central. Afin de mieux connaître les besoins et les désirs de leurs clients, la consultation s'effectue généralement par l'entremise des conseils régionaux ou, à défaut, par des consultations ad hoc. Les citoyens et les groupes non membres n'ont généralement pas droit d'accès aux séances des conseils régionaux. Des comités de consultation peuvent être formés lorsque le besoin se fait sentir dans un dossier.

### **Légitimité fonctionnelle**

Les municipalités locales peuvent exercer une brochette de fonctions publiques reliées à la desserte de biens et services publics à la population, dans une dizaine de grands champs tels que la sécurité publique, le transport routier, l'hygiène du milieu, l'urbanisme et l'aménagement, les loisirs, la culture, etc.

Ces champs de responsabilités<sup>18</sup> (compétences) leur donnent une légitimité fonctionnelle. Comme pratique de gestion, les municipalités utilisent diverses procédures de planification urbaine.

La légitimité fonctionnelle des MRC repose sur quatre grands champs d'interventions publiques<sup>19</sup>. Il y a d'abord la responsabilité de l'aménagement du territoire octroyée au Conseil MRC dès la création de cet échelon territorial. Chaque MRC est ainsi dotée d'un schéma (plan) qui définit les grandes orientations d'affectation du sol ainsi que les priorités pour la mise en place d'équipements et d'infrastructures. Par ailleurs, les territoires MRC servent de plus en plus d'aires pour l'exécution de plusieurs autres fonctions publiques qui nécessitent une assise territoriale plus grande que la municipalité locale. On y retrouve notamment la desserte de biens et services à la population (éducation, services communautaires, déchets...), la desserte de biens et services aux travailleurs (recherche d'emploi, développement de l'employabilité, transport en commun...) et la desserte de biens et services aux entreprises (assistance, capital, promotion industrielle...). Ces nouvelles fonctions publiques MRC s'insèrent graduellement dans une planification territoriale globale qui ouvre progressivement l'aménagement aux impératifs du développement<sup>20</sup>.

Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques<sup>21</sup>. Il y a d'abord la gestion opérationnelle des divers programmes des ministères de l'État central effectuée par des agences publiques et parapubliques régionalisées. Il existe aussi, sur ces territoires, des organisations collectives concernées principalement par l'écoute des besoins du milieu et l'animation du développement socio-économique dans leur domaine d'activités. Finalement, on peut considérer que la recherche de cohérence sectorielle (inter-territoriale) et de la cohérence territoriale (inter-sectorielle) représente une fonction à part entière qui légitime la région administrative. À cet effet de cohérence, la planification sectorielle et la planification territoriale sont utilisées depuis longtemps afin d'établir, par la concertation des différents acteurs, des grandes orientations stratégiques

dans un sens de coordination des actions fragmentées.

**Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques.**

### **Légitimité financière**

Les municipalités locales possèdent une importante assise fiscale autonome basée sur la perception de l'impôt foncier. Elles peuvent ainsi élaborer des politiques locales dans leurs champs de compétences. Puisque certains services ont des effets de débordement à l'extérieur des limites des municipalités dispensatrices et que les impératifs de redistribution interlocale de la richesse nationale sont toujours présents, le gouvernement offre un certain nombre de subventions (transferts) aux municipalités. Par ailleurs, les autorités locales utilisent de plus en plus la tarification de certains services. Elles tentent aussi de générer des revenus avec les ressources (rivières, bâtiments, équipements...) de leur domaine.

Les petites régions MRC n'ont pas d'assise fiscale autonome. Le financement de leur fonctionnement provient en grande partie de quotes-parts des municipalités membres. Ces cotisations sont généralement déterminées en fonction des tranches de population. Sur cette petite base financière, le conseil MRC peut établir des politiques territoriales dans ses champs de compétences.

**Les municipalités locales possèdent une importante assise fiscale autonome basée sur la perception de l'impôt foncier.**

La légitimité financière n'existe pas non plus à l'échelon des régions administratives. Bien que les cotisations des membres représentent une petite part du financement des conseils régionaux, force est de constater que la grande partie du financement nécessaire au bon fonctionnement des organisations présentes à cet échelon provient des gouvernements centraux. Afin d'alléger la bureaucratie, les transferts

directs sont de plus en plus utilisés comme modalité de financement des responsabilités régionalisées. Soulignons notamment l'existence de fonds régionaux ciblés qui offrent beaucoup de crédibilité à cet échelon territorial. Néanmoins, peu de politiques régionales sont réellement établies par les organisations régionales. Puisque les cordons de la bourse demeurent entre les mains des bailleurs de fonds à Québec, le degré d'autonomie financière s'avère finalement très faible à cet échelon.

## Légitimité économique

La légitimité économique des municipalités locales repose sur leur finalité implicite concernée par la reproduction de la main-d'œuvre. En effet, les spécialistes de l'économie publique locale<sup>22</sup> considèrent que les services publics offerts par les autorités locales servent non seulement la cause d'une certaine justice sociale, mais aussi l'accroissement de la productivité de la force de travail tout en réduisant les pressions sur les salaires et en socialisant certains coûts de production. La profitabilité du secteur privé en est ainsi facilitée.

**Dans le cadre des MRC du Québec, les CLD, les SADC et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment du point de vue économique cet échelon territorial.**

Grâce à leur petite dimension territoriale, les MRC représentent de véritables bassins d'emploi, tel qu'entendu par l'OCDE<sup>23</sup> qui propose à ses pays membres l'établissement de programmes spécifiques. En réalité, ce concept sert très bien pour asseoir des mesures actives reliées au développement de l'employabilité des travailleurs. Il sert aussi fort bien pour appliquer concrètement des programmes d'aide aux initiatives visant la création d'emplois. Les territoires MRC ont ainsi, dans le passé récent, servi d'aires de gestion pour plusieurs mesures concernées par l'emploi, initiées par des ministères nationaux et fédéraux (centres locaux pour l'emploi; Développement des ressources humaines Canada).

Le concept de milieux innovateurs<sup>24</sup> assure une deuxième légitimité économique aux MRC. Il repose, quant à lui, sur le postulat suivant : la qualité du milieu permet l'émergence et la croissance des activités économiques. Il sert ainsi d'assise spatiale dans les interventions publiques, notamment pour la mise en œuvre de services publics aux entreprises et pour l'application de stratégies d'interaction, de créativité et de synergies.

Dans le cadre des MRC du Québec, les conseils locaux de développement (CLD), les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment du point de vue économique cet échelon territorial.

Notons aussi que les schémas d'aménagement MRC contiennent de nombreux projets d'équipements et d'infrastructures qui participent directement à la construction de milieux fertiles pour les entreprises.

La légitimité économique des régions administratives a initialement reposé sur le concept de pôles de croissance dont le rayonnement effectif a largement servi à leur premier découpage. Bien que l'idée enthousiasmante de « technopoles » demeure encore très vivace dans les capitales régionales, la légitimité économique des régions s'appuie maintenant beaucoup sur l'existence de dossiers structurants typiquement régionaux. Il s'agit en réalité d'infrastructures régionales de transport, d'équipements régionaux dans la santé, les loisirs, l'éducation, la culture, l'agriculture, etc., de certains services supérieurs spécialisés, notamment dans la R & D (recherche & développement) ainsi que des projets industriels majeurs.

Il va sans dire que la capacité d'attraction régionale d'industries mobiles sur le marché international repose largement sur la présence de pôles dont l'excellence s'avère bien réelle sous l'angle de la main-d'œuvre, du savoir-faire, de l'information, du leadership économique et social et des conditions institutionnelles appropriées pour soutenir les initiatives novatrices.

---

## Spécificités des trois échelons territoriaux

La description des diverses légitimités reliées aux trois échelons infranationaux au Québec nous permet, à l'analyse, de dégager quelques observations intéressantes à l'égard de spécificités propres à ces paliers décentralisés de gestion publique.

- S. 1 **Le caractère historique.** Les paliers municipal et supra-municipal (MRC) plongent leurs racines au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, tandis que les grandes régions représentent une dimension importante de la colonisation du Québec.
- S. 2 **La proximité des citoyens, des travailleurs et des entreprises.** Cette proximité possède en principe un certain nombre de vertus, notamment à l'égard de la perception et du respect des besoins, des goûts et des préférences des clients du secteur public. Les échelons locaux, MRC et régionaux permettent ainsi de rapprocher la gestion publique des citoyens.
- S. 3 **L'interaction entre les individus grâce aux réseaux de proximité.** La communication, l'interaction, les échanges et la densité des relations entre les individus (acteurs, entreprises, décideurs...) engendrent de la solidarité et des synergies sur le territoire.
- S. 4 **L'ouverture démocratique des structures.** Cette spécificité permet, d'une part, la participation des citoyens aux instances décisionnelles. D'autre part, elle offre aux multiples et divers petits groupes l'opportunité de représentation de leurs intérêts sur les conseils.
- S. 5 **La gestion de biens et services publics.** Il s'agit cependant d'une spécificité non exclusive<sup>25</sup>. Les gouvernements centraux, quant à eux, s'occupent surtout du maintien de l'ordre social (sécurité sociale, assurance chômage, pensions....) et de la régulation de l'économie (politique fiscale, politique d'investissements et politique monétaire).

S. 6 **L'exécution de fonctions opérationnelles politiquement peu profitables pour l'État.** On reconnaît ici tout le champ de l'application et de la gestion des programmes gouvernementaux, y compris la priorisation des investissements publics. Il s'agit là d'une spécificité à peu près exclusive aux échelons décentralisés.

S. 7 **La responsabilité de contrôle de l'utilisation du sol.** Ici aussi, il s'agit d'une spécificité non exclusive aux échelons décentralisés<sup>26</sup>. Toutefois, les autorités municipales ont juridiction sur l'utilisation de leur sol. Des infrastructures, des équipements et des services publics sont alors gérés dans un sens de construction d'un cadre de vie.

S. 8 **L'impôt foncier.** Les municipalités locales perçoivent l'usufruit généré par l'exploitation du sol comme ressource productive grâce à une fiscalité spécifique. Il s'agit d'un impôt foncier qui s'applique surtout sur la valeur des terrains et des bâtiments. Notons qu'aucune redevance réelle sur la valeur ajoutée aux ressources naturelles (terres, forêts, mines, eau...) n'est perçue par les échelons publics décentralisés.

S. 9 **La planification territoriale.** Il s'agit de la planification urbaine, l'aménagement du territoire et la planification régionale. Puisque la planification s'avère de plus en plus considérée comme un mode important de régulation économique, les échelons infranationaux au Québec ont inévitablement un rôle important à jouer dans ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle économie émergente.

Afin d'ajouter à ces spécificités qui permettent de distinguer les trois échelons territoriaux présents dans le Québec infranational, terminons en soulignant encore une fois le caractère éclaté et fragmenté du secteur public décentralisé. Il s'agit là d'une spécificité fortement ancrée dans la culture administrative québécoise. Ce type de décentralisation par la multiplication d'agences univocationnelles à divers échelons territoriaux possède plusieurs vertus et aussi quelques vices<sup>27</sup>.

## Conclusion

La description et l'analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique des trois échelons territoriaux décentralisés dans le Québec infranational nous ont permis de mettre en évidence des critères de distinction entre chaque palier de gestion publique. Il existe, de fait, une dizaine de spécificités typiquement territoriales qui représentent des acquis territoriaux distinctifs par rapport à l'État central. Québec possède un État décentralisé à trois échelons qui peut certes l'assister considérablement dans son rôle de régulation dans le contexte de l'économie monde<sup>28</sup>. Le postulat que chérissent plusieurs gouvernements nationaux, notamment l'État québécois récemment doté d'une nouvelle gouverne libérale, concerne l'opportunité de renforcer ce rôle de régulation publique par l'entremise d'une décentralisation gouvernementale ciblée convenablement.

Nous avons au Québec des territoires locaux, MRC et régionaux bien délimités, qui s'emboîtent parfaitement les uns dans les autres. Nous disposons de conseils territoriaux dont les membres sont élus par suffrage ou par des collèges électoraux correspondant aux divers intérêts de la société civile organisée. Nous avons une fiscalité propre basée sur l'impôt foncier. Nous avons des champs spécifiques d'interventions publiques qui concernent l'animation socio-économique, la gestion de programmes élaborés par les gouvernements centraux, la consultation des clients du secteur public, la gestion de biens et services collectifs, la gestion du sol ainsi que la planification urbaine, MRC et régionale.

**Il existe une dizaine de spécificités typiquement territoriales qui représentent des acquis territoriaux distinctifs par rapport à l'État central.**

Dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activités publiques exercées aux trois échelons territoriaux du Québec, nous avons en réalité d'excellents acquis concrets pour asseoir le débat actuel sur la nécessaire décentralisation gouvernementale. Pour ce faire, cependant, les principes de base devront être clairement établis à la lumière d'un portrait détaillé de la

situation institutionnelle. Il s'agit là, à notre avis, d'une condition *sine qua non* pour que la décentralisation au Québec atteigne réellement ses objectifs démocratiques et économiques.

Les enjeux doivent à cet effet être clairement illustrés. Nous pensons notamment aux nouvelles agglomérations urbaines et à leurs arrondissements, bien sûr. Soulignons aussi les grappes, « clusters », créneaux, vallées, cités ou autres vocables pour désigner les systèmes territoriaux de production (STP) qui n'épousent que rarement les découpages territoriaux officiels, mais qui nécessitent l'intervention publique afin d'y soutenir les initiatives et le développement. Précisons aussi l'enjeu relié au redécoupage de certains territoires institutionnalisés, devenus impératifs actuellement afin de mieux correspondre à la réalité économique, sociale, administrative et politique. Finalement, plusieurs enjeux reliés aux principes de démocratie, d'efficacité, de cohérence, de justice et de durabilité devraient être éclairés convenablement.

## Notes et références

- 1 Cet article est une version remaniée du texte publié dans M.-U. Proulx (1995), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, p. 332-339.
- 2 Professeur à l'UQAC et membre du Centre de recherche sur le développement territorial.
- 3 Nous invitons les lecteurs à consulter notamment l'ouvrage de Murry Knuttila (1992), *State Theories : From Liberalism to the Challenge of Feminism*, Fernwood Publishing, Halifax, 179 p.
- 4 Proulx, M.-U. « Appartenance – utilités – fonctions : le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2; Brochu, I. et M.-U. Proulx (1995), « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Administration Publique du Canada*, vol. 38, n° 1; Proulx, M.-U. (1994), *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 529 p.; Jean, N. et M.-U. Proulx, « La dynamique organisationnelle des territoires MRC du Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, n° 124, p. 87-1000.
- 5 Voir notamment Baccigalupo, A. (1990), *Systèmes politique et administratif des municipalités québécoises*, Montréal, Agence D'Arc inc., 568 p.

- 6 Les commissions scolaires furent formées dès 1845.
- 7 Voir parizeau, J. (1985), *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Québec, UMQ, 292 p.
- 8 Beauce et autres régions centrales, sous le régime français; Estrie à la fin du XVIII<sup>e</sup>; Laurentides au début du XIX<sup>e</sup>; Saguenay-Lac-Saint-Jean (1838); Témiscamingue (1890); Abitibi (1910).
- 9 Voir simard, J.J. (1979), *La longue marche des technocrates*, Laval, Coop. Albert Saint-Martin, 198 p.
- 10 Ministère de l'Industrie et du Commerce (1966), *La division du Québec en régions administratives*, Québec, Gouvernement du Québec.
- 11 Brouillette, B. (1959), « Les régions géographiques et économiques de la province de Québec », in *Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 65-83.
- 12 Éducation, santé, culture, services sociaux, habitation, services communautaires, loisirs, etc.
- 13 Environnement, transport, loisirs, aménagement du territoire, etc.
- 14 Faible taux de chômage, faible inflation, maintien du pouvoir d'achat des consommateurs...
- 15 Elle deviendra, lors de la refonte de 1977, la *Loi sur les cités et villes*.
- 16 Les territoires MRC sont aussi hôtes de conseils sectoriels (scolaires, services communautaires, développement, ...) et d'agences publiques (emploi, transport en commun, ...).
- 17 Voir Fortin, G. et L. Parent (1983), « Les MRC et leur capacité d'extension », *Études et Documents* n° 38, Montréal, INRS-Urbanisation, 86 p.
- 18 Voir Gravel, R.-J. (1987), *Les institutions administratives locales au Québec*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 94 p.
- 19 Voir Proulx, M.-U. (1992), « Appartenance – Utilités – Fonctions : le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2.
- 20 Voir Proulx, M.-U. (1991), « Aménagement et développement chez les MRC du Québec : mariage ou concubinage ? », *Rapport pour la DGUAT du ministère des Affaires municipales du Québec*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 126 p.
- 21 Voir Brochu, I. et M.-U. Proulx, « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 36, no 4, p. 94-111. Gagnant du prix Roland Parenteau 1996.
- 22 Voir Derycke, P.H. et G. Gilbert (1988), *Économie publique locale*, Paris, Economica, 308 p.
- 23 Organisation de coopération et de développement économique.
- 24 Voir Proulx, M.-U. (1994), « Milieux innovateurs : concept et application », *Revue internationale PME*, vol. 7, n° 1.
- 25 Cette spécificité n'est pas exclusivement locale et régionale puisque certains biens et services (défense, communication, etc.) sont desservis par les gouvernements centraux.
- 26 Le zonage agricole est géré par le gouvernement du Québec depuis la loi de 1978.
- 27 Voir le chapitre 8 de M.-U. Proulx (2002), *L'économie des territoires au Québec*, Québec, PUQ, 336 p.
- 28 Proulx, M.-U. (2003), « Le rôle des territoires dans la régulation de l'économie-monde », à paraître à l'automne dans l'ouvrage collectif du GRIR, *Le GRIR : 20 ans de recherche et d'intervention pour le développement local et régional*.