
La décentralisation et la création d'emplois : une nécessité

Michel Belzil
Maire de Barnston-Ouest
Président de la Fédération Québécoise des Municipalités

Introduction

La décentralisation des pouvoirs au profit des collectivités locales et régionales est depuis toujours un objectif de la Fédération Québécoise des Municipalités, qui regroupe les municipalités situées hors des grands centres urbains du Québec. Nous croyons que la création d'emplois et d'entreprises dans nos milieux passe nécessairement par un meilleur contrôle des outils de développement par les gens habitant le territoire. La réorganisation municipale actuelle, visant le renforcement des pôles urbains, mais aussi le renforcement des municipalités régionales de comté (MRC) rurales, devrait inciter le gouvernement à décentraliser davantage ses pouvoirs et ainsi permettre aux intervenants du milieu d'avoir un contrôle sur leur devenir.

Outre une nécessaire décentralisation de certains pouvoirs, les collectivités locales, particulièrement hors des grands centres urbains, ont besoin d'une réorientation des politiques gouvernementales. Elles ont besoin d'une vision globale et à long terme du développement. La réorganisation des structures, des subventions et des programmes budgétaires ponctuels est insuffisante pour relancer l'économie d'une localité ou d'une région. C'est la mobilisation des citoyens, la possibilité de prise en charge de leur propre développement qui fait la différence et qui permet l'émergence d'une culture entrepreneuriale porteuse de création d'emplois. Le gouvernement doit donc faire confiance aux leaders locaux, élus municipaux et partenaires socio-économiques en les responsabilisant et les dotant des leviers nécessaires. L'État doit supporter ce changement et lâcher prise

sur ses contrôles trop rigides et sur sa tendance à centraliser.

Cet article abordera les possibilités d'action des municipalités et MRC dans le développement de leur milieu et la nécessité de la décentralisation des pouvoirs au profit des MRC.

L'engagement actuel des municipalités et des MRC

Les municipalités exercent certaines compétences qui leur permettent de soutenir le développement de leur communauté. Mais leurs pouvoirs traditionnels sont surtout centrés sur les services à la propriété et moins sur les services à la personne. Elles légifèrent en matière d'utilisation du territoire et laissent généralement aux gouvernements supérieurs la responsabilité de promouvoir le développement.

Face au désengagement de l'État dans certains secteurs d'activité, les municipalités et les MRC se sentent interpellées et désirent s'impliquer de plus en plus dans le développement de leur communauté. On doit penser notamment à la mise sur pied des Sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE), qui sont des fonds régionaux de capital de risque auxquels participent les MRC et qui soutiennent l'entrepreneuriat local. D'autres interventions municipales touchent le tourisme, la culture, l'environnement et la planification stratégique du développement.

Les autorités municipales ressentent de façon aiguë la nécessité d'agir et de combler le vide laissé par un

certain désengagement de l'État. Les élus municipaux manifestent le besoin de jouer le rôle de rassembleur des forces locales et régionales et de stimuler le développement et l'emploi. Diverses actions sont vues comme étant nécessaires à l'échelle municipale : services aux entreprises, gestion des ressources de la forêt, de l'agriculture, de la pêche, formation professionnelle, programmes d'emploi, etc. La mise en valeur des ressources humaines des régions suppose également la prise en charge des services de santé, d'éducation, de formation, de transport, de récréation, etc.

Les autorités municipales ressentent de façon aiguë la nécessité d'agir et de combler le vide laissé par un certain désengagement de l'État. Les élus municipaux manifestent le besoin de jouer le rôle de rassembleur des forces locales et régionales et de stimuler le développement et l'emploi.

Dans les régions les plus actives et les plus dynamiques, de nouveaux modèles d'intervention se sont développés. De plus en plus, les MRC situées loin des grands centres urbains s'impliquent dans des secteurs d'intervention qui ne font pas partie de leur vocation première afin de créer la synergie nécessaire pour une prise en charge locale du développement de leur économie.

Avec le support de la FQM et du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, plusieurs SOLIDE ont vu le jour. Chacune dispose d'un demi-million de dollars, dont la moitié du capital a été recueillie dans le milieu, démontrant un niveau d'engagement on ne peut plus louable des divers intervenants régionaux. Chacune de ces SOLIDE s'est dotée d'une Commission de création de l'emploi afin de faire converger les efforts de la communauté selon une vision d'avenir qui lui est propre. Pour s'outiller davantage, plusieurs de ces MRC ont organisé un séminaire sur le développement local auquel non seulement des élus municipaux ont participé, mais également tous les leaders socio-économiques de leur milieu.

Si l'État doit conserver certains pouvoirs en matière économique, il doit tout de même supporter ce genre

d'initiative « organisée » venant des régions. Les régions n'ont pas, à l'heure actuelle, les outils nécessaires afin d'aller plus loin et d'initier davantage de projets qui favoriseront le développement de l'emploi et de leur économie. Les institutions municipales n'ont que les pouvoirs qui leur sont délégués par le législateur québécois. Et ces pouvoirs sont présentement limités dans le champ d'intervention économique.

De plus, la marge de manœuvre laissée aux intervenants locaux par l'État est actuellement très limitée. L'État confie parfois la gestion de certains programmes ou budgets aux institutions locales, tels les CLD, mais le contrôle et le contenu des programmes demeurent sous la mainmise de l'État. Se pose donc la question du rôle spécifique de l'État et la démarche entreprise dans la problématique actuelle de la décentralisation.

Les régions n'ont pas, à l'heure actuelle, les outils nécessaires afin d'aller plus loin et d'initier davantage de projets qui favoriseront le développement de l'emploi et de leur économie. Les institutions municipales n'ont que les pouvoirs qui leur sont délégués par le législateur québécois. Et ces pouvoirs sont présentement limités dans le champ d'intervention économique.

La décentralisation des pouvoirs

La nécessité de procéder à une décentralisation des pouvoirs de l'État est reconnue de façon quasi unanime dans la société québécoise. Chacun y voit un intérêt, parfois très différent, à promouvoir la décentralisation.

La décentralisation : quelques principes et définitions

Une véritable décentralisation implique que les autorités à qui sont confiées les responsabilités décentralisées soient pleinement responsables devant la population, c'est-à-dire les citoyens qui sont à la fois

des contribuables, des électeurs et des gouvernés. La décentralisation, au contraire de la déconcentration, implique l'imputabilité : un maire, un élu dans l'exercice de ses fonctions, est directement imputable de ses décisions devant ses concitoyens. Le citoyen contrôle les décisions prises par ses gouvernants, notamment les dépenses publiques, par le jeu du processus démocratique. Dans la perspective d'une décentralisation et d'une réorganisation des pouvoirs, il faudrait s'assurer de l'imputabilité des dirigeants des instances qui se verraient confier ces pouvoirs.

Le principe de subsidiarité est également un principe directeur de la décentralisation. Ce principe signifie que la responsabilité d'un service ou d'un équipement ou encore l'exercice d'un pouvoir doit être confié au palier le plus apte à l'assumer.

C'est d'abord par l'impact de la gestion d'un service public que l'on arrive à départager l'attribution de sa responsabilité. Il est généralement possible de déterminer à qui un service profite et d'y rattacher une aire géographique. Par exemple, la gestion des routes (locales, régionales ou nationales) ou des infrastructures scolaires (écoles primaires, secondaires ou supérieures) peut se mesurer en matière de retombées (locales, régionales ou nationales). Le partage des pouvoirs doit suivre ce premier élément de la subsidiarité.

C'est aussi par l'efficacité et l'efficience de la livraison d'un service public que l'on peut arriver à identifier qui est le plus en mesure de l'exercer. L'efficacité, c'est la production d'un maximum de résultats avec le minimum d'efforts, tandis que l'efficience est le rapport entre les coûts des services et les avantages qu'ils rapportent. Ces principes doivent eux aussi guider le choix de l'institution qui se verra confier des pouvoirs.

Chaque instance publique doit avoir les responsabilités et les pouvoirs qui correspondent à sa véritable nature et à ses capacités, et être en mesure de prodiguer les meilleurs services possible à la population aux moindres coûts.

La subsidiarité, c'est finalement faire le choix entre la sectorialité ou la multisectorialité. L'organisation des services publics québécois a le plus souvent été faite selon un principe sectoriel, c'est-à-dire que des organismes publics administrent généralement un seul champ d'activité. C'est le cas des commissions sco-

lares avec l'éducation ou des régies régionales avec la santé et les services sociaux. Une instance multisectorielle, c'est plutôt le lieu d'exercice de plusieurs responsabilités différentes. Les municipalités et les MRC en sont des exemples.

L'approche à privilégier en décentralisation est la multisectorialité à cause des possibilités de choix qu'elle présuppose dans un contexte où les fonds disponibles sont rares et où l'utilisation des équipements doit être optimisée. Elle permet aussi l'harmonisation des nombreuses délimitations géographiques des divers secteurs d'activité et l'élimination des dédoublements créés par les myriades d'organisations présentes en région.

D'autres principes importants doivent guider la décentralisation qui sera entreprise en matière de financement. Le partage devra tenir compte des nombreux déséquilibres régionaux en matière de richesse et prévoir une forme de péréquation vers les municipalités et les MRC les moins favorisées.

Enfin, l'attribution de nouveaux pouvoirs aux autorités locales et régionales devra avoir pour résultat la réduction des dépenses publiques totales, tout gouvernement confondu. Le but de la décentralisation n'est pas d'accroître les dépenses publiques, ni de donner aux municipalités et aux MRC la responsabilité d'éponger le déficit. Il faudra transférer les ressources actuelles là où le travail se fera à moindre coût et appliquer une réciprocité qui diminuera d'autant les ressources financières de l'État.

Le contexte socio-économique

Depuis quelques années, le Québec, comme la majeure partie des pays industrialisés, est confronté à un contexte budgétaire changeant. Le vieillissement de la population de même que des années de déficit impliquent que la plus grande proportion des dépenses de l'État se fait maintenant en matière de sécurité sociale, de santé et de remboursement de la dette publique, ce qui impose une réduction importante de la capacité de l'État à intervenir dans d'autres domaines, notamment par le biais de divers programmes de subvention.

Le contexte socio-économique actuel, notamment la mondialisation de l'économie et des finances

publiques fragiles, fait en sorte que l'État doit repenser son rôle, puisqu'il est de moins en moins capable de répondre aux besoins et aux attentes des populations et organismes locaux et régionaux. Une décentralisation importante de ses nombreux pouvoirs, fonctions et responsabilités vers les institutions politiques régionales et locales constitue une avenue à privilégier.

Outre l'état général de notre économie dû à la globalisation des marchés, nos régions rencontrent des problèmes liés à la spécificité de leur économie traditionnelle et de leurs ressources. L'effondrement du secteur primaire, qui a traditionnellement constitué la pierre angulaire du développement des régions, affecte sérieusement l'économie des communautés régionales. Il suffit de penser au secteur minier, à l'industrie forestière, à l'agriculture et aux pêcheries.

Le contexte socio-économique actuel, notamment la mondialisation de l'économie et des finances publiques fragiles, fait en sorte que l'État doit repenser son rôle, puisqu'il est de moins en moins capable de répondre aux besoins et aux attentes des populations et organismes locaux et régionaux. Une décentralisation importante de ses nombreux pouvoirs, fonctions et responsabilités vers les institutions politiques régionales et locales constitue une avenue à privilégier.

Pour les collectivités locales et régionales, la décentralisation est l'occasion de mettre en place une façon plus démocratique et plus rationnelle de gouverner. La décentralisation est vue par ces collectivités comme un moyen de se sortir de la logique actuelle de dépendance et d'assistance et de prendre l'initiative de leur développement, tant social qu'économique.

En parallèle, il y a l'émergence d'une volonté régionale de se prendre en main. Face notamment à l'exode démographique massif qui marque les régions, les communautés régionales font de plus en plus preuve de dynamisme et trouvent des moyens pour

développer l'emploi et conserver les jeunes dans leur région d'origine. Mais, pour accélérer et accentuer ce dynamisme des régions, il faut donner à ces communautés des leviers de développement économique.

Nous assistons donc à la rencontre de deux objectifs fondamentaux qui se sont imposés par la force des choses à tous les niveaux : d'une part, l'objectif incontournable poursuivi par l'État de diminuer le nombre et le coût de ses interventions, mais sans créer un vide par un désengagement unilatéral et, d'autre part, l'objectif louable des collectivités régionales et locales aux prises avec un appauvrissement et un dépérissement de leur environnement socio-économique de s'accaparer des leviers économiques et ce, dans le but d'éviter la mort de leur région.

Pour les collectivités locales et régionales, la décentralisation est l'occasion de mettre en place une façon plus démocratique et plus rationnelle de gouverner. La décentralisation est vue par ces collectivités comme un moyen de se sortir de la logique actuelle de dépendance et d'assistance et de prendre l'initiative de leur développement, tant social qu'économique.

Consciente de la rencontre de ces deux objectifs, la FQM a pris une orientation on ne peut plus claire : faire de la décentralisation l'occasion de doter les collectivités régionales et locales d'outils nécessaires au développement de l'emploi dans leur région. Nous acceptons un transfert des responsabilités du gouvernement vers les municipalités régionales de comté et les municipalités locales afin de remplir, mieux et à moindre coût, certaines missions jusqu'à maintenant confiées à l'État; ce transfert des responsabilités doit nous permettre d'atteindre notre objectif premier : l'emploi, en incluant dans ces responsabilités celles ayant une vocation économique et sociale.

La décentralisation que nous voulons

Nous le répétons, la préoccupation première de la FQM est l'emploi. Sans développement de l'emploi,

nos régions sont appelées à s'appauvrir, à dépérir et à mourir. Et nous croyons que le développement de l'emploi en région ne se fera que lorsque nous aurons donné aux collectivités régionales les outils pour faire les choses par elles-mêmes.

Les responsabilités que nous croyons devoir décentraliser ne se limitent pas à celles qui sont reliées au développement de l'emploi. D'autres responsabilités en matière économique, sociale et communautaire doivent également être décentralisées. Comme il en a été question précédemment, certaines fonctions doivent être décentralisées essentiellement parce qu'elles seront exercées de façon plus efficace, plus efficiente et à moindre coût par des instances décentralisées. Mais les régions ne doivent pas assumer que les seules fonctions génératrices de dépenses ou de services. Elles doivent également se voir confier des fonctions et des pouvoirs dont l'exercice peut avoir un effet certain sur la création de la richesse collective. C'est par le biais de ces fonctions et pouvoirs que les autorités régionales et locales pourront se prendre en main et favoriser leur développement.

Sans développement de l'emploi, nos régions sont appelées à s'appauvrir, à dépérir et à mourir. Et nous croyons que le développement de l'emploi en région ne se fera que lorsque nous aurons donné aux collectivités régionales les outils pour faire les choses par elles-mêmes.

Une véritable décentralisation est tout à fait compatible avec une diminution des coûts des services publics. Les économies vont se faire lorsqu'on aura permis aux autorités régionales de prendre le contrôle de la situation et donné un nouveau souffle aux agents socio-économiques. Mais les économies de coûts, au niveau de la gestion comme de l'opérationnalisation des services publics, ne seront pas le principal moteur de la décentralisation mais un des résultats.

L'État doit conserver une double mission, soit celle d'assurer une cohérence des interventions publiques et celle de sauvegarder l'égalité des chances des citoyens au-delà des disparités régionales. Les institutions qui

se verront confier de nouveaux pouvoirs devront accepter que le gouvernement conserve par voie d'orientation, de programmes d'accompagnement et de mesures adéquates, un certain droit de regard pour assurer l'égalité des chances aux citoyens partout sur le territoire du Québec.

En plus de devoir veiller à la redistribution de la richesse entre les différentes régions par un mécanisme de péréquation, l'État devra définir les grandes orientations à suivre dans les domaines social, économique, éducationnel, environnemental, etc. Pour faire respecter ces orientations, un minimum de normes devra être élaboré par le gouvernement, tout en assurant l'autonomie des responsabilités régionales et locales dans les divers champs de compétences.

Décentralisation et réorganisation municipale

La décentralisation de nombreux pouvoirs signifie qu'il faut identifier quelles sont les institutions politiques qui recevront de nouvelles responsabilités. Le cas échéant, il faut identifier quels sont les réaménagements de structures qui devront être faits et, dans certains cas, la réorganisation institutionnelle qui s'imposera pour permettre un transfert de pouvoirs vers ces institutions politiques.

Ainsi, la FQM croit que les MRC sont les institutions politiques les plus susceptibles de se voir confier de nouvelles responsabilités.

La réorganisation municipale en cours transfère justement des responsabilités supplémentaires et permet une élection du préfet au suffrage universel dans les MRC à caractère rural. Cette possibilité est un gage d'avenir pour les territoires qui choisiront cette option puisqu'elle permettra, à terme, un meilleur contrôle sur leur développement. Une dynamique particulière pourra ainsi s'installer dans ces territoires ruraux qui seront appelés à davantage de concertation entre tous les intervenants du territoire de la MRC. Ce leadership mobilisateur suscitera inévitablement une vision territoriale commune du développement. Du même coup, un climat propice au développement des entreprises, de l'entrepreneuriat et de la création d'emplois s'installera. ■