

la régionalisation au Québec en dehors du secteur de l'éducation

Luc CHABOT* et André GROU*

I — INTRODUCTION

L'étude du phénomène de la régionalisation au Québec que nous présentons ici s'insère dans le cadre d'une série d'études commandées par le CADRE (Centre d'animation, de développement et de recherche en éducation) pour les directeurs généraux des collèges d'enseignement général et professionnel. Aussi ne prétendons-nous pas faire une étude exhaustive et complète du phénomène envisagé puisque d'autres travaux doivent compléter celui-ci. Dans le but d'ailleurs d'éviter le double emploi, nous avons exclu de nos propos certains aspects importants de la régionalisation au Québec, notamment la régionalisation dans le domaine de l'éducation, puisque des études doivent couvrir de façon plus détaillée ces aspects de la question. Signalons enfin que notre étude consiste en une vue superficielle et très générale de la régionalisation au Québec, les limites de temps et de moyens ne nous permettant d'aucune façon de prétendre présenter un rapport fouillé de tout ce qui s'est pensé et réalisé en la matière.

Tout au long de notre étude, nous allons tenter, dans la mesure du possible, de distinguer deux réa-

lités bien distinctes, soit, d'une part, les intentions de régionalisation qui ont existé au Québec et que l'on retrouve dans un certain nombre de documents plus ou moins officiels et, d'autre part, les actes qui ont été posés en vue de créer ou de renforcer soit des phénomènes régionaux, soit des entités régionales.

II — MÉTHODOLOGIE

Le phénomène de la régionalisation étant, en soi, très vaste, les tentatives et les efforts de régionalisation nombreux au Québec, il nous fallait, pour tenter d'en rendre compte, établir dans un premier temps une grille d'analyse. Nous aurions pu présenter une étude chronologique de l'avènement de la régionalisation au Québec. Une telle étude aurait eu l'avantage de démontrer comment d'une tentative à l'autre l'on corrigeait les méthodes, l'on améliorait les processus. Toutefois nous avons préféré procéder à une analyse sectorielle en définissant quatre grands secteurs de régionalisation, soit les secteurs économique, politico-administratif, santé et bien-être et enfin un secteur que nous appelons résiduel et qui permet de rendre compte de diverses utilisations de la régionalisation qui apparaissent mineures dans un plan d'ensemble. Cette seconde méthode présentait l'avantage de mieux isoler les objectifs de la régionalisation, le désavantage consistant dans la difficulté de présenter une vision synthétique de la réalité, puisque bien souvent

* Monsieur Luc Chabot est professeur à l'Université du Québec à Montréal et monsieur André Grou est doyen des études du premier cycle à la même université.

une tentative de régionalisation visait simultanément des objectifs de deux ordres ou plus. Il ne faudra donc pas s'étonner de retrouver à l'occasion le même phénomène abordé dans deux ou trois volets de l'analyse.

Pour chacune des tentatives étudiées, nous allons tenter de répondre aux quatre questions suivantes: Qui régionalise? Pourquoi régionalise-t-on? Comment le fait-on? Quelle évaluation en a-t-on fait? Nous utiliserons cette grille de questions aussi bien dans le cas des intentions de régionalisation que dans celui des réalisations.

Quant à la cueillette des données à laquelle nous avons procédé, nous avons dû utiliser deux méthodes. Dans un premier temps, nous avons mené des études documentaires et bibliographiques dont nous avons dû constater les limites. En effet, la plupart des phénomènes de régionalisation étant très jeunes, il est rare que l'on ait écrit tout ce qu'il est intéressant de savoir à leur sujet. Aussi pour compléter nos études, avons-nous réalisé une dizaine d'entrevues de témoins privilégiés, soit de hauts fonctionnaires, «régionalisateurs», spécialistes des questions urbaines et régionales, qui ont constitué pour nous une source d'informations tout aussi précieuse que les documents.

Nous regrettons toutefois de n'avoir pas disposé du temps et des moyens de procéder à l'examen des évaluations faites par ceux qui ont été l'objet d'une régionalisation. Il aurait été très fructueux, par exemple, de faire une analyse de contenu des procès-verbaux de réunions de conseils municipaux et d'organismes de pression dans des endroits où ont été tentées des régionalisations. De la même façon, des analyses d'éditoriaux de journaux locaux ou régionaux, des entrevues avec les définisseurs de situation locaux auraient constitué un matériau très riche pour compléter nos études.

Signalons enfin qu'après avoir tenté de décrire les tentatives de régionalisation au Québec, nous essaierons de traiter de la question de la concertation des efforts de régionalisation, en abordant les problèmes de concertation inter-ministérielle au Québec, de concertation entre paliers de gouvernements, de concertation intra-régionale et enfin de concertation entre planificateurs et objets de la planification, pour discuter enfin des problèmes posés en ces termes.

III — NOTIONS DE RÉGION ET DE RÉGIONALISATION

Avant de procéder à une description des tentatives de régionalisation, rappelons succinctement quelques notions élémentaires.

La région-objet et la région-sujet

Dans la société contemporaine, la structure régionale — palier mitoyen entre le palier local et le palier central — se présente comme une réponse aux problèmes administratifs d'un État, comme un moyen d'accroître l'efficacité d'un État. Cependant la régionalisation peut être effectuée par divers auteurs, selon des optiques diverses et pour des fins différentes. Si la régionalisation émane de l'intérieur même de la région, si elle vient d'en bas, si elle est perçue et définie par la population de cette région, nous avons affaire à une *région-sujet* où la communauté régionale devient l'interlocuteur de l'État, définit les particularismes de sa région et l'aménagement ou le développement souhaitable pour cette région. Si la régionalisation est envisagée d'un point de vue extérieur à la région elle-même, si elle est le fait des autorités politiques du palier central (analystes, technocrates, gouvernants), si la région est identifiée par l'application de critères objectifs définis par cet observateur extérieur, alors nous sommes en présence d'une *région-objet*: la perspective qui prévaut alors est celle d'administrateurs du palier central désireux d'apporter une réponse particulière aux problèmes particuliers de la région, mais à l'intérieur d'une problématique et d'une politique qui transcendent la région.

Or certaines tentatives de régionalisation au Québec ont été amorcées à partir des forces vives d'une réalité qui se désignait elle-même comme une région. D'autres efforts sont venus de planificateurs qui, pour une raison ou une autre, ont créé une entité régionale abstraite. Les phénomènes des deux ordres sont différents et ne doivent subir de comparaisons qu'en tenant compte de ces différences.

Signalons de plus que les régions, qu'elles soient sujet ou objet, constituent des entités difficilement comparables. L'on peut tenter, par exemple, de comparer des régions que l'on appellerait «urbaines» telles Québec et Montréal. Or les différences économiques et surtout socio-culturelles entre Montréal et Québec sont *peut-être* plus grandes que celles qui existent entre Québec et Chicoutimi. La région étant en certains cas définie plus ou moins arbitrairement, il faut tenir compte des différences spécifiques et individuelles dans l'analyse de tout phénomène de régionalisation.

Aussi tenons-nous à établir clairement que nous considérerons comme phénomènes de régionalisation toute tentative de regroupement d'entités analogues aussi bien que tout effort de concertation à l'intérieur d'une entité qui s'identifie elle-même comme région. Ainsi nous considérerons comme phénomène de régionalisation la fusion de villes telles que Longueuil et Jacques-Cartier, bien que les citoyens de ces

villes ne s'identifient pas autrement que comme appartenant à la «Rive-Sud» ou encore comme Métropolitains. Nous considérerons aussi comme phénomène de régionalisation tout effort concerté de développement tenté au Saguenay où les gens ont un sentiment d'appartenance, qui dépasse Chicoutimi ou Arvida, à une entité qui s'appelle le Saguenay-Lac Saint-Jean.

Déconcentration et décentralisation

L'analyse de la régionalisation dans ses objectifs et dans ses modalités nous oblige aussi à utiliser deux termes des sciences administratives et politiques qu'il faut définir, en raison du fait qu'à l'usage leur sens est devenu vague et flou.

Il s'agit des termes de *décentralisation* et de *déconcentration*.

Ces deux termes indiquent en fait deux façons distinctes de régionaliser le pouvoir de l'État central, à des degrés différents.

La *déconcentration* est définie par Jean Rivero¹ comme étant «le transport à un agent local de l'État d'un pouvoir de décision exercé jusque là par le chef suprême de la hiérarchie». Puis Rivero ajoute «c'est toujours l'État qui décide, mais sur place, et non depuis Paris».

Ainsi, la *déconcentration* consiste pour l'État central à créer un palier régional de décision, ce qui reconnaît en soi le niveau régional tant sur le plan de l'analyse des situations et des problèmes que comme palier d'intervention. Cependant, c'est l'État central toujours qui intervient alors localement selon ses priorités, ses critères, ce qui atténue la portée proprement régionaliste d'une telle intervention. C'est l'idée en somme qu'il existe bien une dimension régionale particulière de la réalité, des problèmes, mais qu'il faut y faire face en tenant compte de certaines priorités globales ou de certains standards nationaux, et sans préjudice aux régions voisines, ce qui implique la responsabilité de l'État.

La *décentralisation* d'autre part est définie, elle, comme étant le transfert à «des organes élus par une collectivité personnalisée, d'un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales».

La différence entre décentralisation et déconcentration réside donc dans la personne de l'autorité

décisionnelle. Dans le cas de la *décentralisation*, le pouvoir de décision revient à la population régionale, dans le cas de la *déconcentration*, le pouvoir de décision revient à l'État central.

La *décentralisation* reconnaît elle aussi qu'il y a une dimension régionale des réalités, des problèmes, et reconnaît également que c'est à la région elle-même, c'est-à-dire à la population, d'y faire face selon les priorités régionales et les critères d'intervention régionaux.

La *décentralisation* va donc plus loin dans le sens de la reconnaissance du fait régional, dans le sens de la régionalisation, que ne le fait la déconcentration. Celle-ci insiste surtout sur l'appartenance de la région à une entité plus grande, le territoire national, le premier au contraire insistant davantage sur le particularisme global de la région.

Donc, décentralisation, déconcentration, deux façons, deux degrés pour l'État central de reconnaître la multiplicité d'aspects que peut revêtir la réalité sociale à l'intérieur du pays, selon diverses régions identifiables à leur particularisme.

IV— RÉGIONALISATION ÉCONOMIQUE

Les premières tentatives de régionalisation québécoises ont été lancées principalement pour des motifs de développement économique et nous croyons pouvoir affirmer que les objectifs de rationalité administrative et de rendement des services sociaux ou médicaux ne sont apparus que beaucoup plus tard et un peu comme corollaires chez les planificateurs régionaux.

Au point de départ, l'on se trouve face à un territoire colossal, le Québec, constitué d'entités physiquement grandes, mais à faible densité de population. L'absence historique de réseaux de communication développés a permis la constitution sociologique d'entités isolées, territorialement définies et ayant dans certains cas développé des caractéristiques sociologiques, culturelles, politiques et même linguistiques particulières. Ces entités régionales ne se sont pas toutes développées au même rythme. Certaines sont productives et par conséquent prospères, d'autres beaucoup moins. Les habitants des régions «pauvres» et leurs «élites» tentent de revendiquer une aide gouvernementale qui leur permettrait d'accroître leur prospérité. Lorsque les pressions politiques deviennent suffisantes et que les conjonctures apparaissent favorables, les gouvernements veulent favoriser le développement économique en utilisant la région comme lieu privilégié de croissance.

1. Jean Rivero: *Droit administratif*, 3^e éd. Paris, Dalloz, 1965. Cité dans A. Lajoie: *Les Structures administratives régionales*. Presses de l'Université de Montréal, 1968.

2. Rivero: *Op. cit.*

La première expérience connue, si l'on excepte les efforts de colonisation des années d'avant-guerre, remonte à 1960, moment où le ministère de l'Industrie et du Commerce divisait le Québec en 14 régions économiques. L'objectif principal était, à ce moment-là, de favoriser le développement régional. Le moyen utilisé consistait dans la création de services de développement composés de délégués industriels. Ces services devaient assumer la promotion de chacune des régions concernées.

L'on ne possède pas de données qui permettraient d'évaluer les réalisations de ces services de développement régional, mais la plupart des experts consultés considèrent qu'il s'agissait là davantage de vœux pieux que de systèmes planifiés et que les résultats ont dû être assez peu significatifs.

L'A.R.D.A.

Au début des années 1960, préoccupé des disparités économiques régionales, le gouvernement crée l'A.R.D.A. (Aménagement rural et développement agricole) dont le rôle principal allait être de procéder à des études sur les problèmes de sous-développement de certaines régions. L'A.R.D.A. a produit des études, principalement économiques, sur les régions du Saguenay-Lac Saint-Jean et du Nord-Ouest, mais son champ d'études privilégié a été la Gaspésie et les études réalisées sur cette région ont donné naissance au B.A.E.Q. (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec) qui, à son tour, a effectué des études économiques, politiques, sociologiques poussées et a préparé les plans d'aménagement de la Gaspésie.

Les 10 régions administratives

Puis vint une étude du ministère de l'Industrie et du Commerce pour déterminer les zones d'influence des principales villes de la région de Trois-Rivières. Cette étude, ainsi qu'une autre, semblable, effectuée par le B.A.E.Q., amenèrent le Conseil des ministres à donner au ministère de l'Industrie et du Commerce et au Conseil d'orientation économique du Québec le mandat de procéder à des études sur les pôles de croissance, les zones d'influence en vue de diviser le Québec en régions administratives, avec capitales et sous-pôles. C'est à la suite de cette étude que le gouvernement créait, en 1966, les 10 régions administratives et les 25 sous-régions, qui ont été le point de départ de la grande partie des travaux de régionalisation, accomplis au Québec par la suite.

Les objectifs économiques de cette division du territoire étaient doubles: d'une part, cette régionalisation axée sur la notion de pôles de croissance devait servir de cadre aux futurs programmes gouvernementaux de planification économique; d'autre part,

il semblait que l'on favoriserait ainsi le développement industriel du Québec, en le rendant plus équitable d'une région à l'autre.

Les critères principaux, qui servirent à établir cette régionalisation, furent: 1° les pôles d'attraction économique et leurs zones d'influence; 2° les territoires de vente de l'entreprise privée et 3° le découpage régional des corps intermédiaires.

Cette division du territoire a été adoptée par les ministères qui ne possédaient pas encore de cartes régionales, notamment les ministères des Affaires sociales et de l'Éducation. Les autres ministères conservèrent, eux, leurs systèmes de divisions antérieures. Il est toutefois spécialement important de noter que l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) allait adopter cette régionalisation.

L'O.P.D.Q.

Vers 1968, le gouvernement du Québec crée l'Office de planification et de développement du Québec, dont on attend qu'il établisse des études et des plans pour favoriser le développement économique du Québec sur la base de la division du Québec en 10 régions. L'O.P.D.Q. entreprend dès le départ des études de trois régions et de ce que l'on a appelé les «zones spéciales»: le Saguenay-Lac Saint-Jean (rapport remis en décembre 1969), le Nord-Ouest (rapport terminé en mars 1971) et l'Estrie (rapport terminé en mars 1972).

Les missions de l'Estrie et du Nord-Ouest n'ayant terminé leurs études que très récemment, l'on n'y a pas encore mis en place de structures de développement régional. Au Saguenay-Lac Saint-Jean, l'on a instauré la Conférence administrative régionale, composée en bonne partie de délégués ministériels venant de Québec. Cette conférence a complètement avorté, les délégués ne sont pas restés en poste pas plus que les coordonnateurs ministériels.

Quant aux «zones spéciales», on a eu la création du Conseil de développement régional de Montréal qui n'a pas encore donné de résultats évaluables; on a établi un schéma d'aménagement encore à l'état de projet pour Sept-Iles; on a mis de l'avant des projets de réaménagement et de réseau routier pour Québec et on n'a pratiquement rien fait pour Trois-Rivières.

Depuis 1970, l'O.P.D.Q. s'interroge sur la valeur du travail qu'il a accompli et l'un des critiques de l'organisme signale que la plupart des gens de l'Office sont d'accord pour dire que les principales causes des difficultés ont consisté dans un travail fait à partir de deux schémas qui ne coïncidaient pas, soit le

schéma économique et le schéma spatial. L'on constate principalement l'impossibilité de promouvoir un développement économique régional en dehors d'un plan d'ensemble et le concept de régionalisation tel qu'employé depuis 1968 semble à plusieurs pouvoirs être mis en cause.

Le gouvernement fédéral

Quant au gouvernement fédéral, c'est dans le cadre de sa politique de réduction des disparités économiques régionales qu'il a abordé le phénomène de la régionalisation au Québec. Au point de départ, l'on trouve le rapport Higgins-Martin-Raynauld dont les objectifs sont: 1° la réduction de l'écart économique entre le Québec et les provinces riches (Colombie-Britannique et Ontario) et 2° la réduction des écarts entre les régions du Québec. L'on y propose principalement: 1° de favoriser l'expansion de Montréal; 2° d'y stimuler les activités de développement; 3° de renforcer la position concurrentielle de Montréal sur les marchés internationaux et canadiens; 4° d'encourager la déconcentration de Montréal vers ses zones périphériques de façon à créer un certain nombre de villes de 100,000 habitants et plus et 5° de multiplier les effets d'entraînement de Montréal sur le reste du Québec en établissant des politiques de croissance, visant à intégrer les réseaux du Québec aux circuits montréalais et partant aux circuits canadiens et étrangers.

C'est au ministère de l'Expansion économique et régionale qu'incombe la tâche de réaliser ces objectifs. Et c'est de là que viennent les désignations des zones spéciales où l'O.P.D.Q. devait faire porter ses études: Montréal, Trois-Rivières, Québec et Sept-Îles. Au stade des réalisations, l'on en est à élaborer des projets d'investissements, de subventions industrielles (dégrèvement fiscal à l'entreprise et autres) et à procéder à des études que doit réaliser l'O.P.D.Q.. Ajoutons à cela les études et les projets de développement autour de l'aéroport avec des organismes comme le BANAIM¹ (fédéral) et SATRA² (provincial).

Développement économique et régionalisation

Bref, l'on peut constater que le développement économique a constitué l'un des principaux objectifs de la régionalisation, que des études nombreuses ont été réalisées, que le peu de réalisations concrètes à ce jour et leur jeunesse ne permettent pas de porter de jugements sur la valeur de la régionalisation en matière

de développement économique. Rappelons seulement la réserve posée par certains chercheurs de l'O.P.D.Q. sur la relation qui peut exister entre les schémas de développement économique et les schémas spatiaux.

V — RÉGIONALISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE

Lorsque l'on parle des tentatives de diviser le territoire québécois en régions, il est parfois hasardeux et difficile de distinguer les sous-phénomènes puisque la plupart du temps, une volonté de régionalisation visait aussi bien l'avènement d'une nouvelle rationalité politico-administrative que le développement économique. Il ne faudra donc pas s'étonner de voir abordées ici certaines expériences déjà mentionnées dans la partie précédente du présent rapport. Toutefois l'angle sous lequel la régionalisation sera envisagée ne sera pas le même. D'ailleurs l'on verra ici d'autres efforts de régionalisation qui, eux, se sont voulus plus nettement politico-administratifs.

Les 10 régions industrielles et les 25 sous-régions

L'on avait déjà connu au Québec l'existence de regroupements de municipalités et de paroisses au niveau des comtés, dans une structure connue sous le nom de conseil de comté composé des maires des villes, villages et paroisses. Ces conseils de comté n'avaient pas vraiment disposé de pouvoirs leur permettant de remplir des fonctions administratives réelles. Ils constituaient plus une tribune pour établir les liens entre politiciens locaux et politiciens des gouvernements centraux.

La première véritable tentative de décentralisation des organismes administratifs remonte à 1966, moment de la définition par le ministère de l'Industrie et du Commerce et le Conseil d'orientation économique du Québec des 10 régions administratives et des 25 sous-régions.

Les objectifs visés par cette tentative peuvent se résumer comme suit: 1° maximiser les services gouvernementaux aux régions en y installant des structures administratives plus aptes à percevoir les besoins propres de chaque entité et à y répondre; 2° uniformiser le traitement des différentes régions administratives.

Cette division en régions basée sur les pôles d'attraction et les zones d'influence, les territoires de vente des entreprises privées et le découpage régional des corps intermédiaires, fut adoptée par quelques ministères et l'O.P.D.Q. et fut ignorée par d'autres ministères. Les actions qui ont été entreprises l'ont été par des ministères individuellement, notamment

1. BANAIM: Bureau d'aménagement du nouvel aéroport international de Montréal.
2. SATRA: Service d'aménagement du territoire de la région aéro-portuaire.

le ministère de l'Éducation avec ses bureaux régionaux. Dans l'ensemble les conseils régionaux formés n'ont pas joui d'une coordination interministérielle suffisante pour atteindre une efficacité réelle. De plus, les pouvoirs des organismes régionaux créés par la plupart des ministères n'étaient pas assez considérables pour leur permettre une action susceptible de réaliser les objectifs visés.

Rappelons à titre d'exemple l'expérience de la Conférence administrative régionale du Saguenay-Lac Saint-Jean, l'expérience la plus complète tentée dans une région non métropolitaine, si l'on excepte le cas du Bas Saint-Laurent. A la suite du rapport de la mission de l'O.P.D.Q. dans cette région, le gouvernement y créait une Conférence administrative régionale à laquelle participaient l'O.P.D.Q. et 15 ministères. Les objectifs étaient d'amorcer un développement planifié de la région en collaboration continue avec la population et de préparer la voie à l'action concertée des corporations municipales, scolaires et privées aussi bien que du gouvernement dans la région.

Pour atteindre ces objectifs, non seulement a-t-on créé la Conférence administrative régionale, mais encore la Communauté urbaine du Haut-Saguenay et un Conseil de développement régional. L'échec de la Conférence administrative reconnu par les experts, l'absence de compétences locales pour remplacer les délégués de Québec et les luttes intra-régionales permettent de conclure qu'il n'y a pas de réalisations sérieuses à espérer de cette régionalisation.

Les regroupements municipaux

S'il est un mouvement de régionalisation qu'il ne faut pas oublier c'est celui qui a consisté à regrouper des municipalités, bien que les regroupements n'aient pas toujours épousé l'ampleur de ce que l'on considère généralement comme une région.

Les problèmes rencontrés, dès que l'on a commencé à parler de regrouper les organismes municipaux et les commissions scolaires, ont consisté en une volonté de maximiser le rendement de ces organismes de gestion. L'on constatait que plusieurs entités étaient *tellement petites que leurs coûts fixes* («l'overhead») étaient exorbitants, que sur un territoire donné des populations pouvaient compter sur des services très variables en quantité et en qualité, et que les coûts étaient beaucoup trop inégaux pour être justes.

Puisque nous laissons de côté la régionalisation en matière d'éducation, nous ne discuterons pas ici des opérations «départ» et «55», nous en tenant aux affaires municipales.

L'étude initiale tentée dans le domaine a sans doute été le rapport de la Commission Blier remis en

1964 et traitant des problèmes inter-municipaux dans l'île de Montréal. Les objectifs définis y étaient: 1° efficacité et rentabilité des services publics et 2° équité dans la taxation. L'on y recommandait la fusion, l'intégration et/ou la coordination de tous les services et fonctions municipaux à caractère régional, ainsi que la répartition des coûts entre tous les contribuables de la collectivité. Bref c'était l'idée: «une île, une ville».

Ce n'est que plus tard que l'on créait la Communauté urbaine de Montréal et les premières fusions de services ne datent que de quelques mois, de sorte qu'il serait impossible d'en faire l'évaluation. L'on connaît toutefois les réticences à ces regroupements des populations des petites municipalités bien alimentées à cet égard par les politiciens locaux.

C'est toutefois dans l'île voisine de Montréal, l'île Jésus que la première fusion municipale s'est effectuée lors de la création de la ville de Laval. Le ministère des Affaires municipales voyait là l'occasion d'un «test» avant de tenter l'expérience à Montréal. Malgré les réticences des citoyens (le premier conseil municipal élu fut celui des anti-annexionnistes), malgré les difficultés initiales considérables au niveau de l'organisation de la ville, il semble bien maintenant que l'expérience ait réussi et que les objectifs fixés par la Commission Blier pour Montréal aient été atteints à Laval, où le taux de taxation est toutefois élevé.

Les intentions de regroupements municipaux

En mars 1971, le ministère des Affaires municipales déposait un document intitulé «Proposition de réforme des structures municipales». C'était l'amorce d'une politique à l'échelle du Québec en vue de créer de nouvelles entités administratives à caractère plus étendu, donc régional si l'on s'en tient à notre définition.

Les objectifs visés sont assez ambitieux: 1° utilisation meilleure et plus rationnelle des équipements et des ressources humaines et physiques communautaires; 2° amélioration des services (loisirs, bien-être, scolaires, transports, etc.); 3° renforcement du régime «municipal» et de son autonomie fiscale et administrative; 4° extension des juridictions municipales à des territoires plus vastes et 5° valorisation de la structure «municipale» comme interlocuteur auprès du gouvernement central. L'on voit donc ici réunis les objectifs habituellement impartis à toutes les tentatives de régionalisation.

Pour atteindre ces objectifs, le rapport du ministère propose: que suivant une carte théorique établie par lui, les municipalités puissent volontairement se

regrouper en secteurs, la carte pouvant être modifiée au besoin; que un ou plusieurs secteurs puissent constituer une communauté municipale, deux ou plusieurs communautés pouvant se regrouper en une seule, lorsque leurs intérêts les y poussent.

Les communautés ainsi créées pourront dès le début couvrir des centres de services des entités municipales périphériques; elles auront juridiction sur un nombre minimum de fonctions auxquelles elles pourront elles-mêmes en ajouter d'autres à volonté et elles seront administrées par un conseil et un exécutif élus par les municipalités constituantes. A partir du moment de sa création, la communauté recevra durant cinq ans une subvention de \$2.00 par habitant et lorsque des municipalités membres d'une communauté se fusionneront, celle-ci recevra durant 5 ans une subvention de \$1.00 par tête d'habitant. Une subvention annuelle supplémentaire de \$2.00 par habitant sera versée durant cinq ans encore à toute communauté dans le cas d'une fusion complète des municipalités qui la composent.

Bien sûr le document proposant les fusions est beaucoup trop récent pour qu'il soit possible d'en évaluer les effets dès maintenant. Signalons toutefois au nombre des principales critiques adressées à ce rapport les suivantes: 1° la situation actuelle exige des gouvernements régionaux et non municipaux, or les communautés créées ne coïncident pas avec les régions; 2° la coexistence de 1600 municipalités et d'au moins 131 communautés municipales permet de douter des possibilités de coordination en raison des conflits d'intérêts susceptibles d'exister; 3° l'on voit mal comment les élus du peuple l'étant de façon indirecte, l'on accroît ainsi la participation des citoyens aux décisions; 4° la plupart des communautés vont demeurer trop petites pour atteindre à un optimum d'efficacité administrative; 5° la plupart des communautés ne contiennent aucun centre polarisateur valable de développement.

L'on sait qu'en termes de réalisations, trois communautés ont été créées celles de Montréal, de Hull et de Québec, trois fusions ont été réalisées: Gaspé-Percé, Longueuil-Jacques Cartier et Laflèche-Lemoyne. Aucune de ces expériences toutefois n'a suffisamment vécu pour que l'on puisse juger des résultats. L'expérience-pilote du ministère s'effectue principalement à Hull dans le cadre de la Communauté régionale de l'Outaouais (C.R.O.), mais tous les experts sont d'accord pour affirmer qu'on n'aurait pu choisir plus mauvais terrain d'expérience en raison de la concurrence que fait à la C.R.O. la Commission de la capitale nationale qui dispose de moyens financiers extrêmement puissants.

Remarques générales sur la régionalisation politico-administrative

Il apparaît particulièrement important de constater qu'il existe nettement deux politiques de régionalisation politico-administrative, soit celle qui s'inspire du système régional défini par le ministère de l'Industrie et du Commerce et le Conseil d'orientation économique et celle du ministère des Affaires municipales, que les deux apparaissent difficilement réconciliables et que, partant, les deux systèmes peuvent se nuire, sinon s'annuler l'un l'autre. Nous y reviendrons.

VI — RÉGIONALISATION EN MATIÈRE DE SANTÉ

En matière de santé et de bien-être social, l'on est en présence d'un terrain très propice à l'organisation régionale, puisqu'il s'agit là d'un domaine où l'efficacité des services est particulièrement ressentie par la population et où les coûts des services sont spécialement élevés en raison des investissements qu'exigent les progrès scientifiques et de la qualification de la main-d'œuvre. De plus, le domaine de la santé constitue vraisemblablement celui où s'acceptent le plus difficilement les inégalités, qu'elles s'établissent en termes régionaux ou alors en termes de classes sociales.

Le ministère de la Santé et du Bien-être avait accepté depuis le début la formule des 10 régions et 25 sous-régions administratives, mais cette option demeurerait relativement théorique, puisque les investissements hospitaliers et les populations de travailleurs de la santé n'étaient pas déconcentrés et qu'aucun plan à cet effet n'avait été réalisé.

La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être (Castonguay-Nepveu) allait être la première à présenter un plan de régionalisation de ces services. Le rapport sur la santé fut remis en 1970 et le rapport sur le bien-être reste à venir. Aussi nous contentons-nous de traiter ici de la régionalisation des services de santé.

Les objectifs visés par le rapport Castonguay-Nepveu sont les suivants. 1° efficacité accrue des services de santé par l'identification des besoins en ressources et l'organisation de ces ressources; 2° réduction de la disparité des services accessibles à la population en raison des localisations.

Pour atteindre ces objectifs, l'on propose la création des offices régionaux de santé, le regroupement des services existants et la détermination de nouvelles installations. Une région sanitaire devrait desservir

un bassin de population se situant aussi près que possible du million d'habitants. L'on propose qu'au début soient créées trois régions sanitaires. Celle de Québec couvrant les régions administratives du Bas Saint-Laurent, du Saguenay-Lac Saint-Jean, de la Côte-Nord et du Nouveau-Québec; celle de Sherbrooke pour Trois-Rivières et les Cantons de l'Est; celle de Montréal pour Montréal, l'Outaouais et le Nord-Ouest. L'on proposait, pour administrer et organiser les régions sanitaires, de créer dans chacune des trois régions un office régional sanitaire. L'on prévoyait pour 1980 une quatrième région pour desservir le Nord-Ouest et l'Île de Montréal, la ville de Laval, l'Outaouais et le Nord-Ouest.

L'on souhaitait que dans chaque région s'organisent des «équipes de soins» souples correspondant à des centres locaux de santé et comptant de quatre à dix infirmières, de trois à cinq médecins et un travailleur social, ces équipes pouvant recruter d'autres types de professionnels de la santé, lorsqu'elles desservent un bassin suffisant de population.

Le rapport proposait aussi la création de centres communautaires de santé organisés par millier d'habitants, comprenant 3.2 lits pour malades aigus, 1.5 lit pour malades chroniques et convalescents et 0.5 lit pour cas de psychiatrie.

L'on demandait que ces centres communautaires aient une dimension minimale de 300 et optimale de 400 et 500 lits et qu'ils offrent tout l'éventail des soins médicaux à des bassins de population variant de 100,000 à 150,000 habitants. Grâce aux centres locaux de santé et aux centres communautaires, toute personne devrait pouvoir accéder à des soins dans un délai de 30 minutes.

L'on a dit, chez les experts, qu'il s'agissait là d'une régionalisation bien planifiée et offrant la meilleure garantie de produire des résultats sérieux.

Pourtant au cours de sa tournée de la province, voulant consulter la population avant de présenter le «bill 65» sur l'organisation des services de santé, le ministre de la Santé et des Affaires sociales a rencontré une sérieuse opposition portant sur deux thèmes. La contestation principale concernait le peu de participation de la population aux décisions à tous les niveaux. Le deuxième grand reproche, conséquence du premier concernait l'absence de correspondance entre les régions sanitaires et les régions administratives. Aussi a-t-on inclus dans le «Bill 65» adopté le 24 décembre 1971 la création de 10 Conseils de la santé et des services sociaux, correspondant à 10 offices régionaux de santé, un pour chaque région administrative.

Signalons de plus, au plan des réalisations, la création actuelle de 25 centres locaux de services possédant chacun des centres d'accueil, des centres hospitaliers et des centres de services sociaux.

L'expérience de régionalisation en matière de santé demeure beaucoup trop récente pour faire l'objet d'une évaluation. Elle nous a toutefois permis de constater comment les régions-sujets, modes d'appartenance réelle des individus, semblent avoir prépondérance sur les régions-objets, définies en fonction des seuls critères de rationalité économique et/ou administrative.

VII — AUTRES RÉGIONALISATIONS

Nous avons abordé jusqu'à maintenant le phénomène de la régionalisation par rapport à trois grands pôles de l'activité gouvernementale, soit le développement économique, l'organisation politico-administrative et la santé. Il existe d'autres fondements à la régionalisation, moins importants et moins connus. Nous allons tenter ici de les aborder brièvement.

En matière de justice, les travaux de régionalisation n'ont guère été importants. Nous en retenons surtout une volonté manifestée dans le rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice (Commission Prévost). L'on indique une intention de rendre accessibles à tous les citoyens les services judiciaires et l'on propose à cet effet la création de bureaux d'aide à la justice dans les 12 principales villes du Québec.

Au ministère de l'Agriculture, l'on divise le territoire en 12 régions, comptant chacune une Direction générale de la production et de l'aménagement. Ces régions comptent six services de l'hydraulique agricole, 16 bureaux de la Régie de l'assurance-récolte et 8 bureaux de l'Office du crédit agricole.

Au ministère des Richesses naturelles, l'on considère 3 régions de gîtes minéraux, 5 régions d'inspection de mines et 4 domaines miniers. Il n'y existe pas d'organisme de gestion ou de planification régionale.

Au ministère des Terres et Forêts, l'on divise le territoire québécois en 18 régions, sous la coupe d'une Direction générale des divisions territoriales.

Au ministère de la Chasse et de la Pêche, l'on considère quatre régions au Québec, mais aucun organisme n'est chargé de coordonner l'administration régionale.

Au ministère de la Voirie, l'on divise le Québec en 10 régions qui ne correspondent pas aux 10 régions administratives. Les régions du Ministère sont coordonnées par la Direction générale des travaux.

L'on constatera à la suite de cette énumération que les efforts de coordination du gouvernement n'ont pas atteint tous les ministères, loin de là. Il est aisé de concevoir, bien sûr, que les fonctions particulières de plusieurs ministères les amènent à des découpages territoriaux différents. L'on verrait mal par exemple ce que le ministère des Mines pourrait faire dans les régions de Montréal ou de Québec. Si l'on admet donc que tous les ministères ne considèrent pas toutes les mêmes régions, l'on peut s'interroger sur les raisons qui ont incité la plupart d'entre eux à ne pas conserver des correspondances avec les 10 régions administratives dans les cas de régions qui les concernaient.

VIII — CONCERTATION DE LA RÉGIONALISATION

Nous avons fait jusqu'à maintenant un tour d'horizon de ce qui a été pensé aussi bien que réalisé en matière de planification au Québec. Ce survol nous a permis de constater que la plupart des efforts de régionalisation ont été mis en train par le gouvernement central et visaient comme objectifs l'accroissement du développement économique, la rationalité et la rentabilité administratives, de même que l'égalité de services et de traitements pour les citoyens du Québec, quelle que soit leur situation spatiale.

L'on pourrait être tenté à ce moment de poser une question globale, à savoir si la régionalisation au Québec constitue un succès ou un échec, si les objectifs visés ont été atteints ou sont sur le point de l'être. Tenter d'y répondre nous paraît impossible pour deux raisons: d'une part, la plupart des tentatives sont trop récentes ou n'en sont qu'au stade de la gestation; d'autre part, plusieurs des effets souhaités ne peuvent se faire sentir qu'à moyen et à long terme. Ajoutons à cela que nous ne disposons pas de suffisamment d'informations sur les réactions des gens touchés par la régionalisation, telles les populations régionales et leurs élites.

En nous appuyant sur les témoignages privilégiés de planificateurs obtenus lors de nos recherches, nous pourrions toutefois tenter de dégager les principaux problèmes qu'ont rencontrés ceux qui ont tenté des efforts de régionalisation.

La première difficulté rencontrée s'est surtout fait sentir au niveau du développement économique. Elle consistait dans la quasi-impossibilité d'établir des plans de développement régionaux auto-définis, c'est-à-dire des plans qui tiennent d'abord à la région sans s'inscrire dans le cadre d'une action concertée et planifiée à l'échelle du territoire. Les remarques faites au sujet de l'O.P.D.Q. à l'effet qu'il apparaît difficile de travailler à partir de deux schémas, l'un

spatial, l'autre économique, semblent bien indiquer les difficultés pressenties ici.

Une seconde difficulté réside dans l'absence de concertation entre les paliers de gouvernements lorsqu'on traite de régionalisation. L'on sait par exemple le dédoublement d'efforts déployés dans la région de Hull par le C.R.O. et la C.C.N.. Plus graves toutefois sont les inconvénients lorsque deux gouvernements visent des objectifs analogues ou complémentaires et définissent leurs politiques en divisant différemment un territoire donné. C'est le cas lorsque le gouvernement fédéral tente d'axer sa politique de développement économique sur quatre zones spéciales, établissant lui-même ses priorités, le provincial tentant de s'ajuster en entreprenant des études sur les mêmes zones, alors que ses priorités à lui sont définies différemment en fonction du découpage du territoire en 10 régions administratives.

Une troisième difficulté de la régionalisation consiste dans l'absence de concertation qui a existé à ce jour entre divers organismes d'un même gouvernement. L'on sait à quel point par exemple plusieurs ministères se montrent jaloux de leurs prérogatives et se sentent menacés par la création d'organismes de concertation. Certains ont vu dans l'O.P.D.Q. un super-ministère et ont voulu assumer leur propre planification au détriment de tout plan d'ensemble. D'autres ministères sont plus simplement restés indifférents aux tentatives d'unification amorcées par le ministère de l'Industrie et du Commerce et par le Conseil d'orientation économique.

Toutefois les problèmes les plus graves posés aux «régionalisateurs» sont peut-être venus de l'objet même de la régionalisation, de ce que l'on a si souvent appelé la base. L'option fondamentale qui confronte les planificateurs demeure la suivante: faut-il régionaliser en fonction d'une rationalité administrative ou économique sans tenir compte de l'existence réelle de régions et de populations régionales qui se définissent comme telles. La première solution présente sans doute l'avantage de mieux isoler les variables que l'on veut étudier mais l'énorme désavantage de ne pouvoir utiliser les forces sociologiques dynamiques d'un milieu donné. La seconde solution présente les avantages et désavantages inverses.

Imaginons par exemple une volonté de planifier un aspect du développement économique. L'on peut envisager de regrouper les territoires locaux en régions, les amalgamant en développés et sous-développés. L'on pourrait ainsi grouper des entités qui se définissent déjà comme régions mais à partir de critères différents. L'on verrait ainsi s'opposer au niveau de la coordination dans une région artifi-

ciellement créée des représentants de régions socio-culturelles, les liens de solidarité jouant à l'intérieur de la région naturelle à l'encontre de l'autre. C'est un peu l'expérience du «bill 65» sur les services de santé.

Signalons en plus qu'à l'intérieur même des régions il peut exister des conflits d'intérêts et des rivalités entre unités locales et que leurs conséquences peuvent être la réduction du dynamisme régional. Ces rivalités ont plus de chances de s'atténuer dans les régions naturelles que dans les artificielles.

IX — CONCLUSIONS

En guise de conclusion, nous voulons nous contenter de dégager quelques facteurs de succès de la régionalisation, en prenant bien soin de rappeler qu'il demeure à ce moment-ci extrêmement difficile de définir le «succès» en la matière, puisque les évaluations ne portent que sur des phénomènes extrêmement récents.

Un premier gage du succès consiste vraisemblablement dans la concertation d'une tentative par rapport à l'ensemble des expériences amorcées dans différents

domaines. Il est évident que les pôles de croissance et les facteurs de développement se recoupent. Or la concertation des efforts individuels permet d'accroître le rendement de chacun et de profiter des effets d'entraînement. De plus la concertation permet de renforcer les liens politiques et sociologiques sur un territoire donné, garantie d'une meilleure utilisation des forces dynamiques concentrées dans un espace déterminé.

Un second facteur de réussite d'un effort de régionalisation consiste dans la division spatiale faite en fonction de l'existence sociologique de découpages régionaux. Telle façon de faire permet l'utilisation des sentiments collectifs de fierté d'appartenance comme élément de motivation. Elle permet en second lieu de réduire les conflits locaux en créant de nouvelles bases de définitions de situations.

Enfin rappelons une leçon qui semble s'être dégagée des expériences tentées à ce jour et selon laquelle, lorsqu'on veut utiliser la région comme unité pour favoriser le développement, il ne faut le faire que dans un cadre défini à l'échelle du tout qui englobe les divisions territoriales désignées comme régions. ▼

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

A.R.D.A.-F.Q.H.U.A.D.T.: *Le Québec face à l'aménagement régional*, colloque tenu les 13 et 14 octobre 1967 à l'Université de Montréal.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC: *Bill 65: Loi sur les services de santé et les services sociaux*, sanctionné le 24 décembre 1971, Éditeur officiel du Québec, Québec.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC: *Bill 27: Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires*, sanctionné le 10 juillet 1971, Éditeur officiel du Québec, Québec.

CHABOT, Luc: *Le Conseil économique régional des Cantons de l'Est*, Thèse M.A., 1967, Université de Montréal.

CLAVAL, Paul: *Régions, nations et grands espaces*, Paris, éd. M. Th. Génin, 1968.

CLUB JEAN MOULIN: *Les Citoyens du pouvoir, 12 régions, 2,000 communes*. Paris, Ed. Seuil, 1948.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN MATIÈRE CRIMINELLE ET PÉNALE AU QUÉBEC: *La Société face au crime*, Québec, 1968.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL: *La Santé*, Québec, 1970.

COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES INTERMUNICIPAUX DANS L'ILE DE MONT-RÉAL, Québec, 21 décembre 1964: Camille Blier.

DICKINSON, Robert: *City and Region, a Geographical Interpretation*, London, Routledge and Kegan Paul, 1964.

FLORY, Thiébaud: *Le Mouvement régionaliste français*, Paris, P.U.F., 1966.

FORTIN, Gérard: *La Fin d'un règne*, Montréal, H.M.H., 1971.

GAGNON, Gabriel & GOUSSE, Claude: «Le Processus de régionalisation scolaire» in *École et société au Québec*, Montréal, H.M.H., 1970.

GEORGE, Pierre: *Sociologie et géographie*, Paris, 1966.

GRANDMAISON, Jacques: *Nouveaux modèles sociaux et développement*, Montréal, H.M.H., 1972.

HIGGINS, Benjamin, MARTIN, Fernand & RAYNAULD, André: *Les Orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, Rapport soumis au ministère de l'Expansion économique régionale, le 21 février 1970.

HIRSCH, Robert, D.: *Les Origines et la nature des déséquilibres régionaux du Québec*, Conseil d'orientation économique du Québec, octobre 1967.

HODGETT, J.E.: «How regionalism is applicable in Canada» in P. Fox: *Politics-Canada*, 2^e ed., Toronto, McGraw-Hill, 1966.

- INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *La Coordination administrative en matière économique et sociale*, Paris, ed. Cujas, 1967.
- INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *Le Régionalisme en pratique*, Paris, ed. Cujas, 1967.
- ISARD, Walter: *Methods of Regional Analysis, an Introduction to Regional Science*. M.I.T. Press, 1960.
- JACQUES, Jocelyn: *La Déconcentration administrative au Québec*, Québec, Université Laval, thèse de maîtrise (science politique), 1970.
Rapports préliminaires: *La Déconcentration administrative au ministère des Terres et Forêts*, O.P.D.Q., 1969.
La Déconcentration administrative au ministère de l'Éducation, O.P.D.Q., 1968.
La Déconcentration administrative au ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, O.P.D.Q., 1968.
La Déconcentration administrative au ministère de la Santé, O.P.D.Q., 1969.
- JULIEN, Germain: *L'Administration provinciale*, Québec, O.P.D.Q. Mission de planification régionale du Saguenay-Lac Saint-Jean, Annexe à l'Esquisse du plan de développement, 1970.
- LAJOIE, Andrée: *Les Structures administratives régionales: déconcentration et décentralisation au Québec*, Montréal, P.U.M., 1968.
- LANVERSIN, Jacques de: *L'Aménagement du territoire et la régionalisation*, 2^e éd., Paris, Librairie de la Cour de cassation, 1970.
- LEPRUT, Raymond: *Sociologie urbaine*, Paris, P.U.F., Coll. S.U.P., 1968.
- McDONOUGH, Bryant: *État actuel du personnel et des structures de l'administration provinciale. Région du Nord-Ouest du Québec*, O.P.D.Q., Québec, le 13 octobre 1970.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES: *Proposition de réforme des structures municipales*, Québec, mars 1971.
- MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE: *Division du Québec en 10 régions et 25 sous-régions administratives*, Québec, 1967.
- MISSION DE PLANIFICATION RÉGIONALE, SAGUENAY-LAC SAINT-JEAN: *Esquisse du plan de développement*, Gouvernement du Québec, Décembre 1969.
- MISSION DE PLANIFICATION DU NORD-OUEST QUÉBÉCOIS: *Esquisse du plan régional*, Gouvernement du Québec, mars 1971.
- OPÉRATION D.G.B.R.: *Révision du rôle et du fonctionnement des Bureaux régionaux*, Rapport en date du 10 juillet 1970, Direction générale des Bureaux régionaux, ministère de l'Éducation.
- PARTI QUÉBÉCOIS: *Évaluation de la réforme municipale proposée par le ministère des Affaires municipales*, 27 mai 1971.
- PLIPPONNEAU, Michel: *La Gauche et les régions*, Paris, Calman Lévy, 1967.
- ROBERT, Yvon: *Les Conseils économiques régionaux au Québec, Historique, nature, orientation, relations avec le Gouvernement*, O.P.D.Q., Février 1969.

SAMSON, BELAIR, COTE, LACROIX ET ASSOCIES

Comptables agréés

Montréal — Québec — Rimouski —
Sherbrooke — Trois-Rivières

Suite 3100, Place Victoria, Montréal 115 — 861-5741