

Annexe 1 : la décentralisation selon René Lévesque

Extraits du livre blanc sur la décentralisation, rédigé en grande partie par René Lévesque lui-même à l'automne 1977, qui n'a jamais été publié en raison des mécontentements des hauts fonctionnaires. Ce texte constitue pour l'essentiel le premier fascicule du livre vert sur la décentralisation publié l'année suivante et qui en contenait huit au total, traitant notamment de l'organisation des territoires, des modes de financement, des communautés urbaines et des compétences des communautés de comté.

Cet héritage de René Lévesque, père de la 1^{ère} révolution tranquille, peut constituer la charte de la 2^e révolution tranquille.

Introduction

Il est devenu urgent de réviser la répartition des pouvoirs au sein de notre collectivité. Cette révision doit se faire en rapprochant des citoyens les pouvoirs de décision et en revalorisant les autorités les plus près d'eux pour assurer l'ensemble des services qui affectent la vie de tous les jours. Une telle révision implique bien sûr des moyens financiers adéquats mais aussi un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités. Cette révision, c'est la décentralisation.

Vue sous cet angle, la décentralisation consiste d'une part à redonner aux municipalités des moyens efficaces de s'acquitter de leurs tâches et de faire une gestion en accord avec les aspirations de leur population; elle vise d'autre part à retrouver un cadre le plus près possible des citoyens où il sera facile d'opérer un transfert de responsabilités présentement exercées par le gouvernement.

Dans ce sens, la décentralisation implique essentiellement un nouveau partage des pouvoirs entre l'état et les collectivités locales responsables.

Il ne s'agit pas comme tel d'un déplacement géographique des services, de centres administratifs, ni de décentralisation d'activités dans un autre lieu géographique qui ne constituent en réalité d'une déconcentration ou une relocalisation. Ces diverses formes de réorganisation administrative permettent, en certains cas, d'atteindre des objectifs

énoncés dans ce document; elles demeurent aussi une préoccupation actuelle et tout aussi importante du gouvernement; mais la décentralisation à laquelle réfère ce document est d'une toute autre nature.

Il s'agit plutôt de repenser la répartition des pouvoirs entre l'État et les instances locales de manière à faire jouer à chaque palier de gouvernement un rôle plus efficace dans l'organisation de la vie collective. Avec les défis nouveaux que posent aujourd'hui l'organisation du territoire, l'aménagement des villes et des campagnes, l'environnement et la pression sociale pour des services diversifiés en matière d'éducation, de santé, de services sociaux, de loisirs et de culture, il serait sans doute plus efficace et souvent moins coûteux de compter sur l'appui des citoyens et sur celui des instances les plus près d'eux. L'évolution et la diversité croissante des besoins qui s'expriment au niveau local permettent de croire que bon nombre de services et d'activités, présentement sous la responsabilité du gouvernement, peuvent se gérer de façon plus appropriée sur cette base tout comme il sera plus facile pour les citoyens de se donner, à ce niveau, des services et des activités adaptés à leurs aspirations.

En définitive, la décentralisation doit conduire à déplacer l'axe de mise en place des services et des activités qui affectent le cadre de vie immédiat des citoyens. Il ne s'agit plus d'opérer à partir du gouvernement central et de la perception que l'appareil gouvernemental se fait des besoins des citoyens et des collectivités locales, mais bien de fonctionner de la base elle-même, des citoyens et des instances locales. Pour y parvenir, il faut donner à ces instances et aux citoyens un cadre et des moyens d'agir de façon efficace, autonome et responsable. Mais il faut surtout que les population et les élus locaux aient le goût de prendre en main l'organisation et la gestion de leur milieu de vie.

La décentralisation est donc un vaste projet collectif qui renouvelle la façon de vivre en société et de s'administrer. Une telle perspective ne peut s'introduire que par étape et en étroite collaboration avec les instances locales et la population. Afin d'en expliciter toutes les dimensions et de dégager le cadre de cette collaboration, trois questions fondamentales sont posées ici :

-la décentralisation, c'est quoi?

-décentraliser, pourquoi?

-décentraliser, pour faire quoi?

La décentralisation, c'est quoi?

La décentralisation est une conception démocratique de l'organisation sociale et politique fondée sur un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement. Elle s'exprime aussi bien par une façon différente de vivre ensemble et de fonctionner dans la société que par un réaménagement des pouvoirs. Reprenons l'une et l'autre de ces dimensions.

La décentralisation, une façon différente de vivre ensemble

La décentralisation fait appel à une façon différente de participer à la vie collective. Cette façon différente repose sur un certain nombre de postulats qui doivent inspirer les relations des citoyens avec leur communauté immédiate d'appartenance ainsi qu'avec leurs institutions. Ils doivent également influencer les rapports entre les diverses institutions et entre les divers paliers de gouvernement.

Un appel à la créativité

La décentralisation, c'est d'abord un acte de confiance envers les individus et un appel à leur créativité. Elle repose essentiellement sur la conviction que les citoyens seront plus en mesure de définir eux-mêmes leurs besoins et de répondre avec originalité et invention à leurs aspirations s'ils exercent une prise directe (ou par l'intermédiaire de leurs instances locales) sur la production des services et activités qui les affectent quotidiennement. C'est par la prise en charge et l'exercice de responsabilités que peut le mieux s'exprimer la créativité.

Lorsque tout est décidé ailleurs, à distance, et est soumis à des normes, la marge d'action et d'imagination pour les personnes concernées, qu'ils soient élus, administrateurs ou simples citoyens, est fort restreinte. Il est difficile dans un tel contexte de trouver les motivations nécessaires pour consacrer temps, énergie et invention à chercher des

solutions susceptibles d'être mises en œuvre. Il faut pouvoir exercer un certain contrôle sur les conditions de réussite d'un projet pour simplement le tenter. D'autant plus que plusieurs de ces projets ne sont souvent possibles, rentables et significatifs, que sur une base géographique locale; pensons aux caisses d'entraide économique, aux coopératives agricoles, ou encore aux coopératives d'habitation. C'est souvent sur cette base locale que l'on trouve les motivations et les appuis nécessaires pour formuler des projets qui profitent par la suite à l'ensemble de la collectivité.

Une assise pour des solidarités nouvelles

La décentralisation, c'est aussi l'assise de solidarités nouvelles tant au niveau des milieux de vie quotidienne que dans la définition et l'organisation de services communautaires.

La vie moderne nous oblige à de nombreuses solidarités : solidarité dans le travail et l'activité professionnelle; solidarité également dans l'engagement politique; solidarité et interdépendance aussi dans nos milieux de vie. Ces dernières ne s'expriment pas uniquement par l'intermédiaire des relations de bon voisinage; elles revêtent de plus en plus des formes complexes qui touchent aussi bien notre environnement physique ou architectural, que le parcours qu'on emprunte pour aller à son travail, le centre de loisirs ou l'endroit de villégiature, le centre d'achat habituel, etc.

Dans ce contexte, est-il si étonnant que le village, le quartier donnent naissance à des nouvelles solidarités et de nouvelles mobilisations? Est-il si surprenant de voir au niveau d'une ville, d'une région, d'un comté ou autour d'un lac, apparaître des zones nouvelles d'intérêts, d'échanges et de communication entre les citoyens ou entre les groupes? Souvent ces solidarités se cristallisent dans des organismes de défense d'intérêts sans pouvoir s'inscrire ou se canaliser dans des institutions appropriées. La décentralisation, en reconnaissant plus de pouvoirs aux municipalités et aux comtés peut servir de point d'appui pour ces solidarités nouvelles.

Une confiance partagée

La décentralisation est l'occasion d'affermir la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Cette confiance, si elle doit être un état d'esprit partagé, doit également s'inscrire dans les mécanismes de fonctionnement des institutions et dans les règles qui gouvernent l'exercice démocratique des administrations locale, régionale et nationale. Il importe en

quelque sorte que la confiance des citoyens à l'égard de ses représentants se manifeste régulièrement dans la gestion des affaires publiques non pas seulement à période fixe au moment de l'élection.

Il en va de même des interrelations des instances décentralisées et de celles-ci avec l'État. Chaque instance ou chaque niveau de gouvernement doit pouvoir dans les domaines de ses responsabilités et de ses prérogatives compter sur le respect des autres centres de décision. Dans les domaines connexes et concurrents, il doit être en mesure de discuter et de négocier en toute confiance et d'adopter lui-même un attitude d'ouverture et de respect.

La décentralisation s'appuie sur une confiance partagée par tous et à tous les niveaux de gestion.

Un esprit de dialogue

La décentralisation s'accommode difficilement de décisions arbitraires et de prises de position autoritaires et unilatérales. Elle ne peut opérer efficacement que dans un climat de confiance partagée et un esprit de dialogue. Ce qui implique que l'administration à tous les niveaux s'effectue dans l'ouverture, l'information et l'écoute des réactions des contribuables ou des instances des autres paliers.

Pour l'État et ses organismes, les décisions qui affectent les instances décentralisées doivent être prises en collaboration avec elles. Des mécanismes de discussion et de coopération doivent d'ailleurs s'instaurer conjointement pour assurer une consécration réelle de cette concertation et de ce dialogue.

De même, entre les citoyens et les divers paliers de gouvernement, des canaux d'information et de réaction doivent être établis pour assurer un franc esprit de dialogue. Il ne faudrait pas croire pour autant qu'un esprit de dialogue va faire disparaître les relations de pouvoir ou l'expression de points de vue divergents. Il peut cependant permettre une harmonisation plus efficace et mieux adaptée des discussions et des choix.

Un goût de prendre des responsabilités

La décentralisation, parce qu'elle valorise l'autonomie et les pouvoirs exercés sur une base locale ou régionale, peut inciter un plus grand nombre de citoyens à assumer des responsabilités collectives. En outre, elle donne à tous ceux qui sont d'ores et déjà

impliqués dans la gestion des services publics, des motifs nouveaux d'aller plus loin dans leur engagement.

Il n'est pas très stimulant pour des représentants élus par leurs concitoyens et obligés de leur rendre des comptes de se retrouver dans une situation d'incapacité ou de quasi-paralysie faute de moyens d'action. Plusieurs élus locaux seraient en mesure de faire état de quelques expériences malheureuses à cet égard. Combien de citoyens se sont abstenus d'assumer des responsabilités dans leur milieu parce qu'ils n'y trouvaient pas une motivation suffisante pour y consacrer de l'énergie et plus souvent qu'autrement, des heures de loisir.

Il est vrai que confier plus de pouvoirs aux instances décentralisées va exiger une transformation de certaines pratiques administratives au niveau local. Un accroissement de pouvoirs implique un accroissement de responsabilités qui, elles, supposent l'obligation de faire des choix et de les assumer.

Un respect des différences

La décentralisation reconnaît aux collectivités locales le droit de définir elles-mêmes et selon les aspirations de leur population, le nombre et le type de services et d'équipements qui leur conviennent le mieux. Si l'État se préoccupe de définir et d'élaborer des politiques susceptibles d'offrir à tous les citoyens une gamme de services essentiels qui s'adressent à tous les Québécois, il laisse aux diverses collectivités locales le soin de choisir elles-mêmes ceux qu'elles veulent se donner, si elle juge qu'il n'est pas absolument indispensable par exemple d'avoir à fournir les mêmes services de santé, non plus qu'une répartition uniforme de ceux-ci. S'il est essentiel de doter les localités d'un service adéquat de protection contre les incendies, il n'est pas nécessaire que chaque localité ait les plus gros camions d'incendie. Chaque collectivité doit être en mesure de fournir l'éventail (piscine, aréna, etc.) et le type de services qu'elle peut donner compte tenu de ses contraintes financières. Il sera ainsi plus facile pour chaque collectivité de mieux faire correspondre ses activités et ses services avec les conditions de leur milieu géographique ou social.

Les diverses facettes et fondements de la décentralisation mènent à une nouvelle façon de vivre en société. Le citoyen serait à la fois un membre à part entière de sa communauté locale ou de comté ainsi qu'un agent de son développement.

La décentralisation, un réaménagement des pouvoirs

La décentralisation est plus qu'une façon différente de vivre ensemble; c'est aussi une façon différente de répartir les pouvoirs et les responsabilités à l'intérieur de la société ainsi que de retrouver un nouvel équilibre.

La décentralisation envisagée pour le Québec correspond à un réaménagement des pouvoirs et des responsabilités entre divers paliers de gouvernement dans le sens suivant : valorisation des instances municipales, renouvellement des municipalités de comté et ajustement du rôle de l'État.

Valorisation des instances municipales

Les municipalités existent; elles ont des pouvoirs et des responsabilités. Encore faut-il qu'elles aient des moyens efficaces d'agir d'une façon autonome. C'est pourquoi la décentralisation passe par l'attribution aux municipalités de moyens et de revenus devant leur permettre de décider elles-mêmes des services qu'elles veulent donner. D'ou la réforme de la fiscalité municipale visant à doter les municipalités des sources de financement plus autonomes.

La valorisation des instances locales doit conduire à un renforcement du sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté locale ainsi que leur participation aux décisions qui se prennent à ce niveau. C'est dans cette perspective que la révision des règles et mécanismes de démocratie locale a été entreprise.

Il ne faut pas écarter la possibilité de confier d'autres pouvoirs et moyens aux instances locales afin de leur permettre d'assumer plus facilement leur rôle. C'est d'ailleurs dans la perspective d'élargir l'emprise des municipalités sur les services et équipements qui leur sont quelquefois difficiles à gérer que la transformation du cadre institutionnel et politique des municipalités est envisagée et requerra leur participation.

Un renouvellement du cadre institutionnel et politique des municipalités de comté de manière à en faire des instruments modernes de développement communautaire.

La gestion appropriée de certains services, c'est-à-dire une gestion qui soit économiquement possible et qui évite les duplications et les chevauchements, ne peut pas toujours d'opérer strictement sur la base des municipalités. Les nouvelles communautés

qui se sont formées ou qui se forment sous la pression des besoins nouveaux de la population et qui peuvent être considérées comme des communautés de services susceptibles d'affecter plusieurs aspects de la vie quotidienne des citoyens et de leur fournir un cadre et un milieu de vie correspondant à leurs attentes, débordent le cadre municipal. Ce cadre supramunicipal doit constituer une véritable région communautaire où il sera possible sur la base d'une population plus large de se donner des services et des équipements plus adéquats.

Cette région communautaire, si elle déborde le cadre municipal, elle ne peut cependant avoir les dimensions d'une région administrative. Celle-ci en effet paraît trop vaste pour être le point d'appui des services quotidiens aux citoyens. Qu'y a-t-il de commun entre les citoyens des Iles-de-la-Madeleine et ceux de Rimouski dans la région 01 lorsqu'ils s'agit d'implanter un hôpital ou d'établir une garderie? En quoi un citoyen de Saint-Félix-d'Otis se veut-il solidaire du citoyen de Saint-Félicien dans la région 02 en ce qui concerne l'implantation d'un centre local de services communautaires? Manifestement, la région administrative ne peut pas constituer la «petite région» dont on cherche à délimiter les contours à laquelle les citoyens spontanément adhèrent.

Les comtés municipaux, transformés et élargis de manière à intégrer les villes et à former des entités socio-économiques réelles, constituent la base de ces petites régions. Les comtés municipaux demeurent d'ailleurs l'une des institutions les plus fortement ancrées dans notre histoire. Ils peuvent par des ajustements et un renouvellement de leurs structures, dans le sens de la continuité plutôt que de la rupture, constituer un palier de gestion dynamique et moderne, puisque c'est à ce niveau que s'organisent déjà plusieurs services et que s'établissent certains équipements et puisque c'est également à ce niveau que pourraient se rentabiliser plusieurs activités et s'exercer éventuellement des fonctions nouvelles. En somme, le comté municipal transformé peut devenir un interlocuteur moderne, capable de gérer un large éventail de services et d'accueillir valablement et efficacement une véritable décentralisation de certaines responsabilités présentement exercées par le gouvernement.

En milieu métropolitain, le rôle joué par les comtés pourrait être assumé soit par les communautés urbaines, soit par des villes restructurées, soit enfin par des

arrondissements, organismes moins étendus que les communautés urbaines mais regroupant plusieurs municipalités.

Un réajustement du rôle de l'État

Le réajustement du rôle de l'État va s'effectuer par une réévaluation de son rôle et par une clarification de ses relations avec les collectivités locales.

Il s'agit en fait, à partir de ce que l'on pourrait désigner comme un parti-pris de décentralisation, de mettre en place un processus par lequel l'État cèderait, graduellement et sur une période relativement étendue, certaines de ses fonctions au profit des comtés municipaux et des municipalités, c'est-à-dire là où la participation directe des citoyens à leur gestion peut être assurée adéquatement. Il apparaît en effet nécessaire de recentrer l'action de l'État sur son rôle fondamental, c'est-à-dire l'exercice du leadership dans l'établissement de l'orientation des politiques générales et dans la planification d'ensemble.

Les relations entre l'État central et les gouvernements locaux passeraient alors de l'ère de la gestion «à coup de subventions» et des décisions unilatérales, pour entrer dans celle de la gestion des responsabilités liées et conjointement assumées dans la confiance et le respect réciproques.

En somme, sous cette idée de décentralisation, une volonté claire s'affirme de réadapter les divers paliers de gouvernement dans le sens d'un plus grand rapprochement des centres de décision des citoyens. Ce réaménagement conduit en définitive à faire de l'État un lieu de convergence des aspirations collectives et un outil d'orchestration des grands objectifs sociaux, culturels et économiques du pays, ainsi qu'à faire des municipalités et des comtés renouvelés des lieux de reprise en main par les citoyens de leur développement communautaire. C'est à travers ces institutions locales revivifiées que pourra le mieux s'exercer l'emprise des citoyens sur la définition de leurs besoins, sur l'établissement des services et équipements susceptibles de les satisfaire et sur l'organisation de ces services.

Note :

Lla suite du document détaille les avantages d'une décentralisation pour rapprocher les citoyens de leurs institutions et leur permettre de s'impliquer dans leur communauté,

pour revitaliser les communautés d'appartenance et les lieux de nouvelles solidarités et pour combattre l'effritement du sens des responsabilités communautaires. En effet, la décentralisation permettra une meilleure emprise des citoyens sur leur milieu de vie, une meilleure adaptation des services aux besoins des citoyens et aux changements rapides, une meilleure utilisation des ressources et une meilleure harmonisation de la ville et de la campagne. En un mot, elle stimulera la vitalité des communautés territoriales.