

# L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

## Les institutions objets de décentralisation politique

L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2012

### TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>1. LE PALIER LOCAL .....</b>	<b>2</b>
1.1 Les municipalités locales.....	2
1.2 Les arrondissements.....	5
1.3 Les villages nordiques .....	6
1.4 Les territoires non organisés.....	7
<b>2. LE PALIER SUPRALOCAL .....</b>	<b>7</b>
2.1 Les municipalités régionales de comté.....	7
2.2 Les communautés métropolitaines.....	9
<b>3. LE PALIER RÉGIONAL : UNE ÉMERGENCE PROGRESSIVE SOUS LE LEADERSHIP DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>10</b>
3.1 L'institutionnalisation de conseils régionaux de concertation et de développement...	12
3.2 La mise en place de conférences régionales des élus.....	13
3.3 L'Administration régionale Kativik.....	13
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>14</b>

# INTRODUCTION

Dans la présente analyse, la décentralisation se concrétise par la conciliation entre un certain degré d'autonomie des autorités publiques territoriales<sup>1</sup> et le fait que leur pouvoir demeure déterminé et circonscrit par leurs relations avec un centre politique et administratif, qui émane au Québec<sup>2</sup> de l'Assemblée nationale du Québec et du gouvernement québécois (et particulièrement de son ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire<sup>3</sup>). En raison de sa relative imprécision, l'usage du terme « décentralisation » est source de confusion étant donné qu'il renvoie à deux types de structures politico-administratives dont la nature est fort différente : les organismes objets de décentralisation fonctionnelle et les entités objets de décentralisation politique<sup>4</sup>. Les structures politico-administratives à l'étude dans la présente analyse se distinguent des organismes objets de décentralisation fonctionnelle par :

- la pluralité des missions de services publics qu'elles assument généralement;
- l'exercice de leurs missions de services publics sur un territoire délimité;
- le mode de désignation de leurs dirigeants qui est, dans les sociétés démocratiques, l'élection au suffrage (direct ou indirect) des citoyens qui habitent ledit territoire;
- une autonomie financière relative provenant de leur pouvoir de lever des taxes<sup>5</sup>;
- l'existence de contrôles *a posteriori*, et rarement *a priori*, exercés par le centre politique et administratif.

## 1. LE PALIER LOCAL

### 1.1 Les municipalités locales

#### ►► Leurs compétences

L'État québécois et les municipalités partagent un grand nombre de compétences, à savoir :

- l'habitation;                                        – les loisirs et la culture;
- le réseau routier;                                – les parcs et les espaces naturels;
- les services policiers;                         – l'urbanisme et la mise en valeur du territoire.

<sup>1</sup> Dans le cadre du présent texte.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867.

<sup>3</sup> Le volet « Occupation du territoire » a été ajouté à l'appellation de ce ministère lors de la formation du gouvernement libéral le 18 décembre 2008.

<sup>4</sup> La décentralisation fonctionnelle partage avec la décentralisation politique ou territoriale les caractéristiques suivantes : autorité décisionnelle; personnalité juridique; capacité à organiser l'exécution de sa mission et à en assurer la gestion; possibilité de déterminer ses propres politiques; possibilité de procéder à l'allocation de ses ressources dans les limites de son mandat. Consulter Lemieux, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, p. 35 et s.

<sup>5</sup> *Ibid.* La problématique des finances locales, notamment l'absence de transferts de l'assiette fiscale équivalant aux coûts supplémentaires produits par les nouvelles compétences du local, amène de nombreux analystes au Canada, et particulièrement en Ontario, à qualifier le processus de décentralisation comme une délégation de responsabilités plus qu'une dévolution de pouvoirs.

Ce partage de compétences est propre au Québec. Dans d'autres provinces, notamment en Ontario, le législateur provincial a établi un partage des compétences différent, qui inclut des domaines qui sont au Québec du ressort des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. De plus, les municipalités locales interviennent en priorité dans les domaines suivants :

- le transport en commun;
- les services d'incendie;
- l'eau potable;
- l'assainissement des eaux;
- la gestion des matières résiduelles.

#### ►► Leur nombre

En 2011, le nombre de municipalités locales était de 1 112<sup>6</sup>. En ajoutant les villages nordiques (14), cris (8) et naskapi (1) qui ne sont régis ni par la loi de 1993, ni par le Code municipal, ni par la Loi sur les cités et villes, on dénombrait 1 135 entités structurant le territoire québécois sur le plan local. Le nombre de municipalités a connu une forte diminution depuis 1954 (voir tableau suivant). Trois périodes sont à distinguer dans cette évolution :

- **Depuis le début des années 1970 jusqu'à l'an 2000**, ce nombre a constamment diminué du fait de quelques fusions volontaires, mais surtout en raison d'un processus remontant à la fin des années 1950 et s'intensifiant au cours des années 1970, visant la réduction du nombre de municipalités faiblement peuplées et la consolidation des principales agglomérations;
- **De 2000 à 2005**, ce nombre a connu une brusque diminution du fait de la réorganisation municipale (les « fusions municipales ») consécutive à la mise en œuvre de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais adoptée en décembre 2000 et d'autres regroupements municipaux qui ont eu lieu en dehors des trois régions visées par la loi de 2000. Si cette réforme s'inscrit, dans une large mesure, en continuité avec les priorités gouvernementales des 30 dernières années, elle se singularise en revanche par son ampleur. De 2000 à 2003, ce sont 213 municipalités locales qui ont été regroupées en 42 nouvelles municipalités. Entre 2001 et 2002 seulement, le nombre de municipalités locales est passé de 1 289 à 1 131<sup>7</sup>. Cette tendance à la diminution du nombre de municipalités locales s'est poursuivie jusqu'en 2005 pour atteindre le nombre le plus faible de l'histoire du Québec, soit 1 086 municipalités locales. De façon globale, de 2000 à 2005, période comprenant l'ensemble du processus de réorganisation, le nombre de municipalités locales a chuté de 17,3 %;

---

<sup>6</sup> Selon le *Répertoire des municipalités* publié par le ministère des Affaires municipales et des Régions et conformément au sens de la Loi sur l'organisation territoriale municipale de 1993 (L.R.Q., chapitre O-9). Consulter ministère des Affaires municipales et des Régions, *Organisation municipale : Décret de population*. Mise à jour au 11 janvier 2008.

<sup>7</sup> Ces données excluent les 14 villages nordiques et les 8 villages cris. Ministère des Affaires municipales et des Régions. Entités municipales actives au 1<sup>er</sup> janvier.

- De 2006 à 2011, les défusions permises à la suite des référendums locaux de 2004<sup>8</sup>, c'est-à-dire la reconstitution de 32 municipalités locales conformément à la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités adoptée le 28 novembre 2003, se sont traduites entre 2005 et 2006 par une augmentation du nombre de municipalités au Québec. Depuis 2006, leur nombre est relativement stable.

LE NOMBRE ET LA POPULATION MOYENNE DES MUNICIPALITÉS LOCALES, QUÉBEC, 1954-2011		
Année	Nombre	Habitants par municipalité
1954	1 968	n.d.
1960	1 672	n.d.
1965	1 735	n.d.
1970	1 635	n.d.
1975	1 573	4066,1
1980	1 531	4276,3
1985	1 513	4405,2
1990	1 490	4700,6
1995	1 449	4982,4
2000	1 349	5453,7
2005	1 086	6845,1
2006	1 117	6855,8
2007	1 116	6906,6
2008	1 117	6873,1
2009	1 115	7021,4
2010	1 112	7110,9
2011	1 112	n. d.

Sources : A. Gélinas, L'intervention et le retrait de l'État, p. 76 et 400 pour 1954 à 2000; Décrets de population pour les années allant de 2005 à 2009; Statistique Canada, Tableau ESTAT 051-0001, estimations de la population en moyenne annuelle au 5 août 2011.  
n. d. : non disponible

Il faut souligner que l'importante diminution du nombre de municipalités locales entre 1954 et 2004 (- 45 %) s'est produite alors que la population totale du Québec a augmenté d'environ 65 %, une hausse qui a essentiellement profité aux zones urbaines au détriment des petites municipalités rurales, et particulièrement de celles des régions de l'est de la province (Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine) comme l'illustre le tableau de la page 10.

<sup>8</sup> À la suite de l'adoption en novembre 2003 du projet de loi 9 concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

Le tableau ci-après rend compte du poids démographique des neuf villes québécoises les plus peuplées. En 2008, près de la moitié de la population québécoise résidait dans les neuf villes québécoises de plus de 100 000 habitants. À l’opposé, les deux tiers des municipalités québécoises avaient moins de 2 000 habitants et ne représentaient que 8,3 % de la population du Québec. Ces données renvoient à deux caractéristiques majeures de la géographie humaine du Québec :

- la dispersion de la population en milieu rural et périphérique;
- l’importante concentration de la population urbaine dans les grandes agglomérations de Montréal, Laval, Longueuil (qui sont constitutives de la métropole montréalaise), Québec, Lévis (qui, elles, constituent la métropole de la capitale nationale), Gatineau, Sherbrooke, Trois-Rivières et Saguenay.

LA RÉPARTITION DES MUNICIPALITÉS LOCALES PAR TRANCHE DE POPULATION, QUÉBEC, 2008				
Tranche de population (hab.)	Nombre de municipalités	%	Population	%
Moins de 1 000	473	42,4	267 581	3,5
1 000 à 1 999	260	23,3	370 619	4,8
2 000 à 4 999	212	19	637 841	8,3
5 000 à 9 999	74	6,6	505 237	6,6
10 000 à 24 999	55	4,9	855 500	11,2
25 000 à 49 999	23	2,1	810 535	10,6
50 000 à 99 999	9	0,8	636 718	8,3
100 000 et plus	9	0,8	3 589 568	46,8
<b>Total</b>	<b>1 115</b>	<b>100</b>	<b>7 663 599</b>	<b>100,0</b>

Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire, *Organisation municipale : instances municipales*.

Note : Le total des municipalités diffère dans ce tableau de celui du tableau précédent car la comptabilisation n’a pas été effectuée à la même date au cours de l’année 2008.

## 1.2 Les arrondissements

LE NOMBRE D'ARRONDISSEMENTS, QUÉBEC, 2012	
Municipalités	Nombre d'arrondissements
Montréal	19
Québec	8
Longueuil	3
Sherbrooke	6
Lévis	3
Saguenay	3
Grenville-sur-la-Rouge	2
Métis-sur-Mer	1

Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire.

Depuis 2001, afin de promouvoir la proximité entre les services publics locaux et le citoyen et de garantir une certaine représentativité aux municipalités fusionnées, des arrondissements ont été constitués sur le territoire de quelques municipalités locales. Ainsi, en janvier 2009, on comptait 45 arrondissements au Québec dans les 8 municipalités locales (voir tableau). Ces municipalités constituées d'arrondissements ont mis en place un système de gouvernance à deux niveaux :

- le conseil municipal composé du maire élu par l'ensemble des électeurs de la municipalité et des conseillers élus par les électeurs des arrondissements qu'ils représentent;
- le conseil d'arrondissement composé des mêmes conseillers qui représentent l'arrondissement au conseil municipal. Ils nomment parmi eux un président d'arrondissement qui siège au conseil municipal.

De manière générale, sans entrer dans le détail des chartes municipales étant donné que le champ de compétences des arrondissements est propre à chaque municipalité, le partage des compétences entre la municipalité et les arrondissements est celui-ci :

CONSEIL MUNICIPAL	CONSEIL D'ARRONDISSEMENT
<ul style="list-style-type: none"> <li>– l'aménagement et l'urbanisme;</li> <li>– le développement économique;</li> <li>– les axes routiers municipaux;</li> <li>– l'approvisionnement en eau potable;</li> <li>– le développement communautaire, les loisirs et la culture;</li> <li>– le pouvoir de taxation et l'évaluation foncière;</li> <li>– la récupération des matières résiduelles;</li> <li>– la cour municipale;</li> <li>– le logement social;</li> <li>– les services de police et d'incendie;</li> <li>– la promotion et l'accueil touristiques;</li> <li>– la tenue d'élections et de référendums.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– la consultation et l'information de la population;</li> <li>– l'urbanisme (dans le respect du règlement d'urbanisme établi par le conseil municipal);</li> <li>– la prévention en matière d'incendie;</li> <li>– l'enlèvement des matières résiduelles;</li> <li>– le soutien à la vie communautaire;</li> <li>– les parcs et les équipements locaux sportifs, culturels et de loisirs;</li> <li>– la voirie locale;</li> <li>– la délivrance des permis.</li> </ul>

### 1.3 Les villages nordiques

Contrairement aux villages cris (8) et naskapi (1), les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik sont des administrations locales et régionales non ethniques (chapitres 12 et 13 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois) couvrant une population majoritairement inuite. La volonté de mieux répondre aux problèmes liés à l'isolement de ces communautés et à l'entretien d'infrastructures dans l'Arctique est la principale raison de la création de ces structures en dehors du Code municipal.

Institués par la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik de 1978, les villages nordiques sont au nombre de 14 et comptent un peu plus de 10 000 habitants répartis sur près de 500 000 km<sup>2</sup>. Les villages ont dans une large mesure les mêmes pouvoirs et compétences que les municipalités locales du Québec. Ils présentent toutefois certaines particularités ayant

trait aux élections municipales (membres du conseil élus pour un mandat de deux ans et suivant un calendrier électoral fixe, cumul des fonctions de conseiller municipal et de conseiller régional auprès de l'Administration régionale Kativik, etc.) et à la fiscalité (dont le pouvoir d'imposition reconnu au conseil municipal)<sup>9</sup>.

## 1.4 Les territoires non organisés

Selon les articles 7 et 8 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale (L.R.Q., chapitre O-9), « toute partie d'un territoire qui n'est pas celui d'une municipalité locale est un territoire non organisé » (TNO). Dans ce cas, « la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend un TNO est présumée être, à moins que le contexte ne s'y oppose, une municipalité locale régie par le Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) à l'égard de ce territoire ». Au 11 janvier 2009, il existait au Québec 97 TNO, d'après la liste des TNO établie par le Décret de population pour 2008<sup>10</sup>. Leur nombre diminue depuis 1986, date à laquelle on en comptait 122, en raison de l'annexion de ces territoires par les municipalités locales. En 2006, leur superficie cumulée s'élevait à 951 436 km<sup>2</sup>, soit 72,5 % des terres fermes du Québec. Toutefois, la population résidant sur les TNO est très faible, soit 2 099 personnes au total d'après les données démographiques du Décret de population pour 2008<sup>11</sup>.

## 2. LE PALIER SUPRALOCAL

Les instances supralocales<sup>12</sup> ont pour vocation d'assurer la prise en charge d'enjeux dépassant les frontières des municipalités locales. Elles forment le second palier de l'administration territoriale et fonctionnent en tant qu'instances de coordination des actions des municipalités qui les constituent. L'organisation territoriale de ces organismes connaît certaines superpositions afin de correspondre au mieux à l'occupation humaine très inégale du territoire québécois.

### 2.1 Les municipalités régionales de comté

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>13</sup>, on comptait 86 municipalités régionales de comté (MRC) définies juridiquement par lettres patentes et 18 territoires équivalant à des MRC (les villes de Gatineau, Îles-de-la-Madeleine, Laval, La Tuque, Lévis, Longueuil, Mirabel, Montréal, Québec, Saguenay, Shawinigan, Sherbrooke, Rouyn-Noranda, Trois-Rivières et les territoires du Kativik, de la Jamésie, de Eeyou Istchee et de la Basse-Côte-Nord). Parmi ces 104 MRC, 7 étaient situées en totalité sur le territoire d'une communauté métropolitaine (4 pour celle de Montréal, 3 pour celle de Québec)

---

<sup>9</sup> Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Quebec Municipal Government North of the 55<sup>th</sup> Parallel*. Mise à jour au 7 septembre 2005.

<sup>10</sup> Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Décret de population pour 2008 – Municipalités locales, arrondissements, villages nordiques et territoires non organisés*, [www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/decret\\_population.xls](http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/decret_population.xls)

<sup>11</sup> Données au 11 janvier 2008. Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Décret de population pour 2008 – Municipalités locales, arrondissements, villages nordiques et territoires non organisés*, [www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/decret\\_population.xls](http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/decret_population.xls)

<sup>12</sup> L'information de cette sous-section est principalement extraite de l'édition 2002 du *Répertoire des municipalités du Québec* édité par le Ministère des Affaires municipales et des Régions.

<sup>13</sup> Institut de la statistique du Québec, *Municipalités régionales de comté (version géographique) au 10 janvier 2012*, [www.stat.gouv.qc.ca/clacon/nom-code dt/2\\_2.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/clacon/nom-code_dt/2_2.htm)

et 6 étaient situées en partie sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. De plus, 14 municipalités exercent certaines compétences des MRC.

### ►► Leurs compétences

Les MRC ont été créées par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979 qui leur attribuait essentiellement des compétences en matière d'aménagement du territoire. Le gouvernement leur a progressivement conféré des compétences en matière de sécurité publique, d'environnement et de développement économique, notamment par l'intermédiaire de l'action d'un centre local de développement. Les compétences des MRC, au 14 décembre 2006, sont résumées ci-dessous<sup>14</sup> :

- élaborer un schéma d'aménagement et de développement et en réviser le contenu;
- juger de la conformité au schéma ou au Règlement de contrôle intérimaire à l'égard des plans et règlements d'urbanisme locaux et des interventions gouvernementales;
- élaborer des règlements d'urbanisme pour les TNO;
- assurer la gestion des cours d'eau se trouvant sur leur territoire (sauf exception);
- préparer les rôles d'évaluation des municipalités locales;
- administrer les TNO;
- vendre les immeubles pour défaut de paiement de taxes;
- établir un plan de gestion des matières résiduelles, un schéma de couverture de risques (sécurité incendie);
- constituer ou désigner un organisme existant pour agir à titre de centre local de développement et apporter de l'appui financier à ce dernier;
- adopter des plans de développement de leur territoire et examiner l'opportunité de certains travaux publics effectués par les municipalités;
- réglementer la plantation et l'abattage d'arbres;
- élaborer des règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire pour les TNO;
- réglementer toute matière de nature régionale relative à la population de son territoire (sauf exception);
- désigner un équipement comme ayant un caractère supralocal et établir la réglementation pertinente;
- déterminer l'emplacement d'un parc régional;
- entamer, dans des cas précis, une procédure de constitution d'un Office régional d'habitation;
- assumer, dans des cas précis, certaines responsabilités financières incombant à des municipalités locales;
- accorder des aides techniques ou financières à des entreprises du secteur.

Les municipalités locales membres d'une MRC disposent d'un droit de retrait de toute initiative visant l'appropriation par la MRC de compétences relevant de leurs prérogatives. Elles sont

---

<sup>14</sup> Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Aménagement et gestion du territoire : La municipalité régionale de comté (MRC)*. Mise à jour au 30 novembre 2007.



également libres de participer ou non à la mise en place de fonds d'investissement locaux ou à des programmes d'aide à des organismes de développement économique.

### ► Les caractéristiques du conseil de MRC

Les MRC sont dirigées par un conseil auquel siègent obligatoirement tous les maires des municipalités locales membres. En fonction de leur population, certaines municipalités peuvent être en outre représentées par des conseillers municipaux. Le décret de constitution des MRC stipule ces critères de représentativité. Le conseil est présidé par un préfet qui est soit désigné par le conseil de la MRC, soit élu au suffrage universel. La possibilité d'élire le préfet est donnée aux citoyens de toutes les MRC, sauf pour les 10 MRC situées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. En janvier 2009, seules neuf MRC avaient adopté le principe d'élire leur préfet au suffrage universel, la MRC de Témiscamingue devant s'ajouter aux huit autres à partir de l'élection générale de 2009, conformément au règlement du 30 janvier 2008. Le poids décisionnel des municipalités membres d'une MRC est déterminé en vertu d'un principe de double majorité. Celui-ci tient compte à la fois de la population de la municipalité et du droit de vote de son représentant.

## 2.2 Les communautés métropolitaines

Deux communautés métropolitaines, celle de Montréal et celle de Québec, ont été créées respectivement en 2001 et 2002. Leur création était l'une des dispositions de la Loi sur la réorganisation municipale de décembre 2000 (anciennement le projet de loi 170). Ce sont des instances de planification et de coordination dans des domaines de compétences stratégiques à caractère métropolitain. Les compétences attribuées à ces deux instances ne sont pas strictement identiques. Toutefois, dans leurs lois constitutives (Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal, L.R.Q., chapitre C-37.01, et Loi sur la communauté métropolitaine de Québec, L.R.Q., chapitre C-37.02), les compétences suivantes leur sont communes :

- l'aménagement du territoire;
- le développement économique;
- la promotion économique internationale;
- le développement artistique et culturel;
- les orientations en matière de transport en commun métropolitain;
- la planification de la gestion des matières résiduelles;
- le partage de la croissance de l'assiette foncière;
- la détermination et le financement des équipements, des infrastructures, des activités et des services à caractère métropolitain.

### ► La Communauté métropolitaine de Montréal

La Communauté métropolitaine de Montréal a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001. En 2008, son territoire était, en partie ou en totalité, commun à celui de 14 MRC, dont 4 villes ayant des compétences de MRC, de 82 municipalités locales, de 5 régions administratives et de 7 conférences des élus. Son conseil était composé de 28 membres (14 membres du conseil municipal de la ville de Montréal, 3 de celui de Laval et 3 de celui de Longueuil, 4 représentants des municipalités de la partie nord de la couronne métropolitaine et 4 représentants de la partie sud de la couronne). Il est présidé par le

maire de la ville de Montréal qui préside également le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal.

#### ►► La Communauté métropolitaine de Québec

La Communauté métropolitaine de Québec a été établie le 1<sup>er</sup> janvier 2002. En 2011, son territoire couvrait la totalité de celui de 28 municipalités locales et de 3 MRC. Son conseil était composé de 17 membres, soit les maires des villes de Québec, de Lévis et de St-Augustin-de-Desmaures, 8 conseillers municipaux de Québec, 4 conseillers municipaux de Lévis et les 3 préfets des MRC qui sont nommés d'office. Il est présidé par le maire de la ville de Québec qui préside également le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Québec.

### 3. LE PALIER RÉGIONAL : UNE ÉMERGENCE PROGRESSIVE SOUS LE LEADERSHIP DU GOUVERNEMENT

Deux objectifs majeurs présidaient à la création de régions administratives en 1966 : l'objectif de planification et celui de développement socioéconomique<sup>15</sup>. La régionalisation au Québec<sup>16</sup> est ainsi un processus de décentralisation à la fois fonctionnelle (logique de déconcentration) et politique (logique d'autonomisation), dans la mesure où il s'agissait initialement pour le gouvernement de décentraliser les services administratifs et de permettre aux ministères et aux organismes de mieux coordonner leurs activités en direction des régions.

En 2011, le Québec comptait 17 régions administratives regroupées en quatre catégories différentes :

- Les régions métropolitaines : Montréal, Laval, Capitale-Nationale;
- Les régions de la couronne métropolitaine de Montréal : Lanaudière, Montérégie, Laurentides;
- Les régions intermédiaires : Outaouais, Estrie, Centre-du-Québec, Chaudière-Appalaches;
- Les régions ressources ou périphériques : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Mauricie, Nord-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Les différentes régions du Québec se démarquent les unes des autres par rapport, notamment, à leur densité démographique, comme le révèle le tableau suivant.

---

<sup>15</sup> Pour de plus amples détails sur les objectifs de la création des régions administratives, voir ministère de l'Industrie et du Commerce, *Division du Québec en dix régions et vingt-cinq sous-régions administratives*, p. 4 et s.

<sup>16</sup> L'historique de la régionalisation administrative au Québec est issue de Gravel, « Le phénomène régional au Québec : dimension administrative », p. 245-267.

LA POPULATION ET LA DENSITÉ DÉMOGRAPHIQUE DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES, QUÉBEC, 2007

Régions	Population				2007		
	1971	1981	1991	2001	Population	km <sup>2</sup>	hab./km <sup>2</sup>
	Bas-Saint-Laurent (01)	209 915	211 841	209 560	204 506	201 642	22 184,90
Saguenay-Lac-Saint-Jean (02)	266 215	285 675	292 473	283 719	273 434	95 892,80	2,9
Capitale-Nationale (03)	528 140	576 750	631 348	651 398	675 450	18 638,70	36,2
Mauricie (04)	244 475	250 131	264 134	260 177	261 149	35 451,70	7,4
Estrie (05)	240 970	256 114	274 663	291 381	303 730	10 194,60	29,8
Montréal (06)	1 959 140	1 760 122	1 815 202	1 851 746	1 871 846	498,2	3 757,30
Outaouais (07)	216 475	242 856	291 293	322 770	349 377	30 503,80	11,5
Abitibi-Témiscamingue (08)	142 885	145 187	155 444	148 934	145 192	57 339,70	2,5
Côte-Nord (09)	104 430	118 332	105 668	99 708	95 668	236 699,60	0,4
Nord-du-Québec (10)	30 030	37 971	37 202	39 397	40 913	718 228,60	0,1
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (11)	115 885	115 032	108 188	98 767	95 461	20 272,20	4,7
Chaudière-Appalaches (12)	306 370	349 426	375 979	390 897	399 563	15 070,90	26,5
Laval (13)	228 010	268 335	321 937	349 896	381 651	246	1 551,60
Lanaudière (14)	177 485	255 218	343 812	396 150	445 188	12 313,30	36,2
Laurentides (15)	241 765	307 680	391 371	472 035	528 318	20 559,90	25,7
Montérégie (16)	832 730	1 059 198	1 234 410	1 312 699	1 403 360	11 110,80	126,3
Centre-du-Québec (17)	182 800	198 535	211 902	222 810	228 865	6 920,90	33,1
<b>Total</b>	<b>6 027 720</b>	<b>6 438 403</b>	<b>7 064 586</b>	<b>7 396 990</b>	<b>7 700 807</b>	<b>1 312 126,40</b>	<b>5,9</b>

Sources : Statistique Canada, *Recensements du Canada (1971-1981)*, pour les années 1971 et 1981; Institut de la statistique du Québec, *Coup d'œil sur les régions*. Mise à jour au 9 avril 2008, pour les années 1991, 2001 et 2007.

Du point de vue de la gestion publique, quelques caractéristiques peuvent être dégagées à partir de la régionalisation mise en place au Québec :

- La région administrative est devenue le cadre de référence de l'organisation territoriale des services publics. C'est le cas notamment dans le domaine de la santé où les limites des régions sociosanitaires du ministère de la Santé et des Services sociaux correspondent, hormis quelques exceptions<sup>17</sup>, à celles des régions administratives. Par ailleurs, la numérotation des régions administratives vise entre autres à permettre aux ministères et aux organismes de disposer d'une même codification utile à la prestation de services à l'échelle régionale;
- Conformément à une logique de développement endogène, la région administrative est également devenue, depuis 2005 et la création des Conférences régionales des élus (CRE)<sup>18</sup>, le cadre de référence d'un mouvement de régionalisation de la décentralisation politique;

<sup>17</sup> Voir sur le présent site le document d'analyse sur l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux, <http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/organisation/a-sss.pdf>

<sup>18</sup> Voir section 3.2.

- Certaines fonctions assumées par les organismes centraux (les ministères) ont été délocalisées dans un souci de rapprochement des services de l'État vers des régions administratives détenant un avantage comparatif dans des domaines d'action publique particuliers. Les domaines de la foresterie et des pêcheries en sont l'illustration au Québec. De façon concomitante ou non, les délocalisations ont également pour objectif de créer des emplois dans des régions particulièrement touchées par le chômage<sup>19</sup>. Par exemple, lors de la création du Régime québécois d'assurance parentale en 2006, le centre de service à la clientèle du régime a été localisé à Rouyn-Noranda.

La régionalisation au Québec est un processus largement limité sur le plan politique puisque la délimitation des régions a été effectuée par les organismes centraux sur la base de la détermination de pôles d'attraction et de zones d'influence<sup>20</sup>. De plus, le leitmotiv de cette régionalisation a principalement été d'assurer une meilleure implantation régionale et locale aux ministères. L'institutionnalisation de conseils régionaux de concertation et de développement (CRCDD) en 1992 et surtout la constitution, en 2005, des CRE sont par ailleurs constitutives de l'émergence d'un nouveau palier régional de représentation politique, dans la mesure où les membres de ces structures de représentation et de concertation des intérêts régionaux sont dorénavant en majorité des élus locaux.

### **3.1 L'institutionnalisation de conseils régionaux de concertation et de développement**

La régionalisation au Québec a été suscitée et encadrée par le pouvoir central. Lors de leur création en 1966, les régions administratives répondaient essentiellement à une dynamique de déconcentration territoriale des appareils ministériels. Toutefois, progressivement, les acteurs locaux se sont joints au processus de régionalisation. De 1983 à 1989, 15 conférences socioéconomiques ont permis à l'État central de se concerter avec les élus et les groupes d'intérêts locaux pour mieux planifier les stratégies de développement régionales. Ces échanges ont abouti en 1986 à la signature d'ententes-cadres de développement. En 1992, le gouvernement adoptait une nouvelle politique de développement régional qui institutionnalisait un CRCDD dans chaque région administrative. Le CRCDD était composé pour un tiers seulement d'élus municipaux. La logique de représentation au sein de cette structure se voulait pluraliste, et non spécifiquement politique. En effet, des représentants des agents de développement socioéconomique et des organismes dispensateurs de services publics étaient des membres non élus des CRCDD. De plus, tout député de l'Assemblée nationale était membre d'office du conseil régional de sa région.

---

<sup>19</sup> Le bénéfice net des délocalisations n'est toutefois pas manifeste comme l'illustrent les expériences menées dans la fonction publique fédérale et dans d'autres pays étrangers. Voir Philippe Le Goff, *Délocalisation des fonctionnaires fédéraux vers les régions*.

<sup>20</sup> La délimitation des zones d'influence et la détermination du degré de hiérarchisation des villes ont été établies à l'aide d'une enquête par questionnaire effectuée auprès des municipalités dans le but de « connaître les relations entre les diverses agglomérations et leur zone d'influence ainsi que le degré de dépendance des unes par rapport aux autres ». Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Division du Québec en dix régions et vingt-cinq sous-régions administratives*, p. 6.

### 3.2 La mise en place de conférences régionales des élus

À la suite des modifications législatives apportées en janvier 2005, les conférences régionales des élus (CRE) remplacent les CRCD. En 2011, le Québec comptait 21 CRÉ<sup>21</sup>. Une CRE est instituée pour chaque région administrative du Québec, sauf pour les régions suivantes :

- la Montérégie, où trois CRE ont été instituées;
- le Nord-du-Québec, où une CRE a été instituée pour le territoire de la municipalité de Baie-James et celui des villes de Chapais, de Chibougamau, de Lebel-sur-Quévillon et de Matagami, alors que l'Administration régionale Kativik et l'Administration régionale crie agissent à titre de CRE pour leur communauté respective.

#### ►► Leurs compétences et leurs responsabilités

Chaque CRE a pour mandat :

- de favoriser la concertation entre les partenaires socioéconomiques de la région. Elle est le principal interlocuteur du ministre responsable des questions liées au développement socioéconomique des régions;
- d'évaluer les organismes de planification et de développement œuvrant aux paliers local et régional dont le financement provient en totalité ou en partie du gouvernement;
- de donner, s'il y a lieu, des avis au ministre responsable du développement de la région.

La CRE n'a pas de pouvoir de taxation. Elle administre les fonds qui lui sont confiés par le gouvernement dans le cadre d'une entente conclue pour l'exécution de tout projet de développement régional relevant de la compétence du ministre signataire de l'entente.

#### ►► Leur composition

Les deux tiers des membres du conseil d'administration d'une CRE sont des élus locaux. Ces derniers sont des membres de droit du conseil. Plus précisément, ces membres de droit sont les préfets des MRC, les maires des municipalités locales de 5 000 habitants et plus et les maires des 30 municipalités locales énumérées à l'annexe de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Le tiers restant du conseil est composé de représentants du milieu socioéconomique<sup>22</sup>. Ils sont nommés par les membres de droit selon des critères laissés à la discrétion du conseil. La représentation respective des milieux des affaires, de l'éducation, de la culture, des organismes communautaires et des syndicats varie donc d'une CRE à l'autre.

### 3.3 L'Administration régionale Kativik

Érigé par la même loi que les villages nordiques en 1979, le territoire de l'Administration régionale Kativik couvrait, au mois de janvier 2012, 29 municipalités dont les 14 villages nordiques, le village naskapi, une douzaine de territoires inuits de compétence fédérale et deux

---

<sup>21</sup> Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Conférences régionales des élus : Composition et répartition*. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/conferences-regionales-des-elus/composition-et-repartition/>

<sup>22</sup> Cette proportion est un maximum, Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions, article 21.9.

TNO. Il couvre près du tiers du Québec, soit plus de 500 000 km<sup>2</sup>. Ses compétences diffèrent de celles des autres entités supralocales. Elle est ainsi responsable de l'administration locale, des communications, des transports, de la police, de la formation et de l'utilisation de la main-d'œuvre. Une municipalité peut déléguer à cette administration l'exercice et l'administration de certains services municipaux. Les pouvoirs de l'administration sont exercés par un conseil régional de 15 membres, soit un membre nommé par chaque village nordique (il peut s'agir ou non du maire du village) et le maire du village naskapi. Un comité administratif s'occupe de la gestion des affaires courantes de l'administration. Il soumet à l'approbation du conseil régional le budget de l'administration.

## BIBLIOGRAPHIE

BROCHU, I. et M.-U. PROULX (Page consultée le 15 mai 2008). *L'occupation institutionnelle des régions administratives de 1995 à 2004*, [en ligne], <http://www.vrm.ca/documents/Capsule5-Ocupation%20inst.pdf>

GÉLINAS, A. (2002). *L'intervention et le retrait de l'État*, Québec, Presses de l'Université Laval.

GRAVEL, R. (2004). « La gouvernance municipale : fusion... défusion... confusion... adhésion... », dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XXI<sup>e</sup> siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 327-349.

Gravel, R. (1996). « Le phénomène régional au Québec : dimension administrative », dans M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 245-267.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (Page consultée le 8 avril 2008). *Coup d'œil sur les régions*, [en ligne], [http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region\\_00/region\\_00.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region_00/region_00.htm)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2008). *Le Québec chiffres en main*, p. 7, [en ligne], [http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2008/QCM2008\\_fr.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2008/QCM2008_fr.pdf)

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (Page consultée le 26 mai 2008). *Mouvement de la population*, [en ligne], [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/struc\\_poplt/1p1.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/struc_poplt/1p1.htm)

LE GOFF, P. (2006). *Délocalisation des fonctionnaires fédéraux vers les régions*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

LEMIEUX, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE (1967). *Division du Québec en dix régions et vingt-cinq sous-régions administratives*, édition révisée, Québec, Études régionales.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES (Page consultée le 8 avril 2008). *La base de données géographiques et administratives à l'échelle de 1 / 1 000 000*, [en ligne], <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/territoire/portrait/portrait-donnees-mille.jsp>

RIVARD, M., S. BELLEY, L. BHERER, J.-P. COLLIN et P. HAMEL (2005) (Page consultée le 8 avril 2008). *Les nouvelles tendances dans le domaine municipal au Québec : changer et rechanger les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, [en ligne], <http://www.vrm.ca/documents/ACFAS2005Quebec.pdf>

TURGEON, J. (2004) (Page consultée le 15 mai 2008). *Évolution des régions du Québec*, Présentation réalisée dans le cadre du projet de collaboration entre l'Agence de développement des réseaux locaux ssss de l'Outaouais et l'État de Goiás (Brésil), [en ligne], <http://www.goias-quebec.com/app/DocRepository/17/MissionJuinQuatre/TURGEONEvolutionRegionsQue.ppt>

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à [etat.quebecois@enap.ca](mailto:etat.quebecois@enap.ca)

Diffusion autorisée par Les publications du Québec.

Certaines données présentées dans ce document sont issues de Statistique Canada par extraction de la banque de données ESTAT, sous-produit de CANSIM. La publication sur ce site des séries chronologiques de CANSIM est partielle et l'équipe de recherche y a apporté une plus-value par le calcul d'indicateurs. Pour en savoir plus, visitez : <http://www.statcan.gc.ca/estat/intro-fra.htm>

Dépôt légal  
Bibliothèque et Archives Canada, 2012

ISBN 978-2-923008-29-5 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2012