

LA GOUVERNANCE DU QUÉBEC

PAR PHILIPPE COLLAS

INTRODUCTION

Comme dans une entreprise, l'examen de la gouvernance d'une juridiction est un élément important du diagnostic stratégique. En effet, la gouvernance :

- oriente les actions économiques globales;
- décide des prélèvements fiscaux et de l'allocation des fonds publics;
- oriente et préside à l'organisation et l'aménagement du territoire;
- a un coût, tout en contribuant à la création de richesse dans l'économie.

L'enjeu d'une telle partie est bien évidemment d'éviter tout biais politique partisan, mais cela ne veut pas dire qu'on évitera d'aborder des sujets ayant nécessairement un impact sur la performance économique et sociale et sur la durabilité des systèmes.

Par gouvernance, on entend les structures et les moyens dont disposent les instances gouvernementales pour orienter et conduire leurs actions. Les instances sont à différents niveaux : fédéral, provincial et local.

Nous examinerons donc successivement les points suivants :

- l'appartenance à la Confédération canadienne
- la gouvernance de la province de Québec
- l'intégration du Québec dans l'ordre mondial
- l'organisation du territoire
- la justice
- la sécurité publique.

SOMMAIRE

- Le Québec fait partie de la Confédération canadienne, qui reste une fédération inachevée sur le plan de l'intégration économique.
 - Le Québec perd de son poids démographique dans l'ensemble canadien à cause de la diminution de sa population.
 - Le Québec bénéficie des transferts du gouvernement fédéral.
- L'organisation étatique est importante, mais guère plus que dans les autres juridictions canadiennes, et cependant, elle est plus importante que dans les juridictions nationales européennes.
- Le Québec mène des efforts conséquents pour se positionner sur l'échiquier mondial par le biais :
 - d'un dense réseau de représentations à l'étranger;
 - de relations bilatérales et multilatérales dont les deux piliers sont les États-Unis (Nouvelle-Angleterre surtout), et la France et la francophonie.
- Organisation du territoire
 - Il y a un nombre significativement élevé de municipalités au Québec (1 115 contre 290 en Suède) et une évolution vers l'intégration supralocale. Cette tendance est répandue dans le monde, mais les structures sont nombreuses et complexes, ici.
 - Le palier régional est de création récente, mais il est non harmonisé : il compte 17 régions, mais 7 ministères ont des découpages différents.
- Le Québec est une région sécuritaire, avec un faible taux de criminalité, qui doit faire face à de nouveaux enjeux : crime organisé, cybercriminalité, gestion et gouvernance de la sécurité privée.

L'APPARTENANCE À LA CONFÉDÉRATION CANADIENNE

Le Québec est un État fédéré dans un ensemble politique qu'on trouve unique, mais qui, pourtant, est un mode de gouvernement très répandu. On compte aujourd'hui 25 États fédéraux dans le monde, qui rassemblent autour de 40 % de la population mondiale, et encore bien plus si l'on considère l'Union européenne comme une Confédération.

- Une fédération se caractérise par :
 - le principe de séparation¹¹⁵ : les compétences étatiques sont réparties entre gouvernement fédéral et gouvernements des États fédérés;
 - le principe d'autonomie : chaque ordre de gouvernement est autonome, ou « souverain » dans son domaine de juridiction.

LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONFÉDÉRATION CANADIENNE

- Le Québec est l'une des dix provinces de la Confédération canadienne.
 - La répartition des pouvoirs ou champs de compétences respectifs du gouvernement fédéral et des provinces est prévue principalement aux articles 91, 92 et 93 de la Constitution. On trouve la description des champs de compétences en annexe. Les objets non prévus par la constitution relèvent du gouvernement fédéral; c'est ce qu'on désigne par l'expression *pouvoir résiduaire*.
- Sans entrer dans un débat constitutionnel qui n'a pas sa place ici, il faut souligner que la Confédération canadienne est imparfaite dans son fonctionnement.
 - Il reste un enjeu constitutionnel non résolu suite à l'échec de l'accord du Lac Meech (1987) puis de Charlottetown (oct. 92).
 - Il n'existe pas de structure de représentation des États, comme le Bundesrat (représentations des Länder) en Allemagne ou le Sénat aux États-Unis. Une structure de substitution a d'ailleurs été mise en place en décembre 2003 : le Conseil de la Fédération. Le but est que « les provinces et les territoires jouent un rôle de leadership dans la revitalisation de la fédération canadienne et l'édification d'un régime fédéral plus constructif et coopératif »¹¹⁶.
 - Du point de vue économique, le Canada apparaît comme une union incomplète.
 - Une union monétaire claire avec une devise fortement sensible aux prix des matières premières.
 - Une union douanière achevée, mais des entraves demeurent sur le plan du commerce intérieur intraprovincial malgré des efforts conséquents des premiers ministres (plan en cinq points en 2007; déclaration concernant l'AC en 2008).
 - Une union économique et fiscale imparfaite : pas d'harmonisation fiscale, pas de règles uniques de comptabilité publique (par exemple, chaque province est libre de déterminer sa dette publique).
 - Une mobilité encore réduite de la main-d'œuvre.

LE POIDS DU QUÉBEC DANS LA CONFÉDÉRATION

- Un facteur invariant : la superficie

Le Québec est la plus vaste province du Canada avec 15,45 % de la superficie totale et 20,86 % de la superficie en eau.

115 Le principe de participation : les entités fédérées sont représentées et participent aux décisions fédérales, souvent par deux chambres au niveau de l'État fédéral. L'une représente les États fédérés, l'autre représente le peuple entier du territoire fédéré.

116 www.conseildelafederation.ca

- Un poids démographique en diminution régulière

LE POIDS DÉMOGRAPHIQUE DU QUÉBEC

(EN MILLIERS)

ANNÉE	POPULATION DU QUÉBEC	POIDS AU CANADA
1956	4 628	28,7
1966	5 781	28,9
1971	6 028	27,9
1976	6 234	27,1
1981	6 438	26,4
1986	6 532	25,8
1991	6 896	25,3
1996	7 139	24,7
2001	7 237	24,1
2006	7 546	23,9

Sources : Statistique Canada, portrait de la population canadienne en 2006, p.11; analyse SECOR.

Toutefois, Montréal demeure, et de loin, la deuxième municipalité la plus peuplée avec plus de 1,6 million d'habitants en 2006, derrière Toronto (plus de 2,5 millions). C'est aussi la deuxième plus peuplée RMR au pays, derrière Toronto, mais devant Vancouver.

- Un poids économique relativement stable entre 2002 et 2008

POIDS ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC 2002-2008

(PIB RÉEL EN DOLLARS ENCHAÎNÉS 2002)

ANNÉE	PIB DU QUÉBEC	PART DANS LE PIB CANADIEN
2002	241 448	20,94%
2004	251 028	20,72%
2006	259 853	20,24%
2008	269 665	20,40%

Source : Statistique Canada.

- Le poids électoral du Québec : une baisse régulière aussi

La baisse est en poids relatif et vient d'ajouts de circonscriptions dans les provinces dont la démographie est plus dynamique.

PART DES REPRÉSENTANTS DU QUÉBEC À LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

ANNÉE	NOMBRE DE DÉPUTÉS	% DU TOTAL
1966	74	28%
1976	75	26,6%
1987	75	25,4%
1996	75	24,9%
2003	75	24,4%
Projet futur	75	21,9%

Sources : Site de la Chambre des communes; analyse SECOR.

Globalement, on peut conclure qu'à cause de la démographie, le Québec perd de son poids, et donc de son influence, dans la Confédération canadienne.

Le Québec en perte d'influence?

LE SOUTIEN FÉDÉRAL AU QUÉBEC

Comme dans toute Confédération, un mécanisme d'égalisation des revenus existe entre les États fédérés, et le Québec reçoit des transferts fédéraux sous diverses formes, qui sont reprises dans le tableau ci-après.

LE SOUTIEN FINANCIER DU FÉDÉRAL AU QUÉBEC*

TYPES	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009
Transfert en santé	5 049	5 036	5 246	5 496
Transfert programmes sociaux	2 146	2 185	2 274	2 452
Péréquation	4 798	5 539	7 160	8 028
Aide ciblée formation	-	-	-	117
Aide ciblée infrastructures	233	208	279	326
Réduction des temps d'attente	147	282	281	140
SS-TOTAL	12 373	13 250	15 241	16 559
TOTAL GÉNÉRAL	12 373	13 250	15 424	16 890
Par habitant (en \$)	1 633	1 737	2 008	2 180

* www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp

L'écart entre le total général et le sous-total correspond aux versements des fonds en fiducie (ex. : qualité de l'air, infrastructures de transport en commun, recrutement des policiers, etc.).

LA GOUVERNANCE DE LA PROVINCE

Cette partie aborde le fonctionnement de la juridiction et ses différents organes : le gouvernement du Québec, l'Assemblée législative et les différents organismes gouvernementaux, sans les décrire toutefois.

LA FONCTION GOUVERNEMENTALE¹¹⁷

Le Québec est régi par une structure gouvernementale et parlementaire d'inspiration britannique. Dans un tel système, le premier ministre, chef du parti majoritaire à la Chambre, concentre de nombreux pouvoirs, dont :

- convoquer des élections;
- nommer des responsables politiques et administratifs;
- contrôle de l'ordre du jour du Conseil des ministres;
- porte-parole du gouvernement.

Le premier ministre préside le Conseil des ministres (tous élus) et il forme avec le lieutenant gouverneur le gouvernement du Québec, organe de l'exécutif de la juridiction. Les gouvernements majoritaires ont donc tous les moyens entre leurs mains, du point de vue constitutionnel, pour mettre en œuvre leurs actions rapidement.

À la suite de la dernière élection, ayant mis en place un gouvernement majoritaire au Québec (décembre 2008), on compte 22 ministères. Entre 1960 et 2008, le nombre de ministères est resté stable, oscillant autour d'une moyenne de 22, avec un maximum de 25 et un minimum de 19 portefeuilles.

Comment se compare-t-on aux juridictions de référence?

NOMBRE DE MINISTÈRES

DATE	JURIDICTIONS	NOMBRE DE MINISTÈRES
2008	Québec	22
2008	Ontario	29
2008	Colombie-Britannique	20
2009	Suède	14
2009	Finlande	12

*Note : Pour la Suède et la Finlande, sont inclus les ministères de la Défense.
Sources : Sites Internet des différents gouvernements.*

Beaucoup de ministères?

¹¹⁷ L'État québécois en perspective. L'organisation de la fonction gouvernementale, Observatoire de l'administration publique – ENAP – Hiver 2009.

Pour les provinces canadiennes, l'examen de leurs comités ministériels donne une idée intéressante des priorités de chaque exécutif.

QUÉBEC	ONTARIO	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Comité des priorités	Conseil des priorités et des politiques	Agenda and Priorities Committee
Comité des priorités économiques	Comité pour l'avenir économique de l'Ontario	
Conseil du Trésor	Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement	Treasury Board
Comité de législation	Comité des lois et règlements	Legislative Review Committee
Développement social, éducatif et culturel	Comité des politiques de santé, éducation et services sociaux	Government Caucus Committee on Social Development
Développement des régions et de l'occupation du territoire		Environment and Land Use Committee
Prosperité économique et développement durable	Comité des politiques de l'économie, de l'environnement et des ressources	Cabinet Committee on Climate Action
	Comité de la justice, des affaires intergouvernementales et des affaires autochtones	Cabinet Committee on New Relationship Co-ordination
	Comité de réduction de la pauvreté	
	Comité des mesures d'urgence	

Sources : Sites Internet des différents gouvernements et législatures; analyse SECOR.

Le Québec met particulièrement l'accent sur le développement sociétal au sens large et sur l'aménagement du territoire.

LA FONCTION LÉGISLATIVE

Le Québec a une structure monocamérale depuis l'abolition de la Chambre haute en 1968 (le Conseil législatif), c'est-à-dire que l'Assemblée législative de la juridiction est l'Assemblée nationale du Québec. Cette unique Chambre compte 125 députés depuis 1990. C'est la province qui compte le plus grand nombre de députés (l'Ontario en a 103 depuis 1999 et la Colombie-Britannique, 79 depuis 1999). En 2006, il y avait 61 212 habitants par député au Québec, plus du double en Ontario (123 174) et 54 563 en Colombie-Britannique¹¹⁸.

COMPARAISON DES TAILLES DES ASSEMBLÉES REPRÉSENTATIVES

JURIDICTIONS	NOMBRE DE DÉPUTÉS	BASE 100 QUÉBEC
Québec	125	100
Ontario	99	79
Colombie-Britannique	79	63
Minnesota	134	107
Suède (Parlement)	349	279
Finlande (Parlement)	200	160
Rhône-Alpes (conseil régional)	157	126
Massachusetts	160	128

Sources : Site Internet des assemblées et analyse SECOR (à l'exclusion des Sénats pour les États américains).

Les députés québécois ont une rémunération totale qui se situe dans la moyenne des autres provinces canadiennes de comparaison. Voici comment se comparent les rémunérations des députés en avril 2007 :

	QUÉBEC	ONTARIO	C.-B.
Salaires	82 073	110 775	76 100
Dépenses	14 467	0	0
Total	96 540	110 775	76 100

Source : Site de l'Assemblée législative de l'Alberta.

L'Assemblée législative dispose par contre d'un budget de fonctionnement presque équivalent à celui de l'Ontario et elle a trois fois plus de personnel que l'Assemblée de la Colombie-Britannique. Mais le Québec a plus de députés que les autres provinces de comparaison.

COMPARAISON DES MOYENS DES ASSEMBLÉES REPRÉSENTATIVES*

JURIDICTIONS	DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 2005-2006	DÉPENSES PAR DÉPUTÉ	PERSONNEL À TEMPS PLEIN 2004	PERSONNEL PAR DÉPUTÉ
Québec	100,5	800 400	1 144	9,1
Ontario	105,4	1 064 650	1 384	14,0
Colombie-Britannique	51,2	648 101	340	4,3

* « Les institutions du pouvoir législatif », Observatoire de la fonction publique, hiver 2009, dans la série L'État québécois en perspective.

LES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Les organismes gouvernementaux sont des entités juridiques distinctes ayant un statut et des pouvoirs propres et qui relèvent d'un ministre responsable en vertu d'un traité d'attribution.

■ Typologie, nombre et évolution¹¹⁹

Selon le ministère du Conseil exécutif, on dénombre, en date du 10 juillet 2009, 191 organismes. On peut classer les établissements selon la typologie du tableau ci-dessous.

TYPES	NOMBRE	EFFECTIF	FONCTION DOMINANTE
Organismes consultatifs (conseils ou comités)	51	171	La consultation
Organismes d'intermédiation ou commissions	27	931	L'étude, l'examen, l'enquête, les évaluations, la conciliation ou la concertation
Tribunaux administratifs et régies	33	1 151 3 962	Type juridictionnelle ou régulation d'une activité
Offices	30	6 041	Gestion de nature autre que commerciale, financière ou industrielle
Sociétés administratives	42	18 319	Gestion de nature commerciale ou financière ou industrielle mais sans but d'autofinancement (ex. : la RRQ)
Sociétés d'État	8	39 379	Gestion de nature commerciale ou financière ou industrielle mais avec but d'autofinancement (ex. : Hydro-Québec)

Source : Site de l'Assemblée législative de l'Alberta.

Il faut prendre garde au fait que le nom de l'organisation peut ne pas refléter sa fonction; par exemple, la CSST, comme son nom ne l'indique pas, est une société administrative.

119 « Les organismes gouvernementaux », Observatoire de la fonction publique, automne 2009, dans la série L'État québécois en perspective.

**1 organisme pour
40 000 habitants!**

Après avoir connu un pic au début des années 1990, le nombre d'organismes a décliné comme le montre le tableau qui suit.

TYPES D'ORGANISMES	1964	1975	1985	1995	2009
Comités et conseils	14	56	55	52	51
Commissions		12	25	32	27
Régies	15	14	25	21	20
Tribunaux administratifs	3	8	17	21	13
Offices	1	12	19	24	30
Sociétés administratives	9	9	48	43	42
Sociétés d'État	5	12	16	14	8
TOTAL	47	123	205	209	191

Source : Les institutions objets de décentralisation politique, Observatoire de l'administration publique, ENAP, printemps 2009.

On dénombre 218 organismes ou ministères dans le site du gouvernement du Québec. Si l'on retient le chiffre de 191 (hors ministères), on dénombre un organisme gouvernemental pour 40 837 habitants.

LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

La fonction publique, au sens strict du terme, selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, comprend 67 100 personnes environ en équivalents temps plein en 2007. La fonction publique provinciale a perdu environ 3 000 équivalents temps plein depuis 2004, après une série de baisses et de hausses entre 1993 et 2003.

Pour se comparer aux autres juridictions provinciales, il faut se tourner vers les données de Statistique Canada¹²⁰.

EFFECTIF DES FONCTIONS PUBLIQUES PROVINCIALES

JURIDICTIONS	ETP 2007	% DU TOTAL CANADIEN
Québec	86 000	24,02%
Ontario	104 400	29,17%
Colombie-Britannique	38 200	10,19%
TOTAL CANADA	357 900	100%

Source : Statistique Canada.

Dans l'ensemble du Canada, entre 1997 et 2007, les fonctions publiques provinciales ont crû de 19 000 équivalents personnes, dont 12 200 entre 2003 et 2007, à cause de la croissance en Ontario (+9 900).

Si l'on observe la tendance sur une longue période (entre 1981 et 2007¹²¹), la province de Québec a géré l'effectif de sa fonction publique de manière moins erratique que les autres provinces, en maintenant un taux pour 1 000 habitants en légère diminution, mais oscillant entre 10 et 12, alors que l'Alberta est passée de près de 20 au milieu des années 80 à 9 en 2007. L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique sont dans une tendance de remontée des effectifs depuis 2002.

La comparaison avec des juridictions hors Canada prend peu de sens, car les attributions sont trop différentes pour permettre des comparaisons pertinentes.

120 ESTAT, tableau 183-0002, emploi dans le secteur public.

121 « La fonction publique québécoise », Observatoire de la fonction publique, ENAP, Automne 2008.

Le Québec au Canada

- 23% de la population
- 24% de la fonction publique provinciale

L'INTÉGRATION DU QUÉBEC DANS L'ORDRE MONDIAL

Mondialisation oblige, toute juridiction doit participer à des échanges et des organismes bi ou multilatéraux pour faire entendre sa voix, favoriser le développement économique et culturel, par sa présence dans différentes régions du monde.

UNE QUASI-FONCTION DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

En tant qu'État fédéré (province de la Confédération canadienne), le Québec s'affilie automatiquement aux actions et accords signés par le Canada, comme entité souveraine. Toutefois, selon la Constitution, les traités doivent être ratifiés par les Assemblées législatives provinciales pour devenir opératoires.

De longue date, le Québec a largement développé ses relations internationales et interrégionales.

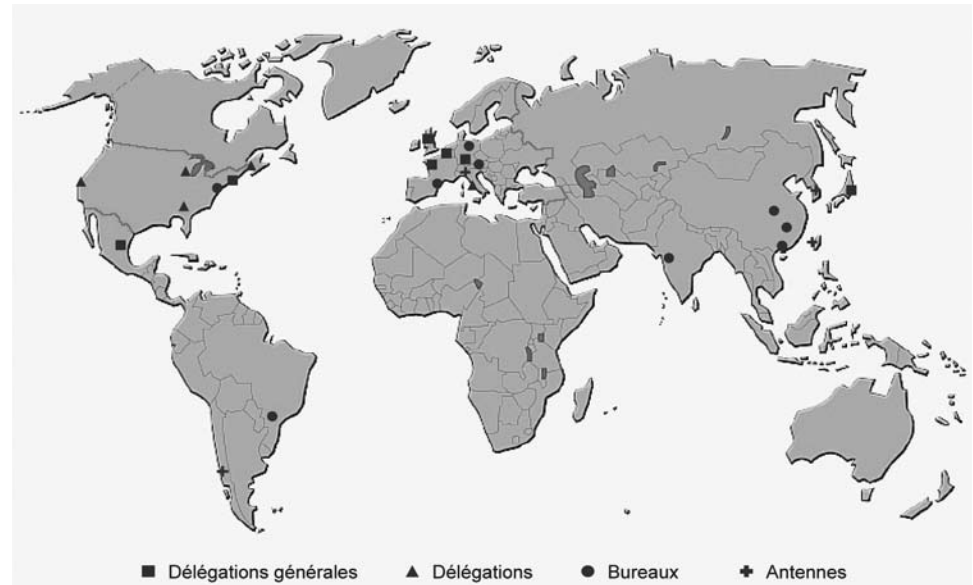
- Le Québec a créé une institution responsable des relations internationales : le MRI (ministère des Relations internationales). Le rôle du ministère est de « favoriser le rayonnement du Québec et son développement, notamment sur les plans commercial, culturel, économique, politique et social ». À ce jour, le Québec a conclu plus de 638 ententes internationales, dont 390 sont en vigueur.
- Le Québec s'est doté d'une politique internationale, « la force de l'action concertée »¹²². Après une analyse des tendances mondiales et des enjeux du Québec (amélioration de la productivité, disponibilité de la main-d'œuvre et capacité d'attraction des immigrants et des étudiants, compétitivité des villes et des régions, essor et protection de la langue et de la culture), le gouvernement s'est fixé cinq objectifs pour son action internationale :
 - renforcer la capacité d'action et d'influence de l'État québécois;
 - favoriser la croissance et la prospérité du Québec;
 - contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain;
 - promouvoir l'identité et la culture du Québec;
 - contribuer à l'effort de solidarité internationale.

UNE IMPORTANTE PRÉSENCE OFFICIELLE À L'ÉTRANGER

La présence du Québec à l'étranger ne date pas d'hier (1874). Les premières représentations ont été ouvertes au Royaume-Uni (1874), puis à New York (1940), puis à Paris (1961).

Le Québec entretient un réseau de représentations¹²³ assez important, composé de 7 délégations générales, 4 délégations, 10 bureaux et 4 antennes (essentiellement avec un rôle économique et commercial), et un agent d'affaires. La carte ci-dessous en montre la distribution dans le monde.

LES REPRÉSENTATIONS À L'ÉTRANGER



Source : Analyse SECOR.

Comment se compare le Québec à d'autres juridictions fédérées?

LES REPRÉSENTATIONS INTERNATIONALES DES JURIDICTIONS FÉDÉRÉES

JURIDICTIONS	NOMBRE	COMMENTAIRES
Alberta	9	Beijing, Hong-Kong, Munich, Mexico, Tokyo, Séoul, Taipei, Londres et Washington
C.-B.	0	Embauche des contractuels sur besoin ad hoc
Ontario	10	Centres de marketing situés dans huit pays et logés dans les ambassades canadiennes
Catalogne	3	Bruxelles (Union européenne), Paris et Perpignan
Flandre	12 100	Représentations diplomatiques Représentants officiels (développement du commerce et des exportations)
Bavière	3	Berlin, Bruxelles et Montréal
Australie occidentale	14	Bureaux économiques d'expansion
Québec	27	

Source : Analyse SECOR.

LE TISSU DES RELATIONS MULTILATÉRALES

Un vaste réseau de relations multilatérales existe

Il s'appuie soit sur la présence régionale dans le Nord-Est américain, soit sur la participation à des instances rassemblant des États fédérés.

123 Site du ministère des Relations internationales.

RÉSEAUX	PARTICIPANTS	OBJECTIFS
Conférence des chefs de gouvernement des régions partenaires	Bavière, Haute-Autriche, Cap-Occidental, Sao Paolo, Géorgie et Shandong	« [...] contribue au partage d'information et au développement de plan d'actions dans le but de susciter l'adoption de politiques gouvernementales qui concilieront le développement économique, la protection sociale, la préservation durable des ressources essentielles à la vie ainsi que la promotion de la diversité culturelle pour les générations futures. »
Conférence des régions à pouvoir législatif	Québec y est observateur	Permet l'accès aux marchés et enjeux européens
Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada	Le Connecticut, le Maine, le Massachusetts, le New Hampshire, le Rhode Island et le Vermont, ainsi que les premiers ministres du Québec et des quatre provinces atlantiques	Créée en 1973. Aborde des sujets d'intérêt commun, comme les questions transfrontalières, et donne lieu à une coopération dans plusieurs domaines, tels l'énergie, l'environnement, le commerce, les transports et la sécurité
Conseil des gouverneurs des Grands Lacs	Membre associé depuis 1997	Protection des ressources hydriques du bassin des Grands Lacs
Entente sur les ressources en eau durable du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent	Ontario, Québec et huit États américains	Créée en 2005 pour garantir l'intégrité du plus important réservoir d'eau douce du monde

Source : Analyse SECOR.

Le rôle central de la francophonie dans les relations multilatérales

Le Québec est membre de droit de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), une institution qui rassemble 56 États membres et 14 pays observateurs. La francophonie rassemble aussi 200 millions de locuteurs dans le monde. L'action du Québec via la francophonie joue surtout pour « assurer sa sécurité culturelle et linguistique »¹²⁴.

Le Québec a le statut de gouvernement participant, tout comme le Nouveau-Brunswick et le Canada. C'est donc une tribune internationale officielle.

Outre l'agence centrale, l'organisation a quatre opérateurs : l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), TV5, l'Université Senghor (à Alexandrie en Égypte) et l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) qui regroupe 203 membres dans 48 pays.

FRANCE ET ÉTATS-UNIS : LES DEUX PILIERS DES RELATIONS BILATÉRALES

Les États-Unis : une relation de proximité fondée sur l'économie et la sécurité

Les liens naturels et économiques avec les États-Unis sont évidents et nombreux. Ils sont notre premier partenaire économique, ils partagent avec nous 813 kilomètres de frontière commune, sont le premier investisseur au Québec, comptent pour 60 % des dépenses touristiques. Il existe donc une vigueur dans la présence diplomatique entre les deux pays (le Québec est la seule province canadienne qui accueille deux consulats généraux américains).

La France : une relation de longue date, affective et culturelle qui évolue

La relation avec la France remonte à fort longtemps et elle est très structurée depuis 1965. La France dispose de deux consulats généraux (Montréal et Québec) et la délégation générale du Québec à Paris a un statut quasi diplomatique (privilèges et immunités). Les premiers ministres se rencontrent sur des bases régulières dans le cadre de visites alternées. Les relations

200 millions de francophones : un marché?

se matérialisent dans les 60 ententes bilatérales signées. Des structures ont été mises en place, notamment la Commission permanente de coopération franco-québécoise (CPCFQ), l'Office franco-québécois pour la Jeunesse (OFQJ). Si la France est le premier marché culturel du Québec et son second marché touristique, il ne faut pas négliger la densité des relations économiques :

- 330 filiales d'entreprises françaises sont au Québec, où elles emploient 15 000 personnes et génèrent des revenus de plus de 19 milliards de dollars (données 2005);
- 161 entreprises québécoises en France emploient 13 000 personnes.

On va d'ailleurs vers un renforcement des relations économiques. Ainsi, en 2004, les deux pays ont mené une mission économique conjointe au Mexique. L'accord sur la mobilité de la main-d'œuvre entre les deux pays est aussi un bon exemple de l'évolution des relations vers des enjeux économiques. On peut citer aussi le rôle majeur joué par le Québec dans la conduite des négociations devant aboutir à l'accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne. La longue durée des liens et leur densité placent les deux juridictions dans une position favorable pour créer un pont efficace entre deux ensembles économiques majeurs : l'ALENA et l'Union européenne.

La relation économique avec la France tend à se régionaliser. Ainsi, le Québec entretient des relations privilégiées avec la région Rhône-Alpes depuis plus de 20 ans. En janvier 2009, le sixième renouvellement de la convention entre les deux partenaires a été signé et précise les quatre grandes orientations pour 2008-2010, soit le rapprochement des pôles de compétitivité (clusters et créneaux d'excellence), les liens entre les antennes ERIA et le réseau des représentations du Québec, le développement durable comme moteur de croissance et l'intensification de la mobilité universitaire et professionnelle.

La mondialisation pousse le Québec à établir d'autres relations bilatérales

- En Europe, le Québec a des relations de longue date avec la Bavière et entend aussi renforcer ses liens avec l'Italie et avec un acteur incontournable, l'Union européenne, par le biais de la délégation de Bruxelles.
- Les relations avec la Bavière existent depuis longtemps. La collaboration s'est amorcée avec un communiqué commun entre messieurs Bourassa et Streibl (Ministre-Président de Bavière). Trois cent soixante-dix projets ont été menés à bien entre les deux juridictions. La coopération en matière de sciences et techniques joue un rôle de premier plan (sciences des matériaux, biotechnologies et photonique). La Bavière est une juridiction de plus grande dimension que le Québec, mais elle présente un modèle en termes d'investissements (champion de tous les Länder allemands), d'investissement en R-D (3 % du PIB de la région), de dépôts de brevets (110 pour 100 000 habitants).
- Dans le reste du monde, le Québec souhaite développer ses relations avec l'Inde et la Chine ainsi que le Brésil. Mais le gros des efforts portera sur le Mexique.

**Rhône-Alpes =
une région partenaire**

L'ORGANISATION DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

Comme il a été mentionné dans d'autres sections de ce document, le Québec couvre un territoire très vaste et il est intéressant et important d'observer quelle organisation politique et administrative préside à sa mise en valeur.

Il existe trois niveaux d'organisation à considérer : le palier local, supralocal et régional, chacun d'eux ayant sa spécificité propre.

LE PALIER LOCAL

Il est constitué de quatre structures : les municipalités, les arrondissements, les villages nordiques et les territoires non organisés. En 2008, on comptait 1 115 municipalités locales et 23 villages nordiques, cris ou naskapi, soit un total de 1 138 structures.

Les municipalités locales

Elles ont des compétences propres et partagées. Les champs d'action des municipalités sont l'habitation, les routes, les services de police, les loisirs et la culture, les parcs et espaces naturels, l'urbanisme et la mise en valeur du territoire, le transport en commun, les services d'incendie, l'eau potable, l'assainissement des eaux et la gestion des résidus.

Le nombre de municipalités a décliné régulièrement depuis les années 60.

1954	1970	1980	1990	2000	2005	2009
1 968	1 635	1 531	1 490	1 349	1 086	1 115

Source : Les institutions objets de décentralisation politique, Observatoire de l'administration publique, ENAP, printemps 2009.

La plupart des communes sont de type rural ou urbain de périphérie, avec une population inférieure à 5 000 habitants.

TRANCHE DE POPULATION	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS	EN % DU TOTAL	EN % DE LA POPULATION
Moins de 1 000	473	42,4	3,5
De 1 000 à 1 999	260	23,3	4,8
2 000 à 4 999	212	19	8,3
5 000 à 9 999	74	6,6	6,6
10 000 à 24 999	55	4,9	11,2
25 000 à 49 999	23	2,1	10,6
50 000 à 99 999	9	0,8	8,3
100 000 et plus	9	0,8	46,8
TOTAL	1 115	100	100

Source : Les institutions objets de décentralisation politique, Observatoire de l'administration publique, ENAP, printemps 2009.

Depuis 2001 et la loi sur les fusions municipales, dans l'optique de rapprocher les services locaux des citoyens, on a créé dans 8 municipalités 45 arrondissements. Il existe dans ces villes un double niveau de gouvernance, comprenant un conseil d'arrondissement et un conseil municipal.

Le Québec est la province canadienne avec le plus grand nombre de municipalités. On en comptait, en 2006, 445 en Ontario et 156 en Colombie-Britannique.

Le record canadien du nombre de municipalités

Les territoires non organisés

Définition : « toute partie d'un territoire qui n'est pas celui d'une municipalité locale est un territoire non organisé » (TNO)¹²⁵. Au 11 janvier 2009, il existe 97 TNO, leur nombre étant en diminution depuis 1986 (122). Les TNO (en 2006) couvraient 72,5 % des terres fermes du Québec, mais regroupaient seulement 2 099 personnes en 2008.

Il existe des TNO dans d'autres juridictions, comme en Ontario (municipalités de niveau supérieur ou districts) où ils représentent 82,9 % de la superficie et 0,3 % de la population, et en Colombie-Britannique où leur superficie est de 98,7 % et leur population de 12,7 % (district régional).

LE PALIER SUPRALOCAL

C'est le second palier de l'administration territoriale qui existe pour des fins de coordination des enjeux ou sujets qui dépassent le cadre de la municipalité locale.

On en trouve de deux types : les MRC (Municipalités régionales de comté) et 2 communautés métropolitaines.

Les MRC

On en compte 86, début 2009, plus 18 équivalents. Les MRC ont été créées en 1979. Leurs compétences initiales couvraient l'aménagement du territoire, puis on leur a attribué des responsabilités de sécurité publique, d'environnement et de développement économique. Elles sont dotées de Centres locaux de développement (CLD). Les MRC sont dirigées par un conseil composé d'élus et présidées par un préfet désigné ou élu au suffrage universel.

Les communautés métropolitaines

On en compte deux (Montréal, créée en 2001, et Québec, en 2002). Ce sont des « instances de planification et de coordination dans des domaines de compétences stratégiques à caractère métropolitain ». Les deux communautés ont des compétences différentes selon leur loi, mais partagent les compétences suivantes :

- aménagement du territoire
- développement économique
- promotion économique internationale
- développement artistique et culturel
- orientations en matière de transports en commun
- planification de la gestion des matières résiduelles
- partage de la croissance de l'assiette foncière
- détermination et financement des équipements, infrastructures, services ou activités de nature métropolitaine.

125 Articles 7 et 8 de la loi sur l'Organisation territoriale municipale.

CMM	CMQ
Fondée le 1 ^{er} janvier 2001	Fondée le 1 ^{er} janvier 2002
14 MRC, 82 municipalités locales, 5 régions et 7 CRE	3 MRC et 28 municipalités locales
Conseil de 28 membres	Conseil de 17 membres
Président du conseil : le maire de Montréal	Président du conseil : le maire de Québec

LE PALIER RÉGIONAL : UNE CRÉATION RÉCENTE

Les régions ont été créées en 1966 avec un objectif de planification et de développement socioéconomique. La régionalisation du Québec est « un processus de décentralisation fonctionnelle (délocalisation et déconcentration des organismes et ministères) et politique (logique d'autonomisation)¹²⁶.

On distingue les régions métropolitaines, celles de la couronne métropolitaine de Montréal, les régions intermédiaires, les régions ressources ou périphériques.

Les régions sont d'un poids géographique et démographique très différent.

RÉGIONS	POPULATION 2008	SUPERFICIE	DENSITÉ
Montréal	1 877 693	498	3 769,1
Montérégie	1 415 010	11 111	127,4
Capitale nationale	680 074	18 639	36,5
Laurentides	535 395	20 560	26,0
Lanaudière	452 897	12 313	36,8
Chaudière-Appalaches	402 019	15 071	26,7
Laval	384 224	246	1 562,0
Outaouais	351 964	30 503	11,5
Estrie	304 702	10 194	29,9
Saguenay-Lac-St-Jean	274 919	95 892	2,9
Mauricie	262 152	35 452	7,4
Centre du Québec	229 625	6 921	33,2
Bas-Saint-Laurent	202 068	22 185	9,1
Abitibi-Témiscamingue	145 844	57 340	2,5
Côte-Nord	96 060	2 369 699	0,4
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	94 729	20 272	4,7
Nord-du-Québec	41 129	718 228	0,1

Source : Institut de la statistique du Québec, *Panorama des régions du Québec*, édition 2009.

126 « L'état québécois en perspective, les institutions objets de décentralisation politique », Observatoire de l'administration publique, ENAP, printemps 2009, page 9.

La région est devenue le cadre de référence de l'organisation territoriale des services publics (ex. : santé, statistiques, etc.). Mais ce n'est pas un niveau de déconcentration territoriale homogène. Ainsi :

ORGANISATION TERRITORIALE SELON LES ORGANISMES

ORGANISMES	CADRE TERRITORIAL
Justice	36 districts judiciaires
Sûreté du Québec	10 districts
Forêt Québec	11 directions régionales
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	13 directions régionales
Santé et Services sociaux	18 instances, dont 15 agences de la santé et des services sociaux
Tourisme	22 régions touristiques
Éducation	72 commissions scolaires

La région est aussi progressivement devenue un pôle de représentation et d'action politiques :

- 1992 : création des CRCD (Conseils régionaux de concertation et de développement)
- 2008 : les CRE remplacent les CRCD. Les Conférences des élus locaux (CRE) sont au nombre de 21, soit une par région, sauf en Montérégie (3) et dans le Nord-du-Québec (3). Le mandat est triple : 1) favoriser la concertation entre les partenaires socioéconomiques de la région, 2) évaluer les organismes de planification ou de développement et 3) donner des avis aux gouvernements. Elle n'a pas de pouvoir de taxation, mais administre des fonds dans le cadre d'une entente avec le gouvernement. Le conseil d'administration comprend un tiers d'élus et des membres de la société civile

COMPARAISON DE L'ORGANISATION TERRITORIALE AVEC LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET L'ONTARIO

	MUNICIPALITÉS LOCALES			INSTANCES DE TYPE SUPRALOCAL		
	NOMBRE	HABITANTS (%)	SUPERFICIE (%)	NOMBRE	HABITANTS (%)	SUPERFICIE (%)
Québec	1 086	99,2	27,4	105	99,9	100
Ontario	415	99,3	17,1	30	45,7	9,6
C.-B.	154	87,3	1,3	27	99,9	84,4

COMPARAISON AVEC LES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

	QUÉBEC	MASS.	SUÈDE	FINLANDE	RHÔNE-ALPES
Niveau régional	17 régions administratives	14 counties	21 départements ou comtés	20 régions regroupées en 6 provinces	8 départements
Niveau supralocal					331 cantons
Niveau local	1 115 municipalités	351 cities or towns	290 municipalités	415 communes	2 879 communes*
Niveau infralocal	45 arrondissements		14 districts à Stockholm		9 arrondissements à Lyon

* Dont 2 261 communes rurales de moins de 2 000 habitants.

Un peu de cohérence serait la bienvenue

Un surplus de structures?

Un peu, beaucoup, passionnément, à la folie!

On aime les paliers

LA FONCTION PUBLIQUE MUNICIPALE

Il est difficile d'obtenir des données sur les effectifs de ce type de fonction publique. Si l'on se fie à Statistique Canada, après un pic dans les années 1990, la tendance au Québec est à la baisse en ce qui concerne les employés des municipalités. Le tableau ci-après compare les effectifs des municipalités avec les trois juridictions canadiennes de référence.

EFFECTIF DES ADMINISTRATIONS LOCALES

(EN ÉQUIVALENT PERSONNE X 1 000)

JURIDICTIONS	1981	1991	2001	2007
Ontario	128,6	171,4	149,6	173,8
C.-B.	28,4	34,8	36,8	41,5
Québec	70,5	81,4	78,1	77,8

Source : Statistique Canada, E-STAT, tableau 183-0002, juillet 2008.

Les comparaisons sont difficiles, car les municipalités en Ontario assurent des missions d'éducation et de santé qui sont remplies par les réseaux respectifs au Québec.

**Beaucoup de structures,
mais pas nécessairement
plus d'effectifs**

LA JUSTICE AU QUÉBEC

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

La mission du ministère est « d'assurer la primauté du droit au sein de la société québécoise et de maintenir au Québec un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs »¹²⁷.

Les missions du ministère sont donc :

- Conseil du gouvernement (légalité des actions et rédaction des textes);
- Appui du ministre dans sa fonction de Procureur général en matière civile;
- Assurer le soutien du système judiciaire et administrer les cours de justice;
- Enregistrer et conserver les documents (garde des Sceaux);
- Tenir des registres (voir annexe);
- Assurer le traitement des dossiers d'infractions et exécuter les jugements;
- Conseiller en matières criminelles et pénales;
- Conseiller les autorités sur les relations fédérales, provinciales et territoriales;
- Gérer les ententes internationales dans le domaine de l'entraide judiciaire, des pensions alimentaires et des enlèvements d'enfants.

Neuf organismes relèvent aussi du ministre de la Justice : le Conseil de la justice administrative, le Tribunal administratif du Québec, la Commission des services juridiques, le Fonds d'aide aux recours collectifs, l'Office des professions du Québec, la Société québécoise d'information juridique, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, l'Office de protection du consommateur et le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Les moyens du ministère sont de 607,3 millions de dollars, dont l'essentiel va à l'administration de la justice et de l'aide aux justiciables. Les détails sont fournis dans le tableau ci-dessous.

RÉPARTITION DES DÉPENSES RÉELLES 2008-2009 – MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC EN MILLIERS DE DOLLARS

	2008-2009	2007-2008
Activités judiciaires	99,3	99,0
Administration de la justice	280,0	283,0
Justice administrative	11,6	10,5
Aide aux justiciables	216,4	213,3

Les effectifs totaux s'élèvent à 3 419 employés, dont 37,8 % sont des temporaires (2008-2009).

RÉPARTITION DES EFFECTIFS – MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC EN NOMBRE DE PERSONNES

	2008-2009	2007-2008
Réguliers	2 127	2 297
Temporaires	1 292	1 294
TOTAL	3 419	3 591

En Finlande, le ministère de la Justice compte environ 6 000 personnes (mais il gère également le système pénitentiaire).

¹²⁷ Toutes les informations sont tirées du rapport annuel de gestion 2008-2009 du ministère de la Justice, sauf mention contraire – référence ISBN 978-2-550-5670-6 (PDF).

Le ministère génère aussi des revenus en provenance des amendes ou autres ventes de services.

RÉPARTITION DES REVENUS – MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC

EN MILLIONS DE DOLLARS

	2008-2009	2007-2008
Amendes et confiscations	114,9	84,2
Ventes de biens et services	75,4	54,2
Autres revenus	3,0	1,4
Sous-total		
Transferts du gouvernement fédéral	29,9	29,5
Total général	223,3	169,4

La croissance des revenus entre les deux exercices, soit 53,9 millions de dollars, s'explique, pour près de la moitié, par la croissance des amendes liées au Code de sécurité routière (24,4 M\$), ainsi que par la vente des actes juridiques (15,6 M\$).

Le ministère gère aussi des fonds spéciaux dont le détail des dépenses et revenus est illustré dans le tableau qui suit.

LES FONDS SPÉCIAUX – SOLDE DES REVENUS ET DÉPENSES

EN MILLIONS DE DOLLARS

	2008-2009	2007-2008
FAVAC (Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels)	3,2	8,1
FDR (Fonds des registres)	6,6	10,3

Le Bureau des infractions et amendes

Cet organisme a pour mission de « voir au traitement des rapports et des constats d'infractions donnant lieu à des poursuites, et... il doit exécuter les jugements comportant une condamnation à une amende ou à une suramende ».

Ce bureau a un coût de fonctionnement de 10,4 millions de dollars en 2008-2009 et a dépassé ses crédits alloués (117% de taux d'utilisation des crédits). Il a un effectif cible de 171,3 et un effectif moyen en ETC de 167,0.

VOLUMES TRAITÉS (2007-2009) PAR LE BUREAU DES INFRACTIONS

	2008-2009	2007-2008	VARIATION
Total des constats et rapports d'infractions	428 585	460 599	-7,0%
Total des dossiers en perception	280 786	158 502	+77,2%
Appels reçus	207 097	161 684	+28,1%

Note : La cause de la croissance des dossiers en perception n'est pas expliquée dans le rapport de gestion.

LES TRIBUNAUX

Organisation judiciaire

Au Québec, l'organisation judiciaire, en vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires, est basée sur les principes de la compétence matérielle, c'est-à-dire en distinguant le civil, le criminel et autres.

Des revenus qui couvrent
103 % de l'aide aux
contribuables

Les infractions, une
collecte fiscale déguisée?

PORTRAIT DES TRIBUNAUX DE LA JUSTICE AU QUÉBEC

INSTITUTION	INSTANCE	COMPÉTENCES	NOMBRE DE JUGES	LOCALITÉS
Cour du Québec	Première	Générales avec trois chambres (civile, criminelle et jeunesse)	270	<ul style="list-style-type: none"> ■ 77 (criminel) ■ 80 (pénal) ■ 66 (civil) ■ 83 (petites créances) ■ 76 (jeunesse)
Cour supérieure	Première par défaut Peut agir en appel	Indéterminée à priori	144	<ul style="list-style-type: none"> ■ 36 districts judiciaires
Cours municipales	Première	Application des règlements municipaux, restreinte au civil et Code de sécurité routière	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 86 cours municipales
Tribunal des droits de la personne	Première, mais filtre de la Commission	Application de la Charte	7	
Tribunal administratif	Première	Litige entre particuliers et administration	84 à temps plein et 26 à temps partiel	
Cour d'appel du Québec	Révision de 2 ^e instance	Toutes causes venant de tout tribunal	20	2
Cour suprême du Canada	Dernière instance	Toutes les décisions des cours d'appel provinciales, territoriales et fédérale.	9	1

Sources : Sites de la Cour suprême; Barreau du Québec; Ministère de la Justice du Québec.

Les avocats

On compte au Québec un total de 22 989 membres¹²⁸ inscrits au Barreau du Québec (dont 137 exercent dans plusieurs sections), dont 10 819 femmes, soit 47 %.

Le ratio avocats/habitants est élevé : il est de 293 pour 100 000 habitants, contre 44 en Finlande, 84 en France et 327 en Grèce. Il est en fait plus proche des ratios nord-américains.

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, UN FONDEMENT POUR LA PROSPÉRITÉ

La sécurité publique est un enjeu important dans toute juridiction. Elle permet d'assurer la prospérité en luttant contre la criminalité envers les personnes et les biens, permet aussi de mener la lutte contre les incendies et, enfin, elle crée ou non un sentiment de sécurité parmi les citoyens, sentiment favorable au développement économique, culturel et touristique.

UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

Au Québec, la sécurité publique est assurée par le ministère de la Sécurité publique. Sa mission est de « diminuer la vulnérabilité des Québécoises et des Québécois notamment face aux risques liés à la criminalité et aux sinistres ». Le ministère intervient dans trois secteurs d'activité différents :

- les services de prévention et de lutte contre la criminalité, d'intervention policière et de protection publique et privée;
- les services correctionnels;
- les services de sécurité civile et de sécurité incendie.

Comme tous les ministères de la province, le ministère de la Sécurité publique s'est doté d'un plan stratégique avec une vision : « *Un milieu de vie sécuritaire propice au développement social et économique de la société québécoise* ». Il est donc logique de faire un survol des activités et des performances qui participent à ce développement. Par ailleurs, dans ses champs de compétence, le ministère agit en collaboration avec divers partenaires, dont les organisations policières, les pompiers, les municipalités et les organismes communautaires, sans oublier la Sûreté du Québec et les organismes qui relèvent du ministre de la Sécurité publique.

Organisation, structure et moyens

Le ministère¹²⁹ regroupe :

- les services centraux;
- la Sûreté du Québec;
- sept organismes : Bureau du coroner, Comité de déontologie policière, Commissaire à la déontologie policière, Commission québécoise des libérations conditionnelles, Régie des alcools, des courses et des jeux, École nationale de police du Québec et École nationale des pompiers du Québec, ainsi que le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale.

Les dépenses 2008-2009 du ministère et des organismes s'établissent à 1 366,7 M\$ (contre 1 295,3 M\$ en 2007-2008). Les dépenses se répartissent comme suit :

RÉPARTITION DES DÉPENSES RÉELLES 2008-2009 – MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC EN MILLIERS DE DOLLARS

	2008-2009	2007-2008
Services centraux	521,1	495,2
Dont services correctionnels	253,9	238,1
Sûreté du Québec	813,8	771,4
Organismes relevant du ministre	31,8	28,6

129 Voir le rapport annuel de gestion 2008-2009 du ministère de la Sécurité publique.

Soixante-cinq pour cent des dépenses sont représentées par les frais de personnel (rémunération et autres). Le tableau ci-dessous montre les effectifs dans les différentes fonctions.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS – MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC
EN E.T.C.

	2008-2009	2007-2008
Services centraux	4 100	4 051
Dont services correctionnels	3 177	3 127
Sûreté du Québec	7 077	6 954
Organismes relevant du ministre	373	358

L'ensemble des données ne reflète pas l'effort de la province puisqu'une partie des missions de sécurité publique relève des municipalités ou d'autres instances locales ou supralocales.

Pour les forces policières par exemple, la Sûreté du Québec assure la sécurité de 31,5 % de la population (en 2008) contre 20,7 % en 2001. En effet, le nombre de CPM (corps de police municipaux) s'est réduit de 109 à 34 entre 2001 et 2008. On compte en 2008 au Québec plus de 14 000 policiers (14 171) répartis selon le tableau suivant.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE POLICIERS PERMANENTS AUTORISÉS*

	2008-2009	ÉVOLUTION 2002-2008	POLICIER POUR 100 000 HAB.
Service de police de Montréal	4 407	+6%	235
Autres corps municipaux	4 415	+9,3%	130
Sûreté du Québec	5 349	+4,6%	220
TOTAL	14 147	+6,5%	184

* La desserte policière municipale et provinciale au Québec, profil organisationnel 2008, ministère de la Sécurité publique.

Le Québec dépense (2008) 273 dollars par habitant en dépenses policières, contre 273 en Ontario, 239 en Colombie-Britannique et 268 en moyenne pour l'ensemble des provinces et territoires, mais hors GRC et autres dépenses fédérales.

LES CORPS DE POLICE DANS LES AUTRES JURIDICTIONS*

	2009	POLICIER POUR 100 000 HAB.
Québec (GRC comprise)	15 532	198
Suède	19 122	210
Finlande	10 871	69
Ontario	25 558	196
Colombie-Britannique	8 469	190
Total Canada	67 085	199

* Les ressources policières au Canada, 2009, tableau 2, Statistique Canada n°85-25-X.

En sus, il faut aussi garder en mémoire la part que tient l'industrie de la sécurité privée, au Québec comme dans toutes les juridictions développées. En 2006, on estimait le chiffre d'affaires de l'industrie à 1,5 milliard, soit plus que le budget du MSP; elle comptait aussi 30 000 travailleurs, soit plus que le total des corps policiers de tout le Québec.

UNE JURIDICTION SÉCURITAIRE

La criminalité est en baisse régulière depuis 15 ans¹³⁰

Mais l'opinion publique met toujours plus de pression pour avoir une sécurité améliorée. En 2007, le taux de criminalité a connu une diminution de 5,6 %, soit 387 086 infractions au Code criminel¹³¹. La baisse de la criminalité, après un petit rebond en 2006, a été marquée en 2007 par un recul de 7 % pour les crimes contre la propriété et de 4 % contre la personne. Par contre, les autres types d'infractions sont en augmentation à cause des actions policières contre la drogue. La criminalité juvénile existe bel et bien puisque, représentant 8 % de la population, les jeunes forment 17 % des auteurs présumés d'infractions.

Dans le Canada, le Québec apparaît comme une juridiction « calme », si l'on observe les taux de crimes pour 100 000 habitants.

CRIMINALITÉ COMPARÉE 2006

JURIDICTIONS	CRIMES AVEC VIOLENCE	CRIMES CONTRE LES BIENS
Canada	951	3 588
Québec	756	2 562
Ontario	756	2 811
Colombie-Britannique	1 218	5 685

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, les indicateurs de mieux-être au Canada.

En comparaison avec les juridictions de référence, le taux de criminalité est bas, mais plus élevé que dans les États américains.

TAUX DE CRIMINALITÉ POUR 1 000 HABITANTS

MINNESOTA 2006	MASSACHUSETTS 2006	SUÈDE 2005	FINLANDE 2005	FRANCE 2005	QUÉBEC 2005
33	29	138	90	62	52

Sources : Eurostat; site des États américains; <http://www.disastercenter.com/crime/maccrime.htm>

Un très faible taux d'homicides¹³²

Le taux d'homicides au Québec est de 1,2 % en 2006 (contre 1,3 % en 2005).

TAUX D'HOMICIDES POUR 100 000 HABITANTS

MASSACHUSETTS 2006	MINNESOTA 2006	SUÈDE 2006	FINLANDE 2006	FRANCE 2006	CANADA 2006
2,9	2,41	1,47	2,12	1,59	1,85

Sources : Interpol; OCDE; Eurostat; <http://www.disastercenter.com/crime/maccrime.htm>

**Le Québec moins violent
que le reste du Canada...
plus que l'Ontario!**

130 Statistiques 2007 sur la criminalité au Québec, MSP, septembre 2008.

131 Hors infractions relatives à la conduite des véhicules.

132 Geoffrey Li. « L'homicide au Canada, 2006 », Juristat, vol. 27, no. 8. Ottawa, Statistique Canada, 2007 (no. de cat.85-002-XIF).

Le système carcéral et correctionnel¹³³

Les admissions 2006-2207 (39 527) sont en recul, depuis 2001-2002, de 11,6 %. La capacité carcérale du Québec est restée stable avec environ 4 000 places, et une moyenne quotidienne de 1 968,1 pour les prévenus et 2 223,8 pour les condamnés, soit 4191,9 personnes (104,7 % de la capacité carcérale). Contrairement à bien d'autres juridictions, le Québec n'a donc pas de problèmes de surpeuplement carcéral comme la France ou les États-Unis.

Les incendies au Québec : une croissance non négligeable¹³⁴

La sécurité incendie est assurée essentiellement par des services municipaux. Au 31 juillet 2007, on en dénombrait 753, soit 60 de moins qu'en 2003, car la tendance est au regroupement par MRC ou par régie intermunicipale. On compte 21 800 personnes dans les services incendie, dont 18 000 sont à temps partiel. Le service des incendies de la Ville de Montréal regroupe 60 % des pompiers à temps plein de la province¹³⁵.

Le nombre d'incendies de bâtiments a tendance à augmenter de 3 % annuellement depuis 1998; on en dénombre environ 10 800 en moyenne depuis 2003. Les résidences sont les plus exposées aux risques et sont l'origine de 78 % des incendies, qui naissent soit dans les appareils de chauffage (37 %), soit dans les cuisines (17%). Les pertes matérielles sont aussi en augmentation depuis 1998, à un rythme moyen de 30 millions de dollars par année (dont l'inflation explique la moitié) et elles ont atteint 567 millions en 2005. Les incendies majeurs sont en augmentation aussi et sont passés de 89 en 1998 à 159 en 2005. Ils sont responsables de 40 % des pertes matérielles.

Enfin, à cause de l'importante couverture forestière, on compte environ 750 à 800 feux de forêts qui détruisent annuellement en moyenne 110 000 hectares (moyenne 1997-2006).

Les statistiques montrent que les petites localités sont plus exposées tant aux risques d'incendies qu'à leurs conséquences matérielles et humaines.

PROVINCE	INCENDIES PAR 1 000 HAB.	DÉCÈS PAR 1 000 HAB.	PERTES EN \$ PAR HAB.
Québec	1,04	0,75	39
Ontario	1,06	0,71	31
Québec (moins de 5 000 hab.)	3,7	1,6	136
Ville de Montréal	2,2	0,8	41

DES ENJEUX EN ÉMERGENCE

Le contexte démographique vieillissant agit sur le sentiment de sécurité. En effet, les statistiques montrent que les personnes âgées sont moins victimes de violence et que les sociétés en vieillissement voient baisser leur taux de criminalité. D'ailleurs, les personnes âgées (électeurs) mettent plus de pression sur les enjeux et les moyens donnés à la sécurité publique.

En particulier, les citoyens veulent être rassurés et avoir de l'information. Ceci a une incidence sur les moyens employés par la sécurité publique : augmentation des effectifs de la police privée, citoyens acteurs de la sécurité publique (bénévolat ou dénonciation). Le MSP, dans son plan stratégique, a même un enjeu numéro 1 intitulé « des citoyens rassurés et engagés dans leur sécurité ».

À l'autre bout de la pyramide démographique, chez les jeunes, les enjeux de criminalité sont importants (gangs de rue, taxage dans les écoles, etc.).

133 Statistiques correctionnelles du Québec 2006-2007.

134 La sécurité incendie au Québec, édition 2007, MSP direction du développement.

135 www.msp.gouv.qc.ca/incendie/

**Vers la dénonciation
comme vertu citoyenne?**

Par ailleurs, le Québec met l'accent sur des enjeux rémanents ou en émergence tels que :

- la lutte contre le crime organisé;
- la cybercriminalité;
- la refonte de la sécurité privée par la loi du 14 juin 2006 (Loi sur la sécurité privée) et la mise en place du Bureau de la sécurité privée;
- mais aussi la sécurité de l'État, suite aux attentats du 11 septembre 2001 (création en 2006 du Centre de gestion de l'information de sécurité, signature d'ententes avec des États limitrophes) et la gestion des risques de sinistres.

ANNEXE

Éléments de la politique internationale

En 2005, le gouvernement du Québec a rendu publique sa position à l'égard des organisations internationales et précisé cinq mécanismes susceptibles d'accroître la place et le rôle du Québec auprès de ces organisations :

- Un accès à toute l'information et une participation, en amont de la négociation, à l'élaboration de la position canadienne;
- Un statut de membre à part entière au sein des délégations canadiennes et une responsabilité exclusive quant à la désignation de ses représentants;
- Un droit de s'exprimer de sa propre voix au sein des forums internationaux lorsque ses responsabilités sont concernées;
- La reconnaissance du droit du Québec de donner son assentiment avant que le Canada ne signe ou ne se déclare lié par un traité ou un accord;
- Le droit d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales, lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont visés.

Domaines d'intérêt

Les organisations et les conférences internationales qui intéressent au premier chef le Québec touchent neuf domaines d'intervention pour lesquels il a une responsabilité constitutionnelle ou qui sont fondamentaux pour la société québécoise :

- la culture, l'éducation, l'identité;
- le développement économique et social;
- le travail et l'emploi;
- la santé;
- le développement durable et l'environnement;
- la société de l'information;
- les droits de la personne;
- la condition féminine;
- les questions autochtones.

Les grands domaines d'intérêt pour le Québec, ainsi que les organisations internationales ou leurs commissions afférentes, sont les suivants (les organisations internationales qui ont un bureau ou leur siège social au Québec sont marquées d'un astérisque) :

- L'alimentation et l'agriculture : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- La condition féminine : Commission de la condition de la femme des Nations Unies
- La culture, l'éducation et l'identité : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- Institut de statistique de l'UNESCO (ISU)*
- Le développement économique et social : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le développement durable et l'environnement

- Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF)*
- Convention sur la diversité biologique
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (SCDB)*
- Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatifs à la Convention sur la diversité biologique (en anglais)
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
- Commission du développement durable de l'ONU

- Commission de coopération environnementale (CCE-ALENA)*
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto
- Secrétariat du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (SFPM)*
- Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF)

Les droits de l'homme

- Commission des droits de l'homme de l'ONU
- La Francophonie
- Organisation internationale de la Francophonie (OIF)*
- L'héritage culturel et les identités du monde latin
- Union latine

Les questions autochtones

- Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (IPNUQA)

La santé

- Organisation mondiale de la santé (OMS)

La sécurité et le transport

- Association mondiale de la route (AIPRC)*
- COSPAS-SARSAT*
- Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)*

La société de l'information

- Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI)

Les sommets, conférences et groupes de travail internationaux

- Sommet mondial sur le développement durable (SMDD)
- Sommet de la Francophonie
- Sommet des Amériques

Le travail et l'emploi

- Organisation internationale du travail (OIT)

Les ministères du Québec (en 2009)¹³⁶

- Conseil exécutif
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Justice
- Relations internationales
- Culture, Communications et Condition féminine
- Finances
- Revenu
- Ressources naturelles et Faune
- Agriculture, Pêcheries et Alimentation
- Emploi et Solidarité sociale
- Santé et Services sociaux
- Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire
- Développement économique, Innovation et Exportation
- Transports
- Éducation, Loisir et Sport
- Développement durable, Environnement et Parcs

- Travail
- Sécurité publique
- Immigration et Communautés culturelles
- Famille et Aînés
- Services gouvernementaux
- Tourisme

Pouvoirs fédéraux

1. La dette et la propriété publiques
2. La réglementation du trafic et du commerce
3. L'assurance-emploi
4. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation
5. L'emprunt de deniers sur le crédit public
6. Le service postal
7. Le recensement et les statistiques
8. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays
9. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada
10. Les amarres, les bouées, les phares et l'île de Sable
11. La navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*)
12. La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine
13. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur
14. Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces
15. Le cours monétaire et le monnayage
16. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie
17. Les caisses d'épargne
18. Les poids et mesures
19. Les lettres de change et les billets promissoires
20. L'intérêt de l'argent
21. Les offres légales
22. La banqueroute et la faillite
23. Les brevets d'invention et de découverte
24. Les droits d'auteur
25. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens
26. La naturalisation et les aubains
27. Le mariage et le divorce
28. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, y compris la procédure en matière criminelle
29. L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers
30. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces

Pouvoirs provinciaux

1. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux
2. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province
3. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux
4. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent
5. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province
6. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine

7. Les institutions municipales dans la province
8. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux
9. Les travaux et entreprises d'une nature locale
10. L'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux
11. La célébration du mariage dans la province
12. La propriété et les droits civils dans la province
13. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux
14. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article
15. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province
16. L'éducation

Les champs de compétences partagés

- Les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique
- L'agriculture
- L'immigration