

320.809714
A84917a
1985

Aménagement
et
pouvoir
local

31

Cahiers de l'ACFAS
1985



UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL
FACULTÉ DE L'AMÉNAGEMENT
SECTION AMÉNAGEMENT
ET URBANISME
TEXTES PUBLIÉS
SOUS LA DIRECTION DE
A. GERMAIN ET P. HAMEL

Aménagement et pouvoir local

Les Cahiers de l'ACFAS

No 31

Aménagement et pouvoir local

Responsables: Annick Germain
Pierre Hamel
Professeurs, Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

Édition: L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte Ste-Catherine
Montréal H3T 1B7 (342-1411)
Faculté de l'aménagement,
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal H3T 1T2

Distribution: Les Presses de l'Université du Québec
C.P. 250, Sillery, Québec G1T 2R1
Commandes sans frais téléphoniques:
1-800-463-4799

© 1985 Association canadienne-française pour l'avancement des sciences
Dépôt légal, 3^{ème} trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN: 2-89245-037-3

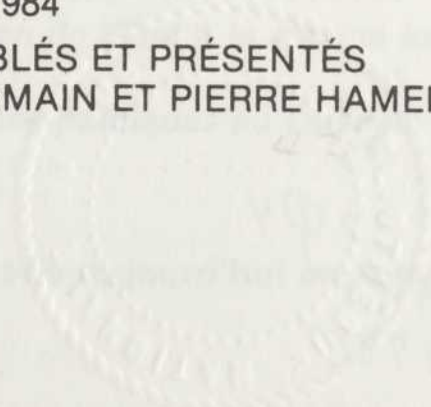
D8601602

AMÉNAGEMENT ET POUVOIR LOCAL

État des lieux	5
Présentation	
ANNICK GERMAIN et PIERRE HAMEL	7
Première partie :	
Les transformations urbaines	
Séminaire	
Pierre HAMEL	9
Les facteurs socio-économiques	
de la nouvelle structure	
Jacques L'ÉVESQUE	11
Le développement des zones	
urbaines	
Richard MOSEY	21
Fin de compte... les	
Caroline ANDREY et PIERRE HAMEL	43
Deuxième partie :	
Pouvoir local et développement	
Séminaire	
Lucie CHASSY	45
Aspects des politiques	
urbaines - Le cas de	
Jacques L'ÉVESQUE	49
Le rôle de l'État et de	
Jean BOISY	61
En quête d'agglomération	
Alain B. BARTHON	121
Troisième partie :	
Les enjeux de l'aménagement et du pouvoir local	
Séminaire	
Lucie CHASSY	181

ACTES DU COLLOQUE DE LA SECTION
AMÉNAGEMENT ET URBANISME
DE L'ASSOCIATION CANADIENNE-FRANÇAISE
POUR L'AVANCEMENT DES SCIENCES,
TENU À L'UNIVERSITÉ LAVAL
LES 9 ET 10 MAI 1984

TEXTES RASSEMBLÉS ET PRÉSENTÉS
PAR ANNICK GERMAIN ET PIERRE HAMEL.





HT
395
C3204
A88
1985

Table des matières

Table des matières	III
Liste des sigles	V
<i>Présentation</i>	
Annick GERMAIN et Pierre HAMEL	1
Première partie :	
Les transformations du pouvoir local en milieu urbain	
<i>Présentation</i>	
François HULBERT	5
<i>Les leaders socio-économiques et politiques montréalais : à la recherche d'une nouvelle fonctionnalité</i>	
Jacques LÉVEILLÉE, Richard BOYER, Louis ROY, Pierre VILLENEUVE	7
<i>La revitalisation des quartiers anciens : enjeux locaux et stratégies municipales</i>	
Richard MORIN	27
<i>Plus ça change..., les enjeux d'aménagement à Gatineau</i>	
Caroline ANDREW et Alain GUIMONT	43
Deuxième partie :	
Pouvoir local et développement régional	
<i>Présentation</i>	
Louise CHABOT	65
<i>Analyse des mémoires du monde municipal présentés lors de la consultation sur « Le choix des régions »</i>	
Jacques LUNEAU (sous la direction de G. FORTIN)	69
<i>La loi 125 : cadre d'une nouvelle articulation de l'État à la société locale</i>	
Jean DÉSY et Juan-Luis KLEIN	101
<i>En quête d'hégémonie : l'évolution des forces politiques au Québec</i>	
Alain G. GAGNON	127
Troisième partie :	
Les enjeux de l'aménagement se posent-ils aujourd'hui en termes de pouvoir local ?	
<i>Présentation</i>	
Louise QUESNEL	151

L'Union des municipalités régionales de comté du Québec : la stratégie des « petites patries »
Rita BISSONNETTE 155

Le pouvoir municipal face au projet Gendron sur « Le choix des régions »
Béatrice SOKOLOFF 163

Pour une approche de l'aménagement en termes de stratégies paradoxales
Élaine GAUTHIER et Marie-Odile TRÉPANIER 175

Liste des sigles

- BAEQ Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
CAFT Coopérative agro-forestière du transcontinental
CAR Conférences annuelles régionales
CAREQ Conférence administrative régionale de l'Est du Québec
CART Coopérative d'aménagement des ressources du transcontinental
CDE Centre des dirigeants d'entreprise
CEQ Centrale des enseignants du Québec
CIDEM Commission d'initiative et de développement économique de Montréal
COEB Conseil d'orientation économique du Bas-St-Laurent
COPEM Comité de promotion économique de Montréal
CRCI Conseil régional de concertation et d'intervention
CRDEQ Conseil régional de développement de l'Est du Québec
CREEGIM Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine
CRO Communauté régionale de l'Outaouais
CSN Confédération des syndicats nationaux
CUM Communauté urbaine de Montréal
FDR Fonds de développement régional
FIR Fonds d'initiatives régionales
FTQ Fédération des travailleurs du Québec
MEER Ministère de l'expansion économique régionale
MRC Municipalité régionale de comté
ODC Organisme de développement communautaire
ODEQ Office de développement de l'Est du Québec
OPDQ Office de planification et de développement du Québec
OPDQ-Est Office de planification et de développement du Québec (Est du Québec)
PAQ Programme d'amélioration de quartier
PIQA Programme d'intervention dans les quartiers anciens
PLC Parti libéral du Canada
PLQ Parti libéral du Québec
PQ Parti québécois
SAIREQ Société d'aménagement intégré des ressources de l'Est du Québec
SDE Société de développement économique
SIDAC Société d'initiative et de développement des artères commerciales
SODIM Société de développement industriel de Montréal
SOMHAM Société municipale d'habitation de Montréal
SPB Syndicat des producteurs de bois
UCCQ Union des conseils de comté du Québec
UMQ Union des municipalités du Québec

UMRCQ Union des municipalités régionales de comté du Québec
 UN Union nationale
 UPA Union des producteurs agricoles

BACQ Bureau d'aménagement de l'est du Québec
 CACT Coopération agricole de l'est du Québec
 CCA Coopération agricole de l'est du Québec
 CCAO Coopération administrative régionale de l'est du Québec
 CABT Coopération d'aménagement des ressources du transcontinental
 CCE Centre des échanges d'entreprises
 CCE Centre des échanges du Québec
 CDE Centre d'initiative et de développement économique de Montréal
 CDE Centre d'orientation économique de l'est-Québec
 CDE Centre de promotion économique de Montréal
 CDE Centre régional de coopération et d'intervention
 CDE Centre régional de développement de l'est du Québec
 CDE Centre régional d'expansion économique de la Gaspésie et des îles-de-la-Madeleine
 CDE Centre régional de l'Outaouais
 CDE Centre des syndicats agricoles
 CDE Centre d'urbanisme de Montréal
 CDE Centre de développement régional
 CDE Fonds d'initiatives régionales
 CDE Fédération des travailleurs du Québec
 CDE Ministère de l'expansion économique régionale
 CDE Municipalités régionales de l'est
 CDE Organisme de développement communautaire
 CDE Office de développement de l'est du Québec
 CDE Office de planification et de développement de Québec
 CDE Office de planification et de développement de Québec Est de Québec
 CDE Québec
 CDE Régions d'habitation de Québec
 CDE Programme d'habitation dans les quartiers anciens
 CDE Parti libéral de Québec
 CDE Parti libéral du Québec
 CDE Parti québécois
 CDE Société d'aménagement intégré des ressources de l'est du Québec
 CDE Société de développement économique
 CDE Société d'initiative et de développement des zones commerciales
 CDE Société de développement industriel de Montréal
 CDE Société d'habitation d'habitation de Montréal
 CDE Syndicat des producteurs de bois
 CDE Union des conseils de comté du Québec
 CDE Union des municipalités du Québec

Aménagement et pouvoir local

Présentation

Annick Germain et Pierre Hamel

Les 9 et 10 mai 1984 se tenait, à l'Université Laval, le premier colloque de la section « Aménagement et urbanisme » de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences. Ce colloque, « inaugurant » en quelque sorte les activités de la section nouvellement créée, s'intitulait « Aménagement et pouvoir local ».

L'ouvrage qu'on va lire consigne les actes de ce colloque. Certains textes ont cependant été complètement remaniés aux fins de la présente édition. Dans les lignes qui suivent nous voudrions rappeler la thématique et les questions qui ont orienté l'organisation du colloque, introduire l'ensemble des textes réunis ici, et proposer quelques pistes de réflexion.

Il ne fait de doute pour personne que le sort de l'aménagement et de l'urbanisme soit étroitement lié à celui du pouvoir local. La loi 125 statuant sur la création de municipalités régionales de comté fait d'une pierre deux coups : institutionnaliser l'aménagement du territoire et poser les premiers jalons d'une décentralisation. Aurait-on renoncé au rêve technocratique du début des années soixante, celui d'une planification rationnelle pilotée par l'État, du haut vers le bas, du socio-économique au spatial ? En 1982, paraissait un volume collectif titré fort éloquentement « L'aménagement du territoire au Québec. Du rêve au compromis¹ ». La « désillusion tranquille² » était déjà bien amorcée.

Il n'y a probablement pas lieu de revoir le diagnostic qui était posé alors par la plupart des auteurs de cet ouvrage collectif. Les perspectives d'aménagement telles qu'encadrées par la loi 125 ne s'avèrent pas plus excitantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1979. Et pourtant, ne voit-on pas se dessiner un certain nombre d'évolutions, voire de changements susceptibles de modifier les termes de la question du pouvoir local et de l'aménagement ? Notre façon de voir, nos approches, nos problématiques ne sont-elles pas différentes de ce qu'elles étaient il y a quatre ou cinq ans ? L'un dans l'autre, n'assistons-nous pas à un « retour du local » qui, au-delà de la variété des interprétations que l'on peut en donner, polarise les enjeux de l'aménagement ? La question posée aux participants du colloque, et plus particulièrement aux panelistes lors de la séance de clôture était la suivante :

« les enjeux de l'aménagement se posent-ils aujourd'hui en termes de pouvoir local » ? Mais cette question en supposait une autre, celle des transformations du pouvoir local tant en milieu urbain que par rapport à la question régionale.

Les bouleversements récents résultant en bonne partie de la « crise » ont induit, en effet, des modifications importantes des relations entre les principaux acteurs sociaux. Nous faisons l'hypothèse que dans ce contexte, le

pouvoir local est devenu un lieu stratégique de recomposition sociale. Un certain nombre d'observations permettent, à ce propos, de soutenir une telle hypothèse. Pensons, d'abord, aux dynamismes qui se manifestent sur la scène locale, et ce, à plusieurs niveaux — économique, social, culturel. Ainsi à la faveur du redéploiement industriel et de la délocalisation des grandes entreprises, les milieux locaux ont dû se réajuster.

Dans beaucoup de cas, des petites et moyennes entreprises à capital régional se sont créées pour relancer les économies locales en perte de vitesse. Dans le même sens les organismes communautaires, et ce dans une foule de secteurs — environnement, santé, services sociaux, culture, loisirs — semblent trouver un second souffle. Ils s'inscrivent alors d'emblée dans une perspective de développement local, mettant de côté la problématique d'affrontement à l'État qui prévalait auparavant, dans les années 60 et 70. De manière de plus en plus explicite, les dynamismes qui se manifestent sur la scène locale correspondent à un changement de mentalité : le développement doit compter désormais — et peut-être de plus en plus — avec les initiatives locales.

Par ailleurs, il convient de noter que la scène locale se trouve au centre de la redéfinition des rapports entre l'État et la société civile. Au-delà des interprétations diverses sur la spécificité de la crise qui a traversé l'État-Providence et provoqué de multiples réajustements de ses politiques et modes d'intervention, il semble se dégager un consensus sur certains faits. Ainsi le discours décentralisateur mis de l'avant par la plupart des États occidentaux correspond à un élargissement des modes de gestion traditionnels, en particulier dans le domaine des politiques sociales, de manière à ce que les instances politico-administratives locales puissent intervenir plus directement dans ce domaine. Or il importe de souligner, du moins à titre d'hypothèse, que cette interpellation des instances locales ne correspond pas uniquement, comme ce fut le cas dans le passé, à un projet émanant des paliers supérieurs de gouvernement mais renvoie aussi à une volonté des acteurs locaux eux-mêmes, d'intervenir de manière plus large dans la gestion des affaires publiques.

Enfin, il semble que ce soit surtout autour des enjeux locaux, en marge de la crise du politique et nous pourrions ajouter en marge de la crise de légitimité qui touche l'État, que tentent de se définir des pratiques sociales proposant de nouvelles formes de solidarité, articulant les différences et les particularismes individuels aux défis collectifs.

Il demeure toutefois que le pouvoir local n'est pas sans ambiguïtés. Ne serait-ce qu'au niveau sémantique, compte tenu des problématiques variées dans lesquelles s'inscrivent les analyses, les chercheurs lui accordent une acception plus ou moins large et surtout attribuent un poids relatif différent aux acteurs qui s'y manifestent. Mais surtout, il relève autant de perspectives alternatives que de constats de la pérennité des politiques de statu quo.

Les textes qui suivent fournissent un éclairage concret sur les problèmes et les enjeux auxquels se trouvent confrontés, sur la scène locale, tant les instances politico-administratives publiques que les acteurs privés, individuels et collectifs. Ils permettent aussi de mieux comprendre les termes dans lesquels se définissent les réformes gouvernementales récentes qui concernent le pouvoir local.

Afin de tenir compte des problématiques différenciées en milieu urbain et en milieu rural sur les enjeux locaux et afin aussi de respecter la progression des débats tenus lors du colloque, nous avons choisi de regrouper les textes en trois parties. Dans la première partie présentée par François Hulbert, professeur au département de géographie de l'Université Laval, sont rassemblés les textes qui font le point sur la signification de l'évolution des stratégies et des enjeux de l'aménagement en milieu urbain. Ainsi le premier texte, écrit par Jacques Léveillé, professeur au département de sciences politiques de l'Université du Québec à Montréal en collaboration avec Richard Boyer, Louis Roy et Pierre Villeneuve, étudiants à ce département, porte sur les nouvelles stratégies des élites locales à l'égard du développement de Montréal. Richard Morin, professeur au département d'études urbaines de l'Université du Québec à Montréal compare les politiques de revitalisation des quartiers anciens « Centre-sud » à Montréal et à Sherbrooke. Le dernier texte de cette dernière partie, rédigé par Caroline Andrew, professeure au département de sciences politiques de l'Université d'Ottawa et Alain Guimont, étudiant à ce même département, analyse l'évolution des enjeux de l'aménagement à Gatineau.

La deuxième partie, présentée par Louise Chabot, sociologue consultante, aborde la question du pouvoir local dans le contexte du développement régional. Cette partie regroupe également trois textes. Le premier est rédigé par Jacques Luneau, chercheur à l'I.N.R.S.-Urbanisation sous la direction de Gérald Fortin, professeur au même Institut. L'auteur présente les résultats d'une étude des mémoires présentés par le « monde municipal » à l'occasion de la consultation gouvernementale sur le document « Le choix des régions ». Jean Désy et Juan-Luis Klein, tous deux professeurs au département des sciences humaines à l'Université du Québec à Chicoutimi analysent les enjeux politiques de la loi 125, à partir d'une étude de cas. Le dernier texte est d'Alain G. Gagnon, professeur à l'Université Carleton à Ottawa. L'auteur trace un tableau de l'évolution des forces politiques au Québec sur la scène régionale, en se référant de façon particulière à l'exemple de l'Est du Québec.

Enfin la troisième partie est présentée par Louise Quesnel, professeure au département de sciences politiques de l'Université Laval. Cette partie porte plus spécifiquement sur le pouvoir local comme lieu d'articulation des enjeux de l'aménagement. Ainsi Rita Bissonnette, politicologue à l'emploi de l'O.P.D.Q., effectue une analyse des stratégies des élites rurales face à la mise sur pied des MRC. Ensuite Béatrice Sokoloff, professeure à l'Institut

d'Urbanisme de l'Université de Montréal, se penche sur les conflits entre l'État et les pouvoirs municipaux à partir d'une analyse du document « Le choix des régions ». Enfin Elaine Gauthier, étudiante à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal et Marie-Odile Trépanier, professeure au même endroit, proposent une interprétation en termes de paradoxes des processus politico-institutionnels relatifs à l'application de la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme.

Rétrospectivement, à la lecture des textes présentés ici, un certain nombre de constats s'imposent.

Les questions d'aménagement ont été beaucoup plus présentes dans la première partie. L'analyse de l'évolution du pouvoir local en milieu urbain a spontanément conduit les chercheurs à situer la nature des enjeux précis d'aménagement et à re-situer le pouvoir municipal dans la dynamique interactive qui met en présence une diversité d'intervenants : des promoteurs aux groupes de pression en passant par les chambres de commerce et les autres niveaux de gouvernement. Ces derniers ne semblent d'ailleurs plus être le foyer principal des initiatives en matière de nouvelles politiques d'urbanisme et d'aménagement.

Dans les deux dernières parties, une démarche inverse est adoptée. On s'interroge surtout sur les *conditions* politico-institutionnelles de l'aménagement, et de ce fait, l'État joue le rôle de définisseur de situation.

Effet de hasard, effet de problématique, effet du sujet lui-même ? Le destin de l'aménagement semble se jouer tout entier dans le champ politico-institutionnel. Et pourtant, la crise économique n'a-t-elle pas révélé d'importants processus de réorganisation des espaces économiques, n'a-t-elle pas mis à l'ordre du jour une révision en profondeur de la manière dont on articule le développement économique et la gestion du social ? Bien plus, n'appelle-t-elle pas la définition de nouveaux rapports entre le local et le central ?

Ce colloque aura permis d'identifier la nature des défis qui attendent les chercheurs. Ils sont à la fois de l'ordre de la connaissance empirique des changements qui traversent les collectivités locales. Mais ils sont aussi de l'ordre des « paradigmes » de connaissance et d'action. À cet égard le colloque aura permis de voir aussi que ces défis, les chercheurs sont prêts à les relever.

Notes

1. Léveillé, Jacques, (sous la direction de) *L'aménagement du territoire au Québec. Du rêve au compromis*. Montréal, Nouvelle Optique, 1982, 163 pages.
2. Voir à ce propos le film de Gilles Blais, « Les illusions tranquilles » produit en 1984 par l'Office national du film du Canada.

Première partie : Les transformations du pouvoir local en milieu urbain

François Hulbert

C'est à un géographe qu'on a demandé d'animer la première session du mini-colloque « Aménagement et pouvoir local », mise sur pied par des urbanistes et des spécialistes des sciences sociales. Cela montre les convergences des disciplines qui s'intéressent à l'espace, à son aménagement, à sa structuration administrative et politique, ainsi qu'aux rapports de force et aux enjeux qui s'y développent.

Dans cette recherche d'une meilleure compréhension de l'espace urbain, le rôle du pouvoir local avait peut-être été un peu oublié ou du moins n'avait pas suffisamment retenu l'attention : le mini-colloque de la section Aménagement-urbanisme a le mérite de poser le problème. Les trois communications présentées portent sur les agglomérations de Montréal, Hull et Sherbrooke.

Les auteurs s'attardent peu à la définition du concept de pouvoir local ; mais les analyses qu'ils présentent et les dénominations qu'ils utilisent pour montrer le pouvoir local en action permettent d'en saisir les différentes facettes et de voir évoluer les acteurs.

C'est la période des années 70 qui sert de référence, mais alors que Caroline Andrew, Alain Guimont et Richard Morin portent leurs analyses essentiellement sur le pouvoir politique municipal, Jacques Léveillé met surtout l'accent sur le pouvoir socio-économique local. Si deux grands types d'acteurs se trouvent ainsi mis en présence, la réalité est sans doute plus complexe et se traduit par les multiples façons d'étiqueter ces acteurs ou de nommer l'instance où se situent leurs actions.

Il est difficile en effet de dissocier les unes des autres les forces en présence dans le milieu urbain. Pour Richard Morin le pouvoir local n'est pas que le pouvoir municipal, mais aussi le pouvoir des forces sociales présentes sur la scène locale. Caroline Andrew et Alain Guimont parlent de l'État local, alors que Jacques Léveillé évoque le gouvernement municipal et les autorités ou leaders politico-administratifs ou socio-économiques et politiques locaux.

Ces forces et ces acteurs mettent en présence des enjeux d'aménagement et de développement. Dans le cas de la mise en place d'un centre-ville et d'un projet moteur à cette fin (exemple de la communauté régionale de l'Outaouais), le pouvoir municipal peut alors créer les conditions favorables à des investissements en ce sens ; ce sont par exemple les fusions municipales réalisées pour constituer la ville de Gatineau. Il apparaît alors comme un intermédiaire entre des intérêts fonciers et immobiliers et des intérêts politiques plus larges récupérant à cette fin un discours ambigu sur la planifica-

tion. Le pouvoir municipal est aussi intermédiaire entre l'État central et le citoyen dans l'application de programmes initiés par le gouvernement central : c'est le cas de la politique de revitalisation des quartiers anciens qui deviennent le lieu de nouveaux enjeux et de nouvelles stratégies.

Des enjeux de développement s'expriment dans le cas de Montréal par l'action commune des forces politiques et économiques locales dans le soutien à l'économie urbaine : c'est la création de divers organismes de promotion et d'initiative en la matière : Comité de promotion économique de Montréal, Commission d'initiative et de développement économique de Montréal, Société d'initiative et de développement des artères commerciales.

Les communications posent aussi le problème des rapports entre l'État central et les pouvoirs locaux, ceux-ci évoluant essentiellement depuis quelques années sous la pression des réformes et lois nouvelles émanant du gouvernement central. Ces communications ouvrent la voie à des recherches plus approfondies et interdisciplinaires sur le pouvoir local et l'aménagement permettant de saisir de quelle façon celui-ci façonne l'espace urbain.

Les leaders socio-économiques et politiques montréalais : à la recherche d'une nouvelle fonctionnalité

JACQUES LÉVEILLÉE, Richard Boyer, Louis Roy et Pierre Villeneuve

Introduction : Précisions méthodologiques et conceptuelles

La problématique du projet de recherche dont il sera question dans les pages qui suivent est centrée sur l'idée que la phase de stagnation/décroissance que traverse Montréal depuis une dizaine d'années incite à l'adoption de stratégies et de programmes nouveaux de la part des intervenants publics et privés dans le domaine économique. Quelles sont ces stratégies et politiques ? Quelles dynamiques socio-politiques accompagnent l'adoption ou le rejet de ces interventions ou projets d'interventions ? Dans quelle mesure le contexte économique et politique général impose-t-il des contraintes à l'élaboration des jeux socio-politiques et des politiques montréalaises ? Est-ce que le résultat de cette dynamique se concrétise dans l'établissement d'un nouveau modèle, et d'une nouvelle fonctionnalité des rapports entre les intervenants économiques montréalais et les dirigeants politiques de la ville de Montréal ?

Tout en fournissant une idée générale de l'orientation que nous entendons donner à notre recherche, ces questions permettent déjà de souligner deux ensembles d'observations qui furent à l'origine de notre projet d'analyse des stratégies de réponse à la crise de croissance des années soixante-dix à Montréal.

Une première série d'observations concerne le *rôle nouveau que les autorités politico-administratives locales sont amenées à jouer* dans le contexte des années de stagnation/décroissance dans les villes des pays industrialisés. Ainsi, à Montréal, au cours des années soixante-dix, le gouvernement municipal semble progressivement prendre le leadership des interventions publiques sur le territoire montréalais parce que les autres niveaux de gouvernement, très actifs sur ce même territoire depuis la fin de la 2^e Guerre Mondiale, donnent l'impression d'avoir épuisé leur capacité d'innovation et leurs ressources aux fins du développement de Montréal. Sur ce plan, Montréal ne semble pas faire œuvre de pionnière. Les informations fournies pour d'autres villes américaines et européennes nous incitent à croire que les tendances observées à Montréal se manifestent également dans d'autres villes comparables.

Une deuxième série d'observations concerne *la mobilisation, la configuration, et l'activité politique des groupes socio-économiques* au cours de ces années marquées par une stagnation/décroissance économique et urbaine plus ou moins prononcée selon les villes. Ainsi à Montréal, comme dans

d'autres villes, la situation économique des années soixante-dix apparaît plus propice que celle des années soixante à la manifestation des groupes organisés sur la scène politique locale. La conjoncture d'ensemble étant en effet plus menaçante, les groupes organisés se donnent de nouveaux moyens pour sauver leurs « mises » ou « relancer » l'activité. Parmi ces moyens, il y a bien sûr l'action dirigée vers les institutions politiques locales. Pour les groupes moins organisés et pour les groupes populaires, la conjoncture des années soixante-dix semble toutefois plus difficile au plan de la mobilisation en particulier celle qui serait nécessaire en vue d'une action auprès des autorités publiques montréalaises. La recherche qu'ils font de nouvelles formes d'organisation, de nouvelles alliances et de nouvelles plateformes de revendications, bien que réelle, apparaît moins heureuse que celle des groupes organisés¹. Comment rendre compte de la présence et de l'activité des groupes socio-économiques à Montréal au cours de la période retenue pour l'étude ? Quels furent les rapports entre les groupes et la politique urbaine à Montréal depuis une dizaine d'années ?

Ces deux ensembles d'observations mettent délibérément l'accent sur le « local » pour bien souligner que l'objectif visé est de parvenir à une évaluation des rapports entre les sociétés civile et politique montréalaises d'une part et les enjeux urbains qui ont pris naissance ou qui se sont développés à Montréal au cours des années soixante-dix d'autre part. Est-ce à dire que nous faisons reposer toute notre analyse sur ce que d'aucun nomment « la configuration spécifique du champ local de pouvoir » ? Est-ce à dire, en guise de corollaire, que nous nous refusons à prendre en compte le contexte plus général dans lequel sont insérés et les sociétés civile et politique montréalaises et les enjeux urbains montréalais des années soixante-dix ? Vieilles questions et vieux débats qui opposent les « localistes » et les « généralistes » de la sociologie politique urbaine. Des premiers on dit qu'ils ne parviennent jamais à dépasser la monographie, la spécificité, et parfois même l'anecdote. Des seconds on affirme qu'ils se rendent incapables, par les orientations méthodologiques privilégiées, de prendre en considération, sinon sous l'angle de la « déduction évidente » ou de l'« affirmation gratuite et triviale », les données locales.

Est-ce que ce débat et cette opposition méritent encore d'être poursuivis ? Nous ne le croyons pas. Sans vouloir forcer la note, nous croyons pouvoir dire que la sociologie politique urbaine ne produit plus beaucoup, depuis le début des années soixante-dix, de purs localistes. Pour leur part, les généralistes ont, au cours des dernières années, constamment cherché à accorder une place importante aux variables locales à l'intérieur d'une analyse qui valorise toujours, par ailleurs, l'insertion des études urbaines dans un plus grand tout. C'est également le cheminement méthodologique qui nous inspire dans le cadre de la recherche dont nous traitons ici.

Afin d'exposer le plus brièvement possible les trois étapes parcourues et celle qui reste à franchir en vue d'opérationnaliser ce cheminement, nous

avons divisé notre texte en quatre parties. La première partie fait état de nos premiers efforts de recherche en vue d'inscrire l'espace étudié et la période retenue dans une démarche d'économie politique centrée sur l'interrogation suivante : quelles sont les dimensions canadiennes et québécoises de la « crise » montréalaise de croissance des années soixante-dix ? et quelles sont leurs incidences potentielles ou hypothétiques sur l'évolution des forces et des enjeux montréalais ? Sans avoir ni le temps, ni probablement la compétence, de pousser cette interrogation jusque dans ses derniers retranchements, nous entendons bien, dans la suite de la recherche, tirer le maximum d'enseignement de cet aspect de notre analyse pour mieux interpréter deux autres dimensions de cette même recherche que nous présentons dans la deuxième et la troisième partie de ce texte, soit la configuration des forces socio-économiques et l'évolution de l'appareil politico-administratif local au cours des années soixante-dix à Montréal. Enfin, en conclusion, nous reviendrons sur un aspect du débat théorique amorcé plus haut et tenterons de tirer avantage des mises en garde et des hypothèses formulées à l'intérieur d'une perspective analytique qui pose que des villes comme Montréal sont insérées dans la logique d'un système international de ville.

1. Transformations de l'économie montréalaise et configuration des forces socio-économiques

Pour les fins de présentation de cette partie de notre recherche, nous considérons comme un fait d'analyse que Montréal ait cédé sa fonction de métropole canadienne à Toronto. Ce qui signifie, entre autres conséquences, que l'importance des grands agents économiques agissant à partir de Montréal est en décroissance. Qu'en est-il des autres forces économiques présentes dans l'agglomération ? Comment se caractérise le rôle de Montréal dans l'ensemble québécois ? Voilà deux questions qui ont mobilisé moins d'énergie de la part des chercheurs et méritent donc, dans le cadre de cette présentation, une attention particulière. Nous le ferons en nous inspirant de l'hypothèse de travail suivante :

Étant donné sa perte de capacité économique au plan canadien, l'agglomération montréalaise devra désormais redéfinir son rôle dans l'ensemble québécois afin de préserver, voire même de relancer, certaines dimensions de son statut montréalais en misant, pour cela, sur son « dynamisme local », soit sur un ensemble de forces économiques et politiques qui, tout en ayant des assises territoriales montréalaises, sont susceptibles de tisser de nouveaux liens, à leur profit, avec le reste du territoire québécois.

1.1. Remise en question du statut métropolitain de Montréal

L'analyse des indicateurs économiques et la synthèse des études portant sur le développement de l'agglomération montréalaise nous amènent à caractériser les années soixante-dix comme une période au cours de laquelle se précise la remise en question du statut métropolitain de Montréal,

d'abord dans l'ensemble canadien, puis au Québec lui-même. Précisons le sens que l'on donne au concept de statut métropolitain avant de vérifier l'état de sa remise en question.

Le statut métropolitain confère aux régions ainsi désignées un rôle particulier dans leur système économique d'appartenance. La métropole exprime spatialement la centralité et la hiérarchie d'un système économique. C'est le lieu à partir duquel les forces économiques initient et dirigent le processus de développement socio-économique. La métropole concentre les activités de direction ainsi que les services nécessaires pour jouer ce rôle.

Cependant, pour parvenir à jouer ce rôle, une région doit concentrer un ensemble de ressources soit au moyen de sa propre croissance, soit par la concentration des surplus économiques produits par l'ensemble de l'espace qu'elle domine, soit comme point de chute des ressources investies par les agents extérieurs dans leurs efforts pour commercer avec l'espace économique donné ou pour en exploiter les ressources. La métropole est ce lieu dont le poids dans l'ensemble du système économique d'appartenance et la performance propre permettent d'assurer la primauté sur un espace économique donné. En conséquence, elle ne peut fonder son statut sur une croissance médiocre, ni maintenir sa domination sur un espace auquel elle ne serait pas articulée par des rapports d'exploitation et de direction ou dont elle ne contrôlerait pas l'accès aux agents extérieurs. Bref, le concept de métropole est un concept politique autant qu'économique.

1.2. Dans l'espace canadien, un déclassement qui se précise

Depuis le début des années soixante-dix, plusieurs études ont comparé le développement de Montréal à celui de Toronto³. Toutes ces études établissent le déclin progressif de Montréal à la lumière de multiples indicateurs. Pour le secteur financier, la prépondérance torontoise apparaît dès la fin des années quarante. Pour le secteur manufacturier, c'est au cours des années soixante que la région métropolitaine torontoise dépasse celle de Montréal. Quant au nombre de sièges sociaux d'entreprises nationales et transnationales, la comparaison est déjà favorable à Toronto en 1971. On parlera toutefois de la fuite accélérée des sièges sociaux montréalais surtout après le départ fracassant de la Sun Life.

Par rapport à l'espace économique canadien, Toronto joue un rôle beaucoup plus important que Montréal. À titre d'illustration, Joseph Chung indiquait, en 1977, que Toronto centralisait un réseau de communication couvrant tout le Canada, alors que Montréal était limitée à la région-est. Même dans cette région, Toronto réalisait autant de communications avec les provinces de l'Atlantique que Montréal. Toutefois, l'étude du Centre d'études en administration internationale (ETAI) des H.E.C. sur la vocation internationale de Montréal indique que certaines barrières, en particulier linguistiques, permettent à Montréal de conserver sa position dominante au Québec en ce qui a trait aux services financiers et autres aux entreprises⁴.

La question reste posée de savoir si Montréal est en voie de devenir un satellite de Toronto ou si elle conservera, du fait des barrières imposées à l'influence de Toronto sur l'espace québécois, une part substantielle d'autonomie. Pour notre part, nous avons fait le choix de considérer comme une donnée d'analyse la situation de dominance de la métropole torontoise sur l'espace canadien. Nous avons donc tourné notre attention vers les rapports entre Montréal et l'espace québécois pour évaluer la position de Montréal en tant que métropole de cet espace. Nous croyons cependant nécessaire de signaler que la perte du statut de métropole canadienne constitue, pour l'ensemble des forces économiques montréalaises, une situation qui n'est pas sans lien avec la « morosité » des milieux d'affaires au début des années soixante-dix. Cette situation impose donc une redéfinition du rôle métropolitain de Montréal mais contraint également l'éventail possible des options.

1.3. L'affaiblissement de Montréal dans l'espace québécois

Alors que, depuis le début du siècle, la zone métropolitaine de Montréal accroissait constamment sa part de la population québécoise, les années soixante-dix sont marquées par un plafonnement, puis par un déclin relatif. Le ralentissement de la croissance démographique apparaît à la fin des années soixante. Après 1971, le taux de croissance de la population québécoise est plus fort que celui de la zone métropolitaine. Le comportement de la Ville de Montréal est certes le facteur lourd dans cette tendance attribuée à la zone métropolitaine.

Cette décroissance démographique n'étant pas une variable isolée, il convient de l'inscrire tout de suite dans une présentation plus globale des phénomènes socio-économiques qui encadrent les rapports entre l'agglomération montréalaise et l'espace québécois au cours des années soixante-dix. À cette fin, nous utiliserons les données relatives à l'emploi et celles qui concernent l'activité manufacturière.

De 1971 à 1981, le pourcentage d'augmentation de la population active dans tous les secteurs d'activités, sauf dans le secteur primaire, est systématiquement plus élevé dans le reste du Québec que dans l'agglomération montréalaise. Aussi, n'est-il pas étonnant de constater qu'entre ces deux mêmes années, la part métropolitaine de la population active québécoise régresse de 49.8% à 47.2%. Ce qui l'est peut-être un peu plus, c'est de pointer les secteurs où la régression montréalaise est la plus notable, soit le secteur des finances (perte de 10.5 points), de l'administration publique (perte de 4.3 points), et des manufactures (perte de 4.3 points). (voir tableau 1 en annexe)

Exprimés à l'aide des données sur les professions, les mêmes constatations transmettent un message encore plus clair. Ainsi, le pourcentage d'augmentation de la population active est plus élevé dans le reste du Québec que dans l'agglomération montréalaise pour 12 des catégories professionnelles. La part prise par la zone métropolitaine sur le total québécois

baisse respectivement de 9, 8.4, 7.7, 7 et 5.8 points entre 1971 et 1981 pour les professions comprises sous les titres de professions sciences naturelles, professions arts et lettres, directeurs et administrateurs, employés de bureaux et professions sciences sociales. (voir tableau 2 en annexe)

Dans la mesure où cet ensemble de catégories professionnelles rassemble la majorité des intervenants susceptibles de soutenir, ou, au contraire, de rendre difficile l'exercice d'un rôle métropolitain, à partir de Montréal, sur l'espace québécois, force est de reconnaître qu'il s'effectue, au cours des années soixante-dix, un brassage du leadership économique directionnel qui risque de se traduire par une contestation, voire même une remise en question de la domination métropolitaine montréalaise sur l'espace québécois. C'est du moins ce qu'une première analyse du secteur manufacturier nous permet de soutenir comme hypothèse.

Même si le secteur manufacturier n'exerce pas un rôle absolu dans l'évolution de l'économie, il constitue tout de même une base d'accumulation susceptible de fournir des indications sur la capacité des différents leaders économiques de consolider leur domination directionnelle ou, au contraire, d'enclencher un processus d'autonomie à l'encontre de cette domination. Nous sommes donc sur le terrain glissant mais nécessaire de la consolidation des hypothèses devant éclairer notre analyse de la recherche d'une nouvelle fonctionnalité entre leaders politiques et économiques à Montréal dans les années soixante-dix.

Une première observation sur l'évolution du secteur manufacturier entre 1971 et 1980 nous indique un affaiblissement de la part métropolitaine de la valeur de la production suite à une croissance plus forte de la production du reste de la province. Parallèlement, Montréal ayant presque maintenu sa part du nombre d'établissements, il en résulte une concentration plus rapide de la production en province. Une deuxième observation complète donc la première, à savoir que le reste de la province a rejoint et dépassé Montréal quant à la valeur de la production par établissement.

Par contre, et c'est l'objet d'une troisième observation, la très faible croissance du nombre d'employés à Montréal a permis au secteur manufacturier montréalais de maintenir une productivité (valeur ajoutée par salarié) supérieure à celle du reste du Québec. Il semble ainsi que la croissance de la production montréalaise s'explique essentiellement par une exploitation plus intensive du travail alors que le reste de la province semble connaître une expansion générale de son secteur manufacturier (productivité, salaire, nombre d'emplois et d'établissements). (voir tableau 3 en annexe)

Bref, la région métropolitaine stagne comparativement au reste du Québec. La performance supérieure du secteur manufacturier du reste du Québec nous annonce que les agents de direction, dont nous avons signalé l'émergence dans la population active de cet espace, ont eu, au cours des années soixante-dix, la possibilité de renforcer leur base économique et d'améliorer leur position par rapport à ceux de la région montréalaise.

Il faudrait, certes, compléter ces observations par une analyse de la dimension des établissements et des entreprises selon les espaces et par une étude des liens de propriété, d'affiliation, et de direction-exécution entre entreprises de la région montréalaise et celles du reste de la province. Toutefois, une première vérification sur le degré du contrôle étranger du secteur manufacturier dans les deux espaces entre 1970 et 1976 nous incite à croire que les forces dirigeantes dont nous cherchons à préciser les contours ont tendance à se canadianniser et peut-être même à se québécoiser plus rapidement en province qu'à Montréal. Nous disposons donc d'un indice supplémentaire à l'appui de notre hypothèse selon laquelle l'affaiblissement général de l'importance quantitative de la région montréalaise dans l'espace québécois risque de conduire à une confrontation au sujet de la domination métropolitaine montréalaise. Chemin faisant, nous voyons toutefois poindre une autre hypothèse de travail à l'effet que cette nouvelle élite d'hommes et de femmes d'affaires qui cherchera vraisemblablement à prendre de l'importance sera essentiellement québécoise et francophone.

Comment cette dynamique socio-économique que nous voyons apparaître comme une conséquence importante de la place occupée par l'agglomération montréalaise au Canada et au Québec au cours des années soixante-dix éclaire-t-elle les données que nous nous étions donné pour tâche d'accumuler sur la configuration des forces socio-économiques et politiques montréalaises au cours de cette même décennie ? Voilà la question qui retiendra notre attention au terme de notre présentation de quelques observations sur l'évolution du leadership montréalais et sur le sens de la recherche commune d'une nouvelle fonctionnalité.

2. Les leaders politiques et économiques montréalais et leur recherche d'une nouvelle fonctionnalité

Les phénomènes liés à la croissance économique et au développement urbain de l'agglomération montréalaise au cours de la période d'après-guerre jusqu'au tournant des années soixante-dix furent encadrés par une présence active des leaders politiques des gouvernements supérieurs. Les stratégies de déploiement économique et spatial des grands intervenants privés s'exprimèrent donc sans contrainte sur le territoire montréalais. En conséquence, les groupes économiques ne semblent pas avoir été incités à mobiliser leurs structures de représentation pour pousser les leaders politiques locaux à des actions plus volontaires sur le territoire montréalais. Aussi avons-nous considéré comme une donnée d'analyse que les groupes de pression organisés aient été peu dynamiques au cours de cette période.

Par contre, les années soixante-dix nous sont apparues comme une période suscitant une effervescence nouvelle de la part des leaders politiques et économiques montréalais. En effet, les perspectives d'investissements privés s'essouffant et les gouvernements supérieurs s'épuisant à rechercher un équilibre toujours fragile entre les contractions budgétaires et les be-

soins minimaux en investissements publics dans les infrastructures urbaines, il était « dans l'ordre des choses » que les leaders politiques locaux acquièrent une nouvelle présence publique. De la même façon, et pour les mêmes raisons, les années soixante-dix se sont avérées propices à la manifestation des groupes organisés que nous introduisons dans un instant. La conjoncture d'ensemble étant plus problématique et plus menaçante, il est apparu normal que ces derniers interviennent pour sauver leurs mises et tentent de relever les défis nouveaux que posait le déclin du statut métropolitain de Montréal sur l'espace canadien et la concurrence sur l'espace québécois.

Sur la foi de ces orientations analytiques et sous la pression des faits observés dans l'agglomération montréalaise, nous nous sommes donné pour tâche de rendre compte de la configuration du leadership politique et économique qui a pris forme au cours des années soixante-dix à Montréal. Nous nous sommes également fixé comme objectif de rendre compte du fonctionnement des rapports entretenus par les groupes organisés avec les leaders politico-administratifs montréalais en vue de formuler des réponses communes, et de les mettre en application, pour contrer la conjoncture difficile des années soixante-dix. À cette fin, nous avons formulé la séquence suivante d'hypothèses de travail.

- Le déclin économique de Montréal au sein de ses réseaux d'appartenance avait été décrit sans complaisance au cours des années soixante. Or, le tableau plutôt sombre qui émergeait de ces descriptions ne convenait pas à ceux dont c'est l'intérêt de mousser l'activité économique à Montréal soit à titre de premiers intervenants, soit à titre de bénéficiaires (sous-traitants, groupes professionnels, groupes spécialisés de service).
- Aussi, les années soixante-dix seront marquées par l'apparition d'un nouveau type de définisseurs de la situation économique montréalaise. Cette définition, à la fois beaucoup plus optimiste et beaucoup plus volontariste, sera à l'image de quelques « entrepreneurs » francophones qui, par leur position dans la nouvelle conjoncture et par la force de leur détermination, sont parvenus à se tailler une place stratégique dans certaines associations d'hommes d'affaires et, par là sur le marché des idées.
- Il y aura donc restructuration à l'intérieur des groupes organisés et réorganisation des stratégies externes, dont les tentatives de concertation avec d'autres groupes.
- De leur côté, les leaders politico-administratifs montréalais se donneront progressivement les moyens de soutenir, par leurs discours et par leurs actions, le processus enclenché par les groupes organisés.

2.1. La Chambre de Commerce de Montréal : un leadership qui s'affirme

La recherche monographique entreprise dans le but de dresser un tableau des principaux groupes organisés à Montréal au cours des années

soixante-dix est à la fois décevante et stimulante. Elle est décevante parce qu'elle n'a pas permis de compiler beaucoup d'informations sur un ensemble de groupes que nos orientations de recherche et la théorie sociopolitique urbaine en général considèrent comme des intervenants socio-économiques importants. Elle est, par ailleurs, stimulante en ce qu'elle fait émerger un groupe qui, par son dynamisme et sa position dans la conjoncture actuelle, s'approprie le rôle de leader intellectuel, eu égard aux défis dont les coordonnées majeures sont fournies dans la première partie de ce texte. Notre présentation sera, en conséquence, centrée sur la Chambre de Commerce de Montréal et, accessoirement, sur le Montreal Board of Trade. Nous dirons également quelques mots de la constitution et du fonctionnement d'une structure commune aux deux groupes, soit le Comité de promotion économique de Montréal (COPEM).

En 1970, la Chambre avait dans ses rangs 3,807 membres dont 1,452 membres individuels et 2,355 représentants des 685 membres corporatifs. En 1982, la Chambre comptait 5,250 membres dont 1,500 membres individuels et 3,750 représentants de 850 entreprises. En 1981, sur un total de 860 membres corporatifs, 258 provenaient des entreprises de services aux entreprises, 236 des entreprises manufacturières, 155 du secteur finances-assurances et affaires immobilières et 101 du secteur commerce. Le reste des corporations (110) originait des autres secteurs. En 1981, la Chambre recrutait donc une bonne partie de ses effectifs dans les entreprises de services.

Cette importance des entreprises de services dans les rangs de la Chambre semble s'être développée progressivement au cours des années soixante-dix. Selon les propos d'un membre du Conseil d'administration, il apparaît que les entreprises manufacturières et les commerces ont eu tendance à délaisser progressivement la Chambre pendant qu'entraient de plus en plus de membres en provenance d'entreprises de services professionnels⁵. Pourquoi en est-il ainsi ? Et, surtout, quel est l'impact de ces tendances sur la sensibilité et sur la capacité d'action de la Chambre en regard de toutes les dimensions de la situation économique montréalaise ?

À en juger par les mandats des multiples comités que les Conseils d'administration de la Chambre ont mis sur pied entre 1970 et 1982, et à suivre, année après année, les déclarations, activités, et autres manifestations de la Chambre, force est de constater que les biais de la représentation corporative ne semblent pas avoir eu comme conséquence de mettre au rancart certaines préoccupations économiques sectorielles. L'analyse que nous avons amorcée de tous les congrès et de toutes les interventions de la Chambre sur la scène publique entre 1970 et 1982 révèle, au contraire, que par ses études et par ses déclarations, la Chambre donne le ton sur l'ensemble des questions qui impliquent la défense ou la promotion des intérêts de tous ses membres (industrie, commerce, finances, services, etc.). Par ses résultats négatifs, la recherche documentaire auprès des autres groupes tendrait à

prouver que la Chambre fut, avec le Montreal Board of Trade qui s'associe à elle au sein d'un Comité de promotion économique de Montréal, le seul groupe économique montréalais à avoir développé une sensibilité accordée à la situation des années soixante-dix à Montréal.

Le rôle de meneur d'opinion que nous attribuons à la Chambre mériterait certes d'être précisé plus avant. Par la négative, nous savons qu'elle a occupé, pratiquement seule, le champ de la réflexion économique en rapport avec l'agglomération montréalaise depuis 1970. Par la positive, nous savons que ses comités de travail, ses études ponctuelles, ses prises de position, et ses actes de pression, couvrent tout l'éventail des intérêts qui s'expriment sur ce même champ. Resterait donc à découvrir les voies empruntées, et surtout l'efficacité des actions entreprises par la Chambre pour faire accepter ses analyses et ses solutions par l'ensemble des intervenants publics et privés dans l'agglomération. Nous croyons que l'analyse déjà amorcée du Sommet économique de Montréal de mars 1981 et les quelques études de cas qu'il est dans notre intention de mener devraient nous faire avancer sur ce plan. Pour l'instant, il convient de dire quelques mots d'une structure de concertation de la Chambre et du Montreal Board of Trade au sein de laquelle la Chambre semble jouer ce rôle de leadership dont nous traitons.

Au congrès de la Chambre en 1979, les membres reconnurent qu'il était nécessaire, pour assurer un rayonnement économique nord-américain à Montréal, « de susciter un leadership fort au sein du monde des affaires » par le biais d'une collaboration de l'ensemble des élites de ce milieu, et « de ranimer le climat de confiance et d'éliminer l'atmosphère de morosité ambiante ». Concrètement, la Chambre réalisa un rapprochement avec la communauté anglophone des affaires et chercha, avec elle, des moyens d'œuvrer, ensemble, à la relance économique de Montréal et à la mise en œuvre d'une stratégie de développement. Ceci prit la forme d'un comité économique formé conjointement par la Chambre et le Board et auquel on confia comme mission :

L'identification de façon pragmatique d'objectifs réalisables, capables de redonner à court terme, dans des secteurs précis et à partir des forces distinctives de Montréal, la vocation véritable de Montréal, centre important de décision du Canada et métropole nord-américaine à vocation internationale⁶.

Les secteurs où le Comité de promotion économique de Montréal (COPEM) devait prioritairement rechercher des actions de stimulations concrètes et réalisables étaient les suivants : le secteur financier, l'aéronautique, la recherche et le développement, le port de Montréal, la construction, les activités internationales, la fiscalité, l'École internationale, et les sièges sociaux. Pour ce faire, le COPEM réalisa une présentation audio-visuelle vantant les atouts de Montréal et le potentiel de divers secteurs d'activités. Ce vidéo intitulé « Montreal means business » accompagna des représentants du COPEM lors de rencontres qu'ils eurent avec des hommes d'affaires à Toronto,

à Chicago, à Boston, et à Los Angeles. D'autres exercices de promotion sont au palmarès du COPEM depuis son apparition dans le décor montréalais.

Parallèlement à ces activités orientées vers les secteurs privés de l'économie canadienne et américaine, le COPEM mène une vie publique qui, depuis le Sommet économique du Grand Montréal, se concrétise dans un ensemble de gestes posés à l'intention des leaders politiques aux divers paliers de gouvernement. Ainsi, après avoir profité du Sommet économique pour présenter ses positions sur le Port de Montréal, les aéroports, le tertiaire moteur, l'industrie de fabrication, et le tourisme, le COPEM rédigea une série de mémoires destinés soit au gouvernement fédéral, soit au gouvernement provincial, sur la fiscalité des cadres et les droits successoraux, sur le plan des installations d'Hydro-Québec, sur la réforme de la CUM, sur l'école internationale, sur les missions mondiales, sur le projet de réforme de la loi sur les valeurs mobilières, sur la recherche et le développement, sur l'énergie, et sur la problématique des transports à Montréal. À l'occasion des rencontres aménagées pour la présentation de ces mémoires, ou entre la présentation de ces mémoires, le COPEM n'hésita pas à prendre position sur des dossiers plus ponctuels comme l'implantation d'une usine Volkswagen, ou les retombées du F-18.

Toutes ces activités, qui viennent compléter les nombreuses autres actions initiées par la Chambre de commerce elle-même, ne manquent pas de soulever certaines interrogations que la recherche ultérieure tentera de mieux préciser. La première concerne la quantité des dossiers ouverts, documentés, et défendus par la Chambre à travers ses instances propres ou à travers le COPEM, et par le COPEM. Pourquoi ressent-on besoin de couvrir, en si peu de temps, et avec des moyens tout de même limités, autant de terrains et autant de problèmes ? Est-ce parce que toutes ces facettes de l'économie montréalaise souffrent, de façon égale, d'une maladie de croissance et d'une carence de connaissance ? Ne serait-ce pas plutôt parce que les détenteurs anciens des avoirs et de l'expertise n'ont pas légué, sous une forme appropriée, les éléments de connaissance nécessaires à la continuité ? Cette dernière question introduit à une interrogation plus vaste sur le statut socio-économique et ethnique du nouveau leadership économique à Montréal : dans quelle mesure son ancrage dans le système économique lui permet-il de représenter à la fois les intérêts des multinationales, des grands groupes canadiens, et des capitalistes locaux ? Dans quelle mesure ce même ancrage lui rend-il plus difficile, ou plus facile, l'exercice d'une fonction de direction dans la lutte qui semble se dessiner pour le contrôle de l'espace québécois ? Que signifie, pour la réponse à l'une ou l'autre des deux questions précédentes, le fait que ce leadership soit essentiellement francophone ? Cette référence fait déborder nos interrogations sur le terrain de l'idéologique ; la présence démultipliée de la Chambre et de ses dirigeants francophones, tout comme la symbolique qu'elle et ils véhiculent, ne serait-elle pas, étant donné les minces possibilités objectives de modifier le cours

des choses, la meilleure formule de transition graduelle entre un état métropolitain et un statut montréalais beaucoup plus modeste ? Si tel devait être le cas, comment devrait-on interpréter les énoncés sur la vocation internationale de Montréal ? sur le statut métropolitain de Montréal en voie de recouvrement sur l'espace canadien ? sur l'espace québécois ?

Toutes ces questions laissent entendre que le titre de notre communication n'était pas gratuit. Nous croyons effectivement que les leaders économiques et politiques sont à la recherche d'une nouvelle fonctionnalité mieux accordée aux années soixante-dix. C'est ce qu'une brève présentation des leaders politiques montréalais devrait contribuer à préciser.

2.2. Le leadership politique montréalais : un renouveau du discours et des pratiques

Les contractions budgétaires et les réorientations idéologiques associées à la remise en question de l'État providence au Canada et au Québec au cours des années soixante-dix se devaient d'avoir des incidences montréalaises notables. Les dirigeants politiques de Montréal furent donc, tout comme les leaders économiques, confrontés à de nouveaux défis.

Dans les premiers paragraphes de ce texte, nous avons fait part de nos observations concernant la manifestation d'un dynamisme certain de la part des leaders politiques montréalais en rapport avec ces défis. Ainsi, sans que le personnel politique ne se soit véritablement transformé eu égard à son emprise sur le Conseil municipal ou à son véhicule partisan de représentation, il aurait été capable de générer des réponses neuves aux pressions conjoncturelles que les gouvernements se refusaient à absorber comme dans les années précédentes. Nous proposons toutefois, comme hypothèse, à ce point de notre présentation, que ce nouveau leadership politique exercé à partir de l'appareil politico-administratif montréalais sur l'ensemble des questions touchant le développement de Montréal prend une coloration différente et exige des démarches de recherche particulières selon que l'on traite des questions en rapport avec les grandes coordonnées de l'économie urbaine montréalaise ou, au contraire, des multiples dimensions de la vie quotidienne des montréalaises et des montréalais.

Le présent texte ne propose des réflexions qu'en fonction de la première catégorie de questions. Nous avons organisé ces éléments de réflexion autour de trois thèmes : stratégies organisationnelles, stratégies programmatiques, et stratégies politico-idéologiques des leaders politiques montréalais.

2.2.1. Stratégies organisationnelles

La phase de stagnation-décroissance que traverse Montréal au plan du développement économique et au plan de la croissance urbaine, couplée au fait que les gouvernements supérieurs, et en particulier le gouvernement fédéral, ne peuvent plus accompagner les investisseurs éventuels ou suppléer aux investissements privés, a créé un vide au niveau de la direction politi-

que. Le gouvernement montréalais a donc tenté de combler ce vide de la façon suivante :

- En accordant de nouveaux moyens au Comité exécutif et en particulier à son président qui peut, depuis 1978, disposer d'un cabinet léger mais, semble-t-il très influent pour tout ce qui touche aux nouvelles initiatives de la ville en rapport avec la « relance économique » et la « revitalisation de la ville traditionnelle ».
- En instituant, en juin 1979, une Commission d'initiative et de développement économique (CIDEM) et en lui confiant le mandat :
 - de concevoir et de proposer des politiques favorisant le développement économique de la ville dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'habitation, du tourisme et des transports ;
 - d'élaborer, planifier, coordonner et exécuter les programmes et les projets de la ville en matière de promotion et de développement économiques ;
 - de coordonner l'activité de la ville en matière de relations publiques et de publicité⁷.

Cette Commission bénéficie à la fois d'entrées privilégiées auprès du Comité exécutif et en particulier auprès de Président de l'exécutif et de son cabinet, et auprès des intervenants économiques les plus importants de l'agglomération par l'entremise des diverses Commissions consultatives instituées à l'intérieur de la CIDEM pour associer les responsables administratifs de cette dernière à la définition des nouvelles politiques urbaines montréalaises⁸.

- En imposant un processus budgétaire long (environ 8 mois), exigeant (défense de la moindre demande budgétaire), et contraignant (obligation de faire les exercices de simulation des contradictions), et en associant à ce processus un nouvel organisme de contrôle⁹, dans l'espoir de constituer, à même les anciens programmes, une marge de manœuvre pour lancer des programmes ayant pour cible la relance économique et la revitalisation de la ville traditionnelle.
- Bref, l'ensemble des moyens mis au service de la stratégie organisationnelle vise, selon notre hypothèse, quatre buts complémentaires :
 - constituer au niveau de l'appareil politico-administratif montréalais, des lieux de rencontre et de concertation des principaux intervenants économiques ;
 - associer le gouvernement municipal aux prises de position et aux pressions de ces intervenants auprès des gouvernements supérieurs ;
 - fournir aux intervenants économiques un accès plus facile et plus efficace auprès de l'administration publique montréalaise en constituant un « guichet unique » ;
 - planifier, avec les intervenants économiques, la mise sur pied d'entreprises communes (joint ventures).

2.2.2. *Stratégies programmatiques*

La répartition des pouvoirs et des ressources fiscales entre les divers paliers de l'État canadien fait en sorte que le gouvernement municipal ne peut pas répondre par la formulation et la mise en œuvre de programmes à cer-

taines attentes fondamentales dans le domaine de l'économie montréalaise. Aussi, pour les questions liées aux grandes infrastructures urbaines et aux grandes politiques économiques, l'administration montréalaise devra se contenter d'offrir son appui. Par contre, l'utilisation renouvelée de certaines compétences et l'élargissement de son champ d'action traditionnel par suite de l'acceptation par le gouvernement provincial d'amendements à sa Charte ont permis au gouvernement montréalais d'initier des programmes susceptibles d'agir sur certains indices de la stagnation économique et de la décroissance urbaine :

- Programme des 20,000 logements dont les objectifs sont de soutenir l'industrie de la construction à Montréal et de susciter, chez les populations banlieusardes, le désir du « retour à la ville ». Pour ce faire, la ville offre aux constructeurs, et à des prix compétitifs, des terrains de la ville et alloue, conjointement avec le gouvernement provincial, des subventions aux futurs acheteurs de maisons¹⁰.
- Programmes de création de parcs industriels, dont les objectifs sont de relancer l'activité industrielle à l'intérieur des limites de la ville, de rapprocher lieux de travail et lieux de résidence, et ainsi d'encourager les populations à demeurer dans la ville plutôt que de suivre les entreprises industrielles en banlieue.
- Programme de revitalisation des artères commerciales dont les objectifs sont de supporter les initiatives des commerçants locaux en encourageant la mise sur pied de nouvelles associations (Sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales : SIDAC), d'aménager, par divers investissements dans les équipements et le mobilier urbain, les rues commerciales de quartier, de concurrencer les centres d'achat construits à la périphérie et, par ce biais, convaincre les populations d'utiliser les rues commerciales revitalisées pour régénérer la vie de quartier.
- Programme de mise sur pied d'entreprises conjointes, généralement par la création de nouvelles Corporations para-municipales selon le modèle suivant :
 - constitution d'une corporation sans but lucratif ;
 - composée de hauts-fonctionnaires municipaux et d'intervenants privés à part égale ;
 - pourvue des pouvoirs... d'obtenir à titre de fonds de roulement, de la ville de Montréal, un roulement n'excédant pas un million de dollars (\$ 1,000,000)... d'emprunter, sur une base temporaire, un montant n'excédant pas quinze millions (15,000,000)... de posséder un actif n'excédant pas cinq cents millions de dollars (500,000,000)...¹¹.

2.2.3. *Stratégies politico-idéologiques*

Les stratégies organisationnelles et programmatiques entraînent ou entraîneront certes des bénéfices substantiels pour certaines catégories socio-économiques montréalaises. Toutefois, il importe de souligner qu'elles ont d'abord été et demeureront surtout efficaces au plan idéologique et

symbolique. Ainsi, tout le discours sur la relance économique, sur la régénérescence de la ville traditionnelle et la revitalisation de la vie de quartier se confond souvent plus à un exercice de « gonflement » (boosterism) qu'à un processus de mise en forme de programmes disposant des moyens législatifs et financiers essentiels à son succès. Son efficacité escomptée et réelle se situe par conséquent tout autant au plan politique qu'au plan économique.

En s'associant aux Chambres de Commerce dans un nombre croissant d'interventions publiques au cours des années 70, les principaux représentants du gouvernement montréalais font d'ailleurs équipe avec des spécialistes en matière de « boosterism »¹².

Conclusion : Convergences stratégiques ou union sacrée dans l'exercice du leadership montréalais

Les développements amorcés dans les pages précédentes font état d'une convergence dans les stratégies économiques élaborées et publicisées par les leaders économiques de la Chambre de Commerce de Montréal et les leaders politiques de la ville de Montréal. Ces développements font également mention de certaines structures conçues pour que les deux ensembles de leaders puissent mettre en commun réflexions, expertises, et ressources matérielles. Est-ce à dire que la recherche d'une nouvelle fonctionnalité entre leaders économiques et leaders politiques montréalais est maintenant chose du passé, parce que réalisée ? Les années soixante-dix auraient-elles eues comme conséquence inéluctable de contraindre les leaders ayant une base locale à concevoir désormais leur salut ensemble ?

La seule formulation de ces questions entraîne une réponse qu'il convient de suggérer avec beaucoup de prudence. D'abord parce que les structures dont il est fait mention sont actuellement soumises à un processus de révision. Ensuite, parce que l'étape de vérification qui doit succéder à la démarche d'observation n'est pas véritablement commencée. Enfin, parce que l'analyse des rapports entre leaders dits locaux exige de développer une sensibilité théorique et méthodologique qui permette de faire la part des choses entre le niveau de représentation objective et subjective des intérêts économiques profondément concernés par le développement de Montréal, tout en saisissant bien la source, le développement, et les conséquences des oppositions, ou même des contradictions, entre les divers intérêts des groupes économiques et des groupes politiques que l'on dit être représentés par les leaders économiques d'une part et par les leaders politiques d'autre part.

Le présent texte n'est pas le lieu approprié pour exposer le plan de la démarche empirique qu'il importera d'adopter pour réaliser l'étape de vérification dont fait état la deuxième raison invoquée pour justifier notre prudence. Nous concluons donc, tel que convenu, par une réflexion susceptible d'inscrire le débat amorcé par notre troisième mise en garde dans une perspec-

tive intéressante, et potentiellement enrichissante. En ce faisant, nous fournissons peut-être quelques éléments d'analyse à ceux qui, comme nous, parviennent difficilement à bien insérer les dynamiques locales dans des ensembles théoriques et empiriques plus englobants.

Sur le plan des approfondissements conceptuels qu'il importe donc, selon nous, de poursuivre, nous accordons une place particulière à une distinction élaborée par Friedmann et Wolff¹³ et par Cohen¹⁴ dans deux articles récents. Elles nous apparaissent, au premier abord, très riche pour la compréhension de certaines attitudes et de certains comportements « internationalistes » des leaders économiques et politiques « montréalais ». Il s'agit de la distinction entre le concept de métropole et le concept de ville mondiale.

Après avoir, à l'instar de quelques autres auteurs, fait ressortir le caractère structurel des changements apparus au cours des années soixante et soixante-dix dans le système économique mondial et dans la division internationale du travail, ces auteurs cherchent à saisir les effets de ces immenses transformations sur la hiérarchie des villes mondiales et sur la dynamique des rapports sociaux à l'intérieur de ces villes.

Pour Friedmann-Wolff, tout comme pour Cohen, la principale caractéristique des villes mondiales n'est pas nécessairement la dimension de leur population, mais plutôt leur mode d'insertion dans l'économie mondiale (« form and strenght of the city's integration »... « the spatial dominance assigned by capital to the city »). Par ailleurs, le concept de ville mondiale se distingue de celui de métropole par deux aspects fondamentaux :

- Eu égard à l'importance et à la forme de l'intégration au système économique mondial, la métropole se définit essentiellement en fonction de l'espace économique auquel elle appartient, elle en exprime la centralité et la hiérarchie. Une ville accède à ce statut grâce à une infrastructure économique et à une base démographique qui en fait le premier centre urbain d'un pays et un centre d'intérêt pour les commerçants internationaux à titre d'intermédiaires entre des zones économiques encore faiblement articulées dans un même système économique international. Or, l'émergence d'un système économique mondial vient intégrer ces zones dans un réseau de relations directes dont la firme transnationale est l'expression la plus achevée. Aussi, la ville mondiale n'est plus seulement la porte d'accès au système international, elle en devient le lieu d'implantation. Les activités intégrés au système mondial s'y développent et y prennent une importance multidimensionnelle.
- La définition d'une métropole s'en trouve modifiée. Il ne suffit plus que la métropole soit un pôle de développement pour l'ensemble économique qu'elle domine. À cela, la ville mondiale vient ajouter un rôle d'intégration et d'articulation au système économique mondial qui fait de la ville elle-même un espace international. Or, la place d'une ville dans le réseau hiérarchisé des villes dépendra de sa capacité à jouer, en même temps, ces deux rôles

complémentaires, soit de se bien situer à la fois à la jonction de l'économie mondiale et de l'économie nationale.

Même si ces distinctions conceptuelles soulèvent de nombreuses questions méthodologiques, nous voulons surtout insister sur l'intérêt que cette notion de ville mondiale revêt pour nous, comme pour les dirigeants économiques et politiques montréalais, dans la mesure où l'accession, ou non, au statut de ville mondiale est susceptible de renforcer, ou au contraire de rendre illusoire la domination d'un centre métropolitain sur l'ensemble économique auquel il appartient. Dans la confrontation que nous voyons poindre sur l'espace québécois entre Montréal et le reste de la province, et à plus forte raison dans celle qui se continue sur l'espace canadien, certaines revendications « internationalistes » des leaders « locaux » montréalais ne seraient pas que pur écran de fumée ou simple « boosterism » mais devraient être considérées comme des éléments cohérents à l'intérieur d'une stratégie complémentaire.

Notes et références

Ce texte emprunte volontiers données, arguments et parfois parties de textes aux trois personnes qui sont associés à cette recherche. Nous tenons à remercier Annick Germain et Pierre Hamel pour les commentaires et suggestions qu'ils nous ont communiqué suite à leur lecture d'une première version de ce texte.

1. Roy, L., *Le Sommet Populaire de Montréal : 1980-1982*, Thèse de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, 1983.
2. Voir l'excellente synthèse réalisée par Bariteau, C., Durand, P. Pilon-Le, L., *Le pouvoir local, précisions conceptuelles et méthodologiques pour une analyse marxiste*, Document de recherche, Laboratoire de recherches anthropologiques, Département d'anthropologie, Université Laval, no 1, juin 1983, 62 p.
3. Chung, J., « Montréal : pôle de développement », dans *Prospective socio-économique du Québec, 1ère étape, sous-système urbain et régional (4), Dossier technique (4.1)*, O.P.D.Q., 1977, 132 p.
O.P.D.Q., *Esquisse de la région de Montréal, Évolution et orientation du développement et de l'aménagement*, 1977, 132 p.
Léveillé, J., *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise 1945-1975*, Montréal, Société québécoise de science politique, 1978, 600 p.
4. Bonin, B. et al., *La vocation internationale de Montréal. Montréal place financière internationale*, Montréal, Centres d'études en administration internationale, École des hautes études commerciales de Montréal, mai 1982, 188 p.
5. Hains, A., « Le recrutement est de plus en plus difficile, la Chambre de Commerce devra-t-elle réorienter son action ? », *Les Affaires*, samedi 12 juin 1982, p. 8.
6. Chambre de Commerce de Montréal, *Rapport annuel du 93e exercice de la Chambre de Commerce du district de Montréal*, Montréal, 1980, p. 2.
7. Ville de Montréal, *La Commission d'initiation et de développement économique de Montréal*, 24 p., p. 3.

8. En dépit de ces particularités, l'organigramme officiel de la ville ne reconnaît à la CIDEM qu'un statut de service ordinaire de l'administration.
9. Le service du Contrôleur général est créé en février 1981 et intervient à titre de service-conseil auprès du Comité exécutif et des services et organismes municipaux.
10. Parenteau, R., Charbonneau, F., Beaudoin, C., « Analyse des mouvements résidentiels des ménages de l'Opération 20,000 logements à Montréal », dans *Actualité Immobilière*, vol. 7, no 1, printemps 1983, pp. 12-17.
11. Lettres patentes de la Société Municipale d'Habitation de Montréal, enregistrées le 22 août 1978.
12. Clabb, C.N., "Historical perspective on urban development schemes" dans : Schnore, L.F. (ed.), *Social Science and the City*, New York, Praeger, 1967, pp. 197-219.
13. Friedmann, J., Wolff, G., "World City Formation, an Agenda for Research and Action," dans : *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. , no 3, sept. 1982, pp. 309-343.
14. Cohen, P.B., "The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy", dans : Dear, M., Scott, A.J. (eds), *Urbanisation and urban planning in capitalist society*, London, Methuen, 1981, pp. 287-315.

Tableau 1

Variation de la population active de la région métropolitaine de Montréal
et du reste de la province, et importance relative
de la région métropolitaine dans l'ensemble québécois;
par activité économique; en %; 1971-1981

Activité	Variation		Part de la R.M./Québec		
	R.M.	1971/1981 reste du Québec	1971	1981	Différence
Primaire	34.4	-0.3	4.9	6.5	1.6
Manufactures	10.5	31.1	55.0	50.7	-4.3
Construction	8.5	22.9	42.5	39.5	-3.0
Transport, etc.	22.0	35.9	49.7	57.1	-2.6
Commerce	39.3	62.2	54.7	50.9	-3.8
Finances, etc.	26.7	99.2	67.7	57.2	-10.5
Services	49.8	64.5	50.5	48.2	-2.3
Adm. publique	28.4	54.1	39.9	35.6	-4.3
Toutes activités	29.5	43.7	49.8	47.2	-2.6

SOURCE: Statistiques-Canada

Tableau 2

Variation de la population active de la région métropolitaine et du reste du Québec, et importance relative de la région métropolitaine de Montréal dans le Québec; par professions; en %; 1971-1981

Profession	Variation 1971/1981		Part de R.M./Québec		
	R.M.	Reste du Québec	1971	1981	Diff.
Directeurs, administrateurs	125.1	209.5	63.1	55.4	-7.7
Professions, sc. naturelles	45.5	110.7	63.6	54.6	-9.0
Professions, sc. sociales	97.4	151.9	55.8	50.0	-5.8
Clergé	86.1	79.8	34.9	35.7	0.8
Enseignants	45.3	46.5	43.7	43.5	-0.2
Médecine et santé	63.0	94.5	51.6	47.2	-4.4
Professions, arts et lettres	99.1	174.6	66.4	58.0	-8.4
Employés de bureau	45.3	93.9	61.6	54.6	-7.0
Trav. spécialisés Vente	20.6	42.1	45.7	51.0	5.3
Trav. spécialisés Services	44.9	66.3	47.8	44.4	-3.4
Trav. du primaire	29.8	0.7	6.8	8.7	1.9
Trav. manufactures	36.9	55.7	49.5	46.3	-3.2
Trav. construction	18.6	41.7	39.9	36.9	-3.0
Trav. transports	32.6	48.5	47.5	44.7	-2.8
Non classés	(59.9)	(50.4)	50.1	44.8	-5.3
Toutes professions	29.5	43.7	49.8	47.2	-2.6

SOURCE: Statistiques-Canada

Tableau 3

Evolution du secteur manufacturier de la région métropolitaine montréalaise
et du reste du Québec; 1971-1980; en millions de dollars

	R.M.			% R.M./Québec				
	1971	1980	% variation	1971	1980	% variation	1971	1980
Valeur ajoutée totale (\$)	3,655.9	10,086.6	175.9	2 636.6	9 089.1	244.7	58.1	52.6
Nombre d'établissements	5 448	5 689	4.4	4 687	5 051	7.7	53.8	53.0
Nombre de salariés	267 935	268 078	0.05	210 246	259 847	28.6	56.0	50.8
Salaires totaux (\$)	1,829.5	4,433.2	142.3	1 329.1	4 393.1	230.6	57.9	50.2
Valeur ajoutée par établissement (\$)	671.0	1 773.0	164.2	562.5	179.5	178.9		
Valeur ajoutée par salarié (\$)	13 644.7	37 625.6	175.8	12 540.5	34 970.7	22.0		
Salariés par établissement	49.2	47.1	44.9	51.4				
Salaire moyen (\$)	6 828	16 537	6 322	16 910				

SOURCE: Statistiques Canada; Industrie manufacturière: Niveau infra-provincial; Cat. 31-209, 1971 et 1980.

La revitalisation des quartiers anciens : enjeux locaux et stratégies municipales

Richard Morin

Au cours des années 1950 et 1960, le capitalisme est en pleine expansion et le territoire urbanisé s'étend, ce qui se traduit par la création de nouveaux espaces industriels, résidentiels et commerciaux à la périphérie des villes centrales. L'urbanisation des espaces périphériques sera toutefois accompagnée du « déclin » des vieux quartiers populaires situés au cœur des villes centrales. En effet, ces quartiers subissent, en accéléré, un processus de désindustrialisation, de diminution, de vieillissement et d'appauvrissement de leur population et de dégradation de leur cadre bâti. Ce sont des quartiers dévalorisés économiquement, socialement et symboliquement¹ sur lesquels on interviendra, dans certains cas, par des opérations de rénovation urbaine (opérations de démolition/reconstruction).

Toutefois, au cours des années 1970, ces vieux quartiers, devenus « quartiers anciens », vont susciter un regain d'intérêt de la part de différents groupes sociaux de même que de l'instance politico-administrative locale. Ce phénomène que l'on a identifié comme celui du « retour à la ville », avec les nuances qui s'imposent², a été interprété de diverses façons³. Des facteurs démographiques, écologiques, culturels et politico-économiques ont été avancés pour expliquer ces nouveaux enjeux que constituent les quartiers anciens et les processus de « revitalisation » dont ils font l'objet⁴.

Plusieurs recherches ayant porté sur ces quartiers et leur processus de « revitalisation » se sont appuyées sur des études de cas qui ont fait ressortir des particularités locales tant au niveau des enjeux que ces quartiers représentent qu'au niveau des stratégies d'intervention de l'appareil politico-administratif municipal⁵. La « revitalisation » des quartiers anciens a remis à l'ordre du jour des préoccupations des études urbaines, la « scène locale »⁶ dont la dynamique n'est pas nécessairement calquée sur la « scène nationale » et dont la configuration peut varier d'une ville à l'autre suivant les forces en présence⁷.

La question du « pouvoir local » se trouve alors posée, le « pouvoir local », c'est-à-dire le contrôle que les différentes forces exercent sur les divers échelons du territoire local. Le pouvoir local n'est donc pas monolithique, il n'y aurait pas « un » pouvoir local mais « des » pouvoirs exercés au niveau local par divers groupes sociaux dont les intérêts ne sont pas nécessairement communs et dont les moyens ne sont pas, non plus, nécessairement les mêmes. De plus, ces groupes ne sont pas obligatoirement localisés là où ils exercent leurs pouvoirs : les forces qui concourent à la dynamique d'une ville ne sont pas toutes internes. Le pouvoir local serait donc à référer aux forces présentes sur le territoire local, lesquelles vont en particulariser la dy-

namique, mais également aux forces extérieures qui peuvent y parvenir. Enfin, le pouvoir local ne serait certes pas réductible au pouvoir municipal, au pouvoir de l'instance politico-administrative locale : l'appareil municipal exerce un certain contrôle au niveau local mais ne maîtrise pas toutes les forces impliquées dans la dynamique locale ; le pouvoir de l'appareil municipal n'englobe donc pas tous les pouvoirs qui s'exercent au niveau local. De plus, il ne faudrait pas perdre de vue l'instance politico-administrative « nationale » ou « centrale » qui intervient de diverses façons, comme force institutionnelle externe, dans les dynamiques locales. Ainsi, le « pouvoir local » pourrait-il se définir comme le « jeu des pouvoirs » qu'exercent différentes forces internes et externes dans le « champ local »⁸.

L'article qui suit est issu d'une recherche menée dans le cadre d'une thèse de doctorat⁹ portant sur l'intervention municipale en quartiers anciens et, plus particulièrement, sur les enjeux qui ont conduit les municipalités à agir, sur les différentes modalités de l'intervention municipale et sur l'impact effectif de cette intervention en ce qui a trait aux mutations des quartiers touchés. Nous traiterons donc de ces nouveaux enjeux que vont constituer les quartiers anciens au cours des années 1970 et des stratégies municipales visant leur « revitalisation », enjeux et stratégies qui soulèvent cette question du « pouvoir local ».

Deux cas seront étudiés : celui du quartier Centre-sud à Montréal et celui du quartier Centre-sud à Sherbrooke. Cette comparaison permettra de faire ressortir des tendances générales mais également des spécificités locales significatives sur le plan des enjeux que vont représenter les quartiers concernés pour divers groupes sociaux et l'instance politico-administrative locale, ce qui sera l'objet de la première partie du texte, de même que sur celui des stratégies d'intervention mises de l'avant par l'appareil municipal, ce dont il sera question dans la seconde partie.

Certes, comme nous l'avons souligné auparavant, l'instance politico-administrative locale n'a pas le monopole du « pouvoir local », d'autres forces intervenant dans le « champ local ». Ainsi, nous étudierons plus particulièrement, dans le cadre de cet article, l'action de l'instance municipale, instance municipale vue comme intervenant important mais non unique en quartiers anciens. Nous ferons d'ailleurs référence aux autres intervenants, notamment à l'instance politico-administrative centrale et à ses divers programmes touchant les quartiers anciens.

1. Les quartiers anciens : l'émergence de nouveaux enjeux locaux

Les quartiers Centre-sud à Montréal et à Sherbrooke constituent, à la fin des années 1960, des espaces obsolètes : déclin des activités économiques ; diminution, vieillissement et paupérisation de leur population ; détérioration de leur stock de logements. Ces quartiers dégradés deviennent cependant, au cours des années 1970, l'objet de nouvelles attentes pour différents groupes sociaux de même que pour l'instance politico-

administrative municipale, attentes qui revêtent certaines spécificités locales.

1.1. L'intégration au centre-ville

Ces deux quartiers situés en bordure de centres des affaires (CDA) vont d'abord représenter, pour les hommes d'affaires locaux, des espaces à intégrer au centre-ville.

Le quartier Centre-sud à Montréal est le terrain, depuis la fin des années 1950, d'importantes interventions publiques favorisant son redéveloppement comme axe de prolongement du centre-ville vers l'est. Les grandes infrastructures de transport mises en place par la municipalité et qui vont paver la voie, dans les années 1960, aux promoteurs de la « reconquête » de l'ouest du centre-ville (symbolisée par la Place Ville-Marie), traverseront le quartier Centre-sud et le prépareront ainsi à sa nouvelle vocation. Le gouvernement fédéral y marquera également sa présence par un imposant équipement de superstructure (la Maison de Radio-Canada) et le gouvernement provincial ne sera pas non plus sans se manifester en y faisant aussi construire de gros édifices publics.

Ces interventions gouvernementales sont révélatrices d'une volonté publique d'étendre le centre-ville de Montréal vers l'est et d'y créer un pôle francophone qui fera contre-poids au pôle anglophone de l'ouest de ce centre-ville. Mais il n'y a pas que les gouvernements qui agiront en ce sens. En fait, ils y sont fortement incités par une société privée francophone qui se fait le promoteur du redéveloppement de l'est de Montréal. Un de ses dirigeants est le propriétaire du seul grand magasin à rayons situé à l'est du centre-ville et dont les intérêts pâtissent d'une concentration du CDA à l'ouest. Cette société qui « a ses entrées chez les trois niveaux de gouvernement »¹⁰, en plus de faire directement pression sur les autorités publiques, participe elle-même au redéveloppement du quartier Centre-sud en créant des sociétés distinctes qui mettent en œuvre différents projets immobiliers, notamment près des bouches de métro. Le quartier Centre-sud, et plus particulièrement sa partie ouest, représente donc au début des années 1970, pour les divers paliers de gouvernement et une fraction de la bourgeoisie d'affaires francophone, un espace à intégrer au Centre-ville. C'est un territoire à revaloriser économiquement, physiquement, socialement et symboliquement, ce qui va également dans le sens des attentes spéculatives de certains propriétaires bailleurs.

Le quartier Centre-sud à Sherbrooke est situé au sud du centre des affaires. Ce CDA regroupait traditionnellement les activités commerciales et administratives qui desservaient la population de la ville et celle de la région. Mais avec l'important développement résidentiel que connaît Sherbrooke au cours des années 1950 et 1960, ces activités se déploient sur les principales artères de la ville, notamment sur celle qui traverse son territoire d'est en ouest. En outre les centres commerciaux, implantés durant les années

1960, vont draîner une importante clientèle locale et régionale. Au début des années 1970, les commerçants du centre-ville font donc face à une double concurrence qui vient affecter leur chiffre d'affaires. De plus, la clientèle résidant sur le territoire du Grand centre-ville (qui inclut le quartier Centre-sud) diminue et s'appauvrit et celle qui y travaille est également à la baisse¹¹. Ces commerçants vont se regrouper, de même que certains propriétaires d'immeubles, et faire pression sur la municipalité afin qu'elle intervienne en vue de réanimer le centre-ville, en améliorant son environnement physique et social. La municipalité, avec la participation financière des commerçants et propriétaires de la principale rue du CDA, concentrera d'abord ses actions sur cette rue. Elle y fera aménager, en 1973-74, un semi-mail piétonnier recouvert d'une marquise. À noter qu'au cours des années 1960, elle avait aussi fait construire, sur une rue parallèle, des stationnements étagés. Mais cette rue principale du CDA est un espace trop restreint pour redonner, à lui seul, au centre-ville, ce nouvel attrait recherché par les hommes d'affaires locaux et certains propriétaires bailleurs. La revalorisation économique, physique, sociale et symbolique du quartier Centre-sud, espace « dégradé » du Grand centre-ville qui fait ombrage au nouveau CDA, s'impose.

Les quartiers Centre-sud à Montréal et à Sherbrooke se présentent donc, au début des années 1970, pour les hommes d'affaires locaux, comme des espaces à intégrer au centre-ville. Mais il y a des différences à relever. Dans le cas de Montréal, il s'agit d'un centre-ville d'envergure nationale et même internationale et d'une bourgeoisie d'affaires qui exerce une influence non seulement sur l'appareil politico-administratif local mais aussi sur les gouvernements fédéral et provincial. Dans le cas de Sherbrooke, il s'agit d'un centre-ville de dimension locale et régionale d'une petite bourgeoisie d'affaires dont l'influence se limite à l'instance politico-administrative municipale.

1.2. Le maintien sur place des couches populaires et l'amélioration de leurs conditions de vie

Ces quartiers sont donc, pour les hommes d'affaires locaux, des espaces à réaménager. Mais le réaménagement de ces quartiers tout comme leur dégradation inquiètent les populations qui y résident. Au début des années 1970, des comités de citoyens, financés principalement par des organismes religieux et charitables de même que par le gouvernement fédéral, y sont mis sur pied, à l'initiative souvent d'animateurs. Ces comités vont organiser des services communautaires et revendiquer, pour les résidents de ces quartiers, de meilleures conditions de vie, notamment au niveau du logement, ainsi que leur maintien sur place face aux menaces d'éviction que représentent les opérations de réaménagement. De plus, dans la seconde tranche des années 1970, une nouvelle forme d'appropriation populaire

des logements se développera dans ces quartiers : la coopérative d'habitation.

Au milieu des années 1970, il y a une cinquantaine d'organismes populaires dans le quartier Centre-sud à Montréal, lequel comprend 42 272 habitants (soit 3,9% de la population totale de la ville)¹². Il y en a une dizaine dans le quartier Centre-sud à Sherbrooke, regroupés pour la plupart au sein d'un même comité ; ce quartier compte alors 3 208 résidents (soit 3,7% de la population totale de la ville)¹³. La première coopérative d'habitation dans le quartier Centre-sud à Montréal est mise sur pied en 1976 ; en septembre 1981, on en retrouve 16, pour un total de 61 logements, soit une moyenne de 3,8 logements par coopérative¹⁴. C'est en 1973 que la première coopérative d'habitation est créée dans le quartier Centre-sud à Sherbrooke ; en mars 1981, il n'y en a que deux mais qui possèdent un total de 67 logements, soit une moyenne de 33,5 logements par coopérative¹⁵ ; de plus, ces coopératives font partie d'une fédération qui met plusieurs services à leur disposition et veut jouer un rôle important dans le marché immobilier à Sherbrooke¹⁶.

Ces quartiers représentent pour ces organismes populaires des « milieux de vie » qui doivent être réappropriés par leurs résidents. Encore ici, il y a des distinctions à faire : les forces qui menacent le milieu de vie des résidents du quartier Centre-sud à Montréal sont plus importantes que celles qui menacent celui des résidents du quartier Centre-sud à Sherbrooke ; les organismes populaires sont certes plus nombreux dans le premier cas mais desservent également une population beaucoup plus grande et sont plus dispersés que ceux du second cas ; enfin les coopératives d'habitation du quartier Centre-sud à Montréal, bien qu'en plus grand nombre, n'ont pas la même envergure que celles du quartier Centre-sud à Sherbrooke et les modalités d'acquisition/gestion de logements de même que les modes de fonctionnement interne ne sont pas les mêmes¹⁷.

1.3. L'attraction des nouvelles couches moyennes

Une autre force, celle-là non-organisée, viendra également, au cours des années 1970, infléchir la dynamique des quartiers Centre-sud à Montréal et Centre-sud à Sherbrooke. Il s'agit des nouvelles couches moyennes intellectuelles pour qui ces quartiers vont représenter un nouvel attrait. Plusieurs facteurs concourent à ce phénomène.

L'accessibilité au logement neuf est d'abord devenue plus difficile : le ralentissement de la construction résidentielle, l'augmentation du coût d'acquisition ou de location des nouveaux logements et la baisse du pouvoir d'achat rendront plus intéressante, pour des ménages appartenant aux couches moyennes, l'occupation d'un vieux logement en quartier ancien. De plus, la prolifération des ménages de petites tailles, l'accès des femmes sur le marché du travail et l'augmentation des coûts de transport rendront également moins intéressant, pour une fraction de ces couches moyennes,

l'achat d'une maison unifamiliale en banlieue. Habiter en ville retrouve alors une nouvelle pertinence. Enfin, l'idéologie moderniste qui avait soutenu l'exode vers les nouveaux secteurs résidentiels en périphérie et les opérations de démolition-reconstruction au centre, ne fait plus consensus. D'autres « valeurs » sont véhiculées par ces nouvelles couches moyennes intellectuelles : l'idéologie néo-culturaliste valorisant la diversité des activités offertes dans les vieux quartiers et l'idéologie néo-conservacionniste favorisant la prise en compte du patrimoine urbain viennent conférer aux quartiers anciens un « nouvel ordre symbolique »¹⁸.

Il y a aussi, en ce qui concerne l'attrait des quartiers anciens pour les nouvelles couches moyennes, des distinctions à faire entre Montréal et Sherbrooke. L'éloignement des banlieues du cœur de la ville centrale et les coûts de transport inhérents sont beaucoup plus grands dans le premier cas que dans le second. Le tertiaire pourvoyeur d'emplois pour les nouvelles couches moyennes est plus important dans le centre-ville de Montréal que dans celui de Sherbrooke : dans ce dernier cas, les services gouvernementaux, les universités et les hôpitaux qui constituent le noyau du secteur tertiaire ne sont pas nécessairement implantés au centre et sont plutôt déconcentrés. Enfin, les activités de type « nouvelle culture » (bistros et cafés, magasins d'aliments naturels, ateliers d'artisans...) sont plus marquantes dans le quartier Centre-sud à Sherbrooke que dans le quartier Centre-sud à Montréal où ce type d'activités est plutôt localisé dans le quartier du Plateau Mont-Royal.

1.4. Les bénéfiques fiscaux, institutionnels et politico-économiques

Les quartiers Centre-sud à Montréal et à Sherbrooke susciteront au cours des années 1970, de nouvelles attentes, non seulement chez certains hommes d'affaires et propriétaires bailleurs de même que certaines fractions des couches populaires et des couches moyennes, mais également auprès des autorités politico-administratives locales.

Il y a d'abord, bien sûr, l'enjeu fiscal. La « dégradation » de ces quartiers vient diminuer l'assiette fiscale des municipalités concernées, municipalités qui doivent, de plus, défrayer d'importants coûts en équipements et services utilisés en grande partie par des travailleurs résidant en banlieue. La revalorisation de ces quartiers contribuerait à l'augmentation de leurs valeurs foncières et immobilières et profiterait, ainsi, « sans douleur », au trésor municipal en cette période où toute hausse de taxe est mal perçue par les contribuables.

D'autre part, le dépeuplement et la désindustrialisation de ces quartiers participent au déclin démographique et économique de ces deux villes, lequel vient affaiblir le poids que ces municipalités exercent par rapport aux municipalités de banlieue. Cet enjeu politico-institutionnel se pose d'abord à la municipalité de Montréal qui voit son rôle prépondérant au sein de la Communauté urbaine de Montréal contesté par la Conférence des Maires de banlieues, laquelle revendique la parité des sièges au Comité exécutif de

la CUM. Il se posera ensuite à la municipalité de Sherbrooke au sein de la Municipalité régionale de comté de Sherbrooke. Le repeuplement de ces quartiers de même que leur « réanimation » économique contribueraient sinon à l'accroissement, du moins au maintien de l'importance relative de ces villes centrales par rapport aux villes périphériques.

Enfin, ce « ralentissement » que connaissent Montréal et Sherbrooke ne sera pas, surtout dans la seconde tranche des années 1970, sans inquiéter les hommes d'affaires de ces deux villes qui vont presser l'appareil politico-administratif municipal de réagir. Les quartiers Centre-sud, territoires obsoletés qui participent à ce « ralentissement », constituent de nouveau, dans un contexte plus large, des espaces à « revitaliser ». Certes, dans le cas de Montréal, il s'agit du redéveloppement d'une ville qui est passée de métropole canadienne à métropole québécoise et dans le cas de Sherbrooke, de la remontée d'une ville qui demeure tout de même le centre de sa région.

2. La « revitalisation » des quartiers anciens : les stratégies municipales

Les nouveaux enjeux que représenteront les quartiers anciens au cours des années 1970 et les différentes forces sociales qui chercheront à y exercer un certain contrôle vont amener l'instance politico-administrative locale à y intervenir afin d'en favoriser la « revitalisation ». Les stratégies d'intervention mises de l'avant iront de l'application des programmes de l'État, à l'élaboration de programmes d'action proprement municipaux, et se distingueront, certes, suivant le contexte local.

2.1. L'utilisation des programmes de l'État

C'est dans le cadre du programme de rénovation urbaine tel que défini dans la Loi nationale sur l'habitation et la Loi de la Société d'habitation du Québec¹⁹ que les municipalités de Montréal (en 1969) et de Sherbrooke (en 1973) présenteront leurs premières propositions d'action sur les quartiers Centre-sud. Il ne s'agit pas pour ces municipalités de mener dans les quartiers Centre-sud de véritables opérations de démolition/reconstruction comme cela a déjà été fait dans le secteur de la Petite Bourgogne et le quartier Saint-François, mais plutôt d'utiliser les fonds qui sont mis à leur disposition. D'ailleurs, comme le programme de rénovation urbaine sera aboli en 1973 et remplacé par le programme d'amélioration de quartier (PAQ), c'est dans le cadre de ce nouveau programme que les municipalités de Montréal et de Sherbrooke reformuleront leurs propositions d'action afin de pouvoir profiter des aides des gouvernements supérieurs.

La définition des zones d'intervention donnera lieu à de nombreuses discussions entre les représentants de ces municipalités et ceux du gouvernement provincial, ces derniers jugeant les territoires d'application du PAQ prévus par les premiers trop grands et donc trop coûteux. Ce n'est qu'en 1976 que les municipalités de Montréal et de Sherbrooke se verront autori-

ser la mise en œuvre d'une première phase du PAQ dans les quartiers Centre-sud²⁰. La seconde phase sera mise en œuvre en 1981, dans le cas de Montréal, et en 1978, dans le cas de Sherbrooke²¹. Dans le quartier Centre-sud à Montréal, le PAQ ne touchera que le secteur Terrasse-Ontario qui couvre environ le quart du territoire du quartier et en constitue la zone résidentielle la plus près du centre-ville, donc la plus soumise à la pression des promoteurs et des spéculateurs, et la plus attrayante pour les nouvelles couches moyennes, et celle où les organismes populaires y sont le plus actifs. Dans le quartier Centre-sud à Sherbrooke, le PAQ ne laissera de côté que quelques îlots résidentiels (au nord) occupés par des résidents à revenus plus élevés et il touchera, par contre, quelques îlots résidentiels (au sud) qui sont situés à l'extérieur de ses limites et dont les résidents ont de faibles revenus.

Les municipalités entreprendront, dans le cadre de ce programme, des travaux de réfection des infrastructures rendues vétustes, aménageront des parcs et des espaces verts pour rendre plus attrayant l'environnement de ces quartiers et feront construire des logements HLM destinés aux couches populaires. De plus, elles inciteront les propriétaires à restaurer leur(s) logement(s) par le biais des prêts et subventions octroyés dans le cadre du programme fédéral d'aide à la remise en état des logements et du programme provincial-municipal de restauration. La restauration des logements rendra encore plus attrayants ces quartiers pour les nouvelles couches moyennes et bénéficiera, via l'augmentation de l'évaluation des propriétés, au trésor municipal. Cependant, alors que la municipalité de Montréal s'appuyera surtout sur les propriétaires privés pour restaurer les logements du quartier Centre-sud, la municipalité de Sherbrooke comptera beaucoup, pour ce faire, sur les coopératives d'habitation très présentes dans le quartier Centre-sud.

Les programmes de l'État mis en œuvre par les municipalités dans les quartiers anciens auront souvent été lancés suite à l'initiative de ces dernières : ce sont des municipalités comme Montréal et Sherbrooke qui, au cours des années 1960, ont demandé au gouvernement provincial de permettre l'application sur le territoire du Québec du programme fédéral de rénovation urbaine, mais ce sont aussi ces municipalités qui ont, par la suite, réclamé des programmes plus axés sur la restauration résidentielle que sur la démolition/reconstruction ; le programme fédéral d'aide à la remise en état des logements instauré en 1973 va d'ailleurs être grandement inspiré par le programme de subvention à la restauration domiciliaire voté en 1966 par le Conseil municipal de Montréal.

Ces programmes nationaux appliqués au niveau local présenteront tout de même des limites. Le programme d'amélioration de quartier ne s'applique qu'à l'intérieur d'un périmètre bien défini au-delà duquel aucune aide n'est accordée. De plus, il ne touche pas les activités économiques bien que leur déclin soit souvent à la source de l'obsolescence des quartiers anciens.

Quant aux programmes d'incitation à la restauration résidentielle, ils ne donnent pas les résultats escomptés en terme de logements restaurés avec subventions²². De nombreux propriétaires, notamment les vieux propriétaires résidents, n'ont souvent pas les énergies, ni les moyens de restaurer leur(s) logement(s), malgré les subventions disponibles, car ces dernières ne couvrent jamais la totalité du coût des travaux en plus d'être habituellement conditionnelles à un niveau supérieur de restauration qui implique des coûts plus élevés. De plus, certains propriétaires, pour la majorité bailleurs, préféreront restaurer leur(s) logement(s) sans aide afin d'éviter les contrôles gouvernementaux alors que d'autres choisiront de ne faire effectuer aucun travail sur leur(s) logement(s) et attendront plutôt d'éventuels acheteurs prêts à payer le gros prix. La propriété confère un pouvoir certain sur les logements, pouvoir sur lequel les autorités gouvernementales n'exercent qu'un contrôle très partiel...à moins de devenir elles-mêmes propriétaires.

2.2. La mise en place de programmes d'action municipaux

Face aux enjeux que constituent les quartiers anciens et aux limites des programmes de l'État, les municipalités se créeront des outils et élaboreront des stratégies d'intervention qui leur seront propres et qui tiendront compte des dynamiques locales.

L'appareil politico-administratif montréalais pour qui la « revitalisation » des quartiers anciens, dont celle de Centre-sud, s'inscrit dans le cadre plus global du développement de la ville²³ agira d'abord au niveau du discours. Dès 1977, le président du Comité exécutif récupérant le vocabulaire néo-conservateur, parle de « régénérescence de la ville traditionnelle » et de « renaissance de ses quartiers »²⁴. Après la « politique de grandeur » menée par la municipalité et les critiques des forces d'opposition qui valorisent les « petites patries », il y a certes là un effet idéologique recherché.

Puis, c'est la mise sur pied d'organismes qui auront la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes d'actions de la Ville : mentionnons l'instauration, en 1979, de la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal (CIDEM) et de la Société municipale d'habitation de Montréal (SOMHAM). Proche à la fois du Comité exécutif et du milieu des affaires, la CIDEM a pour mandat, entre autres, d'« élaborer, planifier, coordonner et exécuter les programmes et les projets de la Ville en matière d'habitation, de promotion et de développement économique²⁵ ». La SOMHAM, créée suite à un amendement apporté par l'État québécois à un article (le 964 B) de la Charte de la Ville, a pour objectifs de « construire de nouveaux logements » et d'« acquérir, restaurer et remettre sur le marché des bâtiments domiciliaires existants » pour une clientèle-cible qui est celle des ménages appartenant aux « couches moyennes »²⁶.

Au début des années 1980, la CIDEM met de l'avant un programme de « revitalisation de la fonction industrielle de la ville ». Sept parcs industriels sont projetés mais aucun dans le quartier Centre-sud : on semble plutôt vou-

loir continuer à y développer une vocation tertiaire. Par contre, la CIDEM mettra sur pied un autre organisme, la Société de développement industriel de Montréal (SODIM), qui sera responsable du programme PROCIM, programme « de subvention pour la restauration, la rénovation ou l'agrandissement de bâtiments industriels servant à des fins manufacturières »²⁷ et applicable sur le quartier Centre-sud, à condition, bien sûr, que s'y trouvent des entrepreneurs intéressés. La CIDEM lancera également un programme de « revitalisation des artères commerciales » : le réaménagement de dix neuf rues commerciales est prévu dont deux sont situées dans le quartier Centre-sud. En associant à ce programme le regroupement de marchands de chacune de ces deux rues, la municipalité y entreprendra des travaux « d'embellissement » pour en « changer l'image et y faire « peau neuve »²⁸, bref pour y créer un nouvel attrait et de nouvelles valeurs foncières.

La SOMHAM sera également présente dans le quartier Centre-sud. Elle y interviendra directement dans le marché privé du logement. En novembre 1981, elle aura fait construire 87 logements familiaux dans le secteur Terrasse-Ontario et, en janvier 1982, elle aura acheté et fait restaurer 109 logements dans ce secteur²⁹.

Enfin, un nouveau programme mis sur pied en 1980 par le Service d'urbanisme et visant onze secteurs de la ville, touchera le quartier Centre-sud. Il s'agit du programme d'intervention dans les quartiers anciens (PIQA) dont les objectifs généraux vont puiser dans le discours néo-culturaliste et néo-conservateur :

- Préservation du caractère distinctif du quartier auquel le secteur appartient.
- Amélioration de la qualité du milieu de vie.
- Enrichissement de la vie collective et culturelle.
- Consolidation de la fonction résidentielle.
- Préservation de la population actuelle.
- Mise en valeur du patrimoine immobilier.
- Embellissement du cadre de la rue³⁰.

Trois secteurs du quartier Centre-sud sont concernés par ce programme dont un, situé entre le territoire du PAQ-Terrasse-Ontario et la Maison de Radio-Canada, fait partie de la première phase de réalisation. Il s'agit donc d'abord d'achever la « revitalisation » de la partie ouest du quartier, territoire d'extension du centre-ville où « une nouvelle population, très différente de l'ancienne, fait peu à peu son apparition »³¹. Y sont prévus la construction et la restauration de logements, l'aménagement d'espaces verts, l'embellissement et le réaménagement d'espaces de stationnement, la mise en valeur des rues locales, l'implantation éventuelle d'un centre communautaire et la relocalisation d'un établissement industriel, confirmant la nouvelle vocation tertiaire du quartier³². Ce programme qui cherche à rendre encore plus attrayant ce secteur auprès des nouvelles couches moyennes, ne laisse pas in-

différents les organismes populaires du quartier, qui s'apprêtent à réagir au lancement de celui-ci dans les autres secteurs du quartier.

En ce qui concerne la municipalité de Sherbrooke, ses stratégies d'intervention sur le quartier Centre-sud auront beaucoup moins d'ampleur que celles de l'appareil montréalais. Les deux phases du PAQ ont couvert presque tout le territoire du quartier, contrairement au PAQ-Terrasse-Ontario qui ne touchait qu'une partie du quartier Centre-sud à Montréal. La municipalité de Sherbrooke n'a pas les mêmes moyens juridiques et financiers que la Ville de Montréal. La « revitalisation » du quartier Centre-sud à Sherbrooke s'inscrit, pour l'appareil politico-administratif local, dans un cadre moins large que celle du quartier Centre-sud à Montréal. Enfin, les forces sociales du quartier Centre-sud à Sherbrooke ont un dynamisme propre qui va déjà dans le sens des visées municipales : par exemple, de nouveaux commerçants viennent progressivement transformer l'espace de consommation du quartier et les coopératives d'habitation y contribuent à l'amélioration d'une grande partie du stock de logements, ce qui n'est pas sans attrait pour une fraction des nouvelles couches moyennes intellectuelles.

L'appareil politico-administratif sherbrookoïse mettra tout de même en place un programme d'intervention pour le territoire du Grand centre-ville, lequel englobe le quartier Centre-sud. Ce programme qui aura pour titre « Un Centre-ville à vivre »³³ avec les connotations néo-humanistes que cela comporte, servira à bien marquer les préoccupations de la municipalité pour le centre-ville. Il proposera différentes actions concernant la restauration, le recyclage et la construction résidentielle ; l'image, l'activité et l'accessibilité des commerces ; la concentration au centre-ville des services administratifs ; la circulation automobile, le transport en commun et la circulation piétonnière ; les parcs et les espaces verts. Toutefois, aucune intervention n'est envisagée pour maintenir des établissements industriels au centre-ville : la municipalité suggère plutôt d'y renforcer la vocation tertiaire, la fonction industrielle étant réservée au parc industriel.

Divers intervenants sont appelés à jouer un rôle dans ce programme : le grand public, la Chambre de commerce, les associations de marchands, les comités de rues commerciales, la Corporation de développement du Centre-ville, les comités de citoyens, les sociétés culturelles, les institutions religieuses, les gouvernements supérieurs et bien sûr, la municipalité qui se présente comme le chef d'orchestre d'un large consensus sur l'avenir du centre-ville. Mais ce consensus n'est qu'un souhait et masque les contradictions sociales qui se révèlent sur le territoire du Grand centre-ville : l'intégration du quartier Centre-sud à ce territoire, qui se traduit notamment par la mutation des commerces et la tertiarisation de l'espace de travail, est profitable à la petite bourgeoisie d'affaires locale mais ne l'est pas nécessairement pour les couches populaires habitant le quartier, de même que l'arrivée, dans le quartier, de représentants des nouvelles couches moyennes ne va pas nécessairement dans le sens du maintien sur place des couches po-

pulaires. De plus, la municipalité n'a pas de contrôle sur les intervenants qu'elle interpelle et ses propres moyens d'intervention se limitent pratiquement à faire des propositions.

Cependant, participent déjà à ce projet de « revitalisation » du centre-ville de Sherbrooke, l'État québécois par le biais du Ministère des Affaires culturelles et de l'Office de planification et de développement du Québec qui ne vont cependant pas intervenir sur le quartier Centre-sud ; les coopératives d'habitation qui achètent et restaurent des logements dans le quartier Centre-sud et cherchent ainsi à y maintenir une vocation populaire, bien que des représentants des nouvelles couches moyennes intellectuelles en soient membres et en occupent certains logements ; des commerçants qui se sont implantés au CDA, mais également dans le quartier Centre-sud, et qui y ont aussi transformé des commerces traditionnels en boutiques, restaurants, cafés ou bars.

Conclusion

La « revitalisation » des quartiers anciens est certes une question qui se pose en termes de « pouvoir local ». Les quartiers Centre-sud à Montréal et à Sherbrooke constitueront, au cours des années 1970, divers enjeux pour différents groupes sociaux de même que pour l'instance politico-administrative municipale. Ces enjeux révéleront des tendances générales mais se particulariseront aussi d'un quartier à l'autre, d'un « champ local » à un autre. Ces quartiers représenteront, pour les hommes d'affaires locaux, des espaces à intégrer au centre-ville, mais il s'agira de deux types de bourgeoisie et de centres-villes qui n'ont pas la même envergure. Ce seront également, pour les organismes populaires qui y sont actifs, des « milieux de vie » qui doivent être réappropriés par les résidents déjà sur place, mais encore ici, on sera en présence de deux types d'organisation communautaire et les forces qui menacent ces milieux de vie n'ont pas la même importance. Ces quartiers seront attrayants pour les nouvelles couches moyennes intellectuelles mais les centres-villes auxquels ils sont adjacents ne sont pas séparés par la même distance des nouveaux secteurs urbanisés et ne représentent pas le même bassin d'emplois tertiaires ; de plus, ces quartiers n'offrent pas les mêmes activités de type « nouvelle culture ». Enfin, ils constitueront pour l'instance politico-administrative locale, des espaces obsolètes qui contribueront au déclin des deux villes, mais il s'agira, dans un cas, du déclin d'une ville qui est passée de métropole canadienne à métropole québécoise et, dans l'autre cas, d'une ville qui est tout de même demeurée le centre de sa région.

Les divers groupes sociaux pour lesquels ces quartiers anciens représenteront différents enjeux, chercheront à exercer un certain contrôle sur ces quartiers, contrôle qui se traduira notamment par la commercialisation, la rentabilisation et l'appropriation de certains espaces. Ces formes de contrôle trouveront également des spécificités suivant le contexte local : par

exemple, la proportion du stock de logements réappropriée par les coopératives d'habitation et le type de gestion de ces logements devenus coopératifs différeront d'un quartier à l'autre. L'instance politico-administrative locale sera aussi amenée à intervenir afin de retrouver une part de légitimité perdue suite à l'obsolescence de ces quartiers, de réguler les contradictions sociales qui s'y révèlent et d'y satisfaire ses propres attentes fiscales, institutionnelles et politico-économiques. Les stratégies municipales, bien que visant le même objectif général soit la « revitalisation » de ces quartiers, différeront d'une ville à l'autre suivant les enjeux spécifiques que ces quartiers représentent, les forces sociales engagées dans ces quartiers et les moyens qui sont à la disposition de l'appareil politico-administratif local. On l'a vu, la municipalité de Montréal sera conduite à élaborer une série de programmes d'intervention qui lui sont propres ; la municipalité de Sherbrooke sera aussi amenée à prendre des initiatives, mais de moindre ampleur.

Ainsi, pour aborder la question des quartiers anciens, est-il nécessaire de prendre en compte la « scène locale » et le jeu des pouvoirs qui s'y exercent. Cependant, il ne faut pas perdre de vue, comme nous le mentionnions en introduction, le contexte plus général, la « scène nationale », car il y a là des pouvoirs qui « jouent » au niveau local. Il ne faut pas ignorer, entre autres, l'intervention de l'instance politico-administrative centrale. La « revitalisation » des quartiers anciens n'est pas sans lien avec les politiques de l'État en matière de « consolidation du tissu urbain », lesquelles correspondent à la phase de décroissance-croissance zéro de l'économie. Il faut toutefois noter que les programmes de l'État se sont beaucoup inspirés de ce qui se passait sur la « scène locale ». Ainsi, la Ville de Montréal avait déjà son propre programme d'aide à la restauration domiciliaire avant que le gouvernement fédéral n'instaure le sien. Il y a eu des coopératives d'habitation dans les quartiers Centre-sud à Montréal et à Sherbrooke avant que le gouvernement provincial ne mette de l'avant son programme d'aide aux logements coopératifs. À Sherbrooke et à Montréal, des marchands se sont regroupés en associations afin de promouvoir la « réanimation » de leurs rues commerciales avant que le Ministère de l'Industrie, de Commerce et du Tourisme n'encourage la création de « Sociétés d'initiative et de développement d'artères commerciales » (SIDAC). La Ville de Sherbrooke a lancé son projet « Un Centre-ville à vivre » avant que le Ministère des Affaires municipales ne publie son document d'appui à *La revitalisation des secteurs commerciaux des centres-villes* (1983). Enfin, dernier exemple, l'appareil politico-administratif montréalais a élaboré après l'abolition, par l'État, du programme d'amélioration de quartier, son propre programme d'intervention dans les quartiers anciens dont une version « nationale » est à l'étude au Ministère des Affaires municipales. La question du « pouvoir local » se trouve alors de nouveau soulevée, le « pouvoir local » qui n'est pas le simple jeu des « forces nationales » dans le « champ local », comme l'appareil politico-administratif municipal n'est pas le simple prolongement local de l'appareil

central. Il y a des forces sur la « scène locale », qui viennent en particulariser la dynamique par rapport à celle de la « scène nationale ». Des actions spécifiques sont mises en branle au niveau local, tant par les forces sociales locales que par l'instance politico-administrative municipale, et concernant plus particulièrement, au cours des années 1970, la sphère de la consommation à laquelle se rattachent plusieurs enjeux en quartiers anciens : logements, équipements collectifs, commerces... Les forces sociales dominantes au niveau national de l'État ont laissé l'initiative, dans cette sphère, aux intervenants locaux et y agissent souvent par « mimétisme », se réservant la gestion de la sphère de production en crise. Le pouvoir des forces locales dans le « champ local » ne serait-il alors que conjoncturel, comme pourrait l'être la remise en question de l'État providence, ou s'agit-il d'une tendance structurelle liée au développement des nouvelles couches moyennes intellectuelles, au transnationalisme de la bourgeoisie monopoliste et à l'affaiblissement de l'État-nation ?

Notes et références

1. Ballain, R., Brique, R., Jacquier, C., *L'évolution des quartiers anciens*, Grenoble, GETUR, 1980, 250 p.
2. Germain, A., « Sociologie du retour à la ville », *Continuité*, printemps 1984.
3. Bradway Laska, S., Spain, D., éd, *Back to the City : Issues in Neighborhood Renovation*, New York, Pergamon Press, 1980, 352 p.
4. "The revitalisation of Inner-City Neighborhoods", numéro spécial de la revue *Urban Affairs Quarterly*, vol 15, no 4, juin 1980, pp. 373-504.
5. Ballain, R. et Jacquier, C., *Les conséquences sociales de la restauration — Analyse de quatre opérations de de la restauration immobilière groupée*, Grenoble, GETUR, 1977, 196 p. (Entre autres).
6. Blanc, M., « De la rénovation urbaine à la restauration » in *Espaces et Sociétés*, no 30-31, juillet-décembre 1979, p. 12.
7. Ledrut, R., *L'espace en question*, Paris, Éditions Anthropos, 1976, chap. II.
8. Idem dir., *Le pouvoir local*, Paris, Éditions Anthropos, 1979, Conclusion.
9. Morin, R., *Réhabilitation de l'habitat et devenir des quartiers anciens*, Thèse de doctorat de troisième cycle en urbanisme, Université des sciences sociales de Grenoble, octobre 1983, 331 p.
10. Léonard, J.F., *L'évolution du rôle du Service d'urbanisme de la ville de Montréal dans l'orientation de la politique d'aménagement de la Ville de Montréal (1941-1971)*, Thèse présentée à l'Université du Québec à Montréal comme exigence partielle de la maîtrise ès arts (Science politique), septembre 1973, p. 127.
11. Centre de recherche et d'innovation urbaines (CRIU), *Revitalisation du centre-ville de Sherbrooke — Dossier social*, Université de Montréal, 1974.
12. Compilation à partir du *Recensement du Canada de 1976*.
13. Compilation à partir du *Recensement municipal et scolaire de 1976*.
14. Données fournies par le Groupe de ressources techniques en habitation de Montréal, mars 1982.

15. Données fournies par la Division de l'urbanisme, Ville de Sherbrooke, mai 1981.
16. Racicot, J. et al. *Le Chapiteau*, Sherbrooke, Fédéra des coopératives d'habitation populaires des Cantons de l'Est (sans date), 48 p.
17. Morin, R., « Participation et gestion de l'habitat ancien au Québec : la formule coopérative et ses limites » in *Les actes du Colloque « Mise en question de l'État providence et émergence de la Cité »*, organisé par le Comité no 3 « Recherches communautaires » de l'Association internationale de sociologie, tenu à l'Université de Paris X à Nanterre, les 10, 11 et 12 octobre 1983.
18. Bourdin, A., « Restauration/réhabilitation : l'ordre symbolique de l'espace néo-bourgeois » in *Espaces et sociétés*, nos 30-31, juillet-décembre 1979, pp. 15 à 35.
19. Loi nationale sur l'habitation, S.R.C., no 10, modifié par 1973 c.18. Loi de la Société d'Habitation du Québec, 1966/1967, c.55, modifié par 1971, c.c. 56 et 57, 1974, c.49.
20. Service de l'habitation et de l'urbanisme — Division des programmes — Ville de Montréal, *Terrasse-Ontario : Programme d'amélioration de quartier — Mise en œuvre — Première étape*, février 1976, 54 p.
Division d'urbanisme, Ville de Sherbrooke, *Programme d'amélioration de quartier, phase I : 1. Dossier analytique*, octobre 1976, 122 p.
Idem, *Programme d'amélioration de quartier, phase II : 2. Dossier programme*, octobre 1976, 234 p.
21. Service d'urbanisme, Ville de Montréal, *Terrasse-Ontario : Programme d'amélioration de quartier — Mise en œuvre — Deuxième étape*, 20 novembre 1981, 81 p.
Division d'urbanisme, Ville de Sherbrooke, *Programme d'amélioration de quartier, phase II*, août 1978, 84 p.
22. Morin, R., *Réhabilitation de l'habitat et devenir des quartier anciens*, op.cit.
23. Léveillé, J., « Les stratégies de réponse à la crise de croissance des années soixante-dix à Montréal » in *Les actes du colloque « Mise en question de l'État providence et émergence de la Cité »*, op.cit.
24. Simoneau, J., dir., *Avant de se retrouver tout nu dans la rue — le problème du logement*, Compte-rendu du Colloque de la Fédération des Unions de Familles tenu les 21 et 27 mars 1977 à Montréal, Montréal, Éditions Parti Pris, 1977, p. 296.
25. Ville de Montréal, règlement no 5830.
26. Ville de Montréal, *Rapport annuel 1979*.
27. *Montréal, faits saillants de l'année 1981*, publié par la Ville de Montréal : Cidem-Communication.
28. *La Criée*, Le journal du Centre-sud, vol. 14, no 14, du 21 mars au 3 avril 1984, pp. 2 et 3.
29. Service d'urbanisme, Ville de Montréal, *Terrasse-Ontario : Programme d'amélioration de quartier — Mise en œuvre — Deuxième étape*, op.cit.
30. Service de l'urbanisme, Ville de Montréal, *Programme d'intervention dans les quartiers anciens (P.I.Q.A.) — Secteur de Champlain*.
31. Idem, Ibidem.
32. Une équipe d'étudiants de troisième année du programme de baccalauréat en urbanisme de l'UQAM mène, depuis septembre 1983, une étude sur ce PIQA ; elle devrait être complétée en avril 1984.

33. Services techniques, Division de l'habitation, Ville de Sherbrooke, *Un Centre-ville à vivre*, Sherbrooke, 1981, 31 p.

Plus ça change..., les enjeux d'aménagement à Gatineau

Caroline Andrew et Alain Guimont

La question que nous voulons aborder dans ce texte est la suivante : depuis dix ans y a-t-il eu des transformations dans les enjeux du pouvoir local, particulièrement ceux impliquant l'aménagement ? Le cas que nous utiliserons pour examiner cette question est la municipalité de Gatineau. Notre hypothèse de départ est que, dans le cas de Gatineau, les enjeux essentiels sont demeurés les mêmes bien qu'il y ait eu certains changements de forme. Le discours s'est légèrement modifié mais l'enjeu principal, l'utilisation du pouvoir de l'État local dans le domaine des infrastructures pour faire avancer certains intérêts sociaux, est demeuré le même.

Cet enjeu reste central puisque le développement résidentiel ne peut pas se faire sans infrastructures. Les activités dans ce domaine contrôlent et structurent la forme que le développement peut prendre. Cette activité relève largement de la compétence municipale. Les confrontations au sujet des infrastructures entre différents intérêts sociaux et différentes visions urbaines, se font donc sur la scène publique locale et deviennent par conséquent des enjeux publics. La question du pouvoir local dans le sens de juridiction municipale, bien qu'importante, nous paraît secondaire. La question centrale est de savoir quels intérêts sont favorisés par les décisions en matière d'infrastructures.

Nous pouvons même dire que l'importance stratégique des infrastructures a augmenté en raison de l'impact des mauvaises conditions économiques. Cet impact a été double ; les conditions économiques ont augmenté la volonté des municipalités d'investir une part de leurs ressources financières afin de tenter d'empêcher l'effondrement d'une part importante de l'activité économique locale que représente l'industrie de la construction. Les conditions économiques ont également poussé le gouvernement québécois à miser sur l'autonomie municipale de façon à encourager les dépenses municipales au lieu de ses propres dépenses.

La forme prise par ces enjeux est fonction de la réalité socio-économique des municipalités. La centralité de la question des infrastructures, comme nous l'avons démontré dans une étude antérieure intitulée *L'urbanisation, une affaire*,¹ ressort clairement dans le cas des municipalités de banlieue en croissance où la fonction résidentielle prédomine. Le développement se fait par la construction des nouvelles maisons et ces maisons doivent nécessairement être construites sur des terrains ayant des infrastructures.

Dans cette précédente étude, notre objectif était de mettre en lumière l'importance de l'État local dans le domaine de l'urbanisation, et ce dans une perspective de rapports de classe au niveau local. Nous voulions ainsi, tout

en s'en inspirant de façon générale, prendre un peu de distance par rapport aux études marxistes menées en Europe sur le même sujet, qui tendent à privilégier le rôle de l'État central.

Dans cette perspective, nous avons cherché à définir les différentes fractions de classe intervenant dans le processus d'urbanisation du périmètre urbain de l'Outaouais québécois. Pour ce faire, nous avons mené une étude détaillée des propriétaires fonciers sur le territoire pré-nommé. Nous avons préalablement défini le propriétaire foncier en nous servant de la distinction entre propriétaire résident et propriétaire non-résident, le propriétaire non-résident étant une personne physique ou morale dont le lieu de résidence ou le siège social est différent de l'adresse de la propriété foncière étudiée. Grâce à cette étude et à notre analyse de l'histoire économique de la région, nous sommes arrivés à démontrer qu'il n'y a pas dans la région de capital industriel autochtone et par conséquent de bourgeoisie industrielle. Nous avons cependant constaté la présence et l'importance d'une bourgeoisie locale dont l'assise économique a été d'abord les services, c'est-à-dire principalement des commerces et des professions, pour ensuite devenir la propriété foncière.

À la fin des années 60, au moment où la fonction publique fédérale est en plein essor, une fraction de cette bourgeoisie locale tente de récupérer une partie de la rente foncière générée par cette urbanisation rapide en se transformant en bourgeoisie foncière. Or elle n'est pas seule à vouloir s'accaparer cette rente foncière. Des grosses corporations comme Cadillac Fairview, Campeau, Wittington Realities cherchent elles aussi un moyen de s'implanter. C'est ainsi que nous avons perçu et analysé le conflit entre la petite bourgeoisie foncière locale et la grande bourgeoisie foncière. Dans cette période d'urbanisation rapide, la petite bourgeoisie foncière a réussi à se maintenir, malgré la faiblesse relative de ses assises financières. Elle a réussi grâce à ses connaissances locales et particulièrement grâce à sa capacité d'influencer ou d'utiliser l'État local. Le rôle des conseils municipaux dans la mise en place des infrastructures est justement d'une grande importance pour cette petite bourgeoisie locale car son influence politique s'exerce surtout au palier local. L'intervention des autres paliers de l'État, que nous avons analysée dans *L'urbanisation, une affaire*, se faisait beaucoup plus dans les intérêts de la grande bourgeoisie foncière. La transformation du centre-ville de Hull qui était mise en branle et dirigée par le gouvernement fédéral s'est faite surtout dans les intérêts de la grande bourgeoisie foncière.

L'étude ici se veut une continuation de notre analyse antérieure et passe de la période d'urbanisation rapide à la période de stagnation économique et ensuite à la période de reprise très récente. Dans la période d'urbanisation rapide la petite bourgeoisie foncière s'est maintenue et s'est enrichie par le biais de sa participation dans le processus de production du cadre bâti. Mais qu'est-ce qui se passe quand les conditions économiques chan-

gent ? Est-ce que cette fraction de classe peut se maintenir ? Comment ? Pour répondre à ces questions nous allons rappeler la situation de Gatineau au moment du déclin de l'activité de construction au milieu des années 70. Après ce rappel, nous allons étudier en détail l'enjeu d'aménagement qui a été central pour la petite bourgeoisie locale pendant la période creuse. Finalement, nous allons examiner l'évolution des enjeux avec la reprise de l'activité de construction au début des années 80. Notre étude couvre surtout la période 1976-1984 mais, pour bien comprendre la nature des enjeux, il faut voir la situation de Gatineau au début des années 70.

1. Gatineau — municipalité de banlieue

Gatineau représente un cas type de municipalité de banlieue. Elle fait partie de l'agglomération d'Ottawa-Hull. Elle fut formée en 1975 par la fusion de sept municipalités. Ces municipalités avaient toutes connu une croissance très rapide au début des années 70. Cette croissance a été produite par l'effet conjugué des investissements massifs du gouvernement fédéral et par la différence dans le prix des terrains entre le côté québécois et le côté ontarien de la région. Ce développement au début des années 70 se faisait à saute-mouton ou, plus précisément, se faisait selon la volonté des propriétaires de terrains les plus influents et la volonté des conseils municipaux les plus prêts à dépenser pour installer les infrastructures.

Les deux municipalités les plus peuplées, Gatineau et Pointe-Gatineau, formaient les deux centres de population les plus importants. Le territoire entre les deux villes est resté peu développé, faisant partie de Templeton-Ouest, une municipalité rurale dirigée par un conseil peu intéressé par l'urbanisation de son territoire. Donc, au moment du regroupement, le centre du territoire de la nouvelle municipalité se trouvait non-développé.

La période de croissance du début des années 70 voit le renforcement du pouvoir économique et politique de la petite bourgeoisie foncière. Avec l'urbanisation très rapide certains des propriétaires fonciers et constructeurs locaux étendent l'échelle de leurs activités et deviennent des agents économiques importants. En même temps ils exercent des pressions sur les conseils municipaux dont ils font partie, et ils bénéficient de l'appui des appareils politiques locaux. Ce pouvoir politique est un des atouts importants de cette petite bourgeoisie locale ; ses assises locales lui donnent une connaissance du milieu local de même qu'un réseau de relations sociales et politiques qui se traduisent en appuis politiques. Au moment du regroupement municipal la nouvelle municipalité est acquise à cette petite bourgeoisie foncière. Le développement qui existe est surtout fonction des intérêts de cette fraction de classe. La priorité donnée par l'État local à la mise en place des infrastructures reflète bien la vision et les pressions de cette petite bourgeoisie foncière.

Mais cette vision des choses n'est pas acceptée à l'unanimité et la petite bourgeoisie locale n'est pas seule à proposer des priorités à l'échelle locale.

La grande bourgeoisie foncière tente de trouver une place dans la région. Très importante au centre de Hull, et encore plus à Ottawa, elle achète aussi des terrains au centre du territoire de Gatineau.

Les enjeux d'aménagement des années 70 ont été également marqués par le souci de la planification et par la création et le renforcement des organismes et des acteurs prônant un développement planifié de la région et de la ville. Avec la création de la Communauté Régionale de l'Outaouais et avec le regroupement municipal, la formulation d'un schéma régional d'aménagement devient une priorité. Un des objectifs principaux du schéma est le développement d'une armature urbaine et régionale dynamique qu'on définit par le « resserrement du tissu urbain » et le « raffermissement et la hiérarchisation des fonctions locales et régionales² ». Les urbanistes de Gatineau, voulant tirer profit de l'absence de développement dans la partie centrale de leur territoire, la désignent comme le futur centre-ville de Gatineau. Ils espèrent attirer un grand centre commercial pour lancer le développement de ce territoire non-développé.

Le centre de district doit être le principal lieu d'échange et de rencontre pour la population locale. L'aménagement de ce centre doit donc rechercher la promotion d'une identité locale et mettre en valeur le dynamisme de la population.

Le développement de la fonction commerciale est prioritaire et doit être amorcé à court terme. Il s'agit d'une part d'assurer à la municipalité des revenus fiscaux suffisants pour lui permettre des investissements au niveau des infrastructures dans la zone d'activités centrale, et d'autre part de consolider la structure commerciale avant l'ouverture du pont proposé à la hauteur de l'île Kettle.

Comme le développement de plusieurs centres commerciaux de peu d'envergure risquerait d'affaiblir la structure commerciale régionale, limiterait les effets d'entraînement favorisant l'implantation des autres fonctions et empêcherait de maximiser l'espace disponible pour fins commerciales, il y aurait lieu d'inciter fortement les promoteurs à concevoir un projet intégré pouvant être développé par phases successives³.

Cette vision d'un grand projet pour le centre-ville s'accorde bien avec les intérêts des grandes compagnies, tout à fait en mesure de réaliser de tels projets. Mais malgré la volonté des planificateurs, le développement du centre-ville ne s'est pas fait. Ceci est dû, dans la première période, à la force politique de la petite bourgeoisie locale. Cette fraction de classe ne voyait pas son intérêt dans le développement d'un centre majeur, craignant qu'un tel développement ne puisse faire l'affaire des grandes compagnies immobilières déjà présentes sur ce territoire. Elle a préféré le développement d'un centre d'achat plus petit, à côté des terrains prévus pour le centre-ville.

Dans la période après 1976, la croissance rapide s'arrête et toute idée d'axer le développement du centre-ville sur un développement commercial est exclue. D'ailleurs à peu près tout le développement sur le territoire de Gatineau arrête. Pour plusieurs des constructeurs locaux, c'est la catastrophe. Dans cette période de récession la petite bourgeoisie foncière cherche des façons de survivre. L'enjeu qui émerge comme important ne vient pas

du secteur privé mais du secteur public : la localisation d'un centre hospitalier.

2. Le centre hospitalier de Gatineau

Il peut paraître étrange de lier l'analyse des enjeux locaux à l'établissement, sur le territoire d'une municipalité, d'un centre hospitalier. Dans le contexte spécifique de Gatineau cependant, cet investissement public a permis de mettre en relief avec beaucoup de netteté l'importance fondamentale des infrastructures dans le développement de l'espace. Cette étude va également nous permettre de constater à quel point la planification se fait au gré de la force économique des intervenants.

Au point de départ il faut bien comprendre que la construction du Centre Hospitalier de Gatineau (C.H.G.) n'est pas liée directement aux pressions de la petite bourgeoisie locale. Le dossier des soins de santé dans l'Outaouais québécois remonte au milieu des années 60. En effet, en 1967, le conseil municipal de Gatineau⁴ avait engagé une somme de \$50,000.00 sur une période de cinq ans pour l'établissement et l'administration du C.H.G. Toutes ces démarches sont demeurées vaines si bien qu'en 1976 un mouvement populaire de masse, appelé « l'Outaouais à l'urgence », recueillit 36,000 signatures sur une pétition réclamant la construction du C.H.G. L'annonce de la construction du C.H.G. viendra au printemps de 1978 sur le territoire de la municipalité regroupée de Gatineau.

Le débat que nous allons analyser se situe autour de la question de la localisation du C.H.G. sur le territoire de la municipalité. Les intervenants étaient d'un côté les planificateurs préconisant toujours le genre de développement mieux adapté aux intérêts des grandes compagnies qu'aux intérêts de la petite bourgeoisie locale et de l'autre, les propriétaires fonciers locaux. Les planificateurs les plus impliqués dans ce dossier sont des urbanistes de la ville de Gatineau et de la Communauté régionale de l'Outaouais. Ces acteurs ont été appuyés par les tenants du centre-ville de Gatineau, tel que défini par le schéma régional d'aménagement, tenants que nous retrouvons au sein du conseil d'administration provisoire du C.H.G. et du conseil municipal de Gatineau. Les propriétaires fonciers impliqués dans ce dossier sont ceux qui ont offert des terrains pour la construction du C.H.G. Ce second groupe ne constitue pas, comme nous le verrons, un groupe homogène, pas plus d'ailleurs qu'il ne regroupe tous les propriétaires fonciers importants situés dans la zone urbaine à l'est de la rivière Gatineau.

3. La position des planificateurs

Les arguments avancés par les planificateurs se résument à ceci :

- L'endroit le plus logique pour faire un centre-ville est l'espace vacant entre les deux anciennes municipalités de Gatineau et de Pointe-Gatineau.

- L'économie locale et régionale ne permet pas de générer ce centre-ville, d'autant plus que les Promenades de l'Outaouais (centre commercial) se sont installées en périphérie du futur centre-ville.
- Il ne reste qu'une solution : profiter de l'investissement public que représente le C.H.G. (et qui est plus facile à contrôler qu'un investissement privé) afin de lancer le centre-ville.

Laissons parler les planificateurs de la Communauté régionale de l'Outaouais, qui expliquent à merveille le problème du centre-ville de Gatineau tel qu'ils le perçoivent d'un point de vue urbanistique.

La caractéristique la plus importante du centre-ville de Gatineau aujourd'hui, c'est qu'il n'existe pas. Ceci comporte des avantages énormes pour ce qui est de planifier harmonieusement son développement. Sa localisation est aussi fort stratégique...

Caractéristique non moins négligeable, les terrains vacants du centre-ville de Gatineau constituent la seule réserve de terrains importante, à moins de cinq milles des centres-villes d'Ottawa et de Hull...

Ce qui est malheureux, c'est que toutes ces considérations sur la localisation stratégique de Gatineau n'étaient et ne sont encore en grande partie que des concepts d'aménagement, donc invisibles à l'œil de certains promoteurs qui n'ont fait que survoler rapidement le potentiel de cette zone ou qui mettent en doute le réalisme de ces concepts d'aménagement. Il est donc important d'établir dans ce centre-ville des éléments de visibilité qui mettent en relief les avantages de la mise en valeur de ces terrains⁵.

Nous retrouvons dans cette citation le premier argument des planificateurs, soit celui voulant que, de par sa localisation par rapport au centre régional d'Ottawa et de Hull, les terrains entre Gatineau et Pointe-Gatineau soient les mieux situés pour créer un centre-ville. Le second argument précise que le véritable enjeu de la localisation du C.H.G. est le développement de toute l'infrastructure qui transformera cet espace vacant en un espace central. Ce lien est d'autant plus évident que les planificateurs vont jusqu'à dire que, malgré l'absence des grosses infrastructures, celles déjà en place, bien qu'insuffisantes, permettent tout de même le démarrage du C.H.G.

Le premier geste à poser est relié à l'infrastructure. Déjà, avec la construction des échangeurs de l'autoroute 50, les engagements pour le parachèvement de cette autoroute jusqu'à Masson et pour la construction du boulevard La Vérendrye, la grande accessibilité des terrains du centre-ville va devenir évidente. Il s'agit d'ajouter à cela la construction prévue à court terme de l'intercepteur régional se dirigeant vers l'usine d'épuration de Templeton, la construction d'un égout collecteur et des conduites maîtresses d'aqueduc non encore prévues pour que la mise en valeur intégrale des terrains puissent se réaliser. L'infrastructure actuelle permet néanmoins la réalisation des premières phases de développement⁶.

Dans l'esprit des planificateurs, le C.H.G. constitue en quelque sorte la locomotive du centre-ville. Tous espèrent que cet investissement sera suffisant pour amener les grands promoteurs au centre-ville.

La construction éventuelle d'un hôpital dans le centre-ville de Gatineau constituerait, par ailleurs, un élément de taille contribuant à la visibilité du centre-ville : ...

... la construction du complexe multifonctionnel et de l'hôpital, en plus de son mérite propre, pourra devenir un instrument de promotion exceptionnel afin de favoriser la réalisation d'un centre commercial d'envergure régionale s'y greffant.

Même si le centre commercial d'envergure régionale ne vient pas au tout début (en l'occurrence la présence du magasin à rayon « majeur »), cette nouvelle visibilité du centre-ville émettra les signaux habituels et conduira probablement à court ou moyen terme à la réalisation d'un centre commercial d'envergure régionale dans le centre-ville :

- a) image d'une communauté intégrée projetée par la grande ville de Gatineau ;
- b) éléments de centralité dans le développement commercial et grande accessibilité de cette zone centrale ;
- c) achalandage suscité par les diverses fonctions du centre-ville (hôpital, hôtel, cinémas, restaurants, hôtel de ville, édifices à bureaux, commerce)⁷.

L'image urbanistique du centre-ville de Gatineau n'a pas changé, c'est encore le gros projet, le développement à grosse échelle. La position des planificateurs dans le dossier du C.H.G. est sans équivoque ; même si à court terme il serait économiquement plus favorable de choisir un site hors du centre-ville en raison de la possibilité d'utiliser des infrastructures plus adéquates et surtout déjà en place, il faut à tout prix accorder la priorité aux terrains situés au centre-ville.

Dans le cas de l'hôpital par exemple le Ministère des affaires sociales aurait à choisir entre des terrains dans le centre-ville de Gatineau valant de \$1 à \$3 du pied carré avec une excellente accessibilité (autoroute 50, échangeur Paiement et boulevard La Vérendrye) et des terrains sur Labrosse, au nord de St-René, valant de 20 cents à 50 cents du pied carré et ayant une très bonne accessibilité (autoroute 50, échangeur Labrosse, boulevard La Vérendrye). Devant un tel choix, toutes autres choses étant égales, le coût d'acquisition de terrain favoriserait les terrains sur le boulevard Labrosse. Cependant en termes d'effets d'entraînement économique il existe toute la différence du monde entre les deux sites : dans le premier cas on « place » \$30 millions d'investissement publics sur des terrains du centre du district de Gatineau, ce qui peut entraîner sa mise en valeur économique et faire converger les forces de l'urbanisation de Gatineau vers une certaine centralité. Dans le second cas on dépense \$30 millions dans un terrain vague⁸.

Et, comme pour bien montrer qu'ils ne veulent pas faire le jeu des propriétaires fonciers, certains vont même jusqu'à préconiser que les autorités gouvernementales se portent acquéreur de terrains dans le centre-ville afin de ne pas avoir à subir les effets de la spéculation foncière. Puisque nous savons que tout l'espace du futur centre-ville est déjà aux mains de propriétaires fonciers, ce genre d'argument constitue une menace directe.

Nous recommandons, suite à une décision favorable, que les autorités gouvernementales du Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais soient incitées à favoriser des acquisitions de terrain dans le centre de district de Gatineau, ceci pour éviter que les autorités gouvernementales soient soumises, dans le cas de l'établissement d'autres fonctions institutionnelles, à une spéculation foncière à laquelle elles auront elles-mêmes contribué en viabilisant les terrains du centre-ville pour desservir l'hôpital⁹.

Comme on peut s'y attendre, le discours des propriétaires fonciers locaux n'est pas articulé de la même manière que celui des planificateurs. Dans cette lutte, leur seul argument est celui d'offrir au Comité du terrain la possibilité d'acquérir, dans certains cas pour \$1, un terrain mieux pourvu en infrastructures que ceux disponibles au centre-ville. En fait le C.H.G. se voit offrir quatorze emplacements. De ce nombre, dix se situent hors du périmètre identifié comme étant le site du futur centre-ville. Il s'agit des terrains offerts par :

1. La Commission Scolaire de Gatineau 10 acres \$ 1.00
2. Yvette Brabant 60 acres \$ 150,000.00
3. Les Habitations Gabon Inc. 17.6 acres \$ 1.00
4. Les Immeubles des Plaines 46.4 acres \$ 1.00
5. Hervé Parent 8.0 acres \$ 1.00
6. Wittington Realty Const. Ltd. 91.2 acres \$675,000.00
7. Les Entreprises Lecaie Inc. 7.5 acres \$543,840.00
8. Cormier in Trust 8.2 acres \$784,000.00
9. Ferme Limbour Inc. 15.0 acres \$525,000.00
10. Boul. Labrosse Nord- Ouest 39.3 acres \$525,000.00¹⁰

Les terrains se trouvant dans le périmètre du centre-ville et ayant été offerts au C.H.G. l'ont été par les compagnies suivantes :

11. Les Habitations C.J.C. Inc. 35.9 acres \$675,000.00
12. Gatineau Westgate (1974) Inc. 79.7 acres \$675,000.00
13. Les Placements Gatawa 20.0 acres \$450,000.00
14. Terre X. L. Laurin 75.0 acres \$187,500.00¹¹

Si nous reprenons la distinction que nous avons établie dans *L'urbanisation, une affaire* entre propriétaires fonciers locaux et propriétaires fonciers liés aux grandes corporations, on constate, sans surprise, que les propriétaires du centre-ville font partie de cette seconde catégorie. Il s'agit des Habitations C.J.C. (Campeau Corporation), de Gatineau Westgate (1974) Inc. (propriété à 50% de Placements Gatawa et à 50% de S.B. McLaughlin, les actifs, de cette dernière compagnie ayant été rachetés par des financiers de Londres). Les Placements Gatawa sont propriété à 60% de la succession Phillip.

En ce qui concerne le premier groupe, notons la présence des plus importants propriétaires fonciers locaux, le groupe Bérard/Beaudry par le biais des Habitations Gabon Inc. (Jacques Beaudry, Lodru Inc.¹², Roland Théoret, Bérard et Jémus) et des Immeubles des Plaines, de même que de constructeurs locaux qui s'étaient constitués une réserve de terrains en prévision des nouveaux développements résidentiels. C'est le cas par exemple des Entreprises Lecaie et de Cormier in Trust (Pallardo Inc.) de même que de la Ferme Limbour Inc.

Cherchons maintenant à clarifier l'objectif poursuivi par les petits propriétaires fonciers en faisant une offre de terrain. Pour la plupart, les terrains qui sont offerts au C.H.G. ont été acquis au milieu des années 70. À cette époque, les propriétaires fonciers locaux tentent d'enrayer la venue de grandes corporations telles Campeau, S.B. McLaughlin, etc. La stratégie utilisée est d'acquérir tout le terrain encore disponible pour l'urbanisation. Cette stratégie ne semblait présenter aucun risque puisque l'industrie de la construction résidentielle était florissante. Personne ne pouvait prévoir la chute puis l'effondrement de l'industrie de la construction à compter de 1976. Les changements dans le contexte politique et économique ont fait en sorte que les propriétaires fonciers qui avaient acquis du terrain dans un but spéculatif, se sont soudainement retrouvés coincés avec des terrains dont personne ne voulait. Puisque tout gain spéculatif est souvent le résultat d'une revente rapide, ce qui réduit au minimum les frais de financement, un tel retard entraîne des coûts qui sont lourds à porter. L'intérêt commun des propriétaires fonciers est donc de trouver un moyen de rentabiliser leur investissement le plus rapidement possible. L'implantation du C.H.G., avec ses effets d'entraînement constitue une occasion unique, en période de crise économique, d'assurer la survie de cette petite bourgeoisie foncière locale. Il ne faut donc pas se surprendre que certains d'entre eux aillent même jusqu'à donner une partie de leur terrain.

La bataille que vont se livrer les planificateurs et les propriétaires fonciers locaux aura donc comme enjeu apparent la localisation du C.H.G. L'enjeu réel sera l'utilisation des infrastructures et par voie de conséquence, la rente foncière générée par ces investissements de fonds publics. Ce qui est en jeu finalement pour la petite bourgeoisie foncière locale c'est en quelque sorte sa propre survie. Elle envisage donc la question de l'implantation du C.H.G. en fonction de cette seule rationalité. Pour les planificateurs il s'agit d'organiser le développement du territoire de Gatineau en lui donnant un centre. Mais cette vision du développement de la ville en partant d'un grand centre-ville n'est pas celle de la petite bourgeoisie foncière locale. Elle continue de s'opposer à l'idée de développer en priorité le centre-ville. En 1970 la petite bourgeoisie foncière s'opposait au développement du centre-ville parce qu'elle tenait à ce que l'État local permette (par les emprunts nécessaires à l'obtention des infrastructures) d'abord le développement de son espace, celui du centre-ville étant aux mains des grandes corporations. En 1980 la même petite bourgeoisie locale continue à s'opposer au développement du centre-ville parce que la rente générée par la construction du C.H.G., si ce dernier est situé au centre-ville, sera récupérée par les grandes corporations qui s'y trouvent et non par elle. Cette question devient vitale puisque nous nous trouvons en pleine crise économique.

4. Le débat

Tout le débat autour du choix du terrain va se cristalliser au comité du terrain. Le comité du terrain est un comité ad hoc du Conseil d'administration provisoire du C.H.G.¹³. Au sein de ce Conseil d'administration, notons la présence de personnes directement liées aux propriétaires fonciers. Il s'agit de M. Maurice Gravel nommé par le Ministre comme représentant des groupes socio-économiques. M. Gravel est un des administrateurs de Gatineau Westgate (1974) Inc. Il y a également M. Jérôme Falardeau à l'emploi de la firme Cadillac Fairview. Ce dernier fut élu par la population¹⁴. Il en est de même pour M. Gilles Guimont qui fait partie du groupe Bérard.

En raison de l'importance de cet investissement pour la ville de Gatineau et en raison surtout de l'implication de la municipalité dans le dossier des soins de santé dans l'Outaouais, le Conseil d'administration du C.H.G. invite le Conseil municipal de Gatineau à participer à ses discussions. C'est ainsi que le service d'urbanisme de la ville de Gatineau est, dès le début, impliqué dans le dossier du choix du terrain.

Les premières réunions du Comité du terrain semblent indiquer que certains membres cherchent d'emblée à imposer leur point de vue.

Tour de table : Un rapport préliminaire a déjà été produit par le Comité et plusieurs sites n'avaient pas été reconnus. Toutefois, pour éviter toute possibilité de critiques ultérieures, il est décidé que tous les terrains offerts ou disponibles soient étudiés en profondeur sur un pied d'égalité¹⁵.

Le Comité du terrain prend cependant rapidement une orientation plus « rationnelle » pour ne pas dire plus politique. Le Comité du terrain mandate en effet le service d'urbanisme de Gatineau pour produire une série de critères qui permettraient de faire un choix plus judicieux. Le service d'urbanisme remplit son mandat en produisant un document de travail intitulé « Localisation du futur hôpital de Gatineau ». Ce document évalue trois séries de critères¹⁶ :

- critères techniques ;
- critères de planification urbaine ;
- critères de rentabilité des investissements.

Passons rapidement sur les critères techniques. Disons seulement que le service d'urbanisme a utilisé des « critères standards, qui seraient considérés dans toute étude de localisation d'un hôpital peu importe où il se trouverait¹⁷ ». Ces critères sont au nombre de huit :

- accessibilité par auto ;
- accessibilité en transport collectif ;
- centralité quant à la population ;
- coût du terrain ;
- coût des infrastructures ;
- environnement ;
- superficie du terrain disponible ;
- proximité du site à un centre de services intégrés.

La seconde série de critères comprend des critères « propres à la planification du développement urbain¹⁸ ».

C'est une autre approche au problème de la localisation de l'hôpital, qui est celle cette fois-ci de ceux intéressés à la gestion du développement et de l'aménagement spatial de Gatineau.

Pour la ville cette approche est à considérer avec beaucoup d'importance puisque quel que soit le site choisi, l'hôpital va avoir beaucoup d'effets et d'impact sur le développement. Il s'agit donc de faire une option en gardant en tête toute l'importance qu'aura celle-ci dans l'avenir pour Gatineau¹⁹.

Pour le service d'urbanisme de Gatineau, la venue du C.H.G. permettra en partie de régler les principaux problèmes de Gatineau, soit sa dépendance face à Hull et Ottawa, le manque d'autonomie au niveau de l'emploi et l'étalement des noyaux urbains.

Impact de l'hôpital : Sans être la panacée à tous les maux que nous venons d'énumérer, la venue d'un hôpital constitue une amorce importante à la solution de nos problèmes.

Quant à la dépendance et au sous-équipement il s'agit d'un pas important vers l'autonomie plus grande désirée...

Face au problème de l'autonomie de l'emploi, l'hôpital vient générer le deuxième plus grand nombre d'emplois après l'usine de la C.I.P. On parle de 400 emplois permanents et de 800 emplois partiels. Il faut aussi rajouter à cela un certain nombre d'emplois indirects, surtout commerciaux.

Enfin, quant au dernier problème à savoir l'étalement et le manque de structuration du tissu urbain l'impact de l'hôpital n'est pas aussi évident et trivial que dans les deux cas précédents... Il faut penser aux effets d'entraînement qui seront très importants dans le domaine de la construction de logements locatifs, de complexes commerciaux et d'établissements de services divers²⁰.

Le dernier critère est celui de la rentabilité économique des investissements. Ici encore, le service d'urbanisme de Gatineau reprend pour l'essentiel les arguments soulevés par les planificateurs de la C.R.O., à savoir que :

... l'ampleur des coûts ne doit pas être un facteur en soi selon nous. L'approche que nous suggérons est plutôt celle d'une analyse coûts-bénéfices des investissements pour déterminer le site dont la desserte sera la plus rentable à court et moyen terme et non pas seulement la moins coûteuse.

Ainsi il peut s'avérer beaucoup plus coûteux d'aller desservir un site au moyen d'un tronçon de collecteur que d'un raccordement standard au réseau existant. Toutefois cette option peut être plus rentable si elle permet du même coup un développement important sur les terrains du secteur desservi²¹.

En acceptant cette série de critères, le Comité du terrain a déjà limité au centre-ville le lieu possible de localisation du C.H.G. Comme on peut constater à l'étude du tableau suivant (Tableau 1), les terrains qui se classent parmi les quatre premiers (1. Les Placements Gatawa, 2. Terre X.L. Laurin, 3. Gatineau Westgate (1974) Inc., 4. Les Habitations C.J.C. Inc.) sont tous situés dans le quadrilatère Boulevard de La Vérendrye au nord, Montée Paiement à l'est, Chemin de la Savane au sud et le Boulevard Gréber à l'ouest, soit ce que le

TABLEAU I
COMPARAISON DES TERRAINS

PONDERATION RELATIVE DES CRITERES D'EVALUATION

No.	TERRAIN DISPONIBLE	VALEUR DE PONDERATION				TOTAL	CLASSEMENT
		100	80	50	25		
		ACCESSIBILITE LOCALE ET CENTRALISE	BRUIT	COUTS TERRAINS & SERVICES	ACCESSIBILITE REGIONALE		
1	Commission scolaire de Gatineau	150	160	150	25	485	10
2	Yvette Brabant	75	240	25	25	365	13
3	Les Habitations Gabon Inc.	200	240	87.50	25	552.50	6
4	Les Immeubles des Plaines	150	240	87.50	25	502.50	8
5	Hervé Parent	100	240	75	25	440	12
6	Les Habitations C.J.C. Inc.	300	160	62.50	75	597.50	3-----
7	Gatineau Westgate (1974) Inc.	300	160	62.50	75	597.50	3-----
8	Wittington Realty Const. Ltd.	200	240	62.50	25	597.50	7
9	Les Entreprises LeCaire Inc.	300	160	55	75	590	5
10	Les Placements Gattawa	250	240	80	25	495	9
11	Terre X.L. Laurin	300	160	75	75	610	2-----
12	Cormier in Trust	150	240	80	25	495	9
13	Ferme Limbour Inc.	125	240	62.50	50	497.50	11
14	Boul. Labrosse Nord-Ouest	100	80	25	25	230	14

Source: Comité pour le choix d'un terrain, Centre hospitalier de Gatineau, 13 novembre 1978.

schéma d'aménagement de la C.R.O. définit comme étant le futur centre-ville de Gatineau.

Le terrain qui sera finalement retenu par le Comité du terrain sera celui dénommé « Terre X.L. Laurin ». Techniquement il a été préféré à celui de Gatineau Westgate parce que son coût d'achat était moins élevé (\$ 15,000 l'acre comparativement à \$ 30,000 l'acre). Il est intéressant de constater que le choix s'est porté sur le seul terrain au centre-ville n'étant pas offert par une corporation. Mais, malgré ce fait, la vision retenue est celle des grandes compagnies immobilières, celle de la grande bourgeoisie foncière.

5. Le choix du terrain et les infrastructures

Comme nous l'avons précédemment démontré, l'objectif premier des planificateurs au sein du Comité du terrain est de lancer le centre-ville, en lui donnant la visibilité qu'il n'a pas, en raison de l'absence totale d'infrastructure.

Or le choix du Comité du terrain, choix qui est partagé par une majorité de conseillers de Gatineau, pose tout de même un sérieux problème à la ville de Gatineau. La ville veut appuyer le développement du centre-ville de Gatineau mais elle ne veut pas le payer. Comme en témoigne un extrait d'une discussion entre le Comité administratif de Gatineau et des représentants du Conseil d'administration du C.H.G.,

Son Honneur le Maire a ouvert l'assemblée en rappelant aux personnes présentes que la réunion avait pour but de discuter du partage des coûts pour la construction des services municipaux et de la voie d'accès pour desservir le futur hôpital en soulignant que la Ville s'attendait à une contribution financière de la part du Centre Hospitalier pour payer une partie du coût des infrastructures...

Monsieur le Conseiller Louis-Simon Joanisse a noté que le choix du site s'est effectué par le Ministère des affaires sociales sur recommandation du conseil d'administration du Centre Hospitalier et que la Ville ne devrait conséquemment pas être appelée à défrayer les coûts supplémentaires d'infrastructures...

Monsieur le Conseiller Gaétan Cousineau a informé les représentants de l'hôpital que la Ville s'objecte à payer tous les frais découlant de la construction des infrastructures.

Les représentants du Centre Hospitalier ont par la suite fait état de la différence d'interprétation de la résolution entre les deux parties et ont réitéré leur offre de payer les infrastructures depuis le nord du boulevard de La Vérendrye et la représentante du Ministère des affaires sociales a profité de l'occasion pour souligner que le choix du Centre s'était effectué en consultation avec la municipalité et par la suite, le Ministère a voulu s'assurer que la Ville fournirait les services²².

Cette citation permet de constater la véritable position du Conseil municipal de Gatineau dans ce dossier. Elle peut se résumer ainsi : nous sommes en faveur de la localisation du C.H.G. sur un terrain actuellement non-desservi car nous croyons au concept de centre-ville et au rôle moteur que le C.H.G. peut jouer, mais nous refusons d'assumer les coûts que cela implique. Les élus municipaux hésitent à embarquer la municipalité dans les dépenses requises par le développement d'un centre-ville qui ne correspond pas aux inté-

rêts des propriétaires fonciers locaux. Cette attitude se démarque de celle que le même État local avait à l'égard des propriétaires fonciers locaux au début des années 70 alors que chacune des municipalités a utilisé au maximum sa capacité d'emprunt afin de fournir en infrastructures les terrains de ces derniers. Cette position est clairement définie par le conseiller Louis-Simon Joannis quand ce dernier dit : « le choix du site s'est effectué par le M.A.S. sur recommandation du Conseil d'administration du C.H.G. et la Ville ne devrait conséquemment pas être appelée à défrayer les coûts supplémentaires d'infrastructures²³ ».

Un an après cette rencontre, le dossier ne semble pas avoir évolué de manière significative. En effet une nouvelle réunion est convoquée à la fin de mai 1981 avec les mêmes intervenants. Lors de cette seconde réunion, on constate avec encore plus de netteté le rôle moteur du C.H.G. quant au développement du centre-ville de Gatineau. Le Conseil municipal cherche même à faire devancer les échéanciers de Ministère des transports.

Par ailleurs, il (le Conseiller Gaétan Cousineau) a renchéri sur la nécessité d'aménager à très court terme, le boulevard de La Vérendrye en signalant que le boulevard St-René est déjà surchargé et que de plus, cette route ne fut pas construite en fonction de recevoir le surplus de circulation qu'entraînera l'ouverture de l'hôpital. Finalement, il a rajouté qu'il est impossible d'élargir ce boulevard à cause de la construction résidentielle existant en bordure de ce chemin, à partir de la montée Paiement.

Suite à une demande de Son Honneur le Maire, monsieur Bernard Baribeau a expliqué qu'il ne peut engager le Ministère quant à la révision des échéances du boulevard de La Vérendrye. Toutefois, il a fait remarquer qu'il transmettra, d'ici la fin de semaine, un rapport favorable au sous-ministre des Transports. Par contre, il a révélé que des délais seront engendrés par l'obligation qu'a son Ministère de présenter des alternatives lorsqu'il soumet un projet²⁴.

De son côté le M.A.S. exerce lui aussi des pressions sur le Conseil municipal de Gatineau allant même jusqu'à le menacer de retarder indéfiniment la construction du C.H.G.

Par ailleurs, monsieur Robert Moreau a confirmé la position exprimée, dans la lettre que le directeur général du Centre Hospitalier a adressée à Son Honneur le Maire le 8 mai dernier, et dans laquelle il précise qu'il leur est impossible de contribuer au financement des services municipaux. Il a aussi rappelé que le Ministère des affaires sociales lui a clairement indiqué que si la municipalité ne s'engage pas à fournir les services publics à brève échéance, les procédures relatives à la phase 2 de la construction de l'hôpital seront suspendues indéfiniment²⁵.

Devant cette situation, le Conseil de Gatineau débloque les fonds afin de faire en sorte que le C.H.G. soit relié au collecteur régional. Il s'agit cependant d'une solution minimale. Au niveau de l'aqueduc les problèmes sont reliés à la construction d'une seconde usine de filtration sur le territoire de la C.R.O. Or ce dossier est au point mort. La situation risque d'être critique à l'été 1984. En effet « L'été dernier, alors qu'il n'y avait pas de malades à l'hôpital, la pression d'eau a baissé à huit livres pendant quelques jours. Là il y a

des malades. Ce serait grave si la chose se reproduisait cet été²⁶ ». Au niveau des routes, la situation est demeurée ce qu'elle est.

La stratégie des planificateurs ne semble pas, du moins pour l'instant, avoir porté les fruits escomptés. Le développement du centre-ville semble aussi lointain en 1984 qu'en 1979. Les propriétaires fonciers locaux n'ont pas gagné la bataille de la localisation mais ils ont réussi à limiter leurs pertes. L'hôpital est au centre mais très peu d'infrastructures. Leur influence politique auprès des élus existe toujours.

6. La reprise économique

Une troisième phase dans l'histoire récente de Gatineau commence au début des années 80 avec la reprise économique. Ce redémarrage est accompagné de programmes de subvention pour inciter la relance de la construction. Ces programmes ont été rendus possibles par la législation québécoise de 1982 qui permettait aux municipalités d'offrir des subventions à ceux qui font construire ou qui achètent des logements neufs. Gatineau se vante d'être la première municipalité à se prévaloir de la loi et, dès juillet 1982, elle adopte un règlement municipal.

Cette législation représente un changement d'attitude chez les dirigeants québécois. Vers la fin de la période de croissance rapide, le gouvernement se posait des questions sur les bienfaits d'un système de développement urbain qui imposait un fardeau fiscal relativement important aux municipalités²⁷. Mais, après quelques années de récession économique, le gouvernement accepte l'idée des subventions municipales, donc un fardeau fiscal, pour encourager la nouvelle construction.

Selon la ville de Gatineau, ce sont les programmes d'habitation qui ont amené la reprise. Dans un article publié dans *Municipalité* du mois de janvier 1984, l'urbaniste de la ville de Gatineau écrit, dans une section intitulée « l'habitation, moteur du développement »,

Les programmes Corvée-Habitation et municipal de relance qui sont les éléments moteurs de la reprise économique viennent de concrétiser les efforts de la ville...

C'est à Gatineau que devrait se faire la plus grande partie du développement de la région au cours des prochaines années. À titre indicatif, Gatineau constitue de loin l'agglomération urbaine la plus peuplée de l'Outaouais québécois, avec 78,000 habitants, contre 57,000 à Hull, et elle est la septième ville en importance du Québec²⁸.

Les chiffres pour les mises en chantier indiquent, en effet, l'étendue de la reprise. Les chiffres pour 1983 rejoignent presque ceux de 1976.

Tableau II Nombre de mises en chantier — Gatineau²⁹

1976	—	1 107
1977	—	261
1978	—	208
1979	—	180
1980	—	150
1981	—	154
1982	—	281
1983	—	1 059

Pour les fonctionnaires municipaux, ces chiffres indiquent que le programme de subventions municipales a joué un grand rôle dans la reprise de la construction³⁰. Pour eux, il justifie l'utilisation des ressources financières municipales afin d'appuyer les intérêts des agents impliqués dans la construction résidentielle.

La promotion de l'habitation devient une fonction structurée de la municipalité. La ville se donne un rôle de publicitaire pour l'industrie de l'habitation. Deux exemples : la ville décide en 1984 d'occuper un « stand » au salon de l'habitation qui se tient à Ottawa. Un article paru dans *Le Droit* explique que « ce stand démontre toutefois la volonté de Gatineau de séduire la clientèle ontarienne des acheteurs de maison³¹ ». L'article continue en citant un responsable du service d'urbanisme de Gatineau : « Nous sommes présents ici afin de vendre Gatineau aux acheteurs de maison de la région d'Ottawa³² ».

Le rôle de « marketing » implique, pour la ville, l'organisation d'une campagne de promotion. La formulation de cette campagne se fait à partir de sondages d'opinion afin de savoir comment attirer ces acheteurs de maison. En juin 1983 une étude est effectuée pour la Société d'Aménagement de l'Outaouais qui a pour but « d'orienter les efforts promotionnels reliés à la vente et à la construction de l'habitation nouvelle dans l'Outaouais, d'orienter les efforts reliés à la conception même du produit domiciliaire et d'aider à attirer dans l'Outaouais une clientèle domiciliaire nouvelle³³ ». Selon les résultats de cette étude, il faut miser sur les prix plus bas et les espaces verts³⁴. Que la municipalité de Gatineau ait suivi les conclusions de l'étude se voit dans un article qui est paru dans une revue économique de la région, *Enterpriser*.

However, all these projects have not created a stone and concrete heartless city. Gatineau is evolving into a cosy community which offers its population all the amenities which add to "Quality of Life".

No neighbourhood is far from parkland or countryside and all are closely integrated with community facilities : schools, shopping and recreation. There are conveniently located and attractive homes for all tastes and income levels. Indeed the

city of Gatineau offers the most accessible and diversified housing market in the National Capital Region.

However, in the fast moving world of business, in Gatineau you are never far from parkland³⁵.

Ce rôle de promoteur de l'habitation, de responsable du marketing pour le secteur privé a été accepté par la municipalité. La ville doit s'organiser en fonction du développement privé, elle doit appuyer ce développement. « Les forces naturelles du marché sont réunies pour placer la ville de Gatineau sur la voie de la prospérité³⁶ », selon l'urbaniste de la ville.

L'ancien discours de la planification rationnelle existe encore mais ce nouveau discours de la mise en marché de la ville au nom de la mise en marché de l'habitation prend le dessus. Au lieu de simplement agir dans l'intérêt de la petite bourgeoisie foncière, la ville se donne un rôle explicite et un discours le justifiant : celui d'agent chargé du marketing.

Ce nouveau rôle peut être interprété de plusieurs façons. Tout d'abord, étant donné l'importance de la petite bourgeoisie locale, on peut voir ce rôle plus réaliste. La planification a toujours eu un rôle d'appui au secteur privé, pourquoi ne pas le reconnaître. Mais il faut aussi constater que depuis 1976 certains outils de planification ont été mis en place à Gatineau. La moins grande importance accordée à l'idée de la planification peut refléter le fait que certains acquis existent. Finalement on peut voir ce nouveau rôle comme un indice du pouvoir de la petite bourgeoisie locale. Au nom d'une sortie de crise, elle a réussi à mobiliser l'appareil municipal pour la défense de ses intérêts. Les activités de la municipalité de Gatineau — les programmes de subventions municipales, les actions de promotion, les mises en place des infrastructures — continuent à appuyer les intérêts de la petite bourgeoisie foncière.

Conclusion

Quel type de conclusion pouvons-nous tirer de cette étude de cas par rapport à la question que nous nous posions initialement, à savoir est-ce que les enjeux locaux ont changé au cours des dix dernières années.

Nous avons déjà établi dans *L'urbanisation, une affaire* qu'au cours des années 70 l'enjeu local dominant a été les infrastructures et leur localisation dans l'espace urbain en fonction des intérêts de la petite bourgeoisie foncière. Au début des années 80 nous venons de démontrer qu'encore une fois l'enjeu dominant est l'obtention des infrastructures en fonction de l'espace occupé par chacune des fractions de la bourgeoisie foncière. Notre étude a fait ressortir avec plus de netteté le caractère faible des ressources financières propres à la petite bourgeoisie foncière locale et en conséquence l'importance qu'a pour elle le levier politique qu'est l'État local.

Au milieu des années 70, avec le ralentissement de la croissance de la fonction publique, le changement politique de 1976 et la crise économique, tous les projets d'expansion urbaine planifiée tombent en panne. Est-ce que

dans ce contexte les enjeux locaux ont changé ? Notre étude nous permet de répondre par la négative. En effet, nous avons constaté à quel point l'appropriation privée des éléments structurant de l'espace urbain demeure l'enjeu principal. Avant la période de crise cet enjeu était débattu entre les petits propriétaires fonciers locaux et les grandes corporations. Au cours de la période de crise ce même objet est l'enjeu des mêmes intérêts sociaux, mais avec les intérêts des grandes corporations mis en avant par les planificateurs.

Le débat entourant la localisation de l'hôpital a fait surgir avec encore plus de netteté le rôle fondamental qu'a joué et joue encore l'État local dans la production du cadre bâti. En effet, l'implantation des éléments structurants de l'espace urbain par l'État local ne s'est pas faite en fonction d'une urbanisation planifiée comme en témoigne l'absence totale d'infrastructure au centre-ville, mais bien en fonction des intérêts sociaux, comme dans notre exemple, de ceux de la petite bourgeoisie foncière locale.

Autre élément significatif du poids politique de la petite bourgeoisie foncière locale : alors que l'État cherche par tous les moyens à ne pas avoir à défrayer les coûts des infrastructures au centre-ville (alors qu'il le faisait allègrement pour les propriétaires fonciers au début des années 70), le même État local investit ses ressources dans des programmes visant à relancer la construction résidentielle sur le territoire de Gatineau. L'enjeu local est bien demeuré le même puisqu'il est défini par la même fraction de classe ; la petite bourgeoisie foncière.

Si la petite bourgeoisie foncière locale a su si facilement tirer son épingle du jeu, c'est à notre avis justement en raison de son assise locale. Les intérêts de cette petite bourgeoisie locale se sont souvent confondus à ceux des politiciens locaux. Mais même ici il y a des signes possibles de changement. Avec l'élection récente au Conseil municipal de représentants de groupes sociaux différents ayant des formations différentes, on assistera peut-être à un lent changement d'orientation de l'État local. En effet, on semble de plus en plus favoriser, même au niveau des élus, la rationalité urbaine de la centralité. Or nous savons que la petite bourgeoisie locale est absente du centre-ville.

Peut-on considérer Gatineau comme un cas unique ou plutôt comme un cas type ? Il est difficile de répondre de façon catégorique à cette question. On peut cependant constater que la structure de l'industrie de la construction au Québec est reliée au mode de financement des infrastructures urbaines par l'État local, ce qui fait en sorte que les propriétaires fonciers et constructeurs locaux sont souvent nombreux et que les mêmes intérêts sociaux se retrouvent en jeu. De plus le caractère de banlieue résidentielle n'est certainement pas un cas à part. En ce sens nous pouvons donc considérer le cas de Gatineau comme typique d'un certain type de municipalité et donc susceptible de se retrouver ailleurs au Québec.

Et le pouvoir local ? Est-ce que notre étude peut nous permettre de prévoir son avenir ? Son importance sociale a clairement été démontrée — le pouvoir local reste un enjeu important pour les intérêts sociaux opérant sur l'espace local. Mais ceci n'assure pas le maintien du pouvoir local car il existe des influences importantes qui tendent à réduire la marge de manœuvre du palier local — l'échelle de plus en plus grande des compagnies, l'intervention croissante des autres paliers du gouvernement. Le pouvoir local est menacé mais il n'est pas sans une capacité de résistance.

Notes

1. Andrew, C., Guimont, A., Bordeleau, S., *L'urbanisation, une affaire*, les Éditions de l'Université d'Ottawa, 1981.
2. Communauté régionale de l'Outaouais, *Schéma d'aménagement du territoire*, page 6A de la version publiée dans « Le Droit », samedi le 1er mai, 1976.
3. *Schéma*, *op. cit.*, page 17A.
4. Il s'agit de la ville de Gatineau avant le regroupement municipal de 1975, c'est-à-dire une petite ville industrielle de moins de 15,000 habitants.
5. Communauté régionale de l'Outaouais, *L'importance d'une visibilité accrue pour le « centre-ville » et la construction de l'hôpital de Gatineau*, octobre 1970, pages 1-2.
6. Idem, *Ibidem*, page 2.
7. Idem, *Ibidem*, pages 4-5.
8. Idem, *Ibidem*, pages 7-8.
9. Idem, *Ibidem*, page 9.
10. Comité du terrain, *Étude pour le choix d'un terrain pour le C.H.G.*, 15 novembre 1978, document 7.
11. Idem, *Ibidem*.
12. Les propriétaires de Lodru Inc. sont Michel Beaudry, Robert Roy et Claude Lécuyer.
13. La composition de ce conseil est déterminée par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, article 79.
14. Quatre membres du conseil d'administration ont été élus par la population. Il s'agit de Willie Assad, Gilles Guimont, Jérôme Falardeau et Gilles Giguère.
15. Comité du terrain, *Procès-verbal*, Réunion du 31 octobre, 1978.
16. À cause de l'intérêt de ce document, nous l'avons reproduit en annexe.
17. *Localisation du futur C.H.G.*, page 1.
18. Idem, *Ibidem*, page 12.
19. Idem, *Ibidem*, page 12.
20. Idem, *Ibidem*, pages 12-13.
21. Idem, *Ibidem*, page 17.
22. Comité administratif de Gatineau, *Procès-verbal*, le 30 juillet 1980.
23. Idem, *Ibidem*.
24. Comité administratif de Gatineau, *Procès-verbal*, le 26 mai 1980.
25. Idem, *Ibidem*.
26. *Le Droit*, « Gatineau craint de manquer d'eau », le 28 mars 1984.

27. Voir, à ce sujet, *L'urbanisation, une affaire*, pages 158-159.
28. Doucet Claude, « Gatineau à l'ère du développement planifié », *Municipalité*, Ministère des affaires municipales, janvier 1984, page 7.
29. Idem, Ibidem.
30. La ville ne mentionne même pas l'influence de la baisse des taux d'intérêt.
31. *Le Droit*, « C'est moins cher Gatineau », le 7 avril 1984.
32. Idem, Ibidem.
33. Planification de systèmes sociaux, *Rapport sur un marché d'habitation dans la région de l'Outaouais*, juin 1983, page 1.
34. Idem, Ibidem, page 9.
35. Lavigne, Francis, « City of Potential », *Enterpriser*, décembre 1983, pages 23-24.
36. Doucet, *op. cit.*, page 7.

Annexe I

CENTRE HOSPITALIER DE G COMITÉ POUR LE CHOIX D'UN TERRAIN

Critères de pondération ayant permis de mettre en valeur certains sites :

1. SUPERFICIE : 4. CENT

Par rapport au
centre-ville.

- 0 à 09 acres 0 moins de 1 mille 3
- 9 à 12 acres 1 1 à 2 milles 2
- 12 à 15 acres 2 2 à 3 milles 1
- 15 et plus 3 3 milles et plus 0.5

2. ACCESSIBILITÉ : 5. TER

Local et régional à l'acre

Faible 1 1,00\$ 3

1,00 à 15 000,\$ 1

Moyen 2 15 000, à 45 000, 0.5

Excellent 3 45 000, à 75 000, 0.2

3. BRUIT : 6. LES SER

Infrastructure

Faible 3 .00\$ 3

.00 à 1 500 000, 2

Moyen 2 1 500 000, à 4 000 000, 1

Fort 1 4 000 000,\$ et plus 0.5

POURCENTAGE ALLOUÉ À CHAQUE CRITÈRE

1. Superficie 0
2. Accessibilité locale et centralisée 100
3. Bruit 80
4. Coûts — terrains 50
5. Accessibilité régionale 25

LE 13 NOVEMBRE 1978

DOCUMENT 9

Annexe II

**CENTRE HOSPITALIER DE GAT
COMITE DU TERRAIN**

Commentaires sur les critères de pondération ayant permis de mettre en valeur certains sites.

1. SUPERFICIE :

Le critère 0 est donné à toute propriété ne rencontrant pas les normes minimales de superficie pour l'implantation d'un centre hospitalier et ne possédant pas de possibilité d'expansion.

Les critères 1 et 2 s'expliquent par eux-mêmes, par contre le critère 3 est alloué aux propriétés ayant des possibilités d'expansion de beaucoup supérieures au minimum requis.

2. ACCESSIBILITÉ : Local et régional.

Le critère 1-faible, est alloué aux propriétés très éloignées des voies de circulation rapide et ayant une accessibilité relativement limitée localement ou très éloignée des circulations principales.

Le critère 2-moyen, est alloué aux propriétés ayant une accessibilité locale relativement facile avec accès plus ou moins direct aux voies de circulation rapide.

Le critère 3-excellent, est alloué aux propriétés ayant une accessibilité locale facile et centrale ainsi qu'aux voies à grandes circulations et aux échangeurs.

3. BRUIT :

Le critère 3-faible, est alloué aux propriétés éloignées des voies de circulation rapides et situées sur des voies de circulation locale et à circulation légère.

Le critère 2-moyen, est alloué aux propriétés relativement rapprochées des voies de circulation rapide, mais pouvant toutefois être assez en retrait de celles-ci.

Le critère 1-fort, est alloué aux propriétés très rapprochées des voies de circulation rapide et n'ayant que peu ou pas de possibilité de recul suffisant pour permettre la construction d'un centre hospitalier.

4. CENTRALITÉ :

Les critères énumérés s'expliquent par eux-mêmes et sont alloués en raison de la proximité ou de l'éloignement d'une propriété du centre-ville, existant et futur.

5. TERRAIN :

Le critère 3- est alloué aux propriétés mises gratuitement à la disposition du Comité provisoire pour la construction du centre hospitalier. Le critère 2 est éliminé pour bien mettre en valeur l'impact sur les coûts envisagés.

Les critères 1- 0.5 — 0.2, sont alloués en regard des coûts envisagés à l'acre, de manière que l'augmentation des coûts est reflétée dans l'allocation de la pondération décroissante.

6. LES SERVICES : Infrastructures

Les critères pour les services ont été alloués dans l'ordre décroissant suivant l'ordre croissant des coûts d'installation des services nouveaux et nécessaires pour permettre l'implantation du CH de Gatineau.

POURCENTAGE ALLOUÉ À CHAQUE CRITÈRE

Le Comité, après discussion a décidé de classer, par ordre d'importance, les critères qui, selon lui, sont jugés primordiaux pour le choix d'un site en tenant compte de toutes les données à sa disposition.

Deuxième partie : Pouvoir local et développement régional

Louise Chabot

Les auteurs des trois textes qui traitent de la question du pouvoir local dans le contexte du développement régional ont opté pour des perspectives d'analyse différentes. Pour chacun de ces textes j'aimerais faire quelques remarques théoriques et méthodologiques et soulever des questions que suggèrent ces textes. Mon intention étant avant tout d'indiquer dans quel sens le débat pourrait se poursuivre.

Le texte de Jacques Luneau rend compte d'une analyse de contenu des mémoires présentés par les municipalités lors des audiences publiques de consultation organisées par le ministre François Gendron sur le document *Le choix des régions*. Plus spécifiquement le texte présente une interprétation des réactions du monde municipal.

Même si l'auteur dégage à plusieurs occasions, dans les positions municipales, des différences selon les catégories de municipalités, il a parfois tendance à traiter sur un même pied d'égalité, en terme d'analyse, un mémoire venant d'une municipalité rurale (niveau local) et un mémoire venant d'une MRC ou d'une communauté urbaine (niveau supra-local). Si l'on effectuait de manière systématique cette dernière distinction, est-ce que l'on n'interpréterait pas autrement les oppositions aux propositions gouvernementales ? Dans le même sens ne faudrait-il pas davantage tenir compte du fait qu'à l'occasion de la consultation, au niveau national, les deux unions ont adopté des stratégies totalement différentes ? L'U.M.Q. ayant pris d'entrée de jeu une position nationale pour ensuite encadrer et coordonner, conformément à cette prise de position, les interventions des villes dans chacune des régions. À l'opposé, l'U.M.R.C.Q. n'a pas énoncé de position nationale avant la tournée de consultation mais a plutôt laissé à chaque MRC l'opportunité de définir sa propre position.

Pour leur part Jean Désy et Juan-Luis Klein tentent d'éclairer la portée des M.R.C. en ce qui concerne la transformation des rapports de pouvoir tant à l'intérieur de l'État que sur la scène régionale. De ce point de vue ils définissent la MRC comme étant une nouvelle instance tant pour la délimitation territoriale que pour la gestion du social.

Ainsi les auteurs postulent que la MRC est un « lieu d'un conflit entre les représentants de deux blocs sociaux ancrés dans des modes de production différents et opposés » et que « le gouvernement et la société locale s'affrontent » et défendent des conceptions différentes de développement.

Deux concepts-clés sont utilisés : l'État central et l'État territorial d'où découlent deux dimensions soit d'une part, la hiérarchie spatiale établie par la Loi 125 et, d'autre part, cette hiérarchie en action.

Méthodologiquement il s'agit donc concernant la première dimension :

- de caractériser le bloc social pré-révolution tranquille de même que celui de la révolution tranquille et ce tant au niveau central que local ;
- en utilisant certains indicateurs de pouvoirs tels que l'information, l'élaboration, l'exécution et la conformité, d'identifier dans la hiérarchie spatiale le rôle attribué à chacun des acteurs. La deuxième dimension est analysée à la lumière d'une étude de cas de conflit dont l'enjeu était la délimitation du territoire d'une MRC. Territoire où neuf municipalités rurales désiraient former leur propre MRC, excluant les villes comme Jonquière, Chicoutimi et La Baie. Conflit entre l'État central et la société locale.

La première dimension de l'analyse conduit à la conclusion que « les liens hiérarchiques établis par la Loi 125 entre les différents acteurs impliqués dans l'aménagement montrent un processus de décentralisation de l'exécution et de l'information, et de centralisation du pouvoir de contrôle et de l'élaboration ».

Bien que stimulante l'analyse m'amène à soulever quelques questions.

- Est-il suffisant de classifier le nombre de directives que contient la loi par catégories d'indicateurs de pouvoir pour interpréter le poids relatif des acteurs dans la hiérarchie ? Concrètement, le constat que 45,5% des directives reliées à la conformité concerne le gouvernement et 36,3% du total concerne les MRC, permet-il de conclure que presque la moitié du pouvoir relevant de la conformité est déposée entre les mains du gouvernement ?
- L'analyse de cas pose tout le problème de l'intégration du rural et de l'urbain dans de nouvelles institutions politico-administratives sur le territoire québécois. Nouvelles institutions qui tiennent compte de l'évolution socio-économique du Québec.

Plusieurs cas significatifs de cet enjeu et de ces conflits sont apparus lors de la mise sur pied des MRC. Par exemple la région de Montréal, avec sa communauté urbaine, — instance supra-locale — doit-elle couvrir toute la conurbation urbaine, ou devrait-on créer une MRC exclusivement urbaine sur la rive-sud de Montréal tout en maintenant la communauté urbaine sur son territoire actuel ?

Dans la région de Québec, lors du sommet économique, le problème fut posé : les deux MRC à dominance urbaine de la rive-sud devraient-elles s'intégrer au territoire de la communauté urbaine ou appartenir à un territoire sur lequel prévalent des MRC à dominance rurale ?

Sur le plan théorique ces enjeux et ces conflits soulèvent l'ambiguïté des concepts d'État territorial et de société locale et soulignent le faible degré d'avancement des recherches sur ce thème.

Pour sa part, Alain G. Gagnon analyse, à la lumière de l'expérience de l'Est du Québec, l'évolution des relations de pouvoirs entre les forces traditionnelles (notables), les forces vives (groupes populaires) et les forces nouvelles (technobureaucrates).

Le pouvoir étant défini « non pas uniquement en fonction de la capacité d'un acteur à modifier le comportement d'autrui, mais plutôt de s'enquérir de la possibilité des acteurs à intervenir en des points et en des lieux auxquels autrui n'a pas accès ».

Cette analyse repose sur une hypothèse de base à savoir que les instances centrales n'ont pas de possibilité d'intervention directe auprès des groupes qui leur sont subordonnés et s'en remettent à des structures ou à des groupes intermédiaires.

C'est pourquoi il importe de faire ressortir l'évolution de la composition des acteurs sur la scène régionale tout en privilégiant les rapports entre les organismes de développement communautaire et l'État.

Par le biais des confrontations, des malaises et des tensions, il sera donc possible de cerner la dynamique sous-jacente aux relations de pouvoir entre les différentes forces.

L'essentiel de ce texte démontre comment le pouvoir depuis la révolution tranquille a évolué à travers trois phases : la technocratisation du pouvoir, suivie par une phase de restitution croissante du pouvoir aux forces notablières alors que dans une troisième phase la techno-bureaucratie et les forces notablières tentent de capitaliser sur l'ascendance des groupes populaires dans le milieu rural pour renouveler leur hégémonie.

Dans la première phase, il y a eu la mise sur pied du BAEQ, du CRDEQ, de l'ODEQ et de la CAREQ. En terme de pouvoir, il y a eu des gains pour la technocratie et des pertes pour les notables locaux et les députés.

La deuxième phase se caractérise par l'évolution des forces vives et le regain de vie des forces traditionnelles. Les formations politiques tentent de s'imposer de plus en plus sur la scène régionale. Les hommes politiques atténuent toutes propositions de réforme afin de s'assurer au préalable de l'appui des notables locaux. Exemple retenu : l'analyse des décisions concernant le dossier de la décentralisation.

Dans la troisième phase, il s'agit premièrement d'une tentative de l'État de retirer certains pouvoirs à la technobureaucratie pour les passer aux notables locaux et aux députés et deuxièmement d'un effort de court-circuiter les groupes populaires. L'objectif étant de réorganiser le pouvoir en région. Cette dernière partie de l'analyse repose sur un projet de CRCI qui, depuis, a été passablement modifié mais qui n'est toujours pas institutionnalisé. En effet, la proposition actuelle du CRCI, rendue publique en juin 1983 par le ministre François Gendron, exclut les députés et propose une table de concertation qui comprendrait des représentants du monde municipal, du milieu des affaires, des syndicats, des institutions d'enseignement, des CRSSS, des conseils consultatifs et finalement des représentants des diverses associations de la région. Ce qui me conduit à formuler une dernière question. Cette nouvelle formulation du CRCI confirme-t-elle ou infirme-t-elle l'hypothèse sous-jacente à l'analyse de la troisième phase et des interprétations qui en découlent ?

The first of these is the fact that the...
 secondly...
 thirdly...
 fourthly...
 fifthly...
 sixthly...
 seventhly...
 eighthly...
 ninthly...
 tenthly...
 eleventhly...
 twelfthly...
 thirteenthly...
 fourteenthly...
 fifteenthly...
 sixteenthly...
 seventeenthly...
 eighteenthly...
 nineteenthly...
 twentiethly...

Analyse des mémoires du monde municipal présentés lors de la consultation sur « Le choix des régions »

Jacques Luneau (sous la direction de Gérald Fortin)

Introduction

Le document gouvernemental « Le choix des régions » publié par le Ministère d'État à l'Aménagement et au Développement régional a été l'objet d'une consultation à travers le Québec de décembre 1983 à mars 1984. L'I.N.R.S.-Urbanisation, dans le cadre d'un volet de recherche sur le développement régional et plus particulièrement sur la formation et le fonctionnement des municipalités régionales de comté (MRC), s'est intéressé à cette tournée de consultation. Une analyse des mémoires présentés par le monde municipal s'est avérée importante afin de cerner les différences ou les similitudes des propos tenus par les municipalités du Québec face au projet gouvernemental.

C'est en tenant compte principalement de la typologie des MRC élaborée par Fortin et Parent¹ lors de précédents travaux que nous tenterons de vérifier s'il existe, selon les types de MRC, des attitudes différentes face à la réforme.

Une première partie présente en résumé la proposition gouvernementale et les points majeurs sur lesquels s'est principalement penché le monde municipal. Les positions prises par les deux porte-paroles du monde municipal, l'Union des Municipalités du Québec (UMQ) et l'Union des Municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) y sont également présentées car de nombreux mémoires, en particulier pour l'UMQ, y font intégralement référence.

Une deuxième partie rend compte principalement des positions générales qui ont été prises par les différents intervenants. Il s'agit entre autres de positions et d'argumentations qui se font centrales et qui influencent la prise de position globale du monde municipal.

Une troisième partie se penche sur les questions entourant le rôle futur des municipalités régionales de comté. Certains points majeurs de la réforme y sont analysés tels le rôle des MRC pour l'aménagement et le développement, la création des sociétés de développement économique, les contrats de développement.

Une quatrième partie porte sur la question de la concertation régionale et sur l'objet majeur de divergences c'est-à-dire la création des conseils régionaux de concertation et d'intervention (CRCI). Les contre-propositions municipales y sont analysées avec attention et parallèlement les points touchant les organismes régionaux et les fonds financiers prévus aux fins de concertation et d'intervention régionales (FDR, FIR).

Enfin, une cinquième partie cherche d'une façon plus générale à cerner les différences entre MRC notamment en fonction de la perception même de leur rôle et des positions qu'elles ont prises vis-à-vis les points majeurs de la réforme. On étudie également quelles sont les MRC qui remettent en question leur fonctionnement actuel à l'intérieur d'une vision globale qui en ferait un éventuel palier politique autonome en région.

Mentionnons, ici, que l'interprétation des résultats est faite à la fois en fonction des régions et des différents types de MRC. Étant donné que ces deux références sont relativement interreliées, il nous est apparu souhaitable de les présenter simultanément. Les tableaux qui illustrent l'état de situation regroupent ces deux caractéristiques également. Les chiffres correspondant aux régions sont ceux proposés par le document de consultation.

1. Les principaux éléments du débat

1.1. La proposition gouvernementale

Le document « Le choix des régions » propose une révision importante dans l'approche gouvernementale pour aborder la question du développement régional au Québec. Il s'appuie notamment sur des éléments fondamentaux tels que la prise en charge par les régions de leur développement, la gestion décentralisée des questions régionales et la concertation sociale à l'intérieur de chaque région. Depuis 1976, du moins sur le plan du discours, le Québec est passé d'une approche centralisatrice des orientations de développement à une approche de développement régional endogène. Rappelons ici les quatre grands principes, majoritairement repris par les mémoires, autour desquels est élaboré le document de consultation :

- « Le développement des régions doit être le reflet des préoccupations économiques, sociales, culturelles, éducatives et politiques des communautés ;
- Le développement doit se fonder sur les dynamismes locaux ;
- Le gouvernement est responsable des grandes orientations de développement et doit assurer à chacune des régions les conditions minimales à son développement ;
- Le développement doit reposer sur une responsabilité partagée entre les régions et le gouvernement et il doit faire appel à une véritable concertation² ».

C'est particulièrement autour de la concertation comme moyen d'assurer un développement plus respectueux des communautés à la base, mieux équilibré et plus efficace que le document est centré.

Une première partie fait l'analyse de l'évolution historique du développement régional à travers les interventions de la grande entreprise, celles de l'État et celles basées sur les initiatives régionales. On y énumère également les facteurs nouveaux à considérer dans toute nouvelle approche du développement régional. L'accent est mis notamment, sur la libéralisation des

échanges économiques, l'intensification de la concurrence internationale et la portée de l'effort du renouvellement technologique.

Au chapitre des tendances à corriger, on souligne que les économies régionales sont peu diversifiées, que certains milieux ruraux et urbains sont en difficulté, que les ressources humaines sont très souvent sous-utilisées. De plus, le document gouvernemental considère que les interventions régionales sont souvent faites en fonction d'approches sectorielles sans véritable concertation. Le gouvernement doit lui-même revoir sa pratique interventionniste trop centralisée et sa présence via les ministères en région. Il considère enfin que la délimitation des régions n'est plus appropriée et qu'un nouveau découpage des régions administratives s'impose. Il est important de mentionner que ces trois derniers points concernant l'absence de concertation entre les secteurs d'activités, l'approche centralisée du gouvernement et le découpage des régions constituent un enjeu important de la réforme, sinon le plus important : la formation d'un CRCI dans chaque région englobe en effet la réflexion gouvernementale à ce sujet.

Enfin cette partie du document fait valoir les principaux acquis à considérer notamment au niveau des ressources naturelles des ressources humaines et des équipements que possède le Québec. Le rôle moteur de l'économie montréalaise y est réaffirmé mais on insiste également sur le degré d'interdépendance des économies régionales à réaliser.

Les chapitres subséquents formulent les jalons d'une approche du développement régional fondée sur la concertation. En partant du principe que le développement est global et qu'il doit considérer les facettes économique, sociale, culturelle, éducative et politique, la proposition gouvernementale se définit en fonction de deux niveaux d'action concertée : le premier est celui de la région d'appartenance, c'est-à-dire via la MRC, et un second consiste en la grande région, rebaptisée « région de concertation » via le CRCI.

Ainsi, au chapitre 5, la MRC est considérée comme un intervenant dans le développement régional. Il y est notamment mentionné qu'elle pourrait devenir le lieu de mise en commun de services et d'équipements entre les divers intervenants publics (commissions scolaires et municipalités), un lieu de mise en valeur des ressources locales et un lieu de « décentralisation de certaines activités gouvernementales ».

Les propositions les plus concrètes visant la MRC sont sans contredit :

- *les contrats de développement* visant à appuyer le démarrage et la réalisation de projets intégrés de développement de concert avec les maîtres d'œuvre dans le milieu ;
- la transformation des commissariats industriels ou corporations de développement économique en *sociétés de développement économique* pour chaque MRC. Celles-ci deviendraient donc un service permanent d'aide au développement économique au niveau de la région d'appartenance ;
- *l'ajustement progressif des territoires d'intervention* des différents intervenants publics (commissions scolaires, CLSC, ministères dispensant des

services de base aux citoyens) à celui de la MRC, systématisant ainsi le sens véritable donné à la notion d'appartenance.

Au niveau de la région de concertation, outre la nouvelle proposition de découpage des régions et la référence aux ministères et aux organismes régionaux, l'élément essentiel, on l'a dit, est la création d'un conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI) à la place des actuels conseils régionaux de développement.

La proposition gouvernementale, à ce niveau, se réfère très souvent à l'exercice des Sommets économiques qu'ont connus certaines régions. Le CRCI se veut l'interlocuteur privilégié du gouvernement en région. C'est pourquoi, la nécessité d'élargir la participation à tous les milieux y est considérée comme essentielle afin de faire du CRCI un « interlocuteur valable » et d'en constituer un « pouvoir moral fort » vis-à-vis le gouvernement. La représentation à cette table de concertation permanente proviendrait du milieu des affaires, du milieu des travailleurs, du secteur de l'éducation, de la santé et des organismes régionaux. La proposition suggère qu'une vingtaine de participants siègent.

Les points concernant la représentativité sont certes importants car le milieu municipal a très souvent perçu cette « participation mixte » comme inacceptable, ce qui influencera notamment la formulation de contre-propositions de sa part.

Les mandats du CRCI seraient entre autres :

- la préparation d'un programme triennal où seraient fixées les orientations de développement et les priorités régionales ;
- la définition de projets devant être réalisés à court terme dans le cadre de la conférence annuelle régionale (CAR) ;
- le suivi des engagements de chacun des intervenants ;
- le soutien aux initiatives et à la concertation du milieu par l'entremise du Fonds d'initiatives régionales (FIR).

Une autre proposition qui a trouvé écho en tournée de consultation est celle qui se penchait sur le devenir des organismes régionaux (CRL, ATR, CRL, CRC, etc). Le monde municipal a également pris position à ce sujet. Le projet gouvernemental prévoyait deux hypothèses soit :

- l'intégration des organismes régionaux au CRCI comme commissions sectorielles ;
- le respect de l'autonomie des organismes régionaux.

La seconde hypothèse envisage également deux modes de financement soit celui où les budgets seraient alloués par le CRCI grâce à une enveloppe budgétaire globale pour chaque région et celui où les différents conseils recevraient toujours des ministères concernés leur subvention de fonctionnement.

Finalement, au chapitre 7, les auteurs du document se penchent sur les modalités visant à imprégner au gouvernement une véritable référence aux régions dans l'élaboration de ses politiques.

On propose entre autres :

- la transformation de l'OPDQ en l'ODRQ et la nomination d'un délégué à l'action régionale qui aura pour mandat de superviser l'action gouvernementale en région et d'assurer les relations avec le CRCI ;
- l'adaptation des bureaux régionaux par une redéfinition de leurs fonctions, un renforcement des pouvoirs de décision en région et le regroupement sous la forme de guichets uniques des ministères dont les activités sont complémentaires.

On prévoit également une série d'efforts visant à accroître la recherche en région, les retombées économiques et l'intensification des secteurs de pointe propres à chaque problématique régionale.

En ce qui a trait aux modalités financières du projet, le document de consultation prévoit l'accroissement des fonds destinés au développement régional. Les principaux outils financiers mis au service des régions sont :

- le fonds de développement régional (FDR) dont une première enveloppe serait octroyée aux MRC pour le financement des SDE et les contrats de développement ;
- le volet conjoint au CRCI comporte entre autres des sommes destinées au FIR à l'intérieur duquel une participation du milieu est exigée et le financement des priorités retenues lors de la conférence annuelle ;
- le volet gouvernemental est consacré notamment au financement d'actions de développement régionales et à un fonds d'urgence permettant au gouvernement d'intervenir rapidement dans des situations spécifiques.

Le programme expérimental de création d'emplois communautaires (PE-CEC) est maintenu. Il constitue un autre outil financier que le gouvernement envisage de mettre au profit des régions. L'administration actuelle de ce programme est faite par l'OPDQ en région. La proposition vise à maintenir cette situation.

« Le choix des régions » est le premier document public de consultation qui porte spécifiquement sur le développement régional au Québec.

Cependant à l'intérieur d'une analyse de la position municipale, il ne faut pas oublier que le projet Gendron s'inscrit dans une perspective où un très grand nombre de réformes récentes ont depuis peu modifié la structure des pouvoirs locaux.

Il faut admettre également que le document « Le choix des régions » allie à la fois les notions de régionalisation, de déconcentration, de décentralisation et de concertation sociale. C'est pourquoi, on ne peut dire qu'il est uniquement un projet de régionalisation de l'appareil gouvernemental, de mise en œuvre d'une politique de concertation ou d'amorce d'une décentralisation, tant le projet apparaît global.

1.2. Les prises de position des unions représentant le monde municipal

Il nous semble important de mentionner brièvement l'essentiel des prises de position des deux unions représentant le monde municipal : l'UMQ et l'UMRCQ. En effet, pas moins de huit mémoires reprennent globalement la résolution type issue des travaux qu'a tenue l'UMQ au sujet du « Choix des régions », lors d'un colloque sur la question en septembre 1983 alors que d'autres s'en inspirent fortement. Il importe également de souligner que la position des unions diffère. L'UMQ est avant tout connue comme un organisme regroupant majoritairement des villes (régies par la Loi des cités et villes) et quelques MRC alors que l'UMRCQ se veut davantage le porte-parole des municipalités rurales (régies par le Code municipal). Cette union regroupe un nombre important de MRC membres.

1.2.1. La position de l'Union des Municipalités du Québec (UMQ)

Les points majeurs d'argumentation soulevés par l'UMQ critiquent la volonté gouvernementale d'accroître le rôle de la MRC, dans le futur, en matière de développement régional et la nécessité de « structurer » la concertation régionale par l'entremise du CRCI.

Bien que se disant d'accord avec les quatre principes entourant la réforme, l'UMQ porte davantage sa réflexion sur le développement économique et le rôle de la municipalité locale. Ainsi, pour l'Union des Municipalités du Québec, une véritable politique de développement régional doit être fondée davantage sur l'économique. Pour l'UMQ, la mission économique de la municipalité porte sur la qualité du climat économique qu'elle peut favoriser. En ce sens, l'UMQ refuse carrément toute mesure visant à faire de la MRC un interlocuteur privilégié en matière de développement régional. Pour l'Union « la MRC doit émaner du pouvoir local et s'adapter aux réalités des municipalités et non se substituer à lui pour les décisions politiques³ ». C'est pourquoi, on considère que l'aménagement est le seul mandat actuel de la MRC et les élus s'opposent à toute nouvelle compétence qui serait parachutée par Québec au niveau de la MRC.

Ainsi, les propositions visant à accroître le rôle de la MRC soit par les contrats de développement, soit par la création de sociétés de développement économique ou soit encore par la mise en commun de services et d'équipements sont perçues comme des moyens pour la MRC de s'accaparer des compétences locales.

De plus, les énoncés d'intention en ce qui a trait à la décentralisation n'ont pas été bien reçus par l'UMQ, celle-ci voyant des gestes décentralisateurs envers la MRC à l'intérieur des intentions gouvernementales et de certaines pratiques administratives actuellement en cours (zonage agricole, environnement, etc.).

Ainsi, dans la résolution globale émanant de l'UMQ, les trois points suivants remettent en cause le rôle de la MRC en matière de développement régional :

- « que le gouvernement et ses différents ministères respectent intégralement le partage actuel des compétences entre les municipalités et la MRC (en l'occurrence l'aménagement du territoire) dans l'attente du Sommet Québec-municipalités sur la décentralisation ;
- que les principes mis de l'avant lors de la réforme sur la fiscalité municipale de 1979 soient respectés, particulièrement au plan de l'autonomie fiscale municipale ;
- que les ententes, intermunicipales ou autres fondées sur la flexibilité et le volontariat soient privilégiées à toute mesure universelle et uniforme⁴ ».

Le premier point considère l'aménagement du territoire comme seule priorité de la MRC et prône l'attente du Sommet Québec-municipalités sur la décentralisation avant de donner un rôle accru à l'instance inter-municipale. Le point suivant soulève des interrogations au sujet de la participation financière des municipalités aux contrats de développement et aux interventions régionales via le Fonds d'initiatives régionales (F.I.R.).

En troisième lieu, les notions de flexibilité et de volontariat comme moyen de sauvegarder l'autonomie locale semblent primer à l'encontre des propositions voulant que la MRC devienne le lieu de mise en commun de services et d'équipements. Il en est de même en ce qui concerne la transformation des commissariats industriels en sociétés de développement économique. Sur ce sujet, on préfère davantage le statu quo actuel tout en précisant qu'un organisme de promotion économique adapté au territoire de la MRC est souhaitable mais pas nécessairement réalisable dans l'ensemble du Québec. On préfère des mécanismes qui pourraient stimuler les dynamismes locaux en matière de développement économique et si possible susciter des regroupements entre municipalités.

Enfin, au sujet de la concertation régionale, la formule du CRCI n'est pas acceptée. Elle est davantage perçue comme une structure rigide et peu représentative des dynamismes régionaux. C'est avant tout parce que la représentation au CRCI ne reconnaît pas la primauté et la spécificité de l' élu municipal que l'UMQ propose que : « si le CRCI est décisionnel, les élus municipaux veulent avoir la suprématie au sein d'un tel organisme à l'image de la conférence régionale municipale (CRM) ; si le CRCI est consultatif, les élus municipaux sont indifférents à cet organisme, l'assimilant aux actuels CRD⁵ ».

Cette prise de position a été reprise dans la résolution globale de l'UMQ, d'une façon moins spécifique. Seul était mentionné qu'une MRC soit proposée comme l'instance régionale consultative des municipalités en matière de développement régional.

1.2.2. La position de l'Union des Municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ)

L'UMRCQ a tenu son congrès annuel en septembre 1983. À cette occasion, les premières discussions entourant le projet du gouvernement ont eu lieu. Elles mentionnaient notamment le caractère prématuré de la réforme face au mandat actuel de la MRC en matière d'aménagement. Elles doutaient, également, des véritables intentions du gouvernement de procéder à une véritable décentralisation des pouvoirs vers les communautés de base ; le CRCI était perçu comme étant un moyen d'encadrer la responsabilité « politique » dans la confection des schémas d'aménagement.

L'UMRCQ mise d'abord sur le temps qu'on doit laisser aux élus municipaux d'assimiler toutes les réformes et législations touchant le monde municipal. Elle est d'accord avec la trilogie « développement-aménagement-concertation ». Ainsi, la position de l'UMRCQ se différencie de celle de l'autre union car elle accueille bien les propositions visant à concilier l'aménagement et le développement par des outils tels que les contrats de développement et les sociétés de développement économique.

La concertation au niveau de la grande région via le CRCI est refusée. Le caractère mixte de la représentativité au CRCI est remis en cause parallèlement à une position qui veut que grâce à l'outil qui est le schéma d'aménagement, la MRC soit le premier niveau de concertation. Pour l'UMRCQ, « toute politique de concertation au niveau régional doit s'inscrire dans le prolongement logique de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁶ ».

C'est donc dire que l'on privilégie une concertation « politique » à travers des échanges inter-MRC.

Outre l'acceptation des grands principes qui sous-entendent la réforme, l'UMRCQ estime que les moyens sont actuellement inadéquats et que la démarche, qui consiste à parler de régionalisation de l'appareil gouvernemental avant celle de la décentralisation, est faussée. Au niveau des recommandations générales, l'UMRCQ propose :

- « que le temps soit laissé aux élus, de confectionner les schémas d'aménagement, et que ceux-ci soient reconnus comme instruments privilégiés de concertation ;
- qu'une relance du débat sur la décentralisation soit considérée comme prioritaire et qu'elle implique une révision des politiques et des programmes du gouvernement, afin de donner une marge de manœuvre aux acteurs décentralisés ;
- que la régionalisation de l'appareil gouvernemental soit considérée comme un support aux acteurs décentralisés et non comme une fin en soi⁷ ».

Ainsi, pour l'UMRCQ, une véritable politique de développement régional devrait reconnaître comme essentielles ces trois étapes.

2. Analyse des positions générales concernant la réforme

2.1. La participation à la phase de consultation

L'énumération suivante indique le nombre de mémoires par région qui ont été déposés au comité responsable de la concertation au sein du cabinet du Ministre d'État à l'aménagement et au développement régional.

Au total, pour le monde municipal, 113 mémoires ont été acheminés.

Ce nombre se répartit ainsi selon le type d'intervenants :

Municipalités régionales de comté	62
Villes régies par la Loi des cités et villes	36
Municipalités régies par le Code municipal	12
Communautés urbaines et régionales	3
Total	113

Trente-deux municipalités régionales de comté n'ont pas présenté de mémoire. C'est davantage dans la région nord de Québec, de la Montérégie et des Laurentides que l'on peut noter une participation plus faible. En Montérégie, notamment, quelques MRC ont préféré laisser les municipalités locales présenter des mémoires.

Si on se penche uniquement sur les mémoires présentés par les MRC, la distribution par type est la suivante :

Tableau 1

Nombre de mémoires présentés par type de MRC, selon les régions de consultation «Le choix des régions»

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	n/N*
Type 1**	2	5		3	1	1				1	1	4	2		20/29
Type 2			1	2	1		1	1	2						8/15
Type 3	3	1		3	1							1			9/10
Type 4		2		1	1	2				1			1		8/9
Type 5					1				1						2/5
Type 6			1	1					1	1					4/6
Type 7			2		1	2		1	2	2	1				11/20
Total par région	5	8	4	10	6	5	1	2	6	5	2	5	3	-	62/94

* Le petit n indique le nombre de mémoires présentés par rapport au nombre de MRC dans chaque type (N).

** Ces types renvoient à l'étude de Fortin et Parent, déjà citée.

La répartition des mémoires présentés est assez équitable par rapport au nombre total de MRC bien que les types 5-6-7 comprennent proportionnellement moins d'effectifs. Ainsi, afin de faciliter l'analyse, nous avons regroupé ces trois derniers types, ce qui nous donne 17 cas.

2.2. Les mémoires qui adoptent une position générale sans propos spécifique

Il faut tout de suite retrancher de l'analyse de contenu quelques 29 mémoires qui ont soumis seulement un commentaire général vis-à-vis la réforme. Ainsi sur des points spécifiques entourant le projet gouvernemental tels les contrats de développement, les SDE (Société Développement économique), les organismes régionaux, etc., ces mémoires n'ont formulé aucun avis nous permettant de les classer.

Huit mémoires reprennent intégralement la position de l'UMQ (trois MRC et cinq villes) contre le projet gouvernemental. Treize mémoires traitent spécifiquement de la question du découpage sans formuler d'autres opinions sur l'ensemble des points soulevés par le document de consultation. Six mémoires se disent en total désaccord avec l'énoncé de politique tandis qu'un autre demande une étude exhaustive de l'administration régionale et qu'un dernier spécifie seulement sa présence à la tournée ministérielle. Les commentaires qui traitent uniquement du découpage proviennent des régions de l'Outaouais (2), des Laurentides (2), de Québec (4), de Lanaudière (2), de la région Mauricie-Bois-Francs (1) et du Nouveau-Québec (2).

2.3. Thèmes communs de la réflexion municipale au sujet de la réforme

Certaines interrogations du monde municipal nous permettent de dégager quelques thèmes communs qui de façon générale servent de toile de fond aux autres commentaires.

Quatre grands thèmes, à notre avis, englobent la position municipale vis-à-vis « Le choix des régions ». La référence à un thème n'est pas exclusive, c'est-à-dire que l'on peut mentionner à la fois deux ou trois thèmes. Ainsi on peut distinguer à l'encontre de la proposition gouvernementale que :

- la réforme apparaît comme prématurée ;
- la décentralisation devrait être finalisée avant la régionalisation ;
- la concertation « politique » est nécessaire au niveau régional ;
- la question du découpage est centrale.

2.3.1. La réforme apparaît comme prématurée

À plusieurs reprises, il a été répété que devant les changements majeurs qu'a connus le monde municipal, ces dernières années, l'énoncé de politique contenu dans « Le choix des régions » apparaissait comme prématuré. Nous avons regroupé sous ce thème, les propos concernant les lois antérieures touchant le monde municipal, les récriminations entourant la prati-

que administrative des ministères et organismes gouvernementaux vis-à-vis les municipalités et MRC du Québec.

À cela, il faut surtout ajouter les propositions suggérant de laisser *le temps* aux élus de finaliser leur mandat d'aménagement du territoire. Très souvent, la proposition gouvernementale visant la concertation régionale, est perçue comme une négation même du rôle de la MRC, dans la réalisation des schémas d'aménagement. Ainsi, on souhaite avoir le temps de consolider le sentiment d'appartenance tant chez les élus que chez la population au niveau de la MRC et d'inscrire dans le quotidien la concertation qui émerge déjà dans la réalisation des schémas d'aménagement.

Trente-neuf mémoires jugent donc inopportune la proposition gouvernementale. C'est davantage les MRC qui posent un tel jugement. Il n'y a pas de différence quant à leur type.

Tableau 2

Nombre de mémoires, par type d'intervenants municipaux qui considèrent que «la réforme apparaît comme prématurée»

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
<u>MRC</u>															
Type 1	1			2	1	1				1		2			8
Type 2			1	1					1						3
Type 3				2	1							1			4
Type 4		2		1	1	2				1					7
Type 5-6-7			3		1		1	1	1						7
<u>Villes</u>			1			1			1		1	2	1	1	8
Municipalités rurales									2						2
Communautés urbaines et régionales															-
<u>Total par région</u>	1	2	5	6	4	4	-	1	5	3	1	5	1	1	39

2.3.2. La décentralisation devrait être finalisée avant la régionalisation

Trente-cinq mémoires mentionnent cette prise de position générale face au projet gouvernemental. Cette fois-ci c'est davantage les villes (14) qui reprennent très souvent la position de l'UMQ à savoir qu'on devrait attendre la tenue de la Conférence Québec-municipalités sur la décentralisation avant de procéder à tout changement dans les structures régionales. Certains mémoires spécifient même que dans le cas où l'on verrait un véritable renforcement du pouvoir local et supra-local, le CRCl ne serait pas nécessaire.

Tableau 3

Nombre de mémoires, par type d'intervenants municipaux qui considèrent que « la décentralisation devrait être finalisée avant la régionalisation »

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1				2		1						2			5
Type 2				1			1								2
Type 3	1	1	1		1										4
Type 4					1	1									2
Type 5-6-7			1		1	1			1	1					5
Villes	1	1		3	1	1		1	2		1	1	1	1	14
Municipalités rurales					1				1						2
Communautés urbaines et régionales							1								1
Total par région	2	2	2	6	5	4	2	1	4	1	1	3	1	1	35

2.3.3. La concertation « politique » est nécessaire au niveau régional

Cet énoncé a maintes fois été proposé par les élus municipaux. Dans cette optique, la concertation au niveau de la grande région doit s'établir entre les élus politiques, c'est-à-dire les élus locaux (municipalités et MRC) et les députés de la région. Cette revendication s'appuie sur le fait qu'on trouve inappropriée la composition du CRCl. En effet, son caractère mixte (élus, non-élus) fait en sorte que bien des mémoires refusent tout mandat de définition de priorités de développement et d'intervention à cette table de concerta-

tion. À ce niveau, c'est toute la vision d'« interlocuteur privilégié » consacré au CRCI par le gouvernement qui est remise en cause par le monde municipal. Selon eux, ce statut doit être partagé entre les élus des paliers actuels du gouvernement. C'est donc, pour un groupe important de mémoires, le sens donné à la « responsabilité partagée » inscrite initialement dans les principes entourant la réforme.

Tableau 4

Nombre de mémoires, par type d'intervenants municipaux qui considèrent que « la concertation » politique est nécessaire

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1	2	3		3		1				1		3	2		15
Type 2			1						1						2
Type 3	2	1		1								1			5
Type 4		1				1				1			1		4
Type 5-6-7					1				4	1	1				7
Villes	1			1					2		3		1		8
Municipalités rurales				1	1				2						4
Communautés urbaines et régionales							1				1				2
Total par région	5	5	1	6	2	2	1	-	9	3	5	4	4	-	47

On peut voir que cette position est davantage partagée par les MRC de type « participationnistes » et de type 3 « légalistes et développementalistes ». Les villes en général se prononcent moins en faveur de cette option. Nous verrons plus loin comment cette option s'inscrit dans un continuum logique. D'un point de vue régional, les régions périphériques où le sentiment d'éloignement face à Québec est encore plus grand prônent davantage cette alternative. Il y a quasi-unanimité en Gaspésie, Abitibi-Témiscamingue, en Côte-Nord. Les problèmes de découpage rencontrés en Montérégie et en Outaouais semblent faire opter également les élus pour cette solution.

2.3.4. La question du découpage est centrale

Nous avons relevé ce point car dans bien des cas, il s'agit d'un élément d'argumentation principal pour les intervenants.

Outre les régions de la *Côte-Nord*, de l' *Outaouais* où l'analyse des commentaires concernant d'autres points ne peut omettre, en avant plan, cette question, les régions de Québec et de la Montérégie suggèrent presque unanimement une autre proposition de découpage. Dans les deux cas, on suggère que la région soit scindée en trois parties, dissociant ainsi la région administrative et la région de concertation.

Les mémoires présentés par les municipalités rurales, quant à elles, font souvent référence à la contestation de leur appartenance à telle ou telle MRC. Il s'agit notamment des cas entourant les MRC Acton et Maskoutains en Montérégie et celui de St-Prospier pour la MRC Etchemins.

Pour d'autres régions, celles de l'Abitibi-Témiscamingue et du Saguenay-Lac-St-Jean, l'appartenance ou non au territoire de la Baie-James ne constitue pas un point majeur mais on suggère de part et d'autre le rattachement d'une partie de ce territoire à leur région respective. Les villes de Lebel-sur-Quévillon, Chapais, Chibougamau et Matagami demandent la reconnaissance de la région « Moyen-Nord » ou « Nouveau-Québec », la formation d'une MRC pour le territoire et l'application de la Loi 125 pour cette partie du Québec.

Tableau 5
Points d'argumentation soulevés sur la question du découpage,
nombre de mémoires par région

Points	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
1							3				6	7			16
2				1	1								6		8
3		4	2	8					7	3				2	26
4	1			1				2	3						7
Total par région	1	4	2	10	1	-	3	2	10	3	6	7	6	2	57

- * Réponse 1. il y a contestation du découpage;
 Réponse 2. on trouve que la région de concertation est trop grande;
 Réponse 3. on propose la formation d'une région de concertation plus petite;
 Réponse 4. il y a désaccord quant à l'appartenance à une MRC ou à une région de concertation.

Ainsi comme l'indique le tableau 5, cinquante-sept mémoires relèvent les problèmes entourant le découpage de leur région et proposent des modalités afin de régler la question. Dans bien des cas, on désire relier aménagement-développement-concertation à travers les points suivants :

- que la région de concertation soit plus petite, plus homogène ;

- que le processus de concertation émane des MRC parallèlement à l'élaboration des schémas d'aménagement ;
- que la concertation soit « politique » c'est-à-dire qu'elle mette en présence les élus municipaux et les élus provinciaux.

C'est notamment le cas pour les régions de Montérégie, de Québec et du Bas-St-Laurent.

Les villes de la grande région métropolitaine de Montréal n'acceptent guère la proposition de découpage contenue dans ce document de consultation. Tant pour la CUM que pour la Ville de Montréal, le premier lieu de concertation demeure la communauté urbaine actuelle. Les autres liens de concertation doivent être tissés au gré des projets et de leur rayonnement respectif. Ville de Laval (ou la MRC) se définit en elle-même comme une région compte tenu de son caractère unique et du contre-poids qu'elle veut préserver par rapport à Montréal. Les MRC des Moulins, l'Assomption et la Ville de Repentigny suggèrent, avec l'appui de nombreux intervenants du milieu, la création d'une « région est-ouest » autonome regroupant les municipalités limitrophes de la rive-nord de Montréal, l'appartenance de ces municipalités aux régions de Laurentides et de Lanaudière étant contestée.

Dans la région Mauricie-Bois-Francs, l'unanimité concernant la reconnaissance de la Rive-Sud comme région autonome n'est pas acquise chez l'ensemble des MRC. Seule la MRC Drummond suggère la formation d'une région plus petite contrairement à ce qui est proposé dans le document « Le choix des régions ».

On peut dire que les questions entourant le découpage ont pris, dans ces cas plus particulièrement, une importance majeure. On ne peut pas parler d'une position ferme sur les autres éléments du document tant une entente sur cette question du découpage reste conditionnelle avant toute autre prise de position entourant « Le choix des régions ».

3. Le rôle de la municipalité régionale de comté

Cette troisième partie vise à analyser les différences entre les MRC au sujet de la question de leur rôle futur. De plus, les mémoires présentés par les villes vont nous permettre de vérifier si la rivalité rurale-urbaine prime toujours. Trois éléments y sont introduits. Le premier plus général vise à analyser les points de vue concernant le thème « aménagement=développement » par rapport au rôle qu'on entend donner à la MRC. Les questions entourant les contrats de développement et la création des sociétés de développement économique sont abordées par la suite. Finalement, certains mémoires tendent à privilégier le concept de région MRC dans leur analyse. Ainsi lorsque le sens donné au mot région privilégie la MRC, les propos visent à reconnaître ce niveau tant pour la concertation dans le milieu que celle du gouvernement. Les schémas d'aménagement deviennent alors un outil privilégié pour assurer une interaction région-gouvernement. Très souvent, le sens donné à la grande région est qualifié

de « supra-régional », ce qui est caractéristique de la perception des élus municipaux quant au rôle premier qu'ils entendent jouer c'est-à-dire au niveau de la MRC. T3B.1. L'aménagement égale le développement

Fortin et Parent⁸ ont déjà identifié des différences dans la pratique entre les MRC en ce qui concerne leur rôle en matière d'aménagement et de développement. Nous avons repris ce thème afin de confronter les propos des différentes MRC et ceux des villes qui ont présenté des mémoires. Le débat entourant le rôle de la MRC n'est certes pas clos. D'une façon générale trois points sont proposés quant à la perception de ce rôle dans l'avenir :

- la MRC a un rôle minimal qui consiste en l'aménagement du territoire ;
- la MRC a un premier mandat, celui de l'aménagement, mais il est logique qu'elle s'occupe du développement ;
- la MRC peut allier tout de suite des actions d'aménagement et de développement ;

La première position veut s'en tenir uniquement au mandat qui est accordé à la MRC dans la Loi 125, c'est-à-dire celui de l'aménagement. Elle dénote un rejet évident de toutes propositions visant à faire de la MRC un acteur décisionnel en matière de développement régional.

La deuxième position privilégie *le temps*, c'est-à-dire qu'on exprime une volonté de réaliser d'abord les schémas d'aménagement et plus progressivement d'y allier des actions de développement. On trouve logique cette dualité proposée dans le document à savoir qu'il n'y a pas d'aménagement sans développement et vice-versa. On croit que la MRC, dans l'avenir, sera capable de remplir ces deux fonctions indissociables.

Nous avons introduit le troisième point afin de vérifier si des MRC veulent tout de suite allier aménagement et actions de développement.

Soixante-six mémoires ont émis une opinion sur ce thème. Les tenants de la proposition I, c'est-à-dire que la MRC s'en tienne à un rôle minimal, sont surtout des villes (17) et quelques MRC (9) de type 2-4-5-6-7. Les MRC « participationnistes » et les « légalistes-développementalistes » optent plutôt pour la seconde proposition à savoir qu'il est logique que la MRC s'occupe de développement (19 mémoires). Ici encore, ce sont les MRC des régions périphériques qui prônent le plus une accentuation du rôle de la MRC (Gaspésie, Bas-St-Laurent, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Saguenay Lac-St-Jean). Dans les autres régions, les points de vue sont assez partagés.

Il est intéressant de constater que la moitié des municipalités rurales qui ont présenté un mémoire sont d'accord pour que leur MRC s'implique en développement régional.

Par contre, un seul mémoire estime que la MRC peut prendre tout de suite en charge des actions de développement ; il s'agit de celui de la Ville de Granby.

Tableau 6

Nombre de mémoires par type d'intervenants municipaux qui considèrent que la MRC peut être responsable de développement

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1	2	2		2	1	1				1		4	1		14
Type 2			1		1		1								3
Type 3	1	1		2								1			5
Type 4		1			1	1							1		4
Type 5-6-7			2					1	2	1					6
Villes							1				1		1		3
Municipalités rurales		1			1				4						6
Communautés urbaines et régionales							1								1
Total par région	3	5	3	4	4	2	3	1	6	2	1	5	3		42

3.2. Les contrats de développement

La proposition gouvernementale concernant les contrats de développement vise à instaurer des relations contractuelles entre la MRC et le gouvernement. Ainsi, pour toute action de développement sur le territoire d'une MRC, il y aurait référence au schéma d'aménagement. La MRC signerait une entente avec le gouvernement en fonction des projets soumis dont la réalisation est effectuée par les maîtres d'œuvre concernés (municipalités locales, entreprises privées, organismes du milieu, etc.).

La proposition de contrats de développement a donné lieu à plusieurs interprétations que nous avons regroupées en trois volets.

La première proposition avance que la MRC ne peut signer aucun contrat avec le gouvernement. Il s'agit avant toute chose de faire référence au schéma mais sans accorder un pouvoir décisionnel à la MRC en matière de développement régional, cette proposition est partagée par 14 intervenants, en majorité des villes et cinq MRC. Aucune MRC de type « interventionniste » n'est d'accord avec cette proposition.

Au contraire, la seconde proposition qui stipule que la MRC pourra prendre en charge des actions de développement, comme les autres partenaires, concernant des projets d'envergure régionale, est approuvée par 33 intervenants notamment 11 MRC de type participationnistes, cinq de type déve-

loppementalistes légalistes et cinq municipalités rurales. Seulement quatre villes sont d'accord avec la proposition.

Seulement deux mémoires (MRC LaMétis et Ville de Granby) perçoivent le rôle de la MRC comme devant être le seul acteur décisionnel en matière de développement régional sur son territoire.

Tableau 7

Nombre de mémoires par types d'intervenants municipaux qui sont d'accord pour que la MRC signe des contrats de développement

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1	2	1		2		1				1		3	1		11
Type 2			1				1								2
Type 3	1	1		2									1		5
Type 4					1	1									2
Type 5-6-7			1						2						3
Villes			1				1		1		1				4
Municipalités rurales		1			1				3						5
Communautés urbaines et régionales							1								1
Total par région	3	3	3	4	2	2	3	-	6	1	1	3	2	-	33

3.3. Les sociétés de développement économique

Le document « Le choix des régions » proposait une extension du rôle des commissariats industriels actuels au territoire des MRC et la création de sociétés de développement économique pour les MRC non dotées d'organismes de promotion industrielle et économique.

Les sociétés de développement économique seraient, selon la proposition gouvernementale, des sociétés autonomes mais fonctionnant sur la base du territoire de la région d'appartenance.

On ne peut certes dire que cette proposition a fait l'unanimité. Ainsi, sur 31 mémoires qui se sont penchés sur la question, 13 prônent le « statu quo » actuel, c'est-à-dire qu'on préfère la formule des commissariats industriels sans

référence obligatoire au territoire de la MRC et sans élargissement des mandats (huit villes et cinq MRC).

Dix autres mémoires demandent que l'on apporte des précisions à savoir la définition des mandats, les sources de financement et la représentativité au conseil d'administration. Seulement neuf mémoires, surtout des MRC de la région du Bas-St-Laurent et de la Gaspésie, souhaiteraient voir la SDE intégrée à la MRC.

4. La concertation régionale

Peu de mémoires remettent en cause la nécessité d'une concertation multi-sectorielle en région et au gouvernement. C'est davantage sur les modalités concernant cet exercice de concertation que les élus se sont penchés. C'est souvent en réaction contre la formule du CRCI, avant tout perçue comme une structure, un autre palier administratif, et surtout contre la mince représentation des élus municipaux que diverses contre-propositions sont élaborées.

Voyons tout d'abord les deux principales raisons évoquées qui font que le monde municipal est majoritairement en désaccord avec la formule du CRCI.

4.1. Les raisons du désaccord avec la formule du CRCI

Les villes et les MRC sont généralement en désaccord avec la proposition du ministre Gendron pour deux grandes raisons.

La première est que le CRCI est considéré comme un élément favorisant la bureaucratisation et la systématisation d'un même modèle de concertation partout au Québec. On s'interroge sur les liens qui sont mal définis entre la MRC et le CRCI.

De par les mandats destinés au CRCI, certains jugent que c'est un outil pour encadrer les travaux des MRC et des organismes régionaux. Ces opinions sont partagées, en toile de fond par 39 mémoires. Vingt-et-un mémoires de MRC sont de cet avis et 17 villes.

Une deuxième raison mentionnée est que la représentativité du CRCI est déficiente. Les élus municipaux n'acceptent pas son caractère mixte et critiquent le peu de place qui leur est réservé à la table de concertation. Cet argument, 30 mémoires le partagent (20 MRC, 10 villes et municipalités rurales). Nous n'avons pas spécifié le type de MRC, dans ce cas-ci, car il n'existe guère de divergences d'opinion quant au CRCI.

4.2. Les contre-propositions municipales

Par la suite d'une telle unanimité de désaccord avec la proposition gouvernementale, il était normal que soient formulées des contre-propositions de la part du monde municipal. Ainsi nous avons distingué :

- La proposition suggérant *la formation d'une Conférence régionale municipale* (CRM) en contre-poids au CRCI. Cette proposition fut avancée par l'UMQ ;

Tableau 8

Nombre de mémoires, par région qui expriment un désaccord face à la formule CRCI

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Raisons*															
1	2	4		3	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	22
2			1	1	1	2			5			1	2		13
Les deux raisons	4	2	3	1	1	1			1	1	1	2			17
Total par région	6	6	4	5	4	4	1	2	7	2	2	4	4	1	52

* Raisons : 1. autre structure
2. élus pas assez représentés.

- La proposition qui vise à obtenir une *majorité municipale* à la table du CRCI ;
- La proposition qui voit le premier niveau de concertation comme celui de la MRC ; la coordination régionale s'effectuerait lors d'*échanges inter-MRC via une table uniquement composée d'élus politiques* ;
- La proposition visant à enlever tout pouvoir d'intervention à la table régionale pour qu'elle devienne seulement un lieu de concertation : *le Conseil régional de concertation (CRC)* ;
- Autres, désaccords ou demandes de précisions.

Le tableau 9 rend compte de ces opinions diverses. La proposition qui reçoit le plus d'assentiment est celle qui privilégie une concertation « politique » au niveau de la grande région en partant des travaux qu'effectuent chacune des MRC. En cela, elle rejoint davantage la position générale que l'UMRCQ a adoptée, c'est-à-dire que la MRC est le premier niveau de concertation et toute concertation régionale doit s'inspirer des principes de la Loi 125, soit considérer le triptyque aménagement-développement-concertation comme un acte politique. Des 76 mémoires qui se sont penchés sur la question, 35 approuvent cette proposition.

On peut regrouper les propositions concernant la CRM, le CRC, le CRCI majoritairement municipal car elles constituent selon nous le même genre de réaction : celle qui appuie la création d'un organisme de concertation en région mais où ce sont les modalités de représentativité proposées par le gouvernement qui sont refusées. Alors qu'avec la proposition visant à faire de la concertation un acte politique, l'exercice devient plus ponctuel à l'image de

la Conférence annuelle régionale, où les élus de tous les niveaux échangeaient sur les priorités de développement et d'actions. C'est, selon nous, davantage contre le palier administratif supplémentaire que serait le CRCI que l'on en vient à privilégier celui de la MRC, plus proche des gens, présentant des relations moins artificielles et pour autant une concertation plus politique.

Finalement, 19 mémoires ne choisissent ni l'une ni l'autre des contre-propositions. Ils mentionnent très souvent leur opposition au CRCI sans toutefois préciser davantage leur vision de la concertation. Quelques mémoires demandent des précisions au sujet de la représentativité, du financement, des mandats accordés au CRCI.

Jetons un coup d'œil, maintenant sur les 35 mémoires qui proposent une concertation « politique » afin de voir comment se répartissent les types de MRC. Le tableau 10 nous en donne un aperçu. Il n'y a pas de grandes différences selon les types de MRC bien que les types 1 et 3 sont davantage enclins à privilégier cette solution. Peu de villes acquiescent à cette solution (5 sur 36) étant donné le rôle qu'elles accorderaient à la MRC dans le processus de concertation. Les régions de la Gaspésie, de l'Abitibi-Témiscamingue, de Lanaudière et Montérégie sont davantage portées à privilégier cette solution.

4.3. Le rôle des organismes régionaux

Dépendamment de la position prise face à la formule du CRCI, nous pouvons déjà entrevoir diverses modalités concernant le rôle des organismes régionaux. Face à une proposition gouvernementale qui prônait leur intégration complète (en commissions sectorielles) ou partielle (de par leur budget) au CRCI, nous avons distingué cinq positions du monde municipal :

- le « statu quo » est privilégié, les organismes restent autonomes sans autre précision ;
- les organismes régionaux restent autonomes mais on souhaite que leur action se fasse de plus en plus en fonction des MRC ;
- les organismes ont un rôle consultatif auprès des élus dans l'exercice d'une concertation « politique » en région ;
- les organismes sont intégrés dans la MRC à l'intérieur de ses comités sectoriels ;
- les organismes régionaux ont un rôle consultatif et sont intégrés au CRCI.

Il va sans dire que la proposition 3 reçoit le plus de faveur chez les élus municipaux parallèlement à leur position au sujet du CRCI. Vingt-quatre mémoires proposent que l'action des organismes régionaux soit faite en fonction du rôle que les élus auront dans le processus de concertation entre eux et les autres paliers de gouvernement. C'est donc davantage un rôle consultatif qu'on leur prête. Les autres propositions reçoivent peu d'assentiment. Six mémoires prônent le statu quo actuel et trouvent inacceptable que le gouvernement estime avoir droit de décider du sort d'organismes de la région.

Tableau 9

Répartition des mémoires, par région selon diverses contre-propositions à l'encontre du CRCI

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Propositions*															
1	1			3	1	1		1	1						8
2		1	1	1	1	1						1	1		7
3	3	4	1	4	3	1			8	3	2	4	2		35
4	1			2					2		1		1		7
5	1	2	1	3	1	1	3		2		1	1	1	2	19
Total par région	6	7	3	13	6	4	3	1	13	3	4	6	5	2	78

Propositions : 1. conférence municipale
 2. majorité municipale
 3. MRC, 1er niveau
 4. CRC
 5. désaccord général

Tableau 10

Nombre de mémoires par types d'intervenants municipaux «concertation au niveau de la MRC et table d'élus en région»

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1	1	2		2						1		3			9
Type 2			1						1						2
Type 3	2	1		1								1			5
Type 4		1				1				1			1		4
Type 5-6-7					2				3	1					6
Villes									2		2		1		5
Municipalités rurales				1	1				2						4
Communautés urbaines et régionales															-
Total par région	3	4	1	4	3	1	-	-	8	3	2	4	2	-	35

Tableau 11

Nombre de mémoires ayant une position quant au rôle des organismes régionaux

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
<u>Propositions*</u>															
1		3		1					2						6
2			1		1										2
3	1		1	2	1	2	2		5	3	2	2	3	-	24
4		1			1										
5		2													2
Autres						1									1
Total par région	1	6	2	3	3	3	2	-	7	3	2	2	3	-	37

- * Propositions :
1. Statu quo
 2. Autonomie, action avec MRC
 3. Rôle consultatif auprès des élus
 4. Intégrés à la MRC
 5. Intrégrés au CRCI.

Les MRC LaMétis et Bécancour souhaiteraient dans le moyen terme que les organismes soient intégrés à la MRC. Seules les MRC Matane et Rivière-du-Loup adoptent une position claire quant à l'intégration des organismes régionaux au CRCI après que les questions de représentativité auront été réglées. La ville de Sherbrooke souhaite qu'il y ait une évaluation des organismes régionaux avant de prendre toute décision les concernant.

4.4. Les outils financiers

Peu de mémoires ont formulé un commentaire en ce qui a trait aux questions du financement du CRCI et celles concernant les programmes d'aide au développement régional. Nous introduisons quelques points communs aux réactions municipales à ce sujet :

- les fonds apparaissent minimaux, le gouvernement doit augmenter sa participation en tenant compte des particularités régionales ;
- tout le volet « intervention » destiné au CRCI est inacceptable, les non-élus n'ont pas à décider sur des interventions qui requièrent des engagements de fonds publics ;
- l'impact financier de la participation des municipalités aux différents volets est remis en cause.

Le tableau 12 nous montre comment le premier point est davantage ressenti par les régions périphériques. On mentionne très souvent les questions de distance, de faible densité de population, d'inégalités de revenus plus accentuées dans ces régions à l'encontre d'une proposition gouvernementale visant à mettre sur un pied d'égalité chacune des régions. La réaction la plus commune est celle visant le Fonds d'initiatives régionales (FIR) où la règle de financement est commune à toutes les régions. Douze mémoires trouvent que le volet « intervention » au CRCI, est inacceptable, neuf mémoires s'interrogent sur l'impact financier d'une éventuelle participation des municipalités aux programmes d'aide du gouvernement.

Tableau 12
Nombre de mémoires ayant des commentaires au sujet des outils financiers (FDR, FIR)

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
<u>Propositions*</u>															
1	1	2	1									2	3	1	10
2		3		2					3	3		1			12
3		1	2	1	1	1				1		1	1		9
Total par région	1	6	3	3	1	1	-	-	3	4	-	4	4	1	31

- * Propositions : 1. fonds apparaissent minimaux
2. volet intervention du CRCI inacceptable
3. impact financier pour municipalités

Ce sont davantage les MRC, considérant leur situation financière précaire, qui formulent des griefs sur ce point des outils financiers mis à la disposition des régions (23 mémoires sur 31).

5. La municipalité régionale de comté : vers un gouvernement régional ?

L'analyse des mémoires de la consultation sur « Le choix des régions » renforce selon nous l'idée qu'il existe des différences fondamentales quant à la perception même du rôle qu'a, dans tous les coins du Québec, chacune des MRC. Que deviendront les MRC après la finalisation des schémas d'aménagement ? Quels rôles auront-elles dans l'avenir et comment peut-on percevoir leur place dans l'échiquier politico-administratif du Québec ?

Ces grandes questions, bien sûr, le document « Le choix des régions » y répond en accordant une place privilégiée à la MRC en matière de développe-

ment régional. Mais quelle est actuellement la perception même des élus face à la MRC ?

L'UMRCQ considère qu'est venu le temps de préparer l'après-loi 125, en reconnaissant le rôle primordial des MRC dans la confection des schémas d'aménagement et ultérieurement dans l'identification des priorités de développement, en lui greffant toute la problématique de la décentralisation. Il y a eu toutefois une grande évolution depuis trois ans dans le monde municipal quant à l'acceptation et à la mise en œuvre progressive des MRC.

C'est pourquoi nous tenterons de dégager, dans cette partie, le type de MRC, qui par ses commentaires, s'accapare de plus en plus un rôle central en région.

5.1. La perception de la MRC

Nous avons donc repris la lecture des mémoires, afin de dégager, pour ceux où c'était possible, une perception quant à la conception de la MRC et à son rôle dans le futur. Bien que les catégories ne soient pas exclusives, nous dégagons trois grandes impressions :

- la MRC est vue comme un *palier administratif*, un organisme supra-local sous contrôle exclusif des municipalités qui la composent. Elle est perçue comme un outil du pouvoir local et la MRC ne doit pas se substituer à lui pour des décisions politiques ;
- la MRC est vue comme le *premier lieu de concertation* dans la dualité aménagement-développement. Le commentaire n'est pas centré sur la sauvegarde de l'autonomie municipale mais bien sur la place privilégiée de la MRC pour réaliser la concertation, très souvent à l'encontre de la proposition du CRCI ;
- la MRC est vue comme un *interlocuteur privilégié en matière de développement régional*. Le commentaire insiste peu sur les relations municipalités-MRC mais s'interroge davantage sur le rôle de la MRC, pris comme un tout, et les actions qu'elle pourrait entreprendre dans l'avenir.

La première proposition qui veut que la MRC soit davantage perçue comme un palier administratif est partagée par 27 mémoires. De ceux-ci, on en retrouve 15 qui viennent de villes, cinq proviennent de MRC à prédominance technocratique (type 5-6-7). Enfin, quatre mémoires de MRC « participationnistes pour l'aménagement seulement » (type 2) dégagent cette impression, laissant croire ainsi que le seul mandat de la MRC devrait être l'aménagement du territoire. Le tableau 13 rend compte de la situation.

La seconde proposition, (voir tableau 14) que la MRC constitue le premier lieu de concertation, est davantage soulignée par les mémoires de la Gaspésie et de la Montérégie, là où le problème de découpage était posé. En ce qui concerne les types de MRC, la situation est assez bien répartie.

C'est davantage face à la troisième proposition que les différences se démarquent. Sur un total de 27 mémoires qui argumentent dans ce sens, 10 sont de type 1 appuyés une fois de plus par sept municipalités rurales. Ce

Tableau 13

Nombre de mémoires par type d'intervenants municipaux qui perçoivent la MRC
comme un palier administratif, un organisme supra-local

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1															-
Type 2			1	2					1						4
Type 3	1			1											2
Type 4										1					1
Type 5-6-7			2		2	1									5
Villes	2	1	2			1		1	3		2	1	2		15
Municipalités rurales															-
Communautés urbaines et régionales															-
Total par région	3	1	5	3	2	2	-	1	4	1	2	1	2	-	27

Tableau 14

Nombre de mémoires par type d'intervenants municipaux percevant la MRC
comme un premier lieu de concertation

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1	2			2		1						1			6
Type 2															-
Type 3	2			1	1										4
Type 4		1				2									3
Type 5-6-7			1						3	2					6
Villes				1					1			2			4
Municipalités rurales									1						1
Communautés urbaines et régionales															-
Total par région	4	1	1	4	1	3	-	-	5	2	-	3	-	-	24

sont particulièrement les régions du Bas-St-Laurent, de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Montérégie (en raison des mémoires des municipalités rurales) qui tendent le plus à accorder un rôle central à la MRC.

Tableau 15

Nombre de mémoires par type d'intervenants municipaux percevant la MRC comme un intervenant en développement régional

	01A	01B	02	03	04	05	06A	06B	06C	06D	07	08	09	10	Total
Type 1		3		1	1					1		3	1		10
Type 2															-
Type 3		1										1			2
Type 4		1			1									1	3
Type 5-6-7									1						1
Villes			1	1					1				1		4
Municipalités rurales		1			1				5						7
Communautés urbaines et régionales															-
Total par région	-	6	1	2	3	-	-	-	7	1	-	4	3	-	27

5.2. Un type de MRC participationnistes et interventionnistes

Suite à ces premières impressions quant au rôle de la MRC, nous tenterons de dégager quelles sont les MRC qui s'apparentent le plus au rôle qui leur est proposé dans « Le choix des régions » et qui possiblement vont plus loin dans leur réflexion que le document gouvernemental.

Il faut constater qu'il y a toujours un bloc de MRC qui se démarque et nous essayerons de savoir quelles sont celles qui, dans un continuum logique, acquiescent à un nombre important de propositions.

Pour cela, nous partons d'une première proposition globale, celle sur le thème aménagement=développement et les mémoires qui trouvaient logique que la MRC s'occupe de développement (39 mémoires). Nous greffons dans un premier temps, les positions concernant les contrats de développement, et celles qui voudraient que la concertation soit issue des MRC, renforçant ainsi le rôle politique de la MRC et des élus qui la composent.

Vingt-deux mémoires allient les trois éléments dans leur évaluation. Ils voient ainsi la MRC comme étant le lieu où émergent les choix d'aménage-

ment et de développement et où s'inscrit le processus de concertation. Treize mémoires proviennent des types 1 et 3.

Bien que des positions concernant les sociétés de développement économique, les organismes régionaux, le financement de la MRC, l'administration des fonds en matière de développement régional n'ont pas été l'objet de commentaires par tous les intervenants, ils nous aideront à dégager quelques MRC plus particulièrement.

5.2.1. L'intégration des sociétés de développement économique

Quelques MRC après être en accord avec le fait d'allier aménagement-développement-concertation au niveau de la MRC voient dans l'intégration d'une société de développement économique, la possibilité de vraiment contrôler leurs actions de développement. Elles sont sept à vouloir le faire :

Municipalités régionales de comté	Types
Denis Riverain	3
Bonaventure	1
LaMétis	1
Kamouraska	3
La Matapédia	1
Matawinie	1
Haute Côte-Nord	3

5.2.2. Le financement de la MRC

Bien que « Le choix des régions » n'en faisait pas un point de questionnement, nous avons voulu vérifier si, dans l'hypothèse où la MRC deviendrait le lieu privilégié d'actions de développement, la question du financement de la MRC a été soulevée par les élus.

Ainsi, les griefs quelquefois mentionnés au sujet de la situation financière précaire des MRC, amènent certaines d'entre elles à revendiquer un élargissement de leur capacité financière. D'une part, quelques MRC jugent le système de quotes-parts déficient et prônent *l'établissement d'un pouvoir de taxation autonome pour la MRC*, le plus souvent celui de la taxe de vente.

Ce sont les MRC :	Types
Abitibi-ouest	1
Rouyn-Noranda	3
Témiscamingue	1
Beauharnois-Salaberry	5
Haute Côte-Nord	3
Ville de Granby	
Ste-Hélène-de-Bagot	

D'autre part, les MRC Matapédia, Kamouraska et de La Vallée de l'Or estiment que des moyens financiers adéquats devraient leur être assurés afin

qu'elles puissent jouer véritablement leur rôle en matière d'aménagement et de développement.

5.2.3. L'administration des fonds en matière de développement régional

Suite aux discussions entourant l'enjeu de la concertation régionale, certains mémoires ont mentionné qu'il serait préférable qu'une *enveloppe globale soit destinée aux élus municipaux* considérant qu'ils souhaitent que la concertation soit davantage politique. Ainsi pour chaque région, une enveloppe globale se verrait partagée entre les intervenants régionaux et ce sous la responsabilité partagée des élus municipaux et députés. Une telle disposition renforce le pouvoir des élus et implique ouvertement les MRC en région. Les mémoires qui ont proposé cette alternative proviennent des :

Municipalités régionales de comté	Types
LaMétis	1
Rimouski-Neigette	4
Rivière-du-Loup	1
Nouvelle Beauce	1
Autray	4
Beauharnois-Salaberry	5
Vallée Gatineau	1
et	
Ville de Hull	
St-Joseph-Blandford	

5.2.4 La possibilité de suffrage universel

Finalement, si le rôle de la MRC devient de plus en plus important, est-ce que le système de délégation des élus à la MRC reste satisfaisant ? La possibilité que la MRC soit reconnue comme palier politique autonome n'est pas précisée par les mémoires du monde municipal. Toute la question d'imputabilité des gestes des élus locaux en région n'est pas soulevée de manière ouverte. Bien que souvent on parle à la fois d'élus locaux et élus régionaux, il semble prématuré, tout comme le considèrent les élus face au ['Choix des régions'], de parler d'une sensibilisation à cette question.

Toutefois certaines MRC : Matawinie, Abitibi-ouest et Manicouagan ouvrent une issue en parlant de la MRC en terme de « gouvernement responsable » et de seule « structure politique stable en région ». Même la ville de Rouyn estime qu'il faudra faire l'évaluation du système de délégation actuel après la finalisation des schémas afin de vérifier son impact sur les choix qui auront découlé des travaux de la MRC.

C'est donc dire que même si les conditions sont de plus en plus réunies (aménagement-développement-concertation politique) dans les revendica-

tions de certaines MRC, on ne peut dire qu'il se greffe à cela une véritable interrogation à savoir où commence et où s'arrête le rôle de l'élu municipal.

Conclusion

L'analyse des mémoires déposés en tournée de consultation nous amène à dire que le débat est loin d'être clos au sujet des municipalités régionales de comté et le rôle qu'elles occuperont en matière de développement.

Si on veut parler d'unanimité du monde municipal face au « Choix des régions », c'est avant tout celle qui veut qu'elles puissent faire leur choix de région, dans le sens où la formule du CRCI proposée par le gouvernement a été perçue très souvent comme une négation du principe que les régions pouvaient structurer la concertation de la manière qu'elles l'entendaient. C'est pourquoi le débat s'est cristallisé très souvent autour de la question du CRCI et du découpage dans certaines régions.

Néanmoins, l'analyse par région et par type de MRC en ajoutant la représentation des villes nous font voir des perceptions fort différentes, ici et là, du rôle de la MRC.

Il se dégage, selon nous que les MRC de type participationniste (1) et légaliste-développementaliste (3) ont plus souvent tendance à admettre un rôle accru à la MRC.

Il y a lieu de noter également que là où les questions de découpage étaient importantes (Québec, Montérégie, Outaouais), la réaction fut très souvent soit de privilégier une région de concertation plus petite, soit d'y greffer le mécanisme de concertation dite « politique » à partir des MRC.

Si la volonté de faire jouer un rôle accru aux décideurs politiques en matière de développement régional, en réaction à la formule du CRCI, nous semble avoir primé, il n'en demeure pas moins qu'il existe des différences entre les villes et les MRC à ce niveau.

En effet, les MRC de type 1 et 3 nous semblent avoir majoritairement dépassé le clivage urbain-rural, sauf lorsqu'une ville vient faire valoir sa dissidence (La Sarre-Mont-Joli) pour en arriver à privilégier la MRC comme lieu premier d'identification régionale et d'actions de développement.

Les réactions des MRC de type « technocratique » bien que moins évidentes que celles des villes en viennent très souvent à privilégier le statu quo et le rôle minimal pour la MRC. En ce sens, si elles acceptent de jouer un rôle en matière de développement régional, c'est très souvent en fonction d'une dynamique qui les oblige à ne pas diluer le rôle des municipalités locales qui les composent tout en ne diminuant pas trop le rôle de leur MRC, expression de la volonté des maires.

Pris individuellement, les mémoires des villes insistent sur le rôle primordial des municipalités en matière de développement et rejettent un rôle important pour les MRC.

À un autre niveau, les mémoires des municipalités rurales, bien que n'étant pas en grand nombre, nous révèlent que de plus en plus elles semblent ap-

puyer le rôle de la MRC et que le spectre de la « disparition » et des « regroupements forcés » semblent avoir fait place à une acceptation et une référence de plus en plus grande à la MRC.

Ainsi, ce n'est pas tant pour des raisons pratiques que ce document fut divisé en sections accordant séparément une analyse touchant le rôle de la MRC et celui de la concertation régionale. Ce qui apparaît clair c'est que dans certaines grandes régions, les deux concepts de région apparaissent indissociables (appartenance-concertation) de même que ceux de l'aménagement et du développement. Une ne va pas sans l'autre et c'est pourquoi dans plusieurs cas, on a tendance à considérer que les acteurs eux aussi sont indissociables de leurs faits et gestes de la base municipale jusqu'à leur rayonnement en région de concertation.

Ce qui, en définitive, place les maires et les élus municipaux dans une sorte de dilemme entre leur mandat local et leur responsabilité (hors mandat) régionale et supra-régionale. Dilemme qui apparaît peu dans les mémoires, mais que nous avons put constater maintes fois dans des entrevues avec ces élus.

Notes et références

1. Fortin, G., Parent, L., *Les M.R.C. et leur capacité d'extension*, I.N.R.S.-Urbanisation, Études et documents n° 38, septembre 1984, 86 pages.

- le type 1 : la MRC participationniste
- le type 2 : la MRC participationniste pour l'aménagement seulement
- le type 3 : la MRC légaliste et développementaliste
- le type 4 : la MRC convertie (firme à régie)
- le type 5 : la MRC convertie (régie à firme)
- le type 6 : la MRC technocratique avec un minimum de participation
- le type 7 : la MRC technocratique

Les variables considérées pour la définition de ces types étaient :

- que le contrôle intérimaire soit réalisé en régie interne ou par une firme ;
- que le schéma d'aménagement soit réalisé en régie interne ou que son élaboration soit confié à une firme ;
- qu'il existe actuellement ou éventuellement des régies concernant l'évaluation foncière et l'enfouissement sanitaire au sein de l'organisation de la MRC ;
- que les organismes du milieu soient impliqués ou non dans la phase d'élaboration du schéma d'aménagement par la formation de comités sectoriels ou locaux, la tenue de colloques ou autres manifestations impliquant la population ;
- que la vision du développement relève d'une approche globale ou plus spécifiquement économique ou par contre que la MRC ne se préoccupe aucunement du développement.

2. Gouvernement du Québec, Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, « Le choix des régions », Québec, 1983, page 58.

3. U.M.Q., *Mémoire de l'Union des Municipalités du Québec*, page 6.
4. Idem, *Ibidem*, pages 41-42.
5. Idem, *Ibidem*, page 32.
6. U.M.R.C.Q., *Mémoire de l'Union des Municipalités Régionales de Comtés du Québec*, page 24.
7. Idem, *Ibidem*, page 45.
8. Fortin, G., Parent, L., *op. cit.*

[Faint, illegible text from the reverse side of the page is visible through the paper.]



La loi 125 : cadre d'une nouvelle articulation de l'État à la société locale

Jean Désy et Juan-Luis Klein

Le 21 novembre 1979, l'Assemblée nationale du Québec sanctionnait la « loi sur l'aménagement et l'urbanisme », mieux connue comme « loi 125 ». Avec ses 269 articles, cette loi établissait le cadre d'un tableau à quatre « acteurs » principaux : le gouvernement du Québec, la municipalité régionale de comté, la municipalité locale et le citoyen. Sa principale « nouveauté » résidait cependant dans le fait qu'elle mettait sur pied une nouvelle instance autant dans la gestion que dans la délimitation territoriale : la municipalité régionale de comté (MRC).

Suite à l'adoption de la loi 125 le Québec hors communautés urbaines et régionales s'est vu complètement réorganisé en ce qui concerne la délimitation de son territoire. Entre 1979 et 1983, 94 municipalités régionales de comté (MRC) ont été constituées. Au total, elles regroupent 4 101 412 habitants et couvrent 668 150 km² de superficie, soit 63,7% de la population et 43,4% de la superficie du Québec. Avec une population moyenne de 43 632 habitants et une superficie moyenne de 7 108 km², les 94 MRC ont cependant une grandeur en population et en superficie très inégale, comme en témoignent les écarts types de 43 396 pour la population et 17 325 pour la superficie.

Mais les chercheurs se sont intéressés davantage au réagencement que la MRC apporte sur le plan du pouvoir. Dès le départ, la loi 125 et sa principale créature, la MRC, ont fait l'objet d'une préoccupation attentive de la part des auteurs et chercheurs s'intéressant à la problématique des régions. Pour certains, la loi comble un vide et contribue à décentraliser l'administration du territoire. Pour d'autres, elle intensifie l'assujettissement des collectivités locales à un pouvoir central déjà trop omniprésent. On s'intéresse donc à la question du pouvoir.

C'est effectivement cette question que nous aborderons dans notre travail. Nous défendons l'hypothèse que les MRC mettent en place un processus qui conduira à généraliser, à tout le territoire du Québec, le type de gestion sociale qui est véhiculé par le gouvernement du Québec depuis la révolution tranquille. Au préalable nous poserons les éléments théoriques et socio-historiques qui permettent de situer cet aspect du problème. Nous le ferons en nous inspirant des notions gramsciennes. Ensuite nous nous référerons à la loi 125 dans ce contexte en postulant que la MRC est le lieu d'un conflit entre les représentants de deux blocs sociaux, ancrés dans des modes de productions différents et opposés. En troisième lieu, nous identifierons la hiérarchie spatiale que la loi met en place, en identifiant le rôle qu'elle attribue à chacun des acteurs. Et, pour terminer, nous étudierons un

cas où le gouvernement et la société locale s'affrontent, défendant des conceptions territoriales et de développement différentes¹.

1. L'État, la société locale et la loi 125

La loi 125 apporte deux importantes modifications aux pratiques antérieurement en vigueur au Québec. La première concerne la restructuration de l'État, c'est-à-dire la réarticulation des diverses composantes de l'État. La deuxième provoque une nouvelle articulation de l'État à la société locale, et ce surtout dans les régions périphériques car, ne l'oublions pas, la loi 125 affecte avant tout les espaces périphériques du Québec².

L'État est donc au centre de notre analyse et il convient d'en donner une définition. Pour nous, l'État est constitué par l'ensemble de dispositifs, organismes et instances ayant comme fonction d'assurer la reproduction du système de domination d'une société, et ce à tous les niveaux et à toutes les échelles.

1.1. L'État central et l'État territorial : quelques rappels théoriques

Comme plusieurs travaux ont pu le montrer³, l'État a deux dimensions, l'une centrale et l'autre territoriale. D'une part, la dimension centrale est constituée des instances et organismes dont la fonction est d'assurer la reproduction du système social et économique dominant, à l'échelle nationale. Sur le plan économique ce sont ces instances et organismes qui formulent des orientations économiques dont l'objectif principal est de justifier, légitimer et donner un semblant de cohérence au développement anarchique qui résulte des mécanismes de l'économie libérale. D'autre part, la dimension territoriale de l'État est constituée de « dispositifs » placés près de l'espace vécu, dont la fonction est d'organiser, voire de reproduire la société à l'échelle locale. Ces deux dimensions constituent deux structures qui, comme toutes les structures sociales, sont des lieux de convoitises, d'affrontements sociaux et, par conséquent, de la domination d'une classe sociale, ou plutôt, d'une fraction de classe sociale, sur toutes les autres classes et fractions de classe⁴.

Dans leur fonctionnement historique ces structures peuvent entretenir des relations harmonieuses ou contradictoires. Elles sont harmonieuses lorsque les classes ou fractions de classe dominant la structure centrale, et celles dominant la structure territoriale, partagent le même projet social, économique et politique. Elles sont contradictoires lorsque le projet de la classe qui détient le pouvoir à l'échelle nationale, et qui l'exerce à travers l'État central, diffère de celui des classes et fractions dominant à l'échelle locale. Dans le cas où les relations entre ces deux structures sont harmonieuses, les classes et fractions dominant à l'échelle locale jouent le rôle de relais de celles qui dominant à l'échelle nationale. Dans le cas contraire, elles deviennent un obstacle que l'État central se doit de franchir. L'État central franchit cet obstacle en éliminant les anciennes structures et en en créant de nouvelles,

adaptées à ses visées. La « lutte » qui en découle donne lieu à ce qu'on a convenu d'appeler « la question régionale⁵ ».

1.2. Au Québec : de la révolution tranquille à la modernisation des régions

L'analyse de la société québécoise montre que l'État central et l'État territorial ont suivi une évolution différente. Comme on le sait, l'État central à l'échelle nationale est issu de la révolution tranquille et, dans cette mesure, est adapté aux besoins du stade actuel du capitalisme. N'oublions pas que, au-delà des réformes administratives et sociales, la révolution tranquille modernise l'État québécois de façon à le mettre à l'heure du capitalisme avancé. Or, cette modernisation atteint en premier lieu la dimension centrale de l'État, soit le gouvernement. L'État territorial, constitué alors et encore aujourd'hui fondamentalement par les municipalités qui, comme on le sait, sont les lieux d'expression des élites locales, n'a été touché que partiellement et de façon indirecte par cette modernisation.

Cette disjonction n'est cependant pas étonnante. On sait que, pour des raisons historiques de tous ordres, dont l'analyse déborderait nos objectifs, les structures sociales et politiques « pré-révolution tranquille » étaient fortement enracinées dans le monde rural et religieux. La révolution tranquille porte au pouvoir un nouveau bloc socio-historique dont l'objectif est de modifier ces structures⁶.

Trois caractéristiques de ce bloc doivent être soulignées, car elles sont importantes pour notre analyse. En premier lieu, il faut noter que ce bloc résulte de l'alliance de la bourgeoisie d'affaires du Québec avec le mouvement syndical, ce qui explique les mesures adoptées par le gouvernement visant à « moderniser » l'économie, c'est-à-dire à généraliser, voire développer le capitalisme québécois. En deuxième lieu, il faut souligner que ce bloc est urbain : plus que ça, il se constitue dans la métropole. On comprend alors que le gouvernement issu de la révolution tranquille ait favorisé l'urbanisation. En troisième lieu, disons que le projet social véhiculé par les artisans de la révolution tranquille a donné lieu à la formation d'une bureaucratie professionnelle, d'une technocratie, qui, dès lors, s'empare de l'État central. Cependant, il importe de le souligner, l'ancien bloc socio-historique, ancré dans le monde rural, n'est pas complètement déplacé par le nouveau bloc social au pouvoir. En effet, la dimension territoriale de l'État, à laquelle s'accrochent les sociétés locales, n'est pas touchée dans sa configuration fondamentale, et ce malgré les nombreuses opérations que les gouvernements qui se sont succédés depuis 1960 ont enclenchées dans le but de modifier les régions.

Il serait trop long de commenter en détail ces opérations. Contentons-nous de les identifier, de visualiser leur évolution dans un schéma synoptique, et d'en tirer les principales conclusions (tableau I). Notons que dès 1963, le gouvernement du Québec met en place deux organismes importants qui

dans son esprit devaient fournir les outils pour transformer l'espace régional : la commission La Haye et le BAEQ.

TABLEAU 1

Etapes et événements marquants de l'évolution du dossier aménagement au Québec, 1961-1979

Années	Événements	Commentaires	SORT (lorsque pertinent)
1961	Création du COE (Conseil d'orientation économique)	L'ancêtre de l'OPDQ. Le fer de lance des nouvelles politiques économiques de la Révolution Tranquille.	Abolition en 1968.
	Création de la Commission provinciale d'urbanisme (LaHaye).	Son mandat: "identifier les objectifs généraux de toute action de l'Etat, en matière d'urbanisme et élaborer le schéma d'une législation d'urbanisme appropriée au besoin du Québec".	Abolition en 1968.
1963	Mise sur pied du BAEQ (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec)	Apparition du concept de "participation" comme moyen d'intégration de la population au processus de développement. Echec relatif.	Abolition en 1968.
1968	Dépôt du rapport La Haye.	Création recommandée de structures nouvelles de planification, avec palier décisionnel régional. Importance de l'entière participation de l'individu. Adoption souhaitée d'une loi-cadre d'urbanisme. Elaboration proposée de plans intermunicipaux et régionaux d'urbanisme. Leadership étatique accusé, avec vision collectiviste globale et offensive.	A l'origine des idées maîtresses des projets législatifs à venir. Rapport ayant eu le moins d'impact direct: fortes réactions.
1969	Création de l'OPDQ. Création de deux communautés urbaines (Montréal et Québec) et d'une communauté régionale (Outaouais).	Sortes de "confédérations municipales", basées sur la mise en commun de certains services et la répartition plus équitable du fardeau fiscal. On y crée des "commissions d'aménagement". Regroupent 60% de la population québécoise.	Toujours en place, mais sans effet d'entraînement à l'échelle québécoise: trop nombreux problèmes d'harmonisation.
1970	Dépôt du plan REMIR (Renouveau municipal et régional).	Propose la formation de quatre nouvelles communautés et de seize communautés régionales. Volonté de reconnaître le caractère décentralisé et autonome du secteur municipal.	Relégué aux oubliettes.

Années	Événements	Commentaires	SORT (lorsque pertinent)
1971	"Proposition de réforme des structures municipales".	Suggère la création de 131 communautés municipales devant prendre la responsabilité de l'aménagement du territoire, de la promotion industrielle, de l'évaluation foncière, des voies de circulation, de l'environnement et des offices d'habitation.	Reléguée aux oubliettes.
1972	Dépôt de l'Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.	Premier essai d'intégration d'ensemble à consonance législative. On introduit l'idée de la préparation d'un schéma d'aménagement régional pour chaque région administrative du Québec, avec plans d'urbanisme conformes. L'OPDQ maître d'oeuvre des schémas. Peu de pouvoir réel aux régions.	Projet écarté: trop prudent, conservateur et technocratique.
1973	Création du Groupe de Travail sur l'urbanisation (GTU ou Castonguay).	Mandat: vise, par des propositions diverses, à revaloriser les administrations urbaines.	
1975	Création du Groupe de Travail sur l'habitation (Legault).	Mandat: analyser la situation de l'habitation et proposer une politique pour l'ensemble de la province sur le problème.	
1976	Dépôt du projet de Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal (Loi 12).	Délaisse la région administrative comme espace d'intervention, au profit de l'"agglomération" (ensemble de municipalités délimitées par l'Etat). Le conseil d'agglomération doit élaborer et adopter un schéma d'aménagement, assez semblable à celui prévu dans la Loi 125, selon un processus pré-établi.	Projet rejeté: trop peu de place à l'intervention locale.
	Dépôt du rapport Legault: "habiter au Québec".	Recommande des pouvoirs accrus aux municipalités dans les programmes d'habitation. "Les responsables locaux prendront les décisions qui les concernent".	On donne suite à quelques recommandations.
	Dépôt du rapport Castonguay.	Apporte des idées constructives à la défense des pouvoirs locaux. Défend la nécessité d'un nouveau cadre juridique départageant responsabilités gouvernementales et municipales. Que le système établi soit décentralisé et s'intéresse aux problèmes les plus pressants. Relancer la croissance des autres centres urbains	A inspiré la consultation antérieure à l'adoption de la Loi 125. Le caractère facultatif des schémas d'aménagement a été rejeté par la Loi. A amorcé des processus d'ententes municipales et inter-municipales.

Années	Événements	Commentaires	SORT (lorsque pertinent)
		que Montréal, mettre en place un système politique démocratique. Plutôt un rapport sur la réforme des pouvoirs locaux que sur l'urbanisation.	
1977	Projet du Livre blanc sur la décentralisation.	Un des textes les plus importants produits par l'Etat dans la dernière décennie. Projet de décentralisation qui vise, d'ici 1985, . à fournir un cadre approprié au dynamisme local et régional; . à redonner la responsabilité aux citoyens par une plus grande participation. On propose la MRC ou le "comité renouvelé", éventuellement responsable des secteurs de l'éducation, du socio-culturel ou socio-sanitaire, de l'aménagement du territoire et du développement économique et touristique.	Pas de suites législatives directes, mais source d'inspiration partielle de la Loi 125 et de son évolution probable.
	Début de l'expérience-pilote des Iles-de-la-Madeleine.		
1978	Dépôt du Livre blanc sur le dynamisme local et le développement régional.	On dégage les implications de la décentralisation sur les 2 composantes du titre et on relève l'interaction étroite, MRC/développement régional, élément évacué plus tard par le gouvernement de la loi 125.	Très faible diffusion et faibles retombées.
	Trois expériences pilotes: Gatineau, Labelle et Matapédia.		
	Publication sur: "La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle" (Livres verts: 6 fascicules).	Synthèse vulgarisée des principes des deux derniers Livres blancs et décrivant l'étendue des responsabilités attribuées aux comités renouvelés.	Aucune consultation sur les conditions évoquées de mise en place des nouvelles structures.
	Loi sur la protection du territoire agricole (Loi 90).	Une des premières interventions touchant globalement le territoire québécois. Vise à réserver à l'agriculture les sols propices à cette activité, pour enrayer une spéculation dévastatrice autour des	En vigueur.

Années	Événements	Commentaires	SORT (lorsque pertinent)
1979	Projet de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125). Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125). Projet d'harmonisation des lois 90 et 125.	grands centres. Crée une commission nationale, forte de nombreux pouvoirs, crée des régions désignées, des zones agricoles délimitées. Indépendants par rapport à la Loi 125. Centralisatrice.	

La commission La Haye fournit son rapport cinq ans plus tard, en 1968. Elle proposait l'adoption d'une loi d'urbanisme qui donnerait des pouvoirs très larges au gouvernement et qui lui permettrait d'intervenir autant sur le plan de l'aménagement que sur le plan du développement. Bien que cohérent comme projet, les instances et organismes ancrés en région contestèrent ce document dès sa parution. Le document ne fut pas approuvé. Toutefois, beaucoup de ses propositions vont être reprises dans des réalisations et des projets ultérieurs⁷.

Le BAEQ produit son rapport en 1967, après quatre ans d'enquête et d'animation dans le territoire pilote de l'Est du Québec. Il devait proposer des formules pour moderniser l'espace rural tout en intégrant la population aux opérations devant y conduire. Il passe cependant à l'histoire parce qu'il suggère la fermeture de plusieurs municipalités dites marginales, la concentration urbaine, la relocalisation de la population et l'aménagement sectoriel des ressources. On n'ignore pas que la population menacée n'accepte pas ces propositions et que, à partir de 1970, elle se lance dans une lutte contre l'État central, qui devait la conduire à créer ses propres organisations de développement et d'aménagement⁸.

Après ces deux opérations, d'autres se succèdent. La proposition d'une réforme de structures municipales en 1971, la formulation d'un avant-projet de loi en 1972 qui donnait à l'OPDQ la responsabilité d'assurer l'aménagement dans les régions, la rédaction du rapport Castonguay en 1976 et, finalement, la préparation et l'adoption de la loi 125, sont toutes des étapes d'un processus qui, nous en faisons l'hypothèse, s'inscrit dans le prolongement de la révolution tranquille. Au-delà des différences de procédure, toutes ces opérations avaient comme objectif de transformer la dimension territoriale de l'État en l'adaptant aux visées de l'État central.

Ce qui marque ces opérations c'est la formulation progressive d'une rationalité « modernisante » et technocratique en ce qui concerne la gestion du territoire. Ce qui se dégage c'est une volonté de créer des instruments juridiques pouvant régler les conflits d'ordre structurel entre le gouvernement, expression de l'État central, et les municipalités locales, principale expression de l'État territorial. La loi 125 constitue une adaptation de cette volonté en ce qui concerne ses aspects formels, mais on constate qu'elle en est une suite logique quand on regarde ses objectifs et la dynamique des rapports sociaux qu'elle impulse.

2. La loi 125 et la déstructuration du bloc social pré-révolution tranquille

On a déjà dit que le bloc social associé au capitalisme avancé et urbain issu de la révolution tranquille ne déplace pas complètement l'ancien bloc socio-historique rural et pré-capitaliste de l'État. Celui-ci continue de contrôler les dispositifs territoriaux, notamment les municipalités. Sans vouloir faire une

étude approfondie de cet ancien bloc socio-historique, rappelons quelques-unes de ces caractéristiques.

2.1. Composantes et pouvoirs du bloc social local

Sur le plan de la structure socio-économique, le bloc social rural est constitué d'une part par la bourgeoisie locale, (industriels locaux non monopolistes, commerçants, professionnels libéraux) et d'autre part par les « petits producteurs » agricoles et forestiers.

Le pouvoir local est exercé par les élites locales composées par les secteurs privilégiés de ces deux groupes sociaux. Les lieux d'expression de ce pouvoir sont nombreux, mais le plus important, en ce qui concerne les orientations du développement, est sans doute la municipalité locale. D'ailleurs, ces municipalités locales sont demeurées pendant longtemps des instruments de pression des élites locales auprès des paliers de l'État central. Il faut souligner l'importance du pouvoir local et des municipalités en ce qui concerne la reproduction sociale des sociétés locales. Historiquement, la tâche d'assurer la cohésion sociale était partagée aussi par l'Église et la famille⁹, mais depuis le déclin de l'importance des institutions ecclésiastiques et depuis la modernisation de la gestion des équipements collectifs (écoles, hôpitaux), il revient aux municipalités de régler un bon nombre de conflits sociaux.

Ce que nous voulons souligner c'est que le rôle des municipalités locales est loin de se limiter à des tâches d'ordre technique comme la gestion des égouts ou des ordures. Elles sont le lieu d'expression des élites locales et dans cette mesure elles ont un rôle important dans la gestion des rapports sociaux.

Ce qu'il importe de retenir c'est que ce rôle est exercé de façon politique. La satisfaction ou la non satisfaction des besoins de tel ou tel groupe relève des rapports de pouvoir et d'influence et rarement de considérations d'ordre technique ou professionnel.

2.2. La professionnalisation de la gestion territoriale des rapports sociaux

La loi 125 vient modifier substantiellement la portée et la nature du pouvoir local. En fait, la MRC, principale créature de la loi, crée un nouveau palier dans l'État territorial. Soulignons que contrairement à ce que l'on pourrait croire à première vue, la MRC n'est pas uniquement un palier intermédiaire mais bien la pièce maîtresse de la pénétration dans l'État territorial de la logique dominante de l'État central.

Pour comprendre ceci il faut rappeler que les MRC sont des organismes constitués par le gouvernement qui en émet les lettres patentes. Elles sont constituées par les maires des municipalités regroupées dans la MRC. La direction est assumée par l'un de ces maires qui est élu préfet par ses pairs. Le rôle principal de la MRC réside dans la production d'un schéma d'aménage-

ment de son territoire. De plus, elle doit s'assurer que les gestes d'aménagement et d'urbanisme posés par les municipalités locales qui l'intègrent, soient conformes aux orientations dudit schéma d'aménagement. Par ailleurs la loi exige que le schéma d'aménagement des MRC soit conforme aux orientations du gouvernement¹⁰.

La MRC est donc insérée dans un processus qui doit conduire à une nouvelle « cohérence », à une nouvelle rationalité spatiale. D'une part elle assure la « conformité » de l'organisation de l'espace économique aux orientations du gouvernement, voire aux intérêts du bloc socio-historique qui contrôle l'État central. D'autre part, elle modifie la dynamique de gestion des rapports sociaux à l'échelle locale.

On l'a déjà mentionné, traditionnellement les rapports sociaux locaux étaient réglés de façon essentiellement politique, par les élites locales à travers les municipalités. L'organisation du territoire par le biais des MRC est en train de modifier cette politique, et ce même si des MRC sont composées par les maires des municipalités s'y rattachant et même si le préfet est le maire de l'une de ces municipalités.

Plusieurs aspects de la dynamique des MRC entraînent une perte de pouvoir de chaque maire sur sa municipalité. Les aspects les plus évidents sont ceux qui relèvent de l'insertion des municipalités locales dans une cellule plus vaste, où elle doit participer à un processus de négociation et, des fois, se soumettre à des décisions qu'elle n'a pas appuyées. Déjà cet aspect est important et il suffirait à lui seul pour modifier la dynamique de gestion des rapports sociaux locaux. Mais l'aspect le plus important n'est pas celui-là. Ce qui nous apparaît le facteur primordial de la modification des pratiques locales de gestion des rapports sociaux réside dans la professionnalisation de ces pratiques. En effet, de par sa mission, la MRC engage des professionnels et des techniciens de l'administration et de l'aménagement. Ces professionnels et techniciens véhiculent une rationalité différente de celle des élites locales. Il s'agit d'une rationalité professionnelle semblable à celle qui règne dans l'État central.

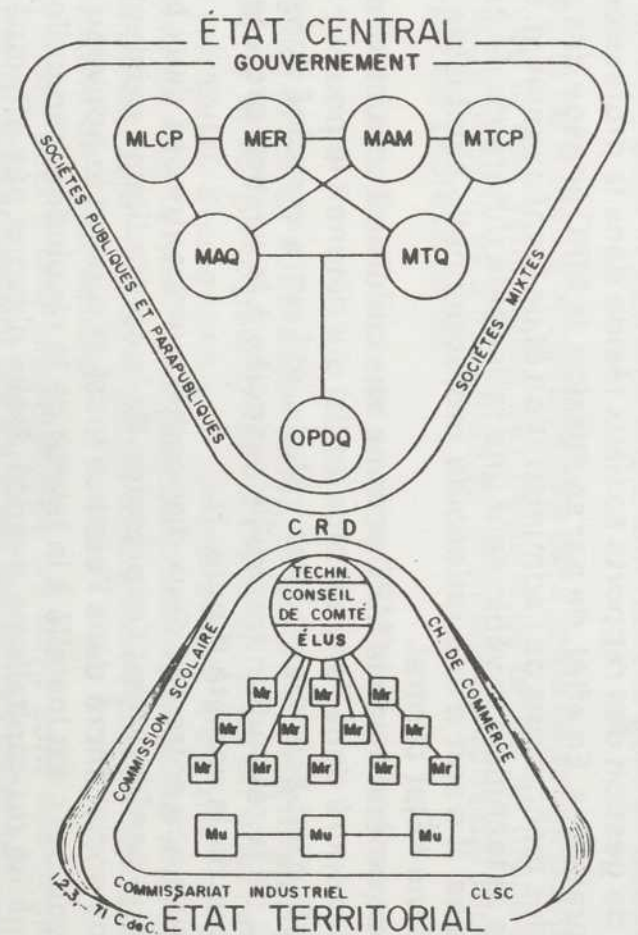
Ceci nous amène à voir la MRC comme une cellule où coexistent deux dispositifs, l'un ancré dans l'ancien bloc social qui détenait le pouvoir local avant la loi 125, c'est-à-dire les maires « élus », et l'autre enraciné dans le bloc social issu de la révolution tranquille associée à la gestion professionnelle et technique de la société (figure 1).

La coexistence entre ces deux dispositifs, voire entre ces deux blocs se traduit par un conflit qui est l'expression de la contradiction existant entre l'ancien bloc social ancré dans l'espace local et rural et le nouveau bloc social au pouvoir qui s'est installé à la faveur de la révolution tranquille véhiculant la rationalité du capitalisme avancé. Nous n'avons pas effectué de recherche systématique sur ce conflit, mais les quelques coups de sonde que nous avons pu réaliser nous permettent de faire l'hypothèse que la rationalité pro-

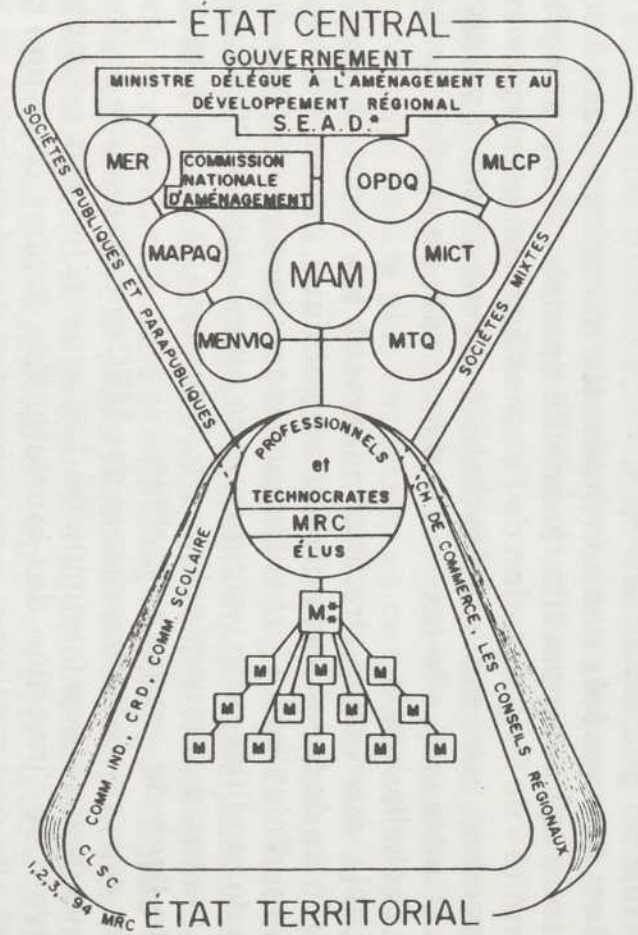
QUÉBEC. L'ARTICULATION DE L'ÉTAT CENTRAL À L'ÉTAT TERRITORIAL

AVANT LA LOI 125

APRÈS LA LOI 125



Mr: municipalité rurale
Mu: municipalité urbaine



* Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation
* Municipalités rurales et urbaines (sauf les municipalités des communautés urb. et rég.)

fessionnelle prend une place de plus en plus importante et qu'elle finira par l'emporter¹¹.

La loi 125 n'aura donc été qu'un « compromis » apparent car elle aura réussi à déplacer l'ancien bloc social de l'État territorial, donc finalement de l'État tout entier, et ce non pas par ses dispositions juridiques¹², mais par le processus qu'elle met en branle et par la nouvelle hiérarchie spatiale qu'elle établit.

3. La nouvelle hiérarchie spatiale établie par la loi 125

Interrogeons-nous maintenant sur le rôle et la place que la loi accorde aux différents acteurs. En fait, essayons d'aller au-delà du simple constat de l'existence d'une hiérarchie, pour tenter de faire ressortir la dynamique de cette hiérarchie, c'est-à-dire les rapports entre les différents acteurs. Nous inspirant de certaines techniques mises au point par l'analyse de contenu, nous passerons en revue systématiquement, les 269 articles de la loi. Pour cela, nous avons construit une grille à double entrée, de quatre mailles chacune. D'un côté nous avons placé les quatre principaux acteurs engagés dans l'aménagement, c'est-à-dire le gouvernement, la MRC, la municipalité et le citoyen, et de l'autre les différents types de directives découlant de la loi. Nous regroupons ces directives en quatre catégories : la conformité, l'élaboration, l'exécution et l'information. L'analyse nous permettra de connaître d'abord la fonction que chaque catégorie d'acteurs, ou palier, devra assumer dans le processus d'encadrement établi par la loi, et ensuite le rôle de chaque palier dans la reproduction de ce processus. Pour fins d'analyse, nous avons retenu 233 directives contenues dans la loi. Certaines, que nous avons jugées exclusivement procédurières ont été délaissées¹³.

Il importe, avant de passer aux résultats de l'analyse, de préciser plus clairement les quatre catégories de directives c'est-à-dire la conformité, l'élaboration, l'exécution et l'information, qui constituent les pièces maîtresses de la loi.

- La conformité est une notion importante en ce qui concerne le contrôle. Il s'agit de la conformité nécessaire des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme, du plan d'urbanisme aux objectifs du schéma d'aménagement des MRC, et de ceux-ci aux orientations du gouvernement.
- L'élaboration implique pour nous une certaine créativité et, surtout, une « marge » de prise de décisions. Elle peut être associée à la composition, à la formulation, à la préparation et à l'adoption des schémas, plans et règlements.
- L'exécution réside dans la réalisation, et dans l'application des schémas, plans et règlements. On regroupe aussi sous cette rubrique certaines opérations budgétaires et certaines nominations. Dans notre esprit l'exécution ne laisse aucune place à la créativité ou à la prise de décisions, à quelque niveau que ce soit.

- L'information regroupe les directives qui obligent les différents paliers soit à informer soit à consulter les autres pendant l'élaboration des schémas, plans et règlements ou pendant leur application.

3.1. *La MRC a une place primordiale*

L'analyse montre tout d'abord que bien que la MRC soit récemment arrivée sur la scène de la gestion territoriale, elle se voit attribuer un rôle très important dans la dynamique mise en œuvre par la loi. En effet, des 233 directives analysées, 82, soit 34,5%, la concernent. La municipalité locale suit de près avec 73 directives, soit 31,9%. Vient ensuite le citoyen, qui est interpellé par 42 directives, soit par 18,1% du total. Et, en dernier lieu, nous retrouvons le gouvernement à qui la loi ne s'adresse que 36 fois, soit, 15,5% du total (tableau 2). La place de choix qui est attribuée par la loi au nouveau palier créé, la MRC, ressort de cette analyse. La position mitigée du gouvernement se manifeste également.

En effet, la loi attribue au gouvernement une importance numérique inférieure à celle qu'elle attribue aux autres acteurs. Devrions-nous conclure que la loi met en place les éléments d'une dynamique de décentralisation ? Pas nécessairement, car les directives n'ont pas toutes la même portée et elles ne confèrent pas toutes le même pouvoir. Notons que les directives les plus fréquentes sont celles qui portent sur l'information. Des 233 directives retenues pour l'analyse, 112, soit 48,1% concernent l'information, 50, soit 21,5%, l'élaboration du schéma, 49, soit 21,0%, l'exécution, et seulement 22, soit 9,4%, la conformité. Or, on verra que les directives portant sur la conformité confèrent des pouvoirs très importants, malgré leur faible nombre, et que celles portant sur l'information confèrent des pouvoirs beaucoup moins importants, malgré leur grand nombre.

3.2. *La conformité est inhérente au processus de contrôle*

En effet, les directives qui confèrent des pouvoirs liés à la conformité prévalent sur toutes les autres. Donc, le fait que des 22 directives qui relèvent de cette catégorie, dix, soit 45,5%, concernent le gouvernement, doit être souligné. Il semble donc que près de la moitié des décisions relevant de la conformité est déposée entre les mains du gouvernement. La MRC reçoit aussi une part importante de ce champ décisionnel. Elle est concernée par huit directives, soit par 36,3% du total. La municipalité ne dispose que d'un pouvoir très faible, quatre directives, soit 18,18% du total, et les citoyens n'en disposent pas du tout.

Il faut noter par ailleurs que les directives conférant des pouvoirs au gouvernement relatifs à la conformité représentent 27,8% de toutes les directives qui concernent le gouvernement, alors qu'elles ne représentent que 9,8% de celles qui concernent les MRC (tableau 2).

Notons aussi que la MRC joue un rôle important en ce qui concerne l'exercice de la conformité. En effet, des huit directives de cette catégorie qui la

TABLEAU 2
REPARTITION DES DIRECTIVES DE LA LOI 125 SELON LES ACTEURS ET LA FONCTION DESIGNÉE

POUVOIR	ACTEURS															
	GOUVERNEMENT			MRC			MUNICIPALITÉS			CITOYENS			TOTAL			
	+ V.A.* +	% +	% +	+ V.A. +	% +	% +	+ V.A. +	% +	% +	+ V.A. +	% +	% +	+ V.A. +	% +	% +	
DIRECTIVES																
Conformité	10	27,8	45,5	8	36,3	18,2	4	5,5	0	0	0	22	9,4	100,0		
Elaboration	13	36,1	26,0	17	34,0	40,0	20	27,4	0	0	0	50	21,5	100,0		
Exécution	6	16,7	12,2	19	38,8	44,9	22	30,1	2	4,8	4,1	49	21,0	100,0		
Information	7	19,4	6,3	38	33,9	24,1	27	37,0	40	95,2	35,7	112	48,1	100,0		
TOTAL	36	100,0	15,5	82	34,5	31,9	73	100,0	42	100,0	18,1	233	100,0	100,0		

Source: Québec, Projet de loi no 125. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, sanctionnée par l'Assemblée nationale du Québec, le 21 novembre 1979. Québec, l'Éditeur officiel du Québec, 1979.

* V.A.: valeurs absolues.

touchent, six lui donnent des instruments pour contrôler la municipalité locale. Celle-ci a à son tour le rôle d'encadrer le citoyen (tableau 3).

L'analyse de la conformité révèle donc un processus en chaîne qui assure la subordination successive des différents acteurs à celui qui le précède dans la hiérarchie. Le gouvernement contrôle la MRC, celle-ci la municipalité, qui contrôle le citoyen. Le gouvernement se donne tout de même les instruments pour assurer lui-même le contrôle des municipalités locales et du citoyen.

3.3. La fonction « élaboration » révèle des rapports de pouvoirs diffus

Les directives regroupées sous la rubrique « élaboration » ont une redistribution différente de celles qui relèvent de la conformité. On compte 50 directives de cette catégorie, dont 13, soit 26%, concernent le gouvernement, 17, soit 34%, la MRC, et 20, soit 40% les municipalités locales. La loi n'attribue aucun rôle au citoyen dans cette matière. La fonction élaboration semble être confiée surtout aux municipalités locales. Or, une analyse plus approfondie permet de voir que le gouvernement joue aussi un rôle privilégié sur ce plan. En effet, les 13 directives relevant de l'élaboration qui concernent le gouvernement représentent 36,1% de toutes les directives qui le touchent alors que les 20 et les 17 qui concernent la municipalité locale et la MRC ne représentent respectivement que 27,4% et 20,7% de toutes les directives les concernant.

Une part appréciable des directives attribuant des fonctions relatives à l'élaboration ne crée d'obligation que pour les acteurs du même palier. Des 50 directives, 30 n'impliquent aucun lien hiérarchique. Or, si on fait abstraction de ces 30 directives, on se rend compte que l'élaboration résulte d'une dynamique de haut en bas et de bas en haut. Le gouvernement contrôle la MRC mais celle-ci peut à son tour demander des comptes au gouvernement. Le gouvernement a peu de liens avec les municipalités et des rapports d'égalité semblent s'établir entre la MRC et les municipalités. Les rapports de pouvoir établis dans l'exercice des tâches concernant l'élaboration semblent donc plus diffus, voire plus décentralisés que dans le cas précédent, relatif aux directives de conformité¹⁴

3.4. Les municipalités concentrent la fonction « exécution »

Les municipalités locales sont incontestablement les dépositaires de la fonction « exécution ». Des 49 directives regroupées sous cette rubrique, 22, soit 44,9%, concernent les municipalités, ce qui représente 30,1% du total des directives les concernant.

La loi consacre aussi le rôle d'exécutant de la MRC, qui est interpellée par 19 directives de cette nature, soit par 38,8% du total, alors que le gouvernement et le citoyen ne sont que faiblement concernés par cette fonction. Notons que l'analyse de rapports établis dans l'exécution montre nettement

que c'est la MRC qui doit contrôler la municipalité et que celle-ci doit encadrer les citoyens.

3.5. *L'illusion décentralisatrice via l'information*

On l'a déjà dit, la place occupée par l'information dans l'application de la loi 125 est tout à fait étonnante. Des 233 directives examinées, 112, soit 48,1% comportent l'obligation d'informer l'un ou l'autre des acteurs concernés. Or, ce qui est plus étonnant c'est que la vedette ici va au citoyen. En effet, des 112 directives, 40, soit 35,7% obligent l'un ou l'autre des acteurs à l'informer. Ce nombre est d'autant plus significatif qu'il représente 95,2% des directives lui attribuant une fonction. Sa fonction ici est celle de récepteur d'information, puisque les trois catégories d'acteurs doivent l'informer. Ce sont cependant les municipalités qui doivent le faire le plus fréquemment.

La MRC se voit attribuer elle aussi une place non négligeable en ce qui concerne l'information. Le nombre de directives qui obligent les différents acteurs à l'informer, 38, représente 33,9% du total. Elle doit se faire informer par les municipalités locales et, surtout, par le gouvernement. À son tour elle transmet de l'information au gouvernement et surtout, à la municipalité. Faut-il croire que son rôle est d'être une courroie de transmission du gouvernement vers la municipalité locale ? C'est une hypothèse plausible car le principal interlocuteur du gouvernement est la MRC.

L'information se transmet davantage de haut en bas que de bas en haut, ce qui peut donner l'illusion d'une décentralisation. Or si les différents acteurs, particulièrement le citoyen, ont le pouvoir d'exiger l'information de leurs supérieurs hiérarchiques, ils n'ont pas celui de se faire entendre car la loi ne prévoit nullement des instruments pour obliger ceux qui informent à tenir compte de l'opinion de ceux qui sont informés. Ainsi, sous une apparence de décentralisation, semble se dessiner un mécanisme de contrôle (transmission de directives).

Les liens hiérarchiques établis par la loi 125 entre les différents acteurs impliqués dans l'aménagement illustrent un processus de décentralisation de l'exécution et de l'information, alors que l'on assiste à une centralisation du pouvoir au niveau de la conformité et de l'élaboration (figure 2).

TABLEAU 3

LIENS DE DEPENDANCE ET DE CONTROLE ENTRE LES ACTEURS

ACTEURS EXERCANT UN CONTROLE	Directives	ACTEURS ASSUJETTIS PAR UNE DIRECTIVE*				
		GOVERNEMENT	MRC	MUNICIPALITE	CITOYEN	TOTAL (LIENS DE DEPENDANCE)
Gouvernement	a	2	2	3	3	10
	b	4	8	1	0	13
	c	2	2	2	0	6
	c	0	7	0	0	7
		8	19	6	3	36
MRC	a	1	1	6	0	8
	b	4	10	3	0	17
	c	2	8	9	0	19
	d	17	8	13	0	38
		24	27	31	0	82
Municipalité	a	0	0	1	3	4
	b	1	3	16	0	20
	c	1	3	13	5	22
	d	12	12	3	0	27
		14	18	33	8	73
Citoyen	a	0	0	0	0	0
	b	0	0	0	0	0
	c	0	0	2	0	2
	d	6	12	22	0	40
		6	12	24	0	42
Total (Liens de contrôle)	a	3	3	10	6	22
	b	9	21	20	0	50
	c	5	13	26	5	49
	d	35	39	38	0	112
		52	76	94	11	233

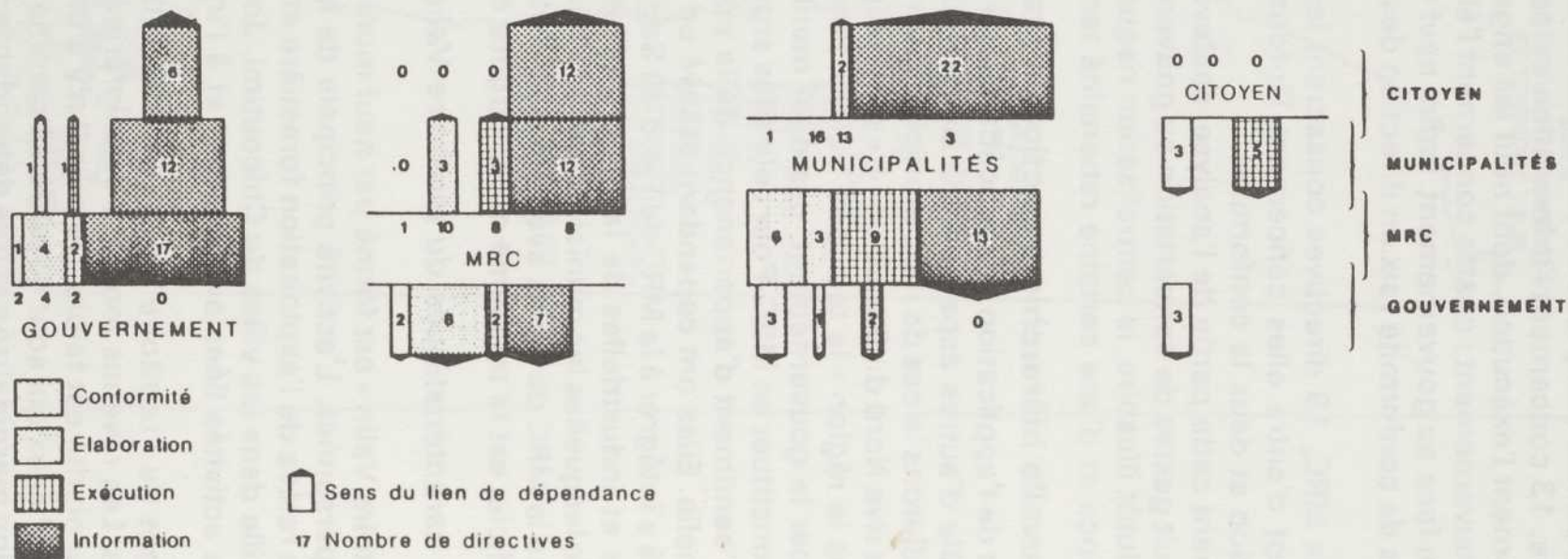
(Tableau illustré à la figure 2)

a - Conformité
 b - Elaboration
 c - Exécution
 d - Information

En effet, 35 des 52 directives qui obligent le gouvernement envers les paliers inférieurs, c'est-à-dire 67,3%, concernent l'information, trois l'exécution, cinq l'élaboration et une la conformité. En ce qui concerne la MRC on constate que des 30 directives qui l'obligent envers les paliers inférieurs, 24, soit 80%, concernent l'information et deux l'exécution.

Dans un autre sens, des 11 directives qui obligent le citoyen face aux autres paliers, cinq correspondent à l'exécution et six à la conformité. De ces dernières, trois consacrent sa dépendance à l'égard des municipalités et trois à l'égard du gouvernement.

Figure 2
LIENS HIÉRARCHIQUES ENTRE LES ACTEURS*
MIS EN SCÈNE PAR LA LOI 125



Les municipalités comptent 37 directives les liant aux paliers supérieurs. De ce nombre, 13 concernent l'information et les contraignent face à la MRC ; 11 concernent l'exécution, dont neuf les engagent vis-à-vis la MRC et deux face au gouvernement ; quatre concernent l'élaboration, dont trois face à la MRC et un face au gouvernement. Enfin, neuf directives s'inscrivent dans le processus de conformité : six en direction des MRC, trois auprès du gouvernement.

Quant aux MRC, 19 directives consacrent leur dépendance du gouvernement. Sept d'entre elles concernent l'information, deux l'exécution, huit l'élaboration et deux la conformité.

En terminant cette partie de l'analyse, soulevons un point paradoxal : la loi impose huit gestes de concertation au gouvernement. Si la décentralisation semble plutôt illusoire, la centralisation risque fort d'y gagner aux plans de la cohérence et d'une certaine rationalité technocratique.

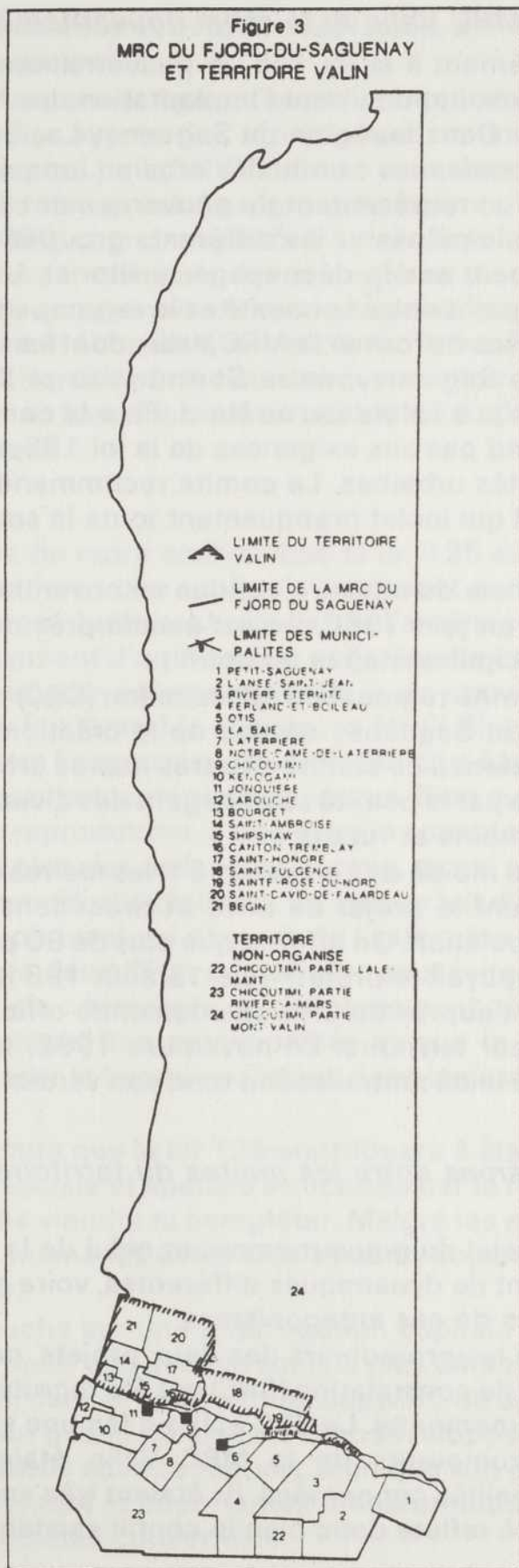
4. La nouvelle hiérarchie en action : l'État versus la société locale

L'examen de l'application des procédures qui régissent la mise sur pied des MRC révèle d'autres aspects de la dynamique enclenchée par la loi 125. Nous étudierons le cas de neuf municipalités rurales situées près de Chicoutimi sur la rive Nord du Saguenay. Ces municipalités forment ce que l'on appelle dans la région « le territoire Valin ». Pensant répondre aux exigences établies par le gouvernement, ces neuf municipalités ont fait une requête pour se constituer en MRC. Pour cela elles argumentaient la petitesse du territoire, le sentiment d'appartenance de la population et leur homogénéité fonctionnelle. Elles ont cependant essuyé un refus. Le gouvernement les a obligées à s'intégrer à la MRC du Fjord du Saguenay qui inclut les villes commerciales et industrielles de la région, telles Jonquièrre, Chicoutimi et La Baie, avec lesquelles les municipalités de Valin se sentent peu liées¹⁵. Soulignons que la MRC du Fjord, avec ses 170 169 habitants et ses 44 047 km² de superficie, est la troisième en envergure dans tout le Québec. (figure 3)

4.1. Les caractéristiques du territoire Valin

Le « territoire Valin » est formé par neuf municipalités, habitées au total par 17 000 personnes. L'activité principale de la population active travaillant sur place relève de l'exploitation forestière et de l'agriculture. Quant à celle qui travaille dans les villes de Chicoutimi, Jonquièrre ou La Baie, elle le fait dans des activités liées aux services et à l'industrie.

Les villages du « territoire Valin » sont de petite envergure, de 800 à 3 500 habitants. Les revenus moyen y sont inférieurs à la moyenne régionale. Le taux de scolarité est faible. De plus il n'y a presque pas d'équipements collectifs, sauf ceux qui sont considérés comme essentiels. Bref, il s'agit d'une sous-région marginalisée et très dépendante des centres urbains régionaux, et ce dans une région que l'on s'accorde pour caractériser de périphérique.



4.2. Le projet de MRC Valin et le refus gouvernemental

En 1979, conformément à la loi 125, le gouvernement met sur pied, dix-neuf comités de consultation visant l'implantation des MRC dans autant de régions du Québec. Dans la région du Saguenay-Lac-St-Jean ce comité se compose de trois personnes : un maire urbain (Jonquière), un maire rural (Petit Saguenay) et un représentant du gouvernement. On consulte donc la population, les municipalités et les différents groupes socio-économiques régionaux, notamment sur le découpage territorial. Une mésentente majeure éclate sur ce point entre le comité et le regroupement de neuf paroisses rurales, désireuses de former la MRC Valin, dont les limites s'étendraient sur la rive Nord du Saguenay, entre St-Ambroise et Ste-Rose-du-Nord de l'Ouest à l'Est et jusqu'à Falardeau au Nord. Pour le comité de consultation, cette MRC ne répond pas aux exigences de la loi 125, car elle exclut d'emblée les municipalités urbaines. Le comité recommande plutôt la création de la MRC du Fjord qui inclut pratiquement toute la sous-région du Saguenay.

Entre la décision finale du ministre, rendue en novembre 1982, et le début de la consultation, en juin 1980, il s'est écoulé près de deux ans et demi. Rappelons les principales étapes du conflit.

En juin 1980, le Comité régional de consultation (CRC) rencontre les maires des municipalités du Saguenay en vue de la création d'une MRC. À l'automne 1980, s'ajoutent à ce comité d'autres maires urbains et ruraux. De la consultation menée par le comité se dégagent des divergences importantes entre les maires urbains et ruraux.

Pendant la première moitié de l'année 1981, les maires du territoire Valin se concertent, formulent le projet de MRC et procèdent à une consultation massive de leur population. On affirme que plus de 90 pour cent de la population consultée appuyait le projet¹⁶. Le 12 août 1981, les maires du territoire Valin déposent auprès du CRC une demande officielle de constitution d'une MRC dans leur territoire. En novembre 1982, le ministère d'État à l'aménagement et à la décentralisation rend son verdict : la requête est refusée.

4.3. Les antagonismes entre les maires du territoire Valin et le gouvernement

Les deux projets, celui du gouvernement et celui de la population du territoire Valin relevaient de dynamiques différentes, voire antagoniques. Soulignons quelques-uns de ces antagonismes.

En ce qui concerne les promoteurs des deux projets, notons que les représentants du comité de consultation (CRC) ont été recrutés à un niveau supra-municipal et gouvernemental. Le CRC était en fait une structure plutôt technocratique. Les promoteurs de la MRC Valin étaient les maires des différentes municipalités concernées. Ils étaient très ancrés dans la société locale. Le cas étudié reflète donc bien le conflit existant entre le gouverne-

ment, c'est-à-dire l'État central, et la société locale, dont le lieu d'expression est avant tout la municipalité.

Cette différence nous permet également de comprendre pourquoi le CRC a mené une consultation auprès des représentants municipaux et scolaires, alors que les promoteurs de la MRC Valin se sont davantage adressés à la population. En fait les visées des deux groupes étaient différentes. Alors que le comité régional (CRC) cherchait plutôt à rationaliser les coûts de fonctionnement de la structure municipale, les promoteurs du projet de MRC Valin poursuivaient la mise en commun de services municipaux dans le but de développer socialement et économiquement le territoire. Par ailleurs le refus à leur requête a été interprété par les maires du « territoire Valin » comme une décision qui consacrait leur rôle de réservoir de main-d'œuvre et de ressources financières (taxes)¹⁷.

Conclusion

Il se dégage donc de notre analyse que la loi 125 est en train de provoquer une transformation, voire un bouleversement social et spatial qui va bien au-delà des procédures techniques de l'aménagement et de l'urbanisme. Par l'établissement d'un nouveau palier, par la création de nouvelles unités territoriales, le gouvernement introduit un nouvel acteur dans la dimension spatiale de la hiérarchie sociale : la MRC. Rien ne nous permet de croire que la MRC sera l'expression, à un niveau plus élevé, de la population ou des groupes et groupements sociaux locaux. Bien au contraire, elle semble être le lieu où se reproduiront, à une échelle supra-locale mais non nationale, les fractions régionales de la technocratie, ce qui confinerà les anciennes élites locales à un rôle d'exécutant. Il s'agit en fait d'une modification de la structure du pouvoir local qui découle de l'extension à l'État territorial de la logique dominante dans l'État central. On peut faire l'hypothèse qu'une nouvelle « classe relais » émergera en remplacement des élites locales attachées traditionnellement aux municipalités et que la logique professionnelle viendra remplacer la logique politique dans la gestion des rapports sociaux locaux.

La nouvelle structure que la loi 125 contribuera à établir renforcera sans doute la hiérarchie sociale et spatiale structurée par la révolution tranquille. Quoi qu'il en soit, elle viendra la compléter. Malgré les apparences, la population et désormais même les élites locales sont, objectivement, de plus en plus loin du pouvoir.

Ce constat débouche sur une interrogation capitale : existe-t-il une voie innovatrice qui permette une gestion sociale plus démocratique de l'espace et de ses ressources, dans le cadre actuel des MRC ou dans tout autre à imaginer ? Il semble bien que le concept d'« écodéveloppement » propose des pistes fort prometteuses sous ce rapport, bien que son application concrète nécessite habituellement d'importantes transformations d'ordre culturel chez les couches sociales concernées.

Essentiellement, ce terme réfère à un développement endogène et dépendant de ses propres forces (« self-reliant »), soumis à la logique des besoins de la population entière et non de la production érigée en fin en soi, conscient de sa dimension écologique et recherchant une harmonie entre l'homme et la nature.

Cette éthique du développement s'applique de façon égale aux pays du tiers-monde et aux pays opulents du nord, aux projets ruraux et urbains et à l'industrie. L'écodéveloppement se veut un outil de prospective et d'exploration d'options de développement remettant en question les tendances lourdes qui prédominent actuellement. Les solutions éventuelles mettent en œuvre la science et la technique, mais pour l'essentiel, dépendent du choix de société qui relèvent de l'institutionnel et du politique¹⁸.

Ce concept en émergence s'oppose donc aux approches productivistes et interventionnistes, préférant une stratégie consultative, participative, à partir de la vision du citoyen. Il privilégie également l'échelle réduite, le contrôlable à la base, « le pays dans les jambes, dans la tête, dans les tripes¹⁹ », c'est-à-dire,

- le pays territoire vécu, celui du quotidien, prolongement du corps, qui se connaît de l'intérieur ;
- le pays tel qu'on le pense, fondé sur l'identité culturelle et la notion de développement global d'origine endogène et à dynamique ascendante, auto-centré ;
- le pays qui a une âme, qui est aimé, mélange explosif de réalité vécue, de rationalité, de plaisir et d'émotions : un vouloir, un choix, presque un mariage d'amour...

L'échelle réduite renvoie également à Schumacher, dénonçant la tendance à toujours plus de gigantisme, à plus de complexité, à plus de clivage sociaux (par le coût croissant en capital que secrète le gigantisme, accessible aux seuls riches), à plus de violence faite à l'humain, à la nature, au capital-nature²⁰.

La dynamique de mise en place des premières MRC-pilote au Québec (La-belle, Iles-de-la-Madeleine), semble laisser quelque espoir d'émergence d'une nouvelle identité culturelle micro-régionale débouchant sur ce modèle de développement²¹. C'est une piste à suivre de près.

Notes et références

1. Ce travail est le résultat d'une enquête menée par les auteurs en trois étapes, entre 1982 et 1983. La réflexion a été réalisée en partie dans le cadre des cours que les auteurs ont assurés au programme de maîtrise en études régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi. Ils ont pu bénéficier de l'apport de plusieurs étudiants(es) gradués(es) autant en ce qui concerne l'incitation à approfondir le problème sur le plan théorique que la cueillette d'information empirique. Nous remercions tous ces étudiants. Nous remercions aussi les maires des

municipalités du territoire Valin qui ont accepté de participer à une enquête par entrevues structurées. Nous remercions enfin Messieurs Jacques Valois et Claude Gagnon, cadres à l'aménagement de deux MRC de la région du Saguenay-Lac-St-Jean qui ont accepté de nous livrer leurs impressions sur un certain nombre de problèmes que nous abordons. Il nous ont suggéré plusieurs pistes de recherche. D'ailleurs Monsieur Gagnon nous a fourni les informations concernant la population et la superficie des 94 MRC du Québec. Nous remercions enfin Monsieur Claude Chamberland qui a dessiné les figures qui illustrent ce texte.

2. La loi 125 ne s'applique pas aux communautés urbaines de Québec et de Montréal, c'est-à-dire aux villes centrales du Québec sur le plan politique et économique. Elle ne s'applique pas non plus à la communauté régionale de l'Outaouais. Voir loi 125, article 171.
3. Nous nous inspirons ici de la notion gramscienne de l'État. Sur cette notion voir notamment DULONG, R., « La crise du rapport État-société locale vue au travers de la politique régionale » in, POULANTZAS, N., (éd.) *La crise de l'État*, (Paris Presses universitaires de France, 1976), pages 209-232 ; et *Les régions, l'État et la société locale*, (Paris : Presses universitaires de France, 1978).
4. Pour une analyse empirique récente inspirée de cette conception de l'État voir KLEIN, J.-L., et PENA, O., « Le Nicaragua à l'heure du développement régional non capitaliste », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 27, n° 72, pages 425-451.
5. Pour un tour d'horizon sur ce problème voir BOISMENU, G. et al. *Espace régional et nation*, (Montréal : Boréal Express, 1983).
6. Comme le documentent plusieurs auteurs. Voir entre autres BRUNELLE, D., « Le capital, la bourgeoisie et l'État du Québec 1959-1976 » in, FOURNIER, P., (éd.) *Le capitalisme au Québec* (Montréal : Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1978), pages 81-108.
7. Comme le montrent les différents articles publiés dans LÉVEILLÉE, J., (éd.) *L'aménagement du territoire au Québec Du rêve au compromis*, (Montréal : Nouvelle optique, 1982).
8. Pour l'étude la plus complète et la mieux documentée sur la prise en main du développement par les organisations populaires de l'arrière pays de l'Est du Québec voir DIONNE, H., et al. *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, (Rimouski : UQAR-GRIDEQ, n° 11, 1983), 351 pages. Pour une synthèse voir DIONNE, H. et KLEIN, J.-L., « L'aménagement intégré des ressources : une alternative à la marginalité rurale », *Interventions économiques*, (Montréal : Éditions coopératives Albert Saint-Martin), numéro spécial sur la question régionale. Nouvelle série, n° 8, 1982, pages 85-91.
9. Comme le documente VASIL, N., *Femmes, prise de décision et pouvoir*, (Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi), Thèse de maîtrise en études régionales non publiée, 1983, 222 pages.
10. Pour une analyse des aspects juridiques de la loi 125 voir LAFOND, N., « La loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, (Sherbrooke : Université de Sherbrooke), n° 12, 1981, pages 43-72.
11. Nous avons réalisé des discussions non structurées avec des cadres de certaines MRC de la région du Saguenay-Lac-St-Jean. Ces entrevues ont eu lieu au mois de mars 1984.

12. Contrairement à ce que semble prôner TRÉPANIÉ, M.-O., « Formes traditionnelles et réformes récentes du droit de l'urbanisme du Québec : changement de fond ou changement de formes ? » in, LÉVEILLÉE, J., (éd.) *op. cit.*.
13. Chaque article a été examiné de façon minutieuse et les différentes directives qui s'en dégagent ont été identifiées. Un article pouvait contenir plus d'une directive. Nous n'avons tenu compte que des directives significatives d'un certain pouvoir. Dans tous les cas, l'exercice ne vise qu'à dégager des tendances car il ne s'agit pas d'une analyse du pouvoir mais plutôt de certains indicateurs du pouvoir. L'analyse demeure donc hypothétique.
14. Il convient de souligner que les directives qui n'impliquent pas des liens hiérarchiques sont tout de même importantes car elles sont un indicateur du renforcement du palier qu'elles concernent. Il s'agit en fait de directives qui lient des acteurs d'un même palier : le ministère des affaires municipales et la commission nationale d'aménagement, par exemple, dans le cas du gouvernement.
15. Toute cette section est inspirée d'une enquête par entrevues structurées réalisées par deux étudiants de la maîtrise en études régionales à l'automne 1982. Voir LAROUCHE, R., et SAVARD, F. « Le conflit État-société locale et la tentative de constitution d'une MRC rurale » in KLEIN, J.-L., (éd.) *Développement, aménagement et mouvement populaire en région périphérique : le cas du Saguenay-Lac-St-Jean*, Travaux géographiques du Saguenay, n° 7, (Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi), Module de Géographie, 1982, pages 56-70.
16. Enquête par entrevues, automne 1982.
17. Enquête par entrevues, automne 1982.
18. Tiré de SACHS, J., *Stratégie de l'écodéveloppement*, Éditions Économie et Humanisme, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1980.
19. CHASSAGE, M.E., « Du refus de la mort à l'auto-création » in *Le local dans tous ses États, Autrement*, vol. 47, février 1983, pages 29-35.
20. SCHUMACHER, E.F., *Good Work*.
21. BISSONNETTE, R., « L'U.M.R.C.Q. : la stratégie des petites patries ». On retrouve ce texte dans la troisième partie du présent recueil.

En quête d'hégémonie : l'évolution des forces politiques au Québec

Alain G. Gagnon

Introduction

La question de l'évolution des forces politiques au Québec gagne à être interprétée à partir de l'étude de l'expérience de développement de l'Est du Québec. Cette région a procuré un terrain fertile aux forces politiques en présence et à l'évolution des relations de pouvoir entre les forces traditionnelles (notables), les forces vives (groupes populaires) et les forces nouvelles (technobureaucrates). De plus, l'étude de cas du mouvement populaire de l'Est du Québec est particulièrement importante puisqu'elle fait ressortir des réalignements de pouvoir considérables. Aussi, constate-t-on, qu'au cours des années soixante, les intellectuels organiques (technocrates) s'approprient certains pouvoirs au détriment des intellectuels traditionnels (notables, représentants politiques, prêtres). Les années soixante-dix indiquent une volonté politique d'effectuer un certain revirement et de revaloriser le rôle du député. Dans cette lancée, on voit les hommes politiques et les technocrates rechercher le support des populations locales (bourgeoisie locale et groupes populaires). À cet égard, les organismes de développement communautaire (ODC), via la remise en question de certaines politiques gouvernementales impopulaires, comme celle de la relocalisation, ont acquis des appuis importants auprès de la population rurale. D'où l'intérêt que les bureaucrates et les hommes politiques leur portent depuis quelques années. On veut s'en faire des alliés. Cela s'explique d'autant plus aisément que l'on constate que les ODC s'étendent sur toute l'étendue du milieu rural. Dans la région de l'Est du Québec, ces groupes sont présents dans plus de 114 des quelques 200 municipalités. C'est dans ce contexte que les affirmations de F. Harvey prennent tout leur sens.

Il semble bien que les différentes régions autres que celles de Montréal et de Québec aient commencé à prendre la parole et à se définir de l'intérieur — plutôt que d'accepter passivement d'être définies de l'extérieur. Cette montée du régionalisme va susciter des tensions entre l'État québécois et les régions au niveau de la définition d'objectifs de développement et de mise en œuvre de politique. Ainsi, les pressions de la base ont déjà permis une modification de certaines de ces politiques, notamment en ce qui concerne l'aménagement forestier¹.

Les ODC constitueront un élément majeur dans la remise en question des politiques de l'État. Cela s'avèrera nettement le cas, par exemple, lors des négociations pour l'obtention des permis d'aménagement — par opposition au déménagement — des territoires ruraux. De son côté, l'État optera pour l'intégration de ces groupes à ses politiques : la mise sur pied des Municipalités régionales de comté (MRC), dont le territoire recoupe généralement celui des ODC constitue une expression de ce phénomène. Plus exactement,

on remarque que les ODC du JAL (initiales de trois paroisses dans le Témiscouata), de l'Est du Lac, de la Coopérative d'aménagement des ressources du transcontinental (CART) et de la Coopérative agro-forestière du transcontinental (CAFT) se retrouvent dans une seule MRC, que l'ODC de la Vallée se partage entre deux MRC et que les ODC de Taché, des Basques, de LaMétis et des Monts se retrouvent dans trois MRC².

Plusieurs analystes ont noté jusqu'à quel point les forces vives du milieu (ODC) occupent un rôle de premier plan auprès des populations locales, limitant de la sorte l'ascendance des instances gouvernementales et, dans une certaine mesure, des hommes politiques sur ces populations. Ce qui permet de définir le pouvoir non pas uniquement en fonction de la capacité d'un acteur à modifier le comportement d'autrui³, mais plutôt de s'enquérir de la possibilité des acteurs « à intervenir en des points et en des lieux auxquels autrui n'a pas accès⁴ ». Cette dernière remarque contredit certaines affirmations de M. Crozier qui reconnaît aux dirigeants au sommet des pouvoirs très étendus. Théoriquement, il faut convenir de la prééminence des pouvoirs du centre sur la périphérie, alors qu'en pratique les dirigeants au sommet n'ont souvent d'autres alternatives que celle de s'en remettre à des structures ou à des groupes interposés. Aussi, peut-on plus facilement comprendre l'affirmation de P. Grémion à l'effet que les instances centrales (dirigeants au sommet) « n'ont pas de possibilité d'intervention directe auprès des groupes qui leur sont subordonnés⁵ ». Cela étant dit, il demeure que les dirigeants au sommet, par l'intermédiaire des structures gouvernementales, sont capables d'une adaptation peu commune aux demandes régionales. Faut-il voir là l'influence des agents intermédiaires de l'État, ceux que Dulong a désignés par l'épithète, « frustrés de l'État », ou encore s'agit-il plutôt d'une tentative par les représentants politiques de se garantir des appuis en région ? Dans les deux cas une chose demeure : les représentants politiques et les bureaucrates cherchent à s'assurer des dépendances.

Dans ce contexte, il importe de faire ressortir l'évolution de la position des acteurs sur la scène régionale. La présentation des rapports prévalant entre les ODC et l'État demeure pertinente et constitue un élément important dans la poursuite de cet objectif.

Ailleurs⁶, il nous a été donné de noter les nombreux remous occasionnés par la décision des groupes populaires d'exercer des pressions en vue de réaliser l'aménagement intégré des ressources dans l'arrière-pays du territoire-pilote. Il a aussi été question des tensions créées entre certains intérêts lors du choix des capitales régionales (plusieurs villes-candidates se faisant compétition), de la désignation des centres agro-forestiers (municipalités désignées vs municipalités non-désignées) ou encore lors de la mise sur pied des MRC (ascendance des municipalités urbaines sur les municipalités rurales).

L'émergence de ces différends sera l'occasion pour les forces politiques en présence de chercher à s'approprier des pouvoirs plus étendus. Cette

quête du pouvoir, on le sait, va susciter des confrontations importantes au cours de la dernière décennie. Cependant, les rivalités nées de ces politiques gouvernementales, tout en laissant poindre des conséquences politiques majeures pour les forces politiques impliquées sur la scène régionale, permettent de mieux cerner la dynamique sous-jacente et de dégager les enjeux régionaux en découlant.

L'étude des rapports entre l'État et les groupes populaires représente donc un lieu commun permettant de mieux interpréter les enjeux en cause au palier régional. En effet, c'est en prenant comme point de départ l'analyse de ces relations qu'il est possible de rendre compte de la dynamique politique sous-jacente aux rapports de force en présence. C'est ainsi par exemple qu'on voit l'État, par l'intermédiaire de ses structures d'encadrement (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), Conférence administrative régionale de l'Est du Québec (CAREQ), Conseil régional de développement de l'Est du Québec (CRDEQ), Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ), Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), etc.) chercher à s'appropriier de plus amples pouvoirs. Aussi, verra-t-on, les notables locaux (députés/ représentants locaux), représentés fréquemment par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), par l'Union des conseils de comté (UCC et plus récemment par les MRC, vouloir solidifier leurs bases dans les régions. Finalement, les forces vives du milieu (ODC, Société d'aménagement intégré des ressources de l'Est du Québec (SAIREQ), syndicats⁷) prendront part au débat en remettant en cause plusieurs des rapports prévalant entre les notables locaux, l'État et la population des milieux ruraux. En fait, c'est entre ces trois protagonistes que s'engageront plusieurs des débats cruciaux auxquels il a été permis d'assister au cours des dernières années.

C'est donc en prenant comme point de départ l'étude des rapports entre l'État et les groupes populaires, qu'il est possible de mieux comprendre la dynamique sous-jacente aux relations de pouvoir s'établissant entre les forces notabliaires, les bureaucrates et les forces vives du milieu (voir le graphique 1 de la page suivante). Trois grandes tendances caractérisent la période s'étendant de la Révolution tranquille à nos jours. Il s'agit en l'occurrence d'une première phase de technocratisation du pouvoir, suivie par une phase de restitution croissante du pouvoir aux forces notabliaires pour, dans une troisième phase, voir la technobureaucratie et les forces notabliaires tenter de capitaliser sur l'ascendance des groupes populaires dans le milieu rural.

bres de professions libérales, etc.) de s'assurer des postes au sein d'un État en pleine expansion, tout en cherchant à distancier le clergé et les notables de leur ancienne position d'autorité⁸. Faisant le même constat, G. Divay et J. Léveillé, suivant en cela l'interprétation habituelle, confirment dans les termes suivants les dernières propositions.

Cette classe montante prend conscience que l'appareil étatique québécois peut constituer un tremplin idéal pour se libérer de ses anciens maîtres cléricaux et autres puissances notabiliaires locales et pour consolider, à partir d'une bureaucratie centrale, l'emprise qu'elle a déjà commencé à exercer sur la société québécoise ; cette conviction intéressée est, par la suite, transmise à des publics de plus en plus larges sous la forme d'un discours axé sur l'urgence du rattrapage collectif et sur la capacité collective de réaliser, à l'aide du levier étatique, un processus de réappropriation d'un ensemble de ressources et de centres de décision⁹.

Dans le cas du territoire-pilote, le 'quadrillage bureaucratique'¹⁰ s'effectuera en trois étapes principales : mise sur pied du BAEQ, création du CRDEQ et de l'ODEQ et, finalement instauration de la CAREQ. Chacune de ces étapes constituera une tentative par l'État de procurer à la technobureaucratie des lieux d'intervention convoités par plusieurs. Soulignons, à ce propos, que les gains réalisés par la technobureaucratie se traduiraient principalement par une perte de pouvoir et/ou de prestige pour les notables locaux et les députés.

L'expérience du BAEQ se veut très révélatrice à ce sujet. Voyant leur pouvoir diminuer, les députés, les représentants municipaux et les Chambres de commerce s'opposent souvent à la présence des animateurs et des planificateurs du BAEQ. J. Benjamin, dans une étude intitulée « Planification et politique au Québec », confirme en partie ces affirmations lorsqu'il rappelle que « les députés ont été portés à considérer comme inopportune la présence des planificateurs dans leurs comtés¹¹ ». Il sera, en fait, très difficile de calmer les craintes des forces traditionnelles, pour la bonne et simple raison que toute l'opération avait été faite en marge de ces corps et, dans une bonne mesure, contre eux¹². Cette situation demeure surprenante à prime abord surtout si l'on considère que les pressions exercées en vue d'une planification réelle à l'échelle de la province originaient fréquemment de ce milieu. Or, une fois située dans le contexte du rattrapage collectif, objectif poursuivi par la bureaucratie, cet effort de se dissocier des notables s'explique plus aisément. Un ex-animateur au BAEQ ira jusqu'à décrire cette expérience comme la réalisation d'un projet technocratique.

Les rapports des comités locaux et de zone s'empilaient sur mon bureau ; on discutait avec les aménagistes comment on pourrait analyser ces rapports. Mais, ceux-ci avaient déjà préparé l'esquisse du plan. Tous les rapports provenant de la base ont été rejetés. C'est devenu sérieux : le rêve technocratique prenait le dessus¹³.

L'opération de technocratisation se poursuivra au cours de la période de l'après-BAEQ. C'est dans cette foulée, en outre, que le CRDEQ, né en 1967 de la fusion entre le COEB (Conseil d'orientation économique du Bas-St-

Laurent) et le CREEGIM (Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine) sera institué. Cet organisme, étant donné la nature de son mandat, se verra coincé entre les revendications du milieu, qu'il se doit de représenter auprès de l'État et l'État lui-même. Reconnu officiellement comme l'interlocuteur privilégié en matière de développement régional, le CRDEQ s'évertuera à encadrer toutes les initiatives régionales au sein de sa structure. L'émergence du mouvement populaire de l'Est du Québec représente un constat d'échec partiel puisque, comme l'affirmait une personne du milieu, « Si le CRD avait rempli son rôle, on n'aurait pas eu besoin des Opérations Dignité¹⁴ ».

Dans un rapport présenté récemment au conseil d'administration du CRDEQ, on souligne que l'organisme a surtout joué un rôle de désamorceur dans le territoire-pilote¹⁵. La collaboration du CRDEQ avec les pouvoirs en place (ministères décentralisés), particulièrement de 1967 à 1973, incitera de nombreux organismes de la région à se retirer de cette structure de représentation. Qu'il suffise de relever les cas des Conseils de comté, des Chambres de commerce¹⁶, ou de se référer au refus des groupes populaires d'y participer pleinement¹⁷.

Le CRDEQ cherchant à faire peau neuve renforcera par la suite sa formule de représentation. Il veillera à mettre sur pied divers conseils spécialisés (culture, loisirs, forêt, environnement, communications, aménagement intégré, municipalités) et une structure d'encadrement regroupant les associations syndicales (Union des producteurs agricoles (UPA), Confédération des syndicats nationaux (CSN), Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), Centrale des enseignants du Québec (CEQ)), patronale (Centre des dirigeants d'entreprise (CDE)), coopérative (Union régionale des caisses populaires) et communautaires (Jeune chambre, Société nationale de l'Est du Québec). Cette ouverture à une représentation à la fois territoriale et sectorielle ne semble cependant pas avoir eu les effets escomptés au départ.

Au cours de sa période de formation, la tâche du CRDEQ sera d'autant plus malaisée que les députés, voyant leur rôle diminué au profit de la technocratie montante, « ont voulu empêcher les conseils régionaux de développement d'avoir le moindre pouvoir¹⁸ ». Se faisant le porte-parole des notables locaux et des représentants politiques, Maurice Tessier, alors qu'il venait d'être nommé ministre responsable à l'ODEQ, exprimera le désir de redonner à ces derniers le pouvoir qu'ils possédaient auparavant au niveau de la prise de décision.

À l'avenir, quant à moi, comme ministre responsable de l'ODEQ, ce ne sera plus le CRD qui sera mon interlocuteur, mais j'écouterai tous les autres, comme les députés, les conseils municipaux et les chambres de commerce qui, eux, sont des connaisseurs auprès de la population¹⁹.

Cette affirmation laisse entrevoir, déjà au début des années soixante-dix, la présence d'un certain malaise au niveau de l'exercice du pouvoir local et régional. En outre, on retient aussi une volonté clairement exprimée de redon-

ner le pouvoir, pouvoir qui leur échappe d'ailleurs, aux élites traditionnelles et, en particulier, aux maires, aux députés et aux Chambres de commerce²⁰.

L'établissement de nouvelles structures, en particulier, la mise en place d'une administration régionale signifie un affaiblissement de la capacité d'intervention, d'autres diront de patronage²¹, des élites traditionnelles. F. Coulombe a très bien saisi la présence de cette dimension dans son étude sur l'aménagement du territoire au Québec.

La régionalisation administrative n'est pas seulement en butte à l'inertie des ministères devant la réforme exigée, elle doit aussi faire face à un réveil des forces traditionnelles et de l'esprit de clocher. Il semble que les élites traditionnelles — députés provinciaux et fédéraux, maires et organisateurs des partis politiques — ont saisi le danger que représente, pour eux, la présence sur leur territoire de fonctionnaires groupés dans ces capitales régionales. En effet, le regroupement administratif pourrait signifier, s'il est appliqué pleinement, la fin du rôle d'agent de liaison que jouait le député ou celui qui pouvait intercéder à Québec et revenir dans son comté ou sa municipalité en distribuant les faveurs obtenues grâce son intervention²².

L'interprétation de F. Coulombe permet de rendre compte des manœuvres politiques des élites traditionnelles au moment de la mise sur pied d'une structure de développement « planifié » dans l'Est du Québec. À ce moment, de vives polémiques s'engageront à l'échelle du territoire. Un des principaux protagonistes se retrouvera en la personne du député-maire de Rivière-du-Loup, Rosaire Gendron, qui mènera une contre-attaque soutenue contre les revendications du BAEQ à l'effet de créer un conseil de développement unicéphal pour l'Est du Québec. Il proposera plutôt de subdiviser le territoire en trois sous-régions autonomes afin de permettre à sa ville de se soustraire au contrôle de la capitale régionale que serait Rimouski²³.

Au fur et à mesure que des décisions seront prises à l'effet de rationaliser les infrastructures existantes et de privilégier certains centres aux dépens de certains autres, les résistances se feront de plus en plus fortes chez les forces traditionnelles. L'importance de ces forces n'étant pas à sous-estimer au niveau politique, l'État n'a souvent d'autres choix que de composer avec elles. « Ces forces traditionnelles, rappelle F. Coulombe, ont démontré leur habileté à influencer les populations concernées, ce qui leur permet de bloquer les décisions du gouvernement qui n'ose pas risquer un affrontement avec ceux sur qui il s'appuie en période électorale²⁴ ».

Les rapports prévalant entre l'OPDQ et les hommes politiques méritent aussi d'être retenus pour les fins de la présente analyse étant donné que leurs responsabilités et que leurs conceptions des choses s'entrechoquent fréquemment. A. Baccigalupo, dans une étude portant sur l'administration publique au Québec, distingue trois problèmes d'importance à ce niveau.

L'OPDQ accomplit dans les régions où il effectue des missions, des tâches que l'élu local considère souvent comme une véritable « chasse gardée ». En outre, l'OPDQ entre en contact et encourage au niveau régional l'émergence de forces nouvelles de nature socio-économique (CRD par exemple), d'où peuvent surgir, un

jour prochain, des candidats dangereux pour le parlementaire en place. En troisième lieu, les animateurs sociaux chargés d'établir et d'entretenir des relations avec les populations en matière de planification défendent et propagent très souvent des idées « avancées » pas toujours très favorables à l'idéologie politique dominante²⁵.

On comprendra l'appréhension de plusieurs hommes politiques et notables locaux de voir le phénomène de bureaucratisation prendre de l'ampleur dans les régions. On se souviendra, de plus, que les derniers changements structurels, comme ceux de l'instauration du CRDEQ, de la mise sur pied du BAEQ, de la création de l'ODEQ ou de la mise en place de la CAREQ, n'ont guère revalorisé le rôle des députés et des notables locaux. Dans le cadre d'une série d'articles portant sur les résultats obtenus suite à la signature de l'Entente Canada-Québec, D. Gagnon appuie ces dernières remarques.

Cette équipe de jeunes universitaires qualifiés de contestataires par les hommes politiques fut très mal accueillie par les députés du territoire. Ces derniers voyaient dans le BAEQ une perte de prestige pour eux-mêmes. Ils se sont donc tenus à l'écart des travaux du BAEQ. Encore aujourd'hui, la majorité du territoire ne tiennent pas compte du travail de la conférence administrative régionale et du Conseil régional de développement de l'Est du Québec²⁶.

L'orientation des forces politiques nouvelles vers l'élaboration d'une société technocratique — prétendument située à l'extérieur de tout débat idéologique — représente une victoire importante de la technobureaucratie sur les forces traditionnelles et sur les forces vives. Cette nouvelle direction devait avoir des conséquences fort déterminantes pour le développement de l'Est du Québec. Ce que traduit J.-M. Potte en faisant ressortir deux des principaux objectifs poursuivis par le BAEQ.

La solution des problèmes de la région réside dans la rationalisation de ses rapports socio-économiques : il ne s'agit pas de changer le système, mais de le rendre opératoire. (...) Cette volonté de rationaliser les rapports socio-économiques de la région avait deux corollaires. D'une part, les animateurs ont comme tâche d'introduire à cette nouvelle rationalité la population pour qu'elle puisse accepter le plan qui serait tracé par les chercheurs (...) D'autre part, les aménagistes doivent 'animer' les hauts fonctionnaires et les ministres pour les rendre fonctionnels, afin que le plan puisse être accepté et appliqué par le gouvernement²⁷.

Ce qui nous reporte à deux aspects que nous avons déjà analysés, à savoir le peu d'enthousiasme des élites traditionnelles à apporter des changements à la situation existante et l'effort de ces mêmes élites de moderniser la structure économique de la région²⁸. La restructuration spatiale et la rationalisation des activités économiques sous-tendent donc les enjeux régionaux et constituent des points de référence majeurs permettant de mieux cerner la résistance des intérêts locaux à un développement planifié²⁹.

À un autre niveau, on ne peut taire les conflits survenant entre les députés appartenant aux différentes formations politiques actives sur le territoire et opérant, selon le cas, sur les scènes fédérale ou provinciale. Soulignons, à ce propos, que les principaux conflits à se présenter opposèrent d'une part des représentants du Parti libéral du Québec (PLQ) et du Parti québécois

(PQ) et, d'autre part, des députés du Parti libéral du Canada (PLC) avec des représentants du PQ et du PLQ (voir tableaux 1 et 2).

Du côté provincial, les députés libéraux perdaient leur entrain lorsqu'il s'agissait de prendre position contre les changements survenus depuis le début de la Révolution tranquille. Au même moment, le Parti québécois cherchait à capitaliser sur la position plus ou moins confortable du PLQ pour proposer, dans l'éventualité de son accession au pouvoir, de mettre de l'avant des réformes allant dans le sens d'une plus grande décentralisation, tout en confiant ces responsabilités aux notables locaux.

Du côté fédéral, on remarque qu'en dépit de la 'non-visibilité' au début, des interventions fédérales au niveau régional (par l'intermédiaire du Ministère de l'expansion économique régionale), celles-ci seront déterminantes et prépondérantes en ce qui a trait à l'élaboration et au financement du plan de développement³⁰. Spécifions, toutefois, que les années suivant l'accession du Parti québécois au pouvoir se différencieront nettement des précédentes en ce que le fédéral, comme le provincial d'ailleurs, s'efforcera de retirer le maximum de bénéfices possibles de ses interventions dans le milieu régional.

Un retour sur l'après-expérience du BAEQ fait ressortir un conflit particulièrement intéressant, soit celui survenu entre les leaders-curés des municipalités rurales et les députés provinciaux élus par ces mêmes populations, au cours de la période de formation et développement des Opérations Dignité. Le député des Iles-de-la-Madeleine, L.-Ph. Lacroix, déclarera notamment « Les curés et les vicaires, on s'en sacre. S'ils veulent gouverner, eh bien! Qu'ils se fassent élire³¹ ». Subséquemment, la publication du Manifeste de Matane incitera les députés libéraux, unionistes et créditistes à qualifier les organisateurs de cette manifestation de « fomantateurs de troubles ». Or, ces organisateurs se recrutaient chez les maires, les conseillers municipaux et les prêtres de la région et visaient rien de plus que la sensibilisation des deux principaux paliers gouvernementaux aux problèmes sévères affectant l'économie de l'Est du Québec.

Seul le Ministre P. de Bané se fera à ce moment l'allié des curés et des notables³²; en retour, il recevra un appui presque indéfectible de ces deux groupes lors de ses campagnes électorales. C'est donc dire que la décision prise par P. de Bané, au moment de la mise sur pied des Opérations Dignité à l'effet de joindre le mouvement, lui sera très bénéfique, même s'il se défend d'avoir été un opportuniste.

Je couche avec les comités de citoyens, lui (Parizeau) couche avec d'autres. C'est son affaire. Chacun son affaire. Tout le monde ici peut confirmer le fait, il est faux de dire que j'ai rejoint les comités de citoyens au moment où il se sont avérés des succès. J'étais là au début, quand le risque était grand. Je ne suis pas un opportuniste³³.

Par ailleurs, néanmoins, il importe de souligner sa prétention à démystifier le pouvoir. À cet égard, son action aura été très considérable : « le pouvoir,

TABLEAU 1
REPRESENTANTS POLITIQUES

PROVINCIAL		1970		1973		1976		1981	
Comté									
Bonaventure	G.D. Lévesque Avocat-commerçant	PLQ	G.D. Lévesque	PLQ	G.D. Lévesque	PLQ	G.D. Lévesque	PLQ	
Gaspé Nord	F. Gagnon Agent de succursale	UN							
Gaspé Sud	G. Fortier Maire/médecin	PLQ	G. Fortier	PLQ	M. Lemoignan Prêtre	UN	H. Lemay Professeur	PQ	
Matane	J. Bienvenue Avocat	PLQ	M.Y. Côté Professeur	PLQ	Y. Bérubé Ingénieur/professeur	PQ	Y. Bérubé	PQ	
Matapédia	B. Arsenault Homme d'affaires	PLQ	B. Arsenault	PLQ	L. Marquis Professeur	PQ	L. Marquis	PQ	
Rimouski	M. Tessier Maire/avocat	PLQ	C. St-Hilaire Maire/ingénieur	PLQ	A. Marcoux Professeur	PQ	A. Marcoux	PQ	
Témiscouata	J.M. Simard Maire/préfet de comté Homme d'affaires	UN	J.M. Pelletier	PLQ	L. Lévesque Marquillier/cultivateur	PQ	L. Lévesque	PQ	
Kamouraska	J.M. Pelletier Maire	PLQ							
Rivière-du-Loup	P. Lafrance Dentiste	PLQ	P. Lafrance	PLQ	J. Boucher Fonctionnaire	PQ	J. Boucher	PQ	
Iles-de-la-Madeleine	L.P. Lacroix Comptable	PLQ	L.P. Lacroix	PLQ	D. Leblanc Professeur	PQ	D. Leblanc	PQ	

Note: PLQ: Parti libéral du Québec
PQ: Parti québécois
UN: Union nationale

Source: Répertoire des parlementaires québécois, 1867-1978, Gouvernement du Québec, 1980.

TABLEAU 2
REPRESENTANTS POLITIQUES

FEDERAL

Comté

Bonaventure- Iles-de-la-Madeleine	A. Béchard Notaire	PLC	A. Béchard	PLC	R. Bujold Avocat	PLC	R. Bujold	PLC
Gaspé	A. Cyr Secrétaire/comptable	PLC	A. Cyr	PLC	A. Cyr	PLC	A. Cyr	PLC
Matane	P. de Bané Avocat	PLC	P. de Bané	PLC	P. de Bané	PLC	P. de Bané	PLC
Rimouski	E. Allard Hôtelier	CS	E. Allard	CS	R. Allard	CS	E. Côté Secrétaire exécutive	PLC
Kamouraska	C.E. Dionne Bûcheron	CS	C.E. Dionne	CS	R. Gendron	PLC	R. Gendron	PLC
Rivière-du-Loup	R. Gendron Maire/comptable	PLC	R. Gendron	PLC				

Note: PLC: Parti libéral du Canada
PCC: Parti conservateur du Canada
CS: Crédit social

Source: P.G. Normandin, ed., Canadian Parliamentary Guide, Ottawa
Guide parlementaire.

c'est un rapport de forces qui s'organisent », dira-t-il³⁴. Cependant, ses interventions aliéneront plusieurs députés des comtés voisins, comtés qu'il parcourera d'ailleurs afin de rallier leurs populations au mouvement populaire. Les altercations seront toutes aussi colorées les unes que les autres. Contentons-nous de mentionner que les Tessier, Lacroix, Cyr et Arsenault n'étaient pas très enchantés par les incursions répétées de de Bané dans leur comté respectif³⁵.

Le phénomène de Bané donnait par ailleurs certains tracas aux hauts représentants du Parti québécois, surtout que l'action politique de ce dernier recevait souvent le concours et l'appui de militants péquistes³⁶. La crainte du PQ s'explique en partie du fait qu'il ne tenait pas à ce que les comités de citoyens, qui attirent habituellement les forces sociales les plus engagées, délaissent leur formation politique pour emprunter cet autre moyen d'action afin d'exprimer leur insatisfaction envers le pouvoir en place. Le PQ voulait en fait pouvoir mobiliser les mécontents pour réaliser des gains électoraux. Finalement, ces groupes supposément a-politiques restreignaient les possibilités de recrutement du PQ qui cherchait, il faut en convenir, à recruter des leaders du milieu ; d'où un certain froid, au départ, à l'égard des forces vives.

2. Restitution croissante du pouvoir aux forces notabillaires

Parallèlement à la technocratisation de l'appareil gouvernemental et à la progression des conflits entre les différentes formations politiques, l'évolution des forces vives et le regain de vie des forces traditionnelles comme pouvoir d'influence au niveau régional se feront de plus en plus marquants. Soulignons cependant le peu d'intérêt exprimé par les organismes de développement communautaire de s'engager dans l'action politique électorale. Ces groupes semblaient préférer s'en remettre aux forces traditionnelles. Dans ce contexte, il faut retenir le pouvoir accru que l'Union des municipalités du Québec (UMQ)³⁷ et que l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ)³⁸ étaient en train de s'assurer sur la scène régionale. Conséquemment, on note que les rencontres avec le monde municipal seront graduellement valorisées par le parti ministériel. Aussi, le PLQ organisera-t-il la première conférence provinciale-municipale au mois de mai 1971. Une deuxième conférence sera convoquée pour le mois de mai 1975, précédant la défaite électorale du PLQ, alors que les politiques gouvernementales étaient remises en question par plusieurs acteurs sur la scène régionale.

Le gouvernement libéral de l'époque voulait faire disparaître les conseils de comté pour les intégrer aux régions administratives. Ce projet de réforme, on s'en doute, ne reçut pas l'assentiment des notables locaux. Cette réforme aurait constitué pour le gouvernement la touche finale concernant les décisions prises en matière d'aménagement régional (par l'intermédiaire des régions administratives), d'aménagement sous-régional (par l'intermédiaire des regroupements municipaux) et d'aménagement local³⁹. Aussi, par ce projet de réforme,

Le gouvernement s'attaque à l'ensemble du monde municipal, incluant les milieux ruraux, alors que les interventions ad hoc qui ont caractérisé la période unioniste de 1966 à 1970 s'étaient adressées surtout aux grandes agglomérations, où les bases du parti au pouvoir se sentaient moins menacées que ne l'étaient le gouvernement libéral après 1970⁴⁰.

Les conséquences d'une telle opération furent considérables puisque le PQ allait profiter du malaise engendré dans plusieurs de ces milieux pour consolider ses bases en région (voir tableau 1).

Les partis politiques, ministériel et d'opposition, durent désormais composer avec les forces en présence sur la scène régionale. Deux chercheurs à l'INRS-Urbanisation, — G. Divay et J. Léveillé — spécialistes par surcroît de la réforme municipale au Québec depuis le début des années soixante, décrivent les deux principaux corps intermédiaires existant au palier municipal, UCCQ et UMQ, comme des groupes fortement politisés. Ces auteurs indiquent de plus que la préférence de chacun de ces deux corps intermédiaires va pour des formations politiques différentes ; d'où l'importance pour celles-ci de chercher à faire des gains auprès des deux organismes municipaux. On voit donc l'importance pour les formations politiques de faire une percée simultanément aux niveaux rural et urbain.

Cette nécessité de se maintenir ou de s'imposer sur la scène régionale amènera les hommes politiques à atténuer leurs propositions de réforme afin de s'assurer, au préalable, l'appui des notables locaux. Les termes de fusion des municipalités et de disparition des conseils de comté seront bannis du langage ; on parlera désormais de consolider le milieu rural et de renouveler les conseils de comté. Un des premiers à faire les frais de ces revirements sera M. Tessier, ministre des Affaires municipales de 1970 à 1973 dans le premier cabinet Bourassa, lequel chantait les mérites des grandes réformes sur le plan municipal : il fera partie d'un premier remaniement ministériel. On ne pouvait s'aliéner davantage les édiles municipaux alors qu'au même moment leur support était recherché par les autres formations politiques.

Au cours des campagnes électorales de 1970, 1973 et 1976, le Parti libéral et le Parti québécois rivaliseront de charme auprès des élus locaux : la participation de ces derniers aux manifestations partisans sera recherchée et publicisée, alors que la décision d'un maire rural ou urbain de se porter candidat pour l'un ou l'autre parti sera présentée comme une grande victoire dans la lutte de plus en plus polarisée qui caractérise les années soixante-dix⁴¹.

Le Parti québécois saura profiter des circonstances en prenant l'engagement de procéder, dans l'éventualité de son accession au pouvoir, à la décentralisation du pouvoir au niveau des régions. Cette plate-forme électorale semble avoir eu beaucoup de succès pour ce parti si l'on se fie aux résultats obtenus dans l'Est du Québec à l'élection de 1976 (voir tableau 1). Le discours inaugural de mars 1977 viendra confirmer les intentions du gouvernement Lévesque de procéder dans cette voie. La réforme mise de l'avant par le parti ministériel, bien que d'une certaine importance au départ,

n'aura pas l'envergure promise⁴². Néanmoins, trois réformes feront l'objet d'une attention spéciale : réforme fiscale (loi 57), réforme électorale (lois 44 et 105), et, finalement, réforme portant sur le zonage agricole et sur l'aménagement et l'urbanisme (lois 90 et 125).

La réforme fiscale est probablement la pierre angulaire sur laquelle reposent les changements survenus et à venir dans le monde municipal. Désirant ne pas s'aliéner les pouvoirs municipaux, le parti ministériel leur garantira de nouvelles sources de revenu devant répondre aux besoins locaux. Conscient du désir des notables locaux de regagner leur prestige, le gouvernement abordera la question de la fiscalité à sa première rencontre provinciale-municipale, intitulée « Québec-Municipalités », de juin 1978. Cette réforme se résume pour l'essentiel au transfert de l'impôt foncier, perçu auparavant par les commissions scolaires, aux municipalités. Ce qui est loin de signifier qu'il y ait eu décentralisation du pouvoir ; il s'agit plutôt dans ce cas d'un réaménagement du pouvoir.

En fait, la réforme fiscale préparera la voie à la collaboration des forces traditionnelles au maintien du statu quo, c'est-à-dire la persistance de la centralisation. À défaut de voir le parti ministériel réaliser ses promesses en ce qui regarde son projet de décentralisation, touchant les secteurs des affaires sociales, de l'éducation, des loisirs et des affaires municipales, les notables locaux devront se contenter d'une certaine décentralisation au niveau de l'aménagement. Notons que même cette dernière responsabilité sera fortement limitée par la ratification de la loi 90 portant sur le zonage agricole.

Le gouvernement même s'il s'est départi de la responsabilité de préparer des schémas régionaux, n'en conserve pas moins un rôle important. En vertu de la loi 125, le gouvernement, ses ministères et mandataires sont tenus d'indiquer aux MRC leurs orientations en matière d'aménagement ainsi que leurs projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement. Le ministre d'État à l'Aménagement, à titre de ministre désigné, doit voir à la préparation de ces documents et avis à transmettre aux MRC, par l'entremise du ministère des Affaires municipales, et s'assurer que ces documents répondent aux préoccupations du gouvernement, notamment en matière de développement des régions, tout en respectant la démarche des MRC⁴³.

On oblitère en quelque sorte ce que l'on venait à peine de faire miroiter aux édiles municipaux. L. Quesnel-Ouellet défend une position semblable lorsqu'elle affirme : « la loi (90) introduit cependant une brèche importante dans l'autonomie locale. Elle confie à une commission provinciale la protection du territoire agricole, et force les municipalités à faire approuver leur plan de zonage agricole par le gouvernement⁴⁴ ». Il reste bien peu donc du projet de décentralisation proposé par le parti ministériel à son arrivée au pouvoir. Seule la loi portant sur la réforme électorale paraît vouloir revaloriser le pouvoir local. En ce sens, elle propose l'implantation des partis politiques sur la scène municipale et l'obligation pour ces partis de rendre compte des dépenses encourues lors des élections à ce palier. On en sait

encore trop peu sur les conséquences que pourraient avoir ces changements pour pouvoir se prononcer catégoriquement à leur sujet⁴⁵.

Le parti ministériel est en voie de réaliser un tour de force en laissant croire à une décentralisation majeure des pouvoirs de l'État en région. Or, voici que son projet de décentralisation se résume à peu de chose. Comme il a été précédemment souligné, les MRC se voient confier des responsabilités au niveau de l'aménagement, mais elles doivent répondre de leurs décisions au Ministre d'État à l'aménagement. Par ailleurs, les MRC reprennent à leur charge les responsabilités qui allaient auparavant aux conseils de comté, soit l'évaluation foncière, les travaux d'assainissement des eaux et la gestion des déchets. De plus, la loi 12, promulguée en décembre 1980, limite strictement les pouvoirs des MRC à ces trois domaines⁴⁶. Cette situation cadre bien mal avec les propositions que l'on retrouve dans le programme officiel du Parti québécois. À ce propos, le programme parle de reconnaître aux MRC dix compétences principales : la planification et l'aménagement, la promotion économique et les fonds industriels, la voirie régionale, le secteur de l'habitation, y compris la relocalisation, l'environnement, le transport en commun, l'administration de services et équipements communautaires, la promotion et l'aménagement touristiques, l'administration des pêches commerciales et, en dernier lieu, l'administration des corps policiers régionaux⁴⁷.

À ce jour, on est très loin de la réalisation de ces compétences. On se retrouve plutôt face à une tentative par l'État non pas de décentraliser, mais de centraliser davantage. L'édification des MRC laisse par surcroît présager d'une ascendance encore plus marquée des municipalités urbaines sur les municipalités rurales. L'analyse de C. Dugas va dans le même sens :

On peut aussi prévoir, écrit-il, que l'obligation pour les villes et les municipalités rurales de planifier ensemble va entraîner de sérieuses difficultés dans de nombreux secteurs du Québec. Le poids démographique des villes et leurs équipes de fonctionnaires spécialisés risquent fort d'avoir raison de toute velléité d'affirmation des localités rurales (...) Chose certaine, des municipalités rurales se verront imposer des orientations d'aménagement non recherchées et non voulues. Ces orientations pourraient même aller en région périphérique jusqu'à accélérer la déstructuration de certaines localités au profit d'une urbanisation accrue des villes et centres de services⁴⁸.

Cette dernière incursion de l'État rappelle étrangement, sous le couvert d'une loi 'décentralisatrice', les politiques de relocalisation et de concentration des populations mises de l'avant au début des années soixante-dix. On imagine facilement ce que peut signifier la mesure gouvernementale à l'effet d'autoriser la construction d'habitations seulement dans les endroits où les facilités nécessaires existent déjà, c'est-à-dire là où il y a un réseau d'aqueduc et d'égout. La position officielle sera d'affirmer qu'il s'agit, en pareil cas, d'empêcher que ne se reproduise l'éparpillement des centres résidentiels, comme c'était souvent le cas au cours des années soixante-dix, afin de restreindre les coûts prohibitifs engendrés par une telle pratique. En

réalité, l'État fait d'une pierre deux coups puisqu'il empêche que ne se reproduise la dispersion des populations sur le territoire du Québec, tout en incitant les gens habitant les paroisses en décroissance à se diriger vers les centres — urbains — déjà équipés. C. Dugas, qui a fait du problème de la dispersion l'objet d'une dissertation sur l'Est du Québec, y va de constations analogues.

La loi (125) impose des plans d'urbanisme à toutes les municipalités faisant partie d'une municipalité régionale de comté. Une telle mesure n'est pas indispensable partout pour faire respecter les grandes orientations du schéma notamment dans ces localités agricoles, forestières ou agroforestières à forte décroissance démographique. Le problème de ces milieux n'est pas de contrôler l'expansion de l'habitat et l'aménagement de l'espace mais d'éviter le vidage complet des habitations existantes⁴⁹.

3. La technobureaucratie en quête du support des groupes populaires

Derrière les décisions prises par le parti ministériel à Québec eu égard à la décentralisation, on peut identifier deux orientations majeures. Il s'agit premièrement d'une tentative de l'État de retirer certains pouvoirs à la technobureaucratie pour les passer aux notables locaux et aux députés et, deuxièmement, d'un effort d'encadrement des groupes populaires⁵⁰. C'est ce que nous allons voir.

En effet le parti ministériel proposera à plusieurs reprises de réorganiser le pouvoir en région. Cette réforme, on l'a vu, a été édulcorée. On note, par la suite, la volonté du parti ministériel de créer des liens avec les forces notablières en province, tout en s'assurant une meilleure représentation des hommes politiques au niveau local. Telle serait, en fait, la raison pour vouloir instituer le Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI), tel que proposé dans le document de consultation sur le développement des régions « Le choix des régions ». Le ministre d'État à l'aménagement, F. Gendron, en charge de cette réforme admettait dans un mémoire présenté au Conseil des ministres :

Si la région communautaire de base est l'assise de la MRC, il existe au niveau des régions administratives (ajustées éventuellement) un autre niveau de concertation des efforts de développement des gens des régions. Il importe de pouvoir associer à ce niveau de la région de concertation, les préfets des MRC et les députés québécois à l'intérieur d'un même conseil. Ce conseil régional d'intervention aurait pour tâche de concerter les efforts du milieu en matière de développement des régions et d'apporter des solutions à certains problèmes régionaux⁵¹.

Ce conseil régional, s'il était effectivement institué, aurait pour fonctions de définir les orientations et les priorités en matière de développement régional, de prendre à sa charge la responsabilité d'établir annuellement avec le gouvernement les priorités d'intervention à inscrire au fonds de développement régional (FDR), d'informer le gouvernement dans le cas d'améliora-

tions apportées à certains programmes provinciaux à incidence régionale, tout en se faisant l'interlocuteur du gouvernement dans les régions⁵².

La venue de ce conseil régional de concertation et d'intervention, réunissant par régions d'appartenance les préfets et les députés, viendrait politiser toute l'opération de consultation, et par conséquent le développement régional, et viendrait créer de nouvelles dépendances non plus, dans ce cas, à l'égard des administrateurs régionaux, mais bien des notables locaux et des députés de la région. La perspective d'un tel changement a été remise en question par plus d'un acteur. Les Conseils régionaux de développement associés du Québec (CRDAQ) ont été les premiers à faire connaître leur mécontentement. Outre le fait qu'ils risquaient de perdre leur raison d'être⁵³, ils y voyaient un geste trop politique.

D'abord, les intérêts du milieu régional ne sauraient être cernés que par les politiciens et d'autre part, dans la forme actuelle de parlementarisme, on risquerait de voir des régions administrées par une table de préfets et de députés de l'opposition : il est évident que de telles possibilités freineraient grandement l'essor du milieu (...) À notre avis le Conseil régional d'intervention devrait être formé des représentants de tous les secteurs et être un peu plus autonome du pouvoir politique, sinon, nous risquons de détruire le dynamisme régional et d'avancer par en arrière⁵⁴.

Le gouvernement du Québec cherchera à vider par le fond cette interprétation en affirmant que son intention était plutôt de former une table permanente de concertation dans le but explicite de rassembler les principaux agents de développement dans chacune des régions. Le conseil régional proposé serait composé d'une vingtaine de représentants élus et mandatés, en provenance essentiellement du monde municipal (préfets, maires), du milieu des affaires (Chambres de commerce, entreprises, coopératives), du milieu des travailleurs (producteurs agricoles, producteurs forestiers, syndicats), des institutions d'enseignement et de diverses autres associations régionales⁵⁵. Cette proposition a eu en partie pour effet d'apaiser les inquiétudes exprimées chez les représentants des CRD. Cela s'explique assez facilement si l'on considère que la réforme envisagée n'exclut pas d'intégrer le personnel des CRD aux nouveaux CRCI⁵⁶.

Ce qui nous amène au deuxième objet de la réforme envisagée, soit le désir d'encadrer les groupes populaires et d'orienter le dynamisme du milieu dans le sens des choix faits par les préfets de MRC et les députés. En d'autres mots, toute l'opération semble faite en marge des ODC puisqu'elle se limite à redonner l'initiative aux forces traditionnelles. En réinsérant les municipalités, par l'intermédiaire des MRC, dans les circuits de décision, l'État risque de paralyser en quelque sorte l'action des groupes populaires⁵⁷. Ce risque est d'autant plus grand que les MRC désignées correspondent en général aux territoires occupés par les divers ODC. Sachant que les représentants municipaux se sont majoritairement prononcés par le passé en faveur de l'élite régionale, ce que d'autres appellent la bourgeoisie marchande et foncière⁵⁸, l'instauration des MRC et du conseil régional de concertation et

d'intervention devrait produire le même effet, tandis que les forces vives du milieu, absentes très souvent de l'administration municipale, seraient laissées pour compte.

Cette volonté de restituer certains pouvoirs aux forces traditionnelles ressort nettement d'une récente entrevue accordée par F. Gendron, durant laquelle d'ailleurs le ministre faisait connaître les principes de base sur lesquels devrait dorénavant s'appuyer toute politique québécoise de développement régional⁵⁹. Quatre principes retiennent l'attention du ministre : le développement doit être axé sur les dynamismes régionaux, sans attendre le concours de l'État ; le développement doit inclure celui des grands centres ; la région d'appartenance (MRC) et la région administrative doivent partager une bonne part des responsabilités attendant au développement ; et, finalement, le développement n'est rien de moins qu'une action politique qui tout en requérant la consultation et la participation des populations, reconnaît aux élus (maires, députés, etc.) la prérogative de prendre les décisions pour lesquelles d'ailleurs ils devront répondre à la fin de leur mandat respectif⁶⁰.

Pressentant que les réformes allaient se faire à ses dépens, la technobureaucratie régionale modifiera ses positions concernant les groupes populaires. Au départ suspecte à leur égard, la technobureaucratie régionale deviendra graduellement favorable à leur pleine réalisation. Qu'il s'agisse ici de la conversion du CRDEQ ou de l'OPDQ-Est, il ne fait aucun doute que ces organismes ont nettement ré-évalué leur position de départ.

Dans le cas du CRDEQ, par exemple, on constate un changement substantiel au niveau de ses prises de position. C'est ainsi que l'organisme s'éloignera de ses revendications originales allant dans le sens de la consolidation des pôles de croissance pour, subséquemment, faire des représentations visant l'aménagement intégré des ressources dans l'arrière-pays de l'Est du Québec. J. Jutras estime que ce changement d'attitude est directement relié au mode de représentation de l'organisme qui tente, dorénavant, de représenter tous les secteurs sociaux et économiques en région⁶¹. Il est possible d'avancer aussi, qu'à défaut de conserver le pouvoir qui lui était auparavant reconnu, le CRDEQ, ne trouvant que très peu d'alliés auprès des forces notabliaires, effectue une incursion auprès des groupes populaires. Il s'agit dans les faits d'une question de légitimation et de survie pour cet organisme.

Le cas offert par l'OPDQ-Est est aussi révélateur d'une tentative par cet organisme de trouver des appuis dans le milieu rural. Suite à l'élaboration d'une politique d'ouverture à l'auto-développement régional incitant les régions à mettre en valeur le potentiel du milieu⁶², l'OPDQ-Est prendra ouvertement position en faveur du rôle de consolidation que devrait désormais occuper les ODC dans les zones à forte migration. C'est dans cette optique que le directeur actuel de l'OPDQ-Est s'inscrivait lorsqu'il écrivait en 1979 que :

(...) ces organismes ont, dans bon nombre de cas, polarisé et canalisé les efforts de mise en valeur des ressources de base en des zones de l'arrière-pays jadis destinées à la fermeture. Ils ont largement contribué à une revalorisation générale des municipalités rurales de même qu'à la viabilité, voire rentabilité, d'infrastructures, de services et d'entreprises (unités de production agricole, usine de transformation des produits de la forêt, « pourvoires », etc⁶³).

Faut-il voir dans ce rapprochement de la technobureaucratie régionale avec les ODC un moyen pour celle-ci de contrer les dernières initiatives du parti ministériel à l'effet de redonner aux notables locaux et aux hommes politiques un pouvoir qui leur échappait depuis l'amorce de la Révolution tranquille ? Les nouveaux « frustrés de l'État » n'ont, semble-t-il, d'autres solutions que celle de s'allier aux expériences populaires de développement, d'autant plus qu'ils sont tous deux exclus du projet de revalorisation du pouvoir local.

Certes, ce volte-face de la technobureaucratie à l'égard des ODC est impressionnant. Il indique à la fois la forte capacité d'adaptation dont sont capables les agents intermédiaires de l'État, de même que la capacité des hommes politiques et des notables locaux d'utiliser d'autres moyens pour atteindre leurs fins. On se trouve donc en présence de forces politiques traditionnelles et nouvelles cherchant à s'assurer des solidarités aux paliers national, régional et local. Chacun de ces acteurs, prétendant intervenir au nom de l'intérêt commun des populations concernées, essaie d'améliorer sa position au niveau de la prise de décision. Dans ces circonstances, on se retrouve en présence d'un imposant système de relais, sans que pour autant les contradictions inhérentes au système ne se soient dissipées.

Selon cette interprétation, on est à même de comprendre l'intérêt que les notables locaux, les hommes politiques et les technocrates ont à se faire les porte-paroles du mouvement populaire. Pour atteindre leurs objectifs, ils vocaliseront des revendications de type régionaliste et chercheront à s'assurer l'appui des groupes populaires afin de donner de la crédibilité à leurs actions.

Conclusion

En guise de synthèse, il faut retenir que l'exclusion des groupes populaires des nouvelles visées du parti ministériel risque, dans les conditions que nous avons décrites, d'affaiblir davantage la technobureaucratie, tout en redonnant une certaine importance aux forces notabiliaires, grandes perdantes, rappelons-le, des changements politico-administratifs opérés par l'État au cours des années soixante. Les lieux du pouvoir varient donc selon qu'il soit impératif ou non de compter sur certains acteurs plutôt que sur d'autres. En conséquence : « Les 'forces vives' qui s'étaient manifestées au cours des années soixante et qui se retrouvaient en grande partie concentrées, au niveau régional, dans les conseils régionaux de développement n'ont plus qu'à devenir des notables élus classiques ou à jouer un 'rôle d'opposition'

dans le jeu démocratique défini par les nouvelles règles d'aménagement⁶⁴ ».

À ces tensions existant entre la technobureaucratie et le parti ministériel, il faut joindre celles prévalant entre les paliers fédéral et provincial. Les enjeux politiques sont considérables dans le cas qui nous concerne puisque chacun de ces paliers désire s'assurer des appuis solides dans le monde municipal. C'est dans cet esprit que le gouvernement du Québec se situe lorsqu'il tente de contrecarrer les initiatives du fédéral au niveau régional. Aussi, l'annonce de P. de Bané, à l'automne 1981, de mettre sur pied un programme fédéral s'adressant spécifiquement aux sous-régions, soulèvera l'inquiétude de son homologue québécois. Cette intervention du fédéral incitera le ministre Gendron à faire immédiatement des représentations auprès du Conseil des ministres.

Le ministre de l'Expansion économique régionale du gouvernement fédéral est en train de revoir sa politique (...) Les risques de voir s'abattre une aide directe à des organismes régionaux ne sont pas à négliger. Les municipalités régionales de comté, qui amorcent leur schéma d'aménagement et auront besoin de financement pour le mettre en œuvre, seront des proies attrayantes. Aussi devons-nous rapidement mettre en place des mécanismes en vue de canaliser ces relations directes⁶⁵.

Les tensions engendrées par ce genre de prise de position reflètent, jusqu'à un certain point, la nature des rapports s'inscrivant entre le provincial et le fédéral. Il semble que la période de décroissance économique actuelle accentue encore davantage les tiraillements entre ces deux gouvernements, étant donné, qu'à Québec l'on mise sur l'auto-financement des communautés locales pour se sortir en partie de l'impasse économique. Ainsi, alors qu'à Québec on convie les municipalités à un effort d'auto-dépassement, Ottawa voit se présenter une occasion excellente pour réaliser des gains politiques⁶⁶.

L'étude plus détaillée du mouvement populaire, produit de l'expérience de développement de l'Est du Québec, permet de penser que l'État ne se contente pas d'occuper un rôle au niveau de la régulation des contradictions sociales mais qu'il participe parfois lui-même à l'émergence, à l'approfondissement et à la dissipation de ces contradictions. Il nous a ailleurs été donné d'observer l'État subventionner les groupes populaires d'une part et, d'autre part, de voir l'État exclure ces mêmes groupes de sa politique de revalorisation du pouvoir local⁶⁷.

À l'origine de ces tensions et de ces contradictions, on retrouve des positions divergentes face à ce que doit être le pouvoir régional : à savoir si ce pouvoir constitue un lieu d'intervention spécifique ou s'il représente plutôt un relais entre le centre et la périphérie. La réforme politico-administrative des années soixante correspond à l'établissement de relais entre l'État et les régions tandis que la montée des groupes populaires se situe davantage dans le sens de l'émergence de nouveaux lieux de pouvoir. Dans un sens

comme dans l'autre, il y a une remise en question des anciennes formes de pouvoir. En réaction à cette dynamique, on verra donc les notables locaux et, plus particulièrement, les hommes politiques tentés de regagner le terrain perdu en cherchant à canaliser les demandes des groupes populaires vers des canaux strictement politiques. Selon cette interprétation donc, le notable (tout comme le représentant politique et le technocrate) « se définit moins par des attributs personnels que par un système d'action constitué en étroite interdépendance avec les fonctions qu'assurent les cellules territoriales de l'appareil administratif d'État⁶⁸.

Les considérations qui précèdent s'éloignent donc d'une perspective décrivant le Québec comme une entité sociale homogène transcendant les classes sociales. Trop souvent a-t-on perçu les classes moyennes comme le seul défenseur de la nation québécoise alors que le rôle des autres forces politiques au Québec était souvent ignoré. Aussi, dans un effort de démystifier l'exercice du pouvoir, la présente analyse reconnaît un rôle majeur aux forces vives (groupes populaires) et aux leaders locaux. Par surcroît, les développements récents auxquels nous avons pu assister ont démontré que les forces technocratiques et les forces vives se disputent de nouveaux lieux de pouvoir. Cette dynamique est mise particulièrement en évidence dans le cas de la réorganisation du pouvoir local autour des municipalités régionales de comté.

Notes et références

1. Harvey, F., « La question régionale au Québec », *La revue d'études canadiennes*, vol. 15, n° 2, 1980, page 76.
2. Ces informations ont été fournies par la SAIREQ, en date du 27 juillet 1982.
3. Se référer à l'étude de Dahl, R., *Qui gouverne ?*, (Paris : Armand Colin, 1973).
4. Grémion, P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, (Paris : Seuil, 1976), page 247.
5. Idem, *Ibidem*, page 285.
6. Gagnon, A. G., *Le développement régional, l'État et les groupes populaires*, (Hull : Les Éditions Asticou) à paraître.
7. Le mouvement syndical occupe un rôle plutôt effacé dans l'arrière-pays de l'Est du Québec. Il importe néanmoins de spécifier que ce mouvement n'est pas absent du monde rural. C'est ainsi, par exemple, que les représentants des paroisses formant le comité exécutif d'OD I étaient pour la majorité membres de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et de l'Office des producteurs de bois, devenu le Syndicat des producteurs de bois (SPB). Voir, pour plus d'informations, Banville, C., *Les Opérations Dignité* (Québec : Le fonds de recherches forestières de l'Université Laval, 1977), page 79.
8. McRoberts, K., Posgate, D., *Quebec : Social Change and Political Crisis*, (Toronto : McClelland and Stewart, 1980), pages 94-124 ; Guindon, H., « Social Unrest, Social Class and Quebec's Bureaucratic Revolution », *Queen's Quarterly*, vol. 71,

- n° 2, 1964, pages 150-162. Aussi, se référer à Gagnon, A. G., (dir.) *Quebec : State and Society*, (Toronto : Methuen, 1984), passim.
9. À l'instar de McRoberts et Posgate, Divay G. et Léveillé J. prennent cette position dans : *La réforme municipale et l'État québécois*, (Montréal : INRS-Urbanisation, 1981), page 29
 10. L'expression est de D. Latouche.
 11. Benjamin, J., *Planification et politique au Québec*, (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1974), page 97.
 12. Turcotte, C., « Le BAEQ, 10 ans après », *La Presse* 20 août 1973.
 13. Guy, R., « Mon expérience au BAEQ », dans Benoît Lévesque (dir.) *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, (Montréal : Éditions coopératives Albert St. Martin, 1979), page 61.
 14. Propos recueillis par Charles Banville, *Les Opérations Dignité*, *op. cit.*, page 82.
 15. Carrier, R., Jutras, J., *Quelles orientations pour le CRDEQ : Rapport présenté au conseil d'administration du CRDEQ*, (Rimouski : CRDEQ, 1980), page 11.
 16. Dugas, C., « Le développement de l'Est du Québec de 1963 à 1972 », *Cahiers de géographie de Québec*, vol. 17, n° 41, 1973, page 287.
 17. Banville, C., *op. cit.*, pages 83-87 discute des rapports prévalant entre les Opérations Dignité et le CRDEQ.
 18. Benjamin, J., *op. cit.*, page 110.
 19. Voir le reportage de Robert Lévesque, « Tessier se dit favorable à la disparition du CRD », *Le Soleil*, 1 décembre 1970, page 7.
 20. On peut ici se référer à l'analyse de Demers, F., « Le livre blanc ne menacera pas les élites locales », *Le Soleil*, 5 décembre 1970, page 5.
 21. Croisat, M., « L'expérience québécoise en matière de régionalisation », dans *Aménagement du territoire et développement régional*, vol. III, (Grenoble : Institut d'Études politiques, 1970), page 699.
 22. Coulombe, F., *L'Arda et l'aménagement du territoire au Québec*. Thèse de M.A. (Science politique), Université de Montréal, 1968, pages 189-190.
 23. Plusieurs articles de journaux font référence à cette politique. Voir, entre autres : Cliche, P., « Une réaction conservatrice dans la région et une certaine indifférence 'des centres de décision' à Québec mettent le projet d'exécution du BAEQ, en péril », *Le Devoir*, 28 mars 1967, page 11 ; Richard, P., « Le plan compromis par un manque de volonté politique ? », *Le Devoir*, 16 août 1971, pages 2-3.
 24. Coulombe, F., *op. cit.*, page 192.
 25. Baccigalupo, A., *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, (Montréal : Éditions Agence d'Arc, 1978), page 383.
 26. Gagnon, D., « Huit ans après l'entente », *Le Soleil*, 5 avril 1976.
 27. Piotte, J.-M., « L'option politique du BAEQ », *Parti-Pris*, vol. 3, n° 10, 1966, pages 47-48.
 28. Gagnon, A. G., *op. cit.*, chapitre 2.
 29. On peut se reporter ici au reportage de Richard, P., *op. cit.*, pages 2-3.
 30. Latouche, D., *Une société de l'ambiguïté : libération et récupération dans le Québec actuel*, (Montréal : Boréal Express, 1979), page 205 ; Robert, L., « L'espace et l'État : politiques et mouvements régionaux au Québec », *Critère*, n° 23, automne 1978, page 242.
 31. Propos rapportés dans *La Voix Gaspésienne*, 19 janvier 1972.

32. Banville, C., *op. cit.*, pages 67-74.
33. Martin, L., « Le débat de Bané-Parizeau », *Le Soleil*, 15 décembre 1971, page 22.
34. Propos rapportés dans *La Voix Gaspésienne*, 18 août 1971.
35. On peut ici se reporter à l'étude de Banville, *op. cit.*, ou encore consulter le dossier de presse compilé par Fabrice Jacques. Ce dossier est disponible au Fonds des archives régionales de l'UQAR.
36. Banville, C., *op. cit.*, page 71.
37. L'Union des municipalités du Québec représente les municipalités urbaines. Très bien structurée au niveau de la province.
38. L'Union des conseils de comté représente les municipalités rurales. Elle regroupe plus de 70 conseils et exerce plus de pression sur les autorités politiques depuis le retour du PLQ au pouvoir en 1970. Notons, par ailleurs, que la Conférence municipale (COMEO), un des organismes spécialisés du CRDEQ, sera pour une bonne part écartée du projet se rapportant à la décentralisation et à l'aménagement. Elle sera en quelque sorte vidée par le fond suite à la mise sur pied des MRC.
39. Quesnel-Ouellet, L., « Aménagement urbain et autonomie », dans Bergeron, G., Pelletier, P., (dirs.), *L'État du Québec en devenir*, (Montréal : Boréal Express, 1980), pages 224-231.
40. Idem, *Ibidem*, pages 226-227.
41. Divay, G., Léveillé, J., *op. cit.*, page 90.
42. L'étude de Fortin G., Léveillé, J. et Parent, L. présentée au colloque provincial sur la décentralisation organisé par l'Union des municipalités du Québec mérite d'être soulignée. Voir : *La décentralisation et le pouvoir des municipalités*, (Montréal : INRS-Urbanisation, 1982).
43. Gendron, F., *Mémoire présenté au Conseil des ministres : Éléments d'une politique de développement des régions et instruments de mise en œuvre*, (Québec : Gouvernement du Québec, 11 novembre 1981), page 3. Ce mémoire s'inscrit dans une réflexion plus large, laquelle d'ailleurs a conduit à la publication d'un document de consultation intitulé *Le choix des régions*, (Québec : Gouvernement du Québec, 1983).
44. Quesnel-Ouellet, L., *op. cit.*, page 233.
45. On peut se reporter, pour une étude plus détaillée concernant les modifications récentes apportées à la procédure d'élections sur la scène municipale, à l'étude de Quesnel-Ouellet, L., *op. cit.*, pages 234-235, ou encore, à celle de Bourassa, G., « La démocratie municipale : déblocage ou impasse ? », *Possibles*, vol. 5, n° 2, 1981, pages 39-48.
46. Thellier, M.A., « Un chemin sinueux mène aux municipalités de comté », *Le Devoir*, 5 février 1981, page 7.
47. *Programme officiel du Parti québécois*, VII congrès, 1980, page 11.
48. Dugas, C., « La loi sur les municipalités régionales de comté : un outil de centralisation », *Le Devoir*, 7 octobre 1980, page 17.
49. Idem, *Ibidem*, page 17.
50. Je traite de la question de l'encadrement, de même que de la nature et de la structuration des rapports entre l'État et les groupes populaires dans *Le développement, l'État et le rôle des groupes populaires*, *op. cit.*, chapitre IV.
51. Gendron, F., *op. cit.*, page 5.
52. *Le choix des régions*, *op. cit.*, page 105.

53. Thellier, M. A., « CRD : ultime lutte pour la survie », *Le Devoir*, 26 février 1981, page 11 ; « Québec doit 'dépolitiser' le développement régional », *Le Devoir*, 13 mars 1982, page 13.
54. Conseils régionaux de développement associés du Québec. *Avis au premier ministre du Québec sur le développement régional*, (Québec : CRDAQ, le 19 février 1982), page 7.
55. *Le choix des régions*, *op. cit.*, pages 98-99.
56. Idem, *Ibidem*, page 100.
57. Dionne, H., (dir.), *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, (Rimouski : GRIDEQ-UQAR, février 1982) pages 147-148, 152-155.
58. Harvey, F., *op. cit.*, page 86.
59. Les grandes lignes de cette entrevue sont profondément inspirées du mémoire qu'il a présenté au Conseil des ministres, en date du 11 novembre 1981, *op. cit.*
60. Propos rapportés par Thellier, M. A., « Québec est prêt à mieux appuyer le développement régional », *Le Devoir*, 14 janvier 1982, page 15. Le ministre qualifie sa position dans *Le choix des régions*, *op. cit.*, page 58.
61. Jutras, J., *Le conseil régional de développement de l'Est du Québec*, (Rimouski : GRIDEQ-UQAR, 1981), page 120.
62. OPDQ. *Les orientations de développement de l'Est du Québec*, (Québec : OPDQ, 1979), pages 37-40.
63. Gendron, J.-P., *Financement des organismes populaires de développement économique (Est du Québec)*, (Rimouski : OPDQ-Est, 1979), page 16.
64. Divay, G., Léveillé, J., *op. cit.*, page 91.
65. Gendron, F., *op. cit.*, pages 7-8.
66. Bissonnette-Guénard, R., « Au cœur d'un nouvel enjeu : les municipalités régionales de comté », *Le Devoir*, 5 mars 1982, page 17.
67. Gagnon, A. G., *Le développement régional, l'État et les groupes populaires*, *op. cit.*
68. Grémion, P., *op. cit.*, page 167.

Troisième partie : Les enjeux de l'aménagement se posent-ils aujourd'hui en termes de pouvoir local ?

Louise Quesnel

Le débat sur la décentralisation et l'aménagement a été situé par l'État en terme de pouvoir local. Revalorisation, responsabilisation, participation : tous ces objectifs sont accolés dans les documents gouvernementaux, à un pouvoir local à redéfinir.

Pour tenter de prendre ses distances par rapport à cette problématique étatique, le troisième panel de ce colloque s'adresse à la question suivante : Y a-t-il des enjeux susceptibles d'échapper en tout ou en partie à un débat posé en terme de pouvoir local ? Ceci impose une identification des enjeux de l'aménagement tels que décelés par les chercheurs, avec une concentration sur le pouvoir local comme lieu d'articulation de ces enjeux. Plus précisément, nous tenterons de répondre, à travers les exposés des trois panélistes et au cours de discussion qui les suivra, à la question de la pertinence d'une analyse en terme de pouvoir local et même de niveau local.

Les trois conférencières, Rita Bissonnette, Béatrice Sokoloff et Marie-Odile Trépanier, se penchent sur l'ensemble du projet gouvernemental de décentralisation au Québec en examinant les impératifs qui ont inspiré le projet, les réactions qu'il a suscitées et l'impact anticipé sur la région, sur les rapports entre le niveau central et le niveau local et sur l'importance du pouvoir local. Chacune d'elle aborde un aspect plus spécifique de cette question.

Dans le premier texte, Rita Bissonnette commence par souligner la collaboration qui a marqué les relations entre l'Union des municipalités et le gouvernement du Québec depuis une trentaine d'années.

Après avoir souligné le pouvoir de l'Union des conseils de comté du Québec comme force d'opposition, elle se demande si l'élite municipale rurale a encore du pouvoir dans le contexte actuel. Elle répond à cette question en examinant les réactions des deux organismes représentant le monde municipal suite au document intitulé *Le choix des régions* et aussi à travers l'évolution d'une municipalité régionale de comté (MRC) de la région de l'Ouataouais québécois.

En puisant dans la revue *Urba* de l'UMQ, et dans le mémoire de 1984 de l'Union des municipalités régionales de comté, l'auteure présente et analyse les positions des deux organismes en soulignant le nouveau rapport dans lequel le contexte actuel les a placés.

Le deuxième texte, celui de Béatrice Sokoloff, présente les principaux points du projet *Le choix des régions*, en insistant sur la vision de l'articulation entre l'aménagement et le développement, sur l'importance relative de

la MRC et de la région de concertation, et enfin sur la transformation du pouvoir local.

En s'inspirant de l'ouvrage de P. Gremion, *Le pouvoir périphérique*, l'auteure constate une transformation du pouvoir local au Québec et analyse la restructuration des rapports entre l'État et les municipalités.

Dans le troisième texte, M.O. Trépanier et É. Gauthier suggèrent d'aborder la question du point de vue de la mise à la discipline du monde municipal. Elles s'inspirent des travaux d'Yves Barel sur les rapports dialectiques entre le local et le global.

Le texte souligne l'ambiguïté et les paradoxes des projets gouvernementaux, notamment de la distinction de plus en plus artificielle entre l'aménagement et le développement.

En se tournant du côté du local, les auteures proposent quelques avenues aptes à faire découvrir les réactions du niveau local aux stratégies centrales. Elles suggèrent que les MRC pourraient devenir un nouveau lieu de pouvoir.

Ces trois textes abordent donc le sujet à partir des projets gouvernementaux récents. *Aménager l'avenir*, *Le choix des régions* et avant tout cela la loi 125 elle-même, semblent constituer des étapes très marquantes dans la définition d'un nouveau pouvoir local. Il se dégage des trois textes un consensus sur le fait que ce dernier doit passer par la création de nouveaux rapports entre le niveau central et le niveau local.

On constate de plus que les trois textes adoptent le cadre juridique de l'intervention centrale pour aborder la question du pouvoir local. Si certains de ces projets gouvernementaux ont peu de chance d'être concrétisés un jour, on pourra au moins dire d'eux qu'ils auront préoccupé les chercheurs et alimenté leur imagination et leurs discussions !

Toutefois, les auteures s'entendent aussi pour proposer une étude du phénomène du pouvoir local en considérant le niveau local en lui-même, dans sa dynamique propre. Cet intérêt renouvelé pour le champ du pouvoir local abordé dans ses rapports avec le niveau central nous semble particulièrement pertinent et stimulant.

En explorant les avenues du nouveau pouvoir local, les auteures sont amenées à poser un diagnostic sur le pouvoir local traditionnel, situé au niveau des municipalités. En voie de disparition, le pouvoir municipal selon l'ensemble des conférencières, serait remplacé par le nouveau pouvoir des MRC.

La discussion qui a suivi les exposés s'est concentrée surtout sur deux points. Un premier point d'ordre méthodologique. Certains ont insisté sur l'importance de développer la recherche empirique dans le domaine de l'aménagement et du pouvoir local. Par ce travail, les chercheurs québécois pourront réduire leur dépendance à l'égard des théories étrangères et seront à même de bâtir des problématiques plus pertinentes à l'étude des phénomènes qui leur sont propres. D'autres soulignent cependant les dangers d'une recherche trop empirique qui ne déborderait pas les apparences.

Le deuxième point a fait ressortir la dimension économique de l'aménagement qui a été délaissée dans les trois exposés de ce panel. Il est souligné qu'en ne considérant pas les agents économiques, on ignore une partie importante des choix d'aménagement qui ne sont pas faits dans la sphère politique officielle. Selon cette logique, il faudrait donc, pour réaliser une analyse complète, déborder le cadre législatif pour rejoindre les intervenants économiques et les citoyens.

On constate ainsi une certaine complémentarité entre les trois textes du panel d'une part, et la discussion qui a suivi, d'autre part. Si celle-ci s'est quelque peu élargie, pour aborder les questions méthodologiques, c'est que ce panel était le dernier du programme et qu'une réflexion sur ce point devrait être entamée. Il s'agissait de tirer une conclusion générale à ce premier colloque de la section « Urbanisme et aménagement du territoire » et, à notre avis, il est très prometteur que cette conclusion ait été tirée en des termes méthodologiques et dans une perspective d'élargissement des approches.

Le premier point de la résolution concerne le rôle de la Commission de la Soudan. Elle est chargée de surveiller l'exécution des lois et règlements émis par le Gouvernement et de rendre compte au Parlement de son activité. Elle est également chargée de proposer des amendements aux lois et règlements émis par le Gouvernement. Elle est enfin chargée de proposer des mesures pour améliorer l'administration de la justice et pour promouvoir le développement économique et social du pays.

Le deuxième point de la résolution concerne le rôle de la Commission de la Soudan en matière de législation. Elle est chargée de proposer des lois et règlements qui ont trait à l'administration de la justice et à la promotion du développement économique et social du pays. Elle est également chargée de proposer des amendements aux lois et règlements émis par le Gouvernement.

Le troisième point de la résolution concerne le rôle de la Commission de la Soudan en matière de surveillance de l'exécution des lois et règlements émis par le Gouvernement. Elle est chargée de surveiller l'exécution des lois et règlements émis par le Gouvernement et de rendre compte au Parlement de son activité. Elle est également chargée de proposer des amendements aux lois et règlements émis par le Gouvernement.

Le quatrième point de la résolution concerne le rôle de la Commission de la Soudan en matière de promotion du développement économique et social du pays. Elle est chargée de proposer des mesures pour améliorer l'administration de la justice et pour promouvoir le développement économique et social du pays. Elle est également chargée de proposer des amendements aux lois et règlements émis par le Gouvernement.

Le cinquième point de la résolution concerne le rôle de la Commission de la Soudan en matière de surveillance de l'exécution des lois et règlements émis par le Gouvernement. Elle est chargée de surveiller l'exécution des lois et règlements émis par le Gouvernement et de rendre compte au Parlement de son activité. Elle est également chargée de proposer des amendements aux lois et règlements émis par le Gouvernement.

Le sixième point de la résolution concerne le rôle de la Commission de la Soudan en matière de promotion du développement économique et social du pays. Elle est chargée de proposer des mesures pour améliorer l'administration de la justice et pour promouvoir le développement économique et social du pays. Elle est également chargée de proposer des amendements aux lois et règlements émis par le Gouvernement.

L'Union des municipalités régionales de comté du Québec : la stratégie des « petites patries »

Rita Bissonnette

Introduction

Deux impératifs ont traversé les différents projets de régionalisation municipale qui ont abouti à la création des MRC : l'insertion du palier local dans le mouvement d'édification d'un appareil d'État qui devient, dans les années 60, la colonne vertébrale de l'affirmation nationale du Québec et, plus pragmatiquement, la consolidation du phénomène d'urbanisation au profit d'un meilleur positionnement du Québec sur l'échiquier capitaliste canadien et nord-américain.

En 1958, la régionalisation municipale c'est déjà et d'abord le projet de l'Union des municipalités du Québec qui représente l'ensemble des municipalités urbaines du Québec — un groupe en rupture avancée avec le Québec de Duplessis. À partir des années 60, c'est aussi le projet maintes fois remis sur le métier, des différents gouvernements qui se succèdent à Québec : des libéraux (Pierre Laporte) à l'Union nationale (Robert Lussier) en revenant aux libéraux (Maurice Tessier) pour en arriver aux péquistes (Jacques Léonard).

La forte coloration nationaliste qui teinte ces divers projets trouve sa source dans la nouvelle technocratie (planche de salut d'une classe moyenne issue du babyboom québécois) qui de 1960 à 1980 assure la continuité et la récurrence de cette réforme. La vision pragmatique est celle de l'UMQ dont la collaboration avec le gouvernement québécois ne se relâche jamais, sur ce plan, durant les phases montantes et descendantes de la révolution tranquille. Le seul empêcheur de tourner en rond durant ces « glorieuses » années, c'est l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ) — devenue depuis deux ans l'UMRCQ (Union des municipalités régionales de comté du Québec) — qui représente alors un pouvoir municipal rural carrément récalcitrant à « l'impérialisme urbain » selon l'expression d'un ancien président de l'UCCQ, M. Jean-Marie Moreau.

Contre le fort courant nationaliste (laïque et étatique) qui rejoint soudainement un monde municipal rural tranquillement chevillé au clocher paroissial, contre le pragmatisme affairiste de municipalités urbaines embarquées dans le « struggle for life », les municipalités rurales du Québec opposent durant vingt ans une fin de non recevoir qui prend idéologiquement racine dans un nationalisme vieille manière dont les trois credo ont été si bien définis par Michel Brunet : agriculturisme, messianisme, anti-étatisme¹.

Le « choc du futur » est survenu sous la gouverne péquiste. Et c'est une vague de fond. Entre 1976 et 1980, le gouvernement québécois adopte 72 lois touchant de près ou de loin le palier municipal. La création des MRC, la mise en route de nouvelles politiques au plan de la fiscalité et de la démocra-

tie municipales, de l'aménagement du territoire, du transport en commun, de la gestion des déchets, de l'environnement, du développement régional, du loisir, de la culture, etc. ont transformé rapidement la scène municipale québécoise et désenclavé irrémédiablement la pratique municipale isolationniste du milieu rural. De fait, ce qui est liquidé dans ce courant décentralisateur qui perpétue la révolution tranquille en transformant les gouvernements locaux en autant d'arcs-boutants de l'État québécois, c'est finalement le vieux Québec duplessiste, son nationalisme fondé sur l'image d'une province immuablement catholique et rurale arrimée à de multiples petites communautés locales aussi irréductibles à César que le village d'Astérix et d'Obélix.

Dans ce paysage local réaménagé, quel poids a aujourd'hui l'élite municipale rurale ? L'essoufflement des élus municipaux conséquent selon l'UMQ à la « frénésie législative » du gouvernement québécois est-il plus grand parmi les ruraux que chez les urbains ? L'élite municipale rurale a-t-elle encore du pouvoir ?

Pour tenter de trouver quelques réponses à ces questions, une hypothèse m'apparaît ouvrir une piste intéressante de recherche : c'est en jouant la carte nationaliste, en s'inscrivant carrément dans le courant national qui fonde, avec l'impératif urbain, la région municipale que l'UMRCQ s'efforcera de conserver à l'élu municipal rural du pouvoir sur le nouvel échiquier régional. En troquant un discours nationaliste devenu désuet contre une vision nationaliste mâtinée de la pensée technocratique qui prévaut depuis 1960, l'ancienne UCCQ misera ainsi sur l'appui possible d'un allié de poids dans sa lutte à finir contre l'UMQ : celui de l'État québécois.

Il est toujours hasardeux d'examiner et de tirer des conclusions d'un phénomène en cours. Les ajustements idéologiques de l'UMRCQ commençant à peine à se percevoir, je ne m'avancerai donc qu'avec la plus grande prudence. Il s'agira avant tout d'observer certains indices. Dans cette optique, deux volets de recherche me fascinent actuellement : les réactions respectives de l'UMQ et de l'UMRCQ aux propositions du document de consultation « Le Choix des régions » et l'évolution d'une MRC — Antoine-Labelle — où une première expérience-pilote d'aménagement du territoire a été menée depuis 1978.

1. Le rapprochement UMRCQ-gouvernement québécois

L'alliance UMQ-gouvernement québécois qui mène à l'adoption de la Loi 125 sur l'aménagement du territoire s'est rapidement dissoute. Pour cause : l'UMQ perçoit la MRC comme une simple structure de soutien en matière d'aménagement du territoire, tandis que le gouvernement québécois entend manifestement en faire la « structure d'accueil » d'une décentralisation visant à :

Faire de l'État un lieu de convergence des aspirations collectives et un outil d'orchestration des grands objectifs sociaux, culturels et économiques du pays ainsi

qu'à faire des municipalités et des comtés renouvelés des lieux de reprise en main par les citoyens de leur développement communautaire².

Si le ton monte en somme entre l'UMQ et le gouvernement québécois après 1979, c'est que le divorce se consume autour d'un enjeu de taille : les MRC. Pour l'UMQ, les MRC sont de simples moyens de consolider un leadership urbain longtemps contrecarré par les élus ruraux : pour le gouvernement québécois, ce sont des relais essentiels de l'État québécois venant consolider à la base des objectifs d'affirmation nationale visés depuis 1960.

Ces perspectives, avant tout pragmatiques et urbaines de l'UMQ, se sont affirmées ces dernières années de deux façons : un dépistage et une dénonciation systématique des réformes gouvernementales allant dans le sens d'une décentralisation, une vaste opération de charme auprès des MRC invitées à entrer dans le giron de l'UMQ.

La parution en juin 1983 du document de consultation « Le choix des régions » lance vigoureusement le débat entre l'UMQ et le gouvernement. Après la succession de « livres blancs » faisant référence à la MRC comme cadre de réformes majeures dans le domaine de l'éducation, du loisir, de la culture, etc., le document « Le choix des régions », soutient l'UMQ, « précise enfin les intentions du gouvernement et nous donne une première ébauche de son projet global³ ».

De fait, ce que l'UMQ craint par-dessus tout dans ce projet de décentralisation c'est que l'approche nationaliste qui le sous-tend substitue, à l'ancienne vision ruraliste de Duplessis, une vision régionaliste qui jouera à la longue et, comme par le passé, contre les municipalités urbaines.

Les griefs de l'UMQ ont porté sur deux propositions majeures du « Choix des régions » : la promotion de la MRC comme pivot du développement des régions et la création de tables de concertation (Conseil régional de concertation et d'intervention-CRCI) dans chaque région administrative. Pour un, ce qui est reproché à la MRC c'est un mode de représentativité qui joue en faveur des municipalités rurales ; pour deux, ce qui est reproché au CRCI c'est sa composition qui vient compromettre un leadership municipal urbain à peine assuré.

Contre les thèses régionales du « Choix des régions », l'UMQ a joué la carte traditionnelle de la suprématie de « l'entité locale » sur le palier régional. Dans cet ordre d'idée, quatre exigences ont été exprimées au Gouvernement : 1) que le gouvernement et ses différents ministères respectent intégralement le partage actuel des compétences entre les municipalités et la MRC (en l'occurrence l'aménagement du territoire) dans l'attente du Sommet Québec-municipalités sur la décentralisation ; 2) que les principes mis de l'avant lors de la réforme sur la fiscalité municipale de 1979 soient respectés, particulièrement au plan de l'autonomie fiscale municipale ; 3) que les ententes intermunicipales ou autres fondées sur la flexibilité et le volontariat soient privilégiées à toute mesure universelle et uniforme ; 4) qu'une Conférence régionale municipale (CRM), adaptée aux besoins et aux particu-

larités de chaque région, soit proposée comme l'instance régionale consultative des municipalités en matière de développement régional⁴.

Si l'affrontement sur le terrain des idées a été particulièrement privilégié par l'UMQ pour faire valoir son point de vue, rien par ailleurs n'a été négligé pour lui donner plus de poids politique. Pour ce, l'UMQ a rapidement remis sur la table le projet de fusion des deux unions. En vain. L'espoir n'est pas venu des pourparlers avec l'UMRCQ mais avec les MRC. C'est région par région que l'UMQ remporte finalement le morceau à la faveur des dix colloques régionaux sur la décentralisation, qu'elle met sur pied à l'automne 1982. L'opération destinée à mettre en valeur les ressources dont dispose l'UMQ pour voler au secours d'un monde municipal « essoufflé » a donné en effet de bons résultats : 15 MRC ont rejoint les rangs de l'UMQ qui peut désormais se targuer de représenter le point de vue d'une quarantaine de municipalités régies par le Code municipal.

Côté UMRCQ, le mémoire de l'UMRCQ sur « Le choix des régions » fait habilement son nid entre deux visions de la région : celle de l'UMQ et celle de l'Office de planification et de développement du Québec qui a produit le document de consultation.

D'emblée, l'UMRCQ dénonce l'approche trop « administrative » de l'OPDQ :

L'UMRCQ s'inquiète de la façon dont (...) est escamotée toute (la) question (de la décentralisation). Nous considérons cette approche comme étant singulièrement administrative et même une tactique de diversion pour éviter d'en parler⁵.

L'illustration la plus éclairante de cette philosophie régionale s'est traduite, selon l'UMRCQ, par les propositions à saveur hautement technocratiques du choix des régions ; « l'implantation de tables de concertation dans toutes les régions administratives, commente l'UMRCQ, est à toute fin pratique « un moyen de gouverner sans gouvernement⁶ ».

Les choix de l'UMRCQ diffèrent également de ceux de l'UMQ sur deux points : contrairement à l'UMQ qui voit dans la création des MRC un contre-poids rendant acceptable la mise en place des CRCI, l'UMRCQ oppose une fin de non-recevoir à l'égard de cette structure de concertation supra-régionale qu'elle juge « prématurée » ; contrairement aussi à l'UMQ qui souhaite que les MRC s'en tiennent à la confection et à l'adoption du schéma d'aménagement et laissent aux municipalités locales tout le champ du développement, l'UMRCQ estime que l'aménagement du territoire aboutit logiquement au développement, à la concertation et à la ... décentralisation.

Prise en étau entre deux approches — urbaine et administrative — l'UMRCQ s'est adroitement enlignée dans le grand courant nationaliste qui a inspiré la prose des auteurs des fameux fascicules verts sur la décentralisation. Son mémoire sur « le choix des régions » en reproduit les principales notions (« visibilité des coûts, responsabilisation des élus locaux et les citoyens, etc. ») et la vision globale. Pour « construire le Québec de l'intérieur⁷ », l'UMRCQ choisit, comme le Secrétariat à l'aménagement et à

la décentralisation la voie politique, voie qui trouve sa consécration, non dans l'éclatement local ou la région administrative, mais dans la région d'appartenance qui colle à une structure politique apte à établir les arbitrages conséquents à la fin de l'État-providence : la MRC.

Pour les auteurs du mémoire, il s'agit de préparer d'ores et déjà « l'après loi 125 » :

Que deviendront les MRC après que leur mandat de réaliser les schémas d'aménagement sera terminé ? Il est clair pour tous que les MRC ont un rôle continu et que toute politique de concertation au niveau régional doit s'inscrire dans le prolongement logique de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme⁸.

Concertation, développement, décentralisation sont les trois volets de ce rôle « continu » de la MRC. Cette structure constitue, selon l'UMRCQ :

- *un outil de concertation* puisque la réalisation des schémas d'aménagement favorisera les échanges entre les citoyens et les municipalités membres, la MRC et les intervenants privés, la MRC et le gouvernement ;
- *un outil de développement* puisque l'élaboration du schéma constitue un processus d'identification des besoins collectifs, des priorités de développement et un outil de programmation exceptionnel ;
- *le cadre logique d'une décentralisation « politique »* puisque la décentralisation « s'inscrit dans la continuité des schémas d'aménagement, véritable outil des municipalités pour se prendre en main et se faire entendre⁹ ».

Les prises de position de l'UMRCQ ne sont pas limitées par ailleurs à des déclarations verbales. La stratégie de son nouveau président, Me André Asselin, s'est d'entrée de jeu située sur le terrain de la MRC. Pour amoindrir la grogne des élus urbains tentés de boycotter la MRC, le président de l'UMRCQ s'est empressé d'offrir des « concessions », au plan de la représentativité et de la répartition des dépenses. Les correctifs proposés, précisera monsieur Asselin visent à faire de la MRC « une structure homogène¹⁰ ».

Si ces concessions de l'UMRCQ à la mauvaise humeur urbaine sont importantes, elles n'en sont pas moins rigoureusement liées à son objectif d'affirmation de la MRC. Pour l'heure, il est difficile d'en mesurer la portée. En regard de notre hypothèse, cependant, l'analyse de l'UMRCQ nous semble bien fondée. Plusieurs constats nous permettent de voir que son option vigoureuse en faveur de la MRC constitue une excellente solution pour conserver aux élus ruraux un pouvoir certain aux niveaux local et régional :

- Entre la grande région administrative et la municipalité locale, la MRC est de plus en plus perçue comme une entité administrative et politique viable et acceptable ;
- La mise en place de la MRC s'accompagne au départ d'un exercice de concertation qui branche rapidement son conseil sur sa réalité régionale. Les gains en termes de crédibilité et de légitimité sont rapides ;
- La structure de la MRC semble être une réponse adéquate aux besoins spécifiques des municipalités rurales restées jusqu'ici en marge du défi de la modernité.

- La MRC donne aux maires ruraux une visibilité politique régionale qui transforme leur rapport avec les élus des grandes villes ;
- Le retour du balancier vers des pratiques sociales conviviales qui tournent le dos à l'uniformisation et à la centralisation favorise l'émergence des municipalités rurales qui occupent la majeure partie du territoire de la région d'appartenance sur laquelle se fonde ce mouvement ;
- La MRC, enfin, s'inscrit dans un courant de consolidation sous-régionale qui prend l'allure de petites « révolutions tranquilles ». La municipalité rurale dans cette mouvance pourrait se retrouver au cœur d'un nouveau nationalisme prenant racine dans les « petites patries ».

2. La montée des « petites patries » : un dossier à explorer, celui de la MRC Antoine-Labelle

Un exemple concret de cette évolution politique de la MRC vers un renforcement de la position des élus des municipalités rurales terminera mon exposé. Il s'agit toujours, rappelons-le, d'une première exploration en vue d'étoffer l'hypothèse posée plus haut.

En 1978, quatre régions du Québec reçoivent le feu vert pour le démarrage d'un schéma. La région de Labelle, dans l'Outaouais, est de celles-là. L'exercice a favorisé indéniablement une prise de conscience régionale qui s'est exprimée fermement à l'occasion de la consultation sur « Le choix des régions ».

Le document, on le sait, a déclenché dans l'Outaouais un important débat sur l'appartenance régionale de Labelle. « Le choix des régions » propose un rattachement de cette MRC à la région de concertation des Laurentides.

De l'analyse des mémoires de Labelle sur le « Choix des régions » et de l'observation du débat qui a eu cours parmi les principaux intervenants de cette MRC, il ressort que six ans après la mise en route du schéma d'aménagement :

- la MRC Antoine-Labelle se perçoit clairement comme une « région en soi », une petite patrie auto-suffisante, qui s'est développée malgré l'indifférence de l'Outaouais¹¹ ;
- sur la base de ce constat, la MRC proclame son droit au « libre choix » de choisir sa région de concertation, en l'occurrence, celle des Laurentides. Chose certaine, affirment les auteurs des mémoires, la MRC Antoine-Labelle ne sera plus « arrière-pays » d'aucune région ;
- le leadership régional en ce qui concerne le débat sur l'appartenance a glissé de la ville de Mont-Laurier à la MRC¹²
- les liens entre les différents intervenants noués à la faveur de la confection du schéma d'aménagement ont indéniablement favorisé ce glissement vers l'affirmation de la MRC Antoine-Labelle. Mont-Laurier a dû prendre le pas derrière les vingt-et-une municipalités rurales ;
- l'option de la région de Labelle pour une appartenance aux Laurentides s'est colorée d'un discours se situant dans le droit fil des revendications na-

tionalistes exprimées dans les années soixante (impérialisme de l'Outaouais, exploitation de l'arrière pays, etc.) ;

- ce discours autonomiste de Labelle s'est teinté d'une légitimité technocratique puisant son argumentation dans le savoir d'une jeune classe moyenne diplômée œuvrant à la MRC, au CLSC, à la commission scolaire ;
- les édiles des municipalités rurales ont trouvé un avantage certain à s'allier à cette nouvelle élite technocratique sous-régionale dans un objectif commun d'affirmation de leur coin de pays par rapport à la grande région de l'Outaouais et des Laurentides et par rapport aussi à l'écrasante offensive législative du gouvernement provincial dans le domaine municipal.

Pour conclure cette courte analyse que j'ai voulu impressionniste parce que les bonnes intuitions sont à mon avis les déclics nécessaires à des recherches novatrices, je terminerai par une question futuriste parce que je crois comme Jacques Attali que le futur est déjà le passé. Cette question qui j'espère ouvrira le débat, c'est celle-ci : l'UMRCQ ne mise-t-elle pas après tout sur une carte prometteuse à savoir, la résurgence et le renouvellement dans le cadre de la MRC d'une affirmation nationale qui pour connaître des hauts et des bas n'en est pas moins continue à tous les tournants de l'histoire du Québec ?

Notes et références

1. Brunet, M., *La présence anglaise et les Canadiens*, Montréal, Éditions Beauchemin, 1958.
2. Gouvernement du Québec, *La décentralisation : Une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule 1, page 10.
3. Union des municipalités du Québec, « Le développement dans une perspective de décentralisation », *Urba*, vol. 4 n° septembre 1983.
4. Union des municipalités du Québec, « Élus pour décider », *Urba*, vol. 4 n° 6, octobre 1983, page 4.
5. Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, *Mémoire sur le document « Le choix des régions »*, avril 1984, page 15.
6. Idem, *Ibidem*, page 13.
7. Idem, *Ibidem*, page 01.
8. Idem, *Ibidem*, page 23.
9. Idem, *Ibidem*, page 29.
10. Collard, M., « MRC : les villes font craquer la structure », *Le Soleil*, 4 avril 1984.
11. Les expressions sont tirées des mémoires remis par divers organismes de la MRC Antoine-Labelle sur le document de consultation « Le choix des régions ».
12. Depuis la mise en place des grandes régions administratives, la ville de Mont-Laurier a le statut d'un sous-centre administratif. Jusqu'à récemment, la ville favorisait le maintien de Labelle dans l'Outaouais.

nonistes reconnues dans les années soixante-dix, l'implication de l'État dans les affaires locales a été remise en question. Les municipalités ont été encouragées à développer des services sociaux et à participer à la planification régionale. Cette approche a été renforcée par la Loi sur l'accès à l'information (1982) et la Loi sur la protection des renseignements personnels (1983), qui ont imposé une plus grande transparence et responsabilité aux institutions publiques.

Pour conclure cette courte analyse, il est intéressant de noter que, malgré les défis posés par la décentralisation, le mouvement de décentralisation a permis de renforcer le rôle des municipalités dans le développement local. Les municipalités ont été encouragées à développer des services sociaux et à participer à la planification régionale. Cette approche a été renforcée par la Loi sur l'accès à l'information (1982) et la Loi sur la protection des renseignements personnels (1983), qui ont imposé une plus grande transparence et responsabilité aux institutions publiques.

Notes de références

1. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 1-10.

2. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 11-20.

3. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 21-30.

4. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 31-40.

5. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 41-50.

6. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 51-60.

7. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 61-70.

8. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 71-80.

9. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 81-90.

10. *Journal of Urban and Regional Planning*, vol. 10, no. 1, 1984, p. 91-100.

Le pouvoir municipal face au projet Gendron sur « Le choix des régions »

Béatrice Sokoloff

Introduction

Dans le contexte économique actuel, l'État québécois se transforme et tend de plus en plus à se départir du rôle d'État-Providence qui avait marqué ses politiques au cours des années '60. Si la conception de l'État comme moteur du développement s'estompe, est-ce à dire que l'option plus libérale qui s'affirme depuis déjà quelques années le considère comme simple partenaire des intervenants économiques et sociaux ? Les nouvelles orientations du gouvernement québécois, si elles insistent sur l'initiative et la participation du milieu, ne manifestent pas pour autant dans les faits un affaiblissement de l'État, ni une diminution réelle de la centralisation du pouvoir. Celle-ci prend simplement de nouvelles formes institutionnelles, mieux adaptées à la conjoncture économique, et qui tendent par ailleurs à reporter sur des niveaux intermédiaires — tel que le niveau régional — des responsabilités que l'État ne consent plus à assumer seul. Enfin la rationalisation des interventions de l'État québécois est toujours à l'ordre du jour et colore toutes ses politiques récentes.

C'est bien dans une telle perspective que se sont inscrites les mesures législatives prises ces dernières années dans le domaine de l'aménagement du territoire. Et c'est encore par rapport à l'objectif de rationalisation de l'action gouvernementale qu'on peut à notre avis situer le projet récent véhiculé par le document de consultation « Le choix des régions ». Devant les difficultés à réaliser la mise en place d'un relais institutionnel efficace de cette rationalisation, via l'aménagement et la création des municipalités régionales de comté (MRC), le gouvernement québécois propose de nouvelles structures, dans le champ cette fois-ci du développement régional.

Le déplacement du discours gouvernemental de l'aménagement vers le développement révèle une nouvelle stratégie face au pouvoir municipal. En même temps qu'on a mis la sourdine au discours sur la décentralisation, on lui développe un substitut moins chargé d'émotions politiques, qui met davantage l'accent sur la concertation, version actualisée du discours sur la participation qui fleurissait déjà à l'époque de la préparation de la loi 125. Différence majeure, cependant : ce discours n'interpelle plus seulement le monde municipal ; les intervenants du milieu qu'on vise sont multiples, véritable reconstitution d'une société civile appelée à se prendre en main. Cependant la tension — pour ne pas dire la contradiction — demeure entre deux objectifs principaux :

- la rationalisation des interventions de l'État ;
- le développement d'une société démocratique, participative, sensible à son appartenance locale ou régionale.

Rappelons ici pour mémoire l'importance qu'a pu avoir à l'époque de l'élaboration de la loi 125 le discours du gouvernement québécois sur la décentralisation, conjointement aux garanties données aux municipalités quant à l'autonomie locale, érigée en principe de base qui s'est concrétisé notamment dans la loi 57 sur la fiscalité municipale : stratégie bien articulée, où discours et mesures législatives du gouvernement provincial se sont conjugués pour faire accepter au monde municipal la création d'une instance supra-locale, les MRC.

Nous développerons ici l'hypothèse générale que les nouvelles structures de concertation régionale proposées par le projet Gendron¹ pourraient bien constituer un nouveau relais institutionnel de l'action gouvernementale, qui reprendrait en charge des objectifs qu'on n'a pas réussi à faire passer par l'instance MRC, le monde municipal étant actuellement très réticent devant des transferts de compétences à ce niveau.

1. « Le choix des régions » : vers un renforcement du rôle des MRC

Pour promouvoir une relance du développement, le gouvernement québécois met de l'avant des structures de concertation qui misent sur la formation de nouveaux consensus entre tous les intervenants du milieu régional. La formule est nouvelle et mérite qu'on s'y arrête, en ce qu'elle ne s'adresse plus exclusivement à des instances politiques (les municipalités, comme ce fut le cas lors de la création des MRC), mais cherche à faire agir conjointement, dans les mêmes structures, des élus et des agents économiques et sociaux des milieux local et régional. Par rapport à ce nouveau champ de forces, l'État provincial se réserve ainsi largement le rôle politique et les canaux institutionnels qu'il définit pour mettre en place le processus de concertation ne supposent pas à priori la nécessité de décentraliser son pouvoir. Il apparaît de plus en plus clairement à travers ce nouveau projet que c'est avant tout des pouvoirs de gestion (accompagnés éventuellement de ressources financières additionnelles) plutôt que des pouvoirs décisionnels que le gouvernement québécois est prêt à déléguer à des instances régionales ou locales.

Avant d'analyser de plus près les propositions majeures du projet Gendron, soulignons qu'il reprend d'une façon nouvelle certains objectifs visés par la création des MRC. Ainsi le document de consultation réaffirme à plusieurs reprises que si l'aménagement est la première action concertée qui doit être menée dans le cadre des MRC, le gouvernement envisage toujours la possibilité de décentraliser à ce niveau certaines responsabilités (assorties de moyens financiers), dont la mise en commun de services et d'équipements.

En fait cette mise en commun existe déjà dans de nombreux cas, où des municipalités ont eu recours pour ce faire à la formule des ententes intermunicipales ; cependant, surtout de la part des municipalités regroupées dans

l'Union des municipalités du Québec (UMQ), on note une opposition farouche à toute tentative de faire de la MRC l'instance où de telles mises en commun seraient institutionnalisées et rendues obligatoires. Les MRC ont pour prérogative exclusive la confection des schémas d'aménagement, selon l'UMQ, et les municipalités qu'elle représente s'opposent à ce qu'on leur délègue de nouvelles compétences.

Le projet Gendron développe à notre avis une nouvelle stratégie pour contourner les réticences municipales face à un élargissement du rôle des MRC. Le noyau dur du projet, c'est l'articulation qu'il opère entre aménagement et développement, par le biais d'une double structure institutionnelle, à la fois hiérarchisée et décentralisée, où processus de concertation et responsabilités ne sont pas forcément définis au même niveau. Le document souligne que d'un niveau régional à l'autre, les problèmes ne changent pas mais que la différence réside dans la façon de les aborder. Cet énoncé cache en fait une répartition qui apparaît plus loin très clairement entre les compétences reconnues aux deux niveaux régionaux en ce qui a trait au développement :

- à la MRC, région d'appartenance, on confie un développement du milieu de vie qui va de pair avec ses responsabilités en matière d'aménagement ; il lui échoit tout de même un rôle secondaire dans le développement économique, via les sociétés de développement et les contrats de développement ;
- à la région de concertation revient la définition des contenus proprement économiques du développement et celle des grandes orientations, obtenues par la concertation des différents intervenants régionaux dans le cadre d'un conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI).

Si nous analysons de plus près les propositions relatives à ces deux niveaux régionaux, nous pouvons y déceler non seulement que le pouvoir municipal y est marginalisé, mais encore par où passe la pression qui s'exerce pour valoriser le niveau MRC au détriment du niveau municipal. Cette pression joue essentiellement sur une nouvelle articulation de la MRC, lieu d'élaboration des schémas d'aménagement, au développement économique ; et cette nouvelle articulation est justement celle qui minimise le poids des municipalités. Que prévoit en effet le projet Gendron pour impliquer les MRC dans le processus de concertation régionale ? Deux outils sont proposés : les sociétés de développement et les contrats de développement. Les premières seraient des sociétés autonomes regroupant des représentants du monde municipal, des milieux d'affaires et de la finance, des organismes locaux et du monde du travail ; leur territoire correspondrait à celui de la MRC et leurs constituants pourraient intégrer les actuels commissariats industriels ou les corporations locales de développement économique. Au-delà de leurs activités propres, ces sociétés constitueraient un outil pour les MRC dans leurs négociations des contrats de développement avec le gouverne-

ment provincial. Ces contrats porteraient sur le démarrage de projets intégrés de développement sur le territoire de la MRC.

On remarquera que de nouvelles fonctions sont ainsi attribuées à la MRC, qui devient l'instance qui négocie les contrats avec le gouvernement et qui est ensuite responsable du respect de leurs dispositions et de leur application. Responsable et médiatrice institutionnelle, la MRC ne participerait cependant pas au financement (elle n'a pas de ressources propres), auquel contribueraient le milieu (promoteurs et municipalités) et le gouvernement du Québec, via ses programmes ou son Fonds de développement régional. Il y a là financement par subvention aux MRC, ce que l'UMQ, se faisant le défenseur du pouvoir municipal, a dénoncé comme contraire à l'esprit de la fiscalité renouvelée et de l'autonomie locale. Selon l'UMQ, les municipalités n'acceptent pas que la MRC devienne instance décisionnelle quant à l'arbitrage des projets de développement intégré et instance de contrôle de leur réalisation ; elles revendiquent de jouer seules le rôle d'interlocuteur face au gouvernement².

A ce premier niveau régional, c'est donc par le biais du développement que le gouvernement québécois cherche à valoriser la MRC au détriment des municipalités ; on peut ajouter que ce renforcement des compétences de la MRC n'est pas sans lien avec sa compétence première, l'aménagement, puisque les contrats de développement pourraient découler soit des orientations du schéma d'aménagement, soit d'initiatives de promoteurs locaux. Le document insiste aussi sur le fait que l'aménagement fournit un cadre au développement et qu'il en est indissociable. Puisque c'est au niveau de la MRC que s'élabore le schéma, il est facile de justifier le fait que des outils de développement doivent aussi se retrouver au même niveau. Les municipalités auront beau brandir très haut le drapeau des ententes, elles ne sauraient éliminer les MRC de la carte ! Les MRC existent, et leur existence implique de facto une limite au pouvoir municipal : on a commencé par l'aménagement, on continue avec le développement. Il pourrait être difficile pour les municipalités de contrer cette nouvelle offensive car du moment qu'il s'agit de développement, elles ne sont pas seules habilitées à s'en occuper ; et parmi les autres intervenants du milieu appelés à y participer, les intervenants économiques, tels les chambres de commerce ou les commissariats industriels, seront peut-être intéressés à élargir leur base territoriale au-delà de la municipalité. En relançant la MRC sur le terrain du développement, le gouvernement provincial lui donne une seconde chance ; il n'est pas du tout certain que les municipalités seules puissent s'y opposer avec succès, et elles ne seront pas forcément appuyées sur ce point par les autres intervenants locaux.

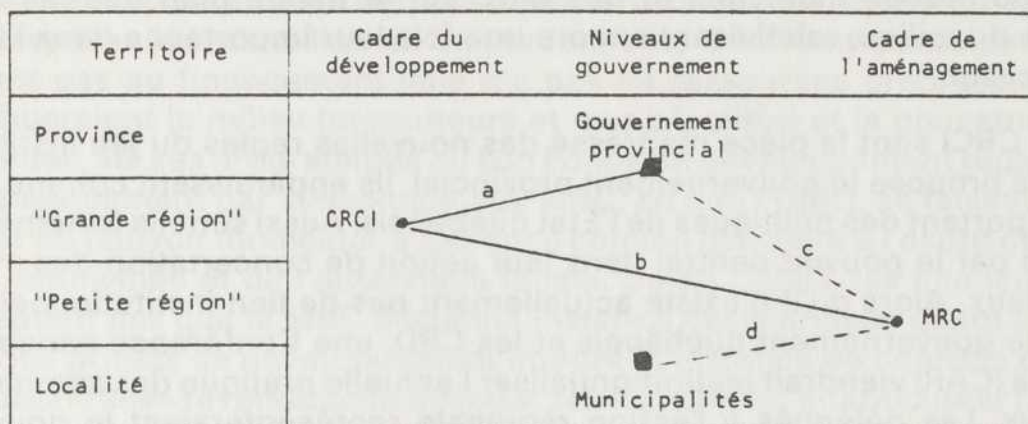
Considérons maintenant le deuxième palier régional, la région de concertation, ... nouvelle version ... des régions administratives. Son Conseil régional d'intervention et de concertation (CRCI) est la clé de voûte du projet. Il est l'équivalent pour le développement de ce que les MRC sont pour l'amé-

nagement ; on n'est donc pas étonné d'apprendre que le gouvernement envisage de sanctionner ses mandats, sa composition, son fonctionnement, ainsi que le découpage des régions par une loi. Les CRCI, regroupant toute la gamme des intervenants régionaux, placeraient à nouveau les représentants du monde municipal et des MRC sur le même plan que les autres agents du milieu, relativisant encore une fois leur importance dans la prise de décision.

Les CRCI sont la pièce maîtresse des nouvelles règles du jeu institutionnel que propose le gouvernement provincial. Ils apparaissent comme un relais important des politiques de l'État québécois. Aussi sont-ils fortement encadrés par le pouvoir central dans leur action de concertation des milieux régionaux. Alors qu'il n'existe actuellement pas de lien institutionnel serré entre le gouvernement québécois et les CRD, une Conférence annuelle régionale (CAR) viendrait institutionnaliser l'actuelle pratique des sommets régionaux. Les délégués à l'action régionale représenteraient le gouvernement à la table de concertation réunissant les membres du CRCI. Le financement des projets de développement régional retenus par le CRCI serait directement assuré par le Fonds de développement régional, relevant de l'Office de développement régional du Québec, (organisme gouvernemental de coordination qui remplacerait l'Office de planification et de développement du Québec). Rappelons que le Fonds de développement régional contribuerait également au démarrage des projets de développement identifiés et contrôlés par les MRC. Par ailleurs, le CRCI gèrerait de façon autonome un Fonds d'intervention régionale, qui correspondrait à l'actuel Fonds d'intervention et de concertation qui relève des CRD ; si les 80% de ce Fonds proviendraient du gouvernement, le milieu régional y contribuerait pour 20%, ce qui n'a pas manqué de soulever des réticences de la part des municipalités (responsables devant leurs électeurs de dépenses qu'elles n'auraient pas engagées de façon autonome).

À bien considérer les mandats que recevraient les CRCI et le contrôle serré de leur action par le gouvernement, via ses pouvoirs de décideur-payeur, on ne peut s'empêcher de se demander quelle latitude réelle les régions auraient pour faire valoir face au gouvernement des priorités élaborées dans le cadre du CRCI. Ici encore, le projet apparaît davantage comme un moyen de rationalisation de l'action gouvernementale que comme l'outil d'une véritable décentralisation accordant une certaine autonomie aux régions et faisant place à l'innovation. C'est largement à ses propres fins que le gouvernement veut développer les nouvelles structures régionales, et les CAR sont notamment conçues comme une plate-forme pour développer la coordination ministérielle. Encore un objectif qui est apparu jusqu'ici irréalisable à travers les structures et mesures législatives mises en place autour de l'aménagement du territoire et qu'on cherche à relancer avec « Le choix des régions ».

L'efficace du double relais institutionnel en matière de développement régional (MRC et CRCI), de même que l'articulation qu'il opère avec le processus d'aménagement peuvent être mises en évidence dans le schéma³. Ce schéma met en évidence :



—— relation concernant le développement
 - - - - relation concernant l'aménagement

- 1. La dissymétrie des processus d'aménagement et de développement, qui tient à la double définition de la région, à deux niveaux différents : du côté de l'aménagement, un seul relais entre le central et le local, la MRC ; du côté du développement, un double relais entre le central et le local, le CRCI et la MRC.
- 2. Le fait que le rapport entre aménagement et développement s'établit par l'intermédiaire de la MRC, mais qu'en matière de développement, celle-ci se trouve à la remorque du CRCI ; la structure permet ainsi à la fois de valoriser la MRC comme instance supra-locale, tout en la subordonnant au CRCI, qui est l'instance où s'élabore réellement l'orientation du développement régional.
- 3. Le fait que les orientations d'aménagement, transmises par le gouvernement provincial aux MRC (relation c du schéma) apparaissent comme une résultante des grandes orientations de développement (relation a, élaborées conjointement par le gouvernement et le CRCI), puisque le CRCI répercute ces orientations de développement vers la MRC (relation b) : l'aménagement est ainsi à la fois défini entre le gouvernement provincial et la MRC (cf. articles 11 et 16 de la loi 125) et conditionné par les orientations et projets concernant le développement régional. Dans ce schéma, l'aménagement dépend donc nettement du développement, lequel reste un domaine où les orientations et les décisions majeures sont du ressort du gouvernement provincial. Que les MRC qui pensaient pouvoir utiliser la production du schéma d'aménagement pour infléchir le développement ne se fassent pas trop d'illusion sur leur marge de manœuvre, dans de telles conditions !

Ainsi le gouvernement provincial, tout en établissant selon ce schéma des relais administratifs pour ses politiques, ne perdrait pas une miette de ses pouvoirs de décision. Il les renforcerait même, par l'habile conjonction du développement et de l'aménagement, axée sur la MRC ; par ailleurs, cette instance supra-locale jouerait alors un rôle-tampon accru face au pouvoir municipal. Quant aux structures régionales intermédiaires CRCI et MRC, elles apparaissent clairement comme des relais hiérarchisés des politiques gouvernementales et des lieux potentiels d'une déconcentration en termes de gestion : pas de décentralisation des pouvoirs en vue, donc, dans la logique de ce schéma.

2. La transformation du pouvoir municipal : un processus déjà engagé

Le projet Gendron et le type de relation qu'il propose entre les structures institutionnelles du développement et de l'aménagement implique de toute évidence une relativisation du pouvoir municipal. Les tendances que nous avons soulignées dans notre analyse débordent cependant le cadre de ce projet : celui-ci s'inscrit dans une conjoncture nouvelle qui a débuté avec la mise en place des MRC ; on retrouve par ailleurs dans un autre document gouvernemental, « Aménager l'avenir », rendu public également en 1983⁴, des éléments parfaitement cohérents avec la perspective développée dans « Le choix des régions ».

Dans « Aménager l'avenir », les orientations générales et sectorielles correspondent au contenu des articles 11 et 16 de la loi 125 et font le lien tant avec l'optique de développement régional présentée dans « Le choix des régions » qu'avec les structures de concertation prévues pour la régionalisation des interventions gouvernementales. Les orientations sectorielles, en particulier, véhiculent une conception élargie du rôle des MRC. L'objectif de rationalisation des services y est fortement réaffirmé, et les modalités opérationnelles sont prévues précisément au niveau de la MRC. À titre d'exemple, on peut citer quelques domaines visés explicitement dans le document « Aménager l'avenir » et impliquant une collaboration accrue entre ministères sectoriels et MRC :

- Ministère des Transports — MRC : on prévoit une décentralisation vers la MRC, en ce qui concerne notamment le transport par taxi ainsi que le transport scolaire ;
- Ministère des Communications — MRC : un ajustement des territoires d'opération des bureaux de Communication-Québec au territoire de la MRC est proposé ;
- Ministère de l'Environnement — MRC : l'importance des schémas comme outil de gestion de la protection de l'environnement est soulignée ; les MRC sont invitées notamment à adopter une réglementation concernant les activités autour des plans d'eau, ainsi qu'à délimiter de façon préliminaire les

zones d'inondation ; des ententes intermunicipales devraient être développées à l'instigation des MRC autour du traitement des eaux usées ;

- D'autres ministères sont appelés à décentraliser des services au niveau MRC ou municipal dans les domaines des Affaires sociales, de l'Éducation, de la Justice, du Commerce et du Tourisme notamment.

On peut rappeler également ici les expériences-pilotes déjà en cours dans certaines MRC pour décentraliser la gestion de la voirie tertiaire, des équipements culturels et de loisirs, du tourisme. Même s'il existe actuellement dans le monde municipal un courant qui défend exclusivement la formule des ententes intermunicipales, en mettant de l'avant le principe de l'autonomie locale, le gouvernement provincial joue la carte de la MRC comme lieu de décentralisation de la gestion des services, quitte à prévoir de nouvelles formes de subventions à ce niveau pour contourner les réticences des municipalités face à des implications financières qui échapperaient à leur contrôle souverain.

Ce problème nous ramène au contrat passé entre le gouvernement provincial et le monde municipal autour du renouvellement de la fiscalité municipale inscrit dans la loi 57. L'autonomie acquise par les municipalités à ce chapitre nous semble en effet à double tranchant : elle garantit certes un contrôle accru des municipalités sur leurs sources de revenus puisque l'impôt foncier constitue l'essentiel de l'assiette fiscale ; mais si le financement municipal est largement autonome, cette autonomie ne signifie nullement que les compétences municipales aient été élargies. Le régime de subventions provinciales ayant été aboli par la réforme, les municipalités n'ont pas de comptes à rendre de leur gestion financière au niveau supérieur ; mais certaines limitations du pouvoir municipal ont tout de même été introduites par le biais de la loi 125, et il convient de les rappeler ici.

Tout d'abord un certain contrôle existe de la part de la MRC en ce qui a trait aux emprunts des municipalités pour fins de travaux publics ; les articles 46 et 74 de la loi 125 prévoient en effet que la municipalité doit accompagner ses demandes d'emprunts d'un avis du Conseil de la MRC, qui agit ainsi comme instance d'arbitrage aux fins de rationaliser l'implantation des services publics. Autre élément de contrôle potentiel de la MRC face aux finances municipales : si l'impôt foncier est à la base même de l'autonomie financière des municipalités, l'article 189 de la loi 125 prévoyait déjà que la MRC peut revendiquer les compétences en matière d'évaluation foncière ; une telle mesure est déjà effective actuellement dans les communautés urbaines et les municipalités rurales.

Si la loi 57 sur la fiscalité a bien été le pilier du renforcement de l'autonomie municipale, il ne faudrait pas faire du principe de base de l'autonomie une espèce d'absolu, de rempart inexpugnable de la souveraineté municipale. Or c'est précisément ce qui transparaît dans les protestations de l'UMQ contre les aspects du projet Gendron qui revalorisent les MRC comme lieu de responsabilités supra-municipales. Mais c'est oublier un peu

vite que la MRC est d'ores et déjà une instance supra-municipale, que cela plaise ou non, après coup, au monde municipal. On doit reconnaître que l'existence de la MRC, avec les compétences qui lui sont actuellement reconnues, constitue de fait une relativisation du pouvoir municipal.

Il est certain que l'offensive du gouvernement québécois sur le plan du développement régional tente d'élargir la brèche ouverte par la loi 125 et que le lien posé entre aménagement et développement dans les nouvelles structures institutionnelles proposées aurait pour effet d'approfondir cette relativisation du pouvoir municipal, en le confrontant cette fois à de nouveaux intervenants des milieux local et régional : tant au niveau de la prise de décision du CRCI qu'à celui de l'action des MRC dans le développement régional, noyé dans l'ensemble des autres intervenants. Le pouvoir décisionnel en matière de développement échapperait ainsi à l'instance politique, élue, la municipalité.

On comprend un peu la grogne de l'UMQ : longtemps l'alliée du gouvernement dans ses projets de réforme municipale, la voilà qui se fait jouer des tours ! Elle avait accepté la création des MRC au terme d'un long processus, au cours duquel le gouvernement péquiste, suite notamment à ses promesses électorales d'avant 1976, avait laissé miroiter au monde municipal une éventuelle décentralisation. Or voici que la décentralisation fait long feu, qu'elle vire vers la déconcentration, et que l'instance choisie pour assumer de nouvelles responsabilités est non pas la municipalité, mais la MRC ! L'État provincial veille sur sa nouvelle créature ; par ailleurs, il semble peu disposé à se départir actuellement de certains pouvoirs au bénéfice du monde municipal.

Dans cette perspective, la décentralisation n'est plus pour le gouvernement du Québec un enjeu politique à négocier avec le pouvoir municipal, puisque ce sont plutôt des formes de déconcentration qui caractérisent les structures administratives proposées en matière de développement régional par le document de consultation du ministre Gendron. Cette déconcentration se dessine de plus en plus dans le cadre d'un renforcement du pouvoir politique central. À travers la mise en place de bureaucraties régionales renforcées, l'objectif visé est celui d'un relais efficace des orientations politiques centrales. C'est ce que nous avons explicité dans notre analyse de la double structure régionale projetée, qui permettrait un renforcement mutuel des orientations de développement et d'aménagement, à travers l'articulation CRCI-MRC. Ajoutons que les nouvelles élites qui pourraient émerger sur la base de ces structures institutionnelles ne seraient pas des élites politiques sinon des élites gestionnaires. À la responsabilité traditionnelle des pouvoirs locaux élus se substitueraient ainsi des compétences de gestion déléguées par le pouvoir central.

3. Pour conclure : où va le pouvoir municipal ?

Le projet Gendron s'inscrit dans le droit fil des réformes touchant le palier municipal réalisées ces dernières années par le Parti Québécois. On peut s'interroger sur la portée (et la pérennité) des transformations institutionnelles qui ont marqué les différentes étapes de la modernisation de l'État provincial et qui ont finalement touché jusqu'au plan local.

En ce sens, on pourrait parler d'aboutissement, répondant ainsi à la question que Divay et Léveillé formulaient en évaluant la signification de la loi 125 : « premier échelon sur la voie de la réalisation d'un vaste projet de décentralisation ou dernière étape d'une longue marche destinée à mieux encadrer les agents locaux dans toutes les dimensions importantes de leurs interventions ? »⁵. La MRC est restée un enjeu dans le projet Gendron, tout comme elle représente, avec ses attributions actuelles, une épine dans le pied pour les tenants d'une autonomie municipale maximale.

Il convient à ce point d'apporter quelques précisions sur la gamme des positions municipales face aux MRC et au projet Gendron. Si nous avons systématiquement fait état des positions de l'UMQ, c'est qu'elle était des deux unions municipales la seule à argumenter autour du pouvoir municipal comme tel : l'Union des municipalités régionales de Comté (UMRCQ) a développé au contraire, depuis la création des MR une attitude généralement moins réticente face à cette nouvelle instance⁶. Les municipalités rurales, intéressées davantage aux problèmes de développement qu'aux problèmes d'autonomie locale, ont vu dans la MRC un outil de concertation et de mise en commun de leurs efforts plutôt qu'une menace à leur souveraineté. Et pourtant l'UMRCQ a encore plus mal accueilli le projet Gendron que l'UMQ. Ce paradoxe apparent s'explique aisément : misant sur une réactivation de la relation aménagement/développement au niveau de la MRC — un élément important du discours péquiste sur la décentralisation, relégué depuis aux oubliettes, comme nous l'avons déjà souligné — les municipalités rurales ont rejeté de manière absolue le principe même des grandes régions de concertation et des CRCl ; elles y ont vu clairement le danger de la centralisation, alors qu'elles espéraient un développement « par le bas », accompagné d'une véritable décentralisation⁷. Au chapitre de la décentralisation, on peut donc bien dire que le gouvernement provincial a déçu les attentes spécifiques (et parfois opposées) des deux unions municipales.

Cette déception ressentie par l'UMQ et l'UMRCQ peut-elle les rapprocher ? Il faudrait tout d'abord que l'UMQ change d'avis sur le danger que représente les MRC pour le pouvoir municipal ; condition importante pour amadouer l'UMRCQ, qui se méfie autant de l'UMQ que du gouvernement provincial. Certes la décentralisation était une revendication des deux unions, mais pour l'UMQ, elle consistait en une délégation de pouvoirs vers les municipalités et non vers les MRC (solution dont l'UMRCQ s'accommoderait plus facilement).

Comment surmonter ces divergences de vues pour faire front commun face au gouvernement provincial ? La question se poserait sérieusement si un gouvernement péquiste devait se maintenir au pouvoir à moyen terme : dans ce cas, l'UMQ aurait peut-être avantage à miser sur les MRC pour tenter d'en faire une extension de l'institution municipale, avec des transferts de pouvoirs qui pourraient renforcer indirectement le monde municipal, plutôt que de laisser le gouvernement provincial tenter de les utiliser comme relais pur et simple de son administration, la déconcentration prenant définitivement le pas sur la décentralisation. En fait, si l'UMQ ne modifie pas sa position sur les prérogatives à accorder à l'instance MRC, c'est probablement qu'elle suppose que le prochain gouvernement provincial pourrait être libéral, moins zélé en matière de déconcentration, et qu'elle serait alors à nouveau l'interlocuteur municipal privilégié du palier provincial.

Ceci dit, nous ne croyons pas que la réforme municipale puisse être remise en question advenant un changement du parti au pouvoir à Québec. Avec ou sans régionalisation du développement, les MRC seront appelées à se consolider comme instance supra-municipale, dans la mesure précisément où elles sont le produit d'une longue gestation, au-delà de l'alternance des partis. Peut-être leur existence signale-t-elle déjà un rééquilibrage en cours des forces sociales, qui annonce les nouvelles élites locales de demain ?

Notes et références

1. Gendron, F., Ministre délégué à l'Aménagement et au développement régional : *Le choix des régions*, Document de consultation sur le développement régional, Gouvernement du Québec, juin 1983.
2. Voir sur ce point les positions développées par l'UMQ dans le document : *Mémoire de l'Union des municipalités du Québec* sur le document de consultation « Le choix des régions », février 1984, soumis au ministre Gendron lors de la tournée d'audiences publiques.
3. Nous avons simplifié le réseau pour garder la trame essentielle : les CAR, FIR, FDR mentionnés plus haut ne figurent pas dans ce tableau, qui se limite aux intervenants institutionnels-clés.
4. Gouvernement du Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *Aménager l'avenir. Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*. 2e trimestre, 1983.
5. Divay, G. et Léveillé, J., « Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales : un mariage politique heureux ? », in *L'aménagement du territoire au Québec*, Montréal, Nouvelle Optique, 1982, pp. 86-87.
6. Voir à ce sujet les types de MRC proposés par G. Fortin et L. Parent dans leur recherche « Les MRC et leur capacité d'extension », INRS-Urbanisation, Montréal, septembre 1983. Les MRC « participationnistes », qui regroupent en grande partie des municipalités rurales, de petite taille et souvent situées dans les régions

périphériques, se retrouvent majoritairement dans l'UMRCQ et ont influencé ses positions sur « Le choix des régions ».

7. Voir à ce sujet le mémoire présenté par l'UMRCQ au ministre Gendron lors des audiences publiques du printemps 1984.

Pour une approche de l'aménagement en termes de stratégies paradoxales

Élaine Gauthier et Marie-Odile Trépanier

Les enjeux de l'aménagement se posent-ils encore en termes de pouvoir local ? Cette question, croyons-nous, appelle une réponse positive dans la mesure où l'on peut déceler autour de l'aménagement des tentatives de dépassement des blocages entre l'univers « local » et l'univers « global » et ce, par le biais de la réarticulation des relations entre institutions centrales et institutions locales. Nous retenons ici la distinction entre *univers* local ou global et *institutions* locales ou centrales, puisque l'institutionnel n'est toujours qu'un construit partiel et stabilisé d'une réalité plus floue, plus mouvante et moins accessible, bien qu'il agisse comme « partie englobante » par le jeu de la représentation. Le problème des décalages inévitables entre les institutions et ce qu'elles sont censées représenter est aujourd'hui souvent posé en termes de crise : crise de légitimité, crise de représentativité des institutions.

Notre propos ici visera à approcher l'aménagement dans cette perspective de rapports difficiles entre les institutions entre elles et entre ces institutions et leurs « univers ». Dans cet effort de compréhension du contexte québécois nous avons eu recours à l'éclairage que nous apporte l'important travail de réflexion d'Yves Barel. Les questions que nous nous posions ont trouvé écho dans ses écrits. Sa réflexion autour du concept de paradoxe nous a tout particulièrement inspirées dans notre propre démarche. Ce concept qu'il développait dans *Le paradoxe et le système*² de même que dans les ouvrages qui ont suivi permet de renouveler la compréhension des phénomènes qui nous préoccupent. Séduites par le potentiel heuristique de ce concept dans notre propre contexte, nous sommes cependant conscientes de la difficulté de le présenter ici dans toute sa richesse. En effet ce concept a d'importantes implications épistémologiques et théoriques ; pour les fins de notre propos nous nous contenterons d'en esquisser une définition sommaire au risque d'en réduire la signification et la portée. Barel avance l'idée qu'il existe un paradoxe fondamental, paradoxe de l'« auto- » : ce paradoxe est la possibilité que « quelque chose » soit à la fois acteur et terrain de son action³. Il s'attachera à renouveler le concept de système en contestant la « logique » dominante de constitution et de composition des systèmes. Il écrira :

Un système vivant est fondamentalement illogique. Son illogisme de base se manifeste notamment de la manière suivante : il est dans la « logique » d'un système vivant de se différencier, de spécialiser certaines de ses parties dans telles ou telles tâches, de hiérarchiser ces parties, c'est-à-dire de créer les distances et les niveaux chers à la théorie des types logiques ... et pourtant, ce système n'est et ne reste vivant que dans la mesure où il nie cette logique en même temps qu'il l'appli-

que, c'est-à-dire dans la mesure où il demeure capable de maîtriser le paradoxe fondamental. Sa logique est illogique ou paradoxale⁴.

Il y a pour faire court différenciation et superposition mettant en question l'idée courante de hiérarchie. Parallèlement, on retrouvera dans le courant de l'école de Palo Alto une réflexion sur l'utilité du paradoxe en psychothérapie⁵. Ainsi à la suite de Bateson, cette école réfèrera au concept de paradoxe pragmatique dont fait partie le « double bind ». Le paradoxe a quelque chose à voir avec la reproduction et la transformation d'un système. Le paradoxe fondamental ou paradoxe de l'« auto- » au sens de Barel implique des comportements ou stratégies paradoxales. En effet, ces concepts servent à éclairer le double processus de création de l'acteur et de son champ d'action. Ces réflexions participent d'un courant en émergence qui se constitue autour des concepts d'auto-organisation, d'autonomie.

Ces concepts jusqu'ici assez abstraits présentent un intérêt certain pour l'étude de notre objet puisque Barel pose comme centrale la question de l'articulation entre le local et le global. Cette approche nous semble renouveler la réflexion sur le local en rompant avec la dichotomie traditionnelle entre le local et le global. En effet, l'opposition local/global s'apparente aux oppositions spécifique/universel et particulier/général. Avec l'idée de système paradoxal, est mis en question le postulat de hiérarchie entre ces termes, c'est-à-dire la séparabilité des niveaux et la primauté de l'un sur l'autre.

Ce que le paradoxe suggère c'est la possibilité d'une fusion-séparation des niveaux et par là la manière dont s'effectue le travail d'un système sur lui-même par un jeu complexe de spécification de l'universel et d'universalisation du spécifique, de localisation du global et de globalisation du local. La relation local/global ainsi posée laisse entrevoir aussi des résonances concrètes multiples. Vue de cette façon, l'opposition centralisation/décentralisation, par exemple, apparaît souvent mal posée. En effet, pour beaucoup de protagonistes le choix se pose entre l'un ou l'autre des termes alors que l'idée de système paradoxal nous invite plutôt à nous interroger sur le problème de leur articulation. C'est précisément et avec une nouvelle acuité cette articulation qui fait problème aujourd'hui. Il s'agit non pas de réconcilier deux conceptions traditionnelles qui ne sont que l'inversion l'une de l'autre mais bien de construire sur la base de la reconnaissance d'une fusion-séparation de ces deux « réalités » que sont le local et le global. La question déborde ainsi le cadre institutionnel. Le problème posé est celui de la circulation du sens entre une totalité et ses parties, entre ces parties entre elles et avec cette totalité. On retrouve ainsi la distinction évoquée précédemment entre « univers » global — institutions centrales — institutions locales — « univers » local. Barel fait bien ressortir l'intérêt et la portée de cette problématique :

Il nous paraît que les rapports entre le local et le global sont devenus aujourd'hui un problème social et politique de première grandeur. Si cette relation est importante à étudier, c'est parce qu'elle ne s'effectue plus ou s'effectue mal et parce que

sa carence introduit au centre de l'analyse du changement social et de ses blocages. Le problème relationnel est ici d'emblée un problème de sens (ce qui se comprend car, comme la relation, le sens de quelque chose n'est pas dans cette chose). Pour que le local et le global puissent s'articuler l'un sur l'autre, il faut qu'ils fassent sens l'un pour l'autre. Ce véritable objet de notre recherche est l'existence ou non de la possibilité pour le local d'acquérir un sens global et de la possibilité pour le global d'acquérir un sens local⁶.

Le problème de l'articulation du global et du local débouche sur le problème du pouvoir en mettant en cause la représentativité et la capacité d'agir des institutions. Ce sont les acteurs et les champs d'action qui ont aujourd'hui peine à se rencontrer. La présence d'enjeux multiples en aménagement témoigne de ce phénomène. On pourrait voir dans la réforme la matérialisation d'un projet disciplinaire ; certains auraient espéré y trouver l'expression d'un renouveau. Nous suggérons que les jeux ne sont pas faits et qu'en tension se produit la recherche d'une nouvelle articulation à travers la poursuite de stratégies paradoxales.

1. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁷ : un projet disciplinaire ? Un regain de pouvoir local ?

La L.A.U., fruit de près de 20 années de labeur, comporte des exigences assez fortes pour le monde municipal. Elle a en outre été adoptée avec tout un train de mesures (réformes fiscale et électorale, lois sectorielles sur le zonage agricole, sur l'environnement, etc.) qui a considérablement bouleversé le monde municipal. Qui dit réforme ne dit pas nécessairement discipline. Pourtant diverses mesures dans la L.A.U. concordent mal avec le discours de revalorisation du pouvoir local, de décentralisation et de concertation qui l'accompagne. Parmi ces mesures surprenantes, on peut noter : l'obligation pour toutes les municipalités de faire partie d'une municipalité régionale de comté (ou d'une communauté urbaine) ; l'obligation pour toutes les M.R.C. d'adopter dans un délai fixé un schéma d'aménagement. D'autre part, la conception de l'aménagement qu'on y trouve est assez terne : contenu minimal ; limitation de l'aménagement à ses dimensions « spatiales » (grandes affectations et localisation des équipements) ; instrumentation de type réglementaire essentiellement, etc.

Les premières étapes de la mise en application de la L.A.U., dans le contexte de la crise financière et budgétaire, ont accentué ces aspects de « mise en ordre du territoire » et de « mise à la discipline » du monde municipal. Le contrôle intérimaire, par le biais des critères de désaveu, a pris une forme plus précise et contraignante. Le document *Aménager l'avenir*⁸ présente une vision de l'avenir en termes de consolidation des espaces bâtis et de protection des ressources avec peu de projets nouveaux. Pendant ce temps, d'autres ministères formulent des projets plus audacieux (*Bâtir le Québec, Le virage technologique*)⁹ dont la liaison avec l'aménagement n'est guère évoquée.

En contrepartie, on constate la méfiance et les réticences du monde municipal. Qu'a pour eux de séduisant le projet d'aménagement du territoire ? Il semble bien que c'est sans grand enthousiasme que les élus voient le nouveau rôle de « police » de l'utilisation du sol qui leur est dévolu. On observe alors des comportements d'investissement minimal qui semblent répondre aux pressions disciplinaires. Ainsi, certains règlements de contrôle intérieur n'ont retenu que les directives gouvernementales et encore, le moins possible, sans ajouter de « particularité locale ». Certains schémas seront entrepris au moindre coût et le plus simplement possible.

Par ailleurs, au niveau local notamment, en région périphérique depuis plusieurs années des préoccupations de développement ont généré divers projets d'intervention en aménagement (sociétés d'aménagement intégré des ressources, J.A.L., Matapédia, etc.)¹⁰ À certains égards, le discours accompagnant la Loi semble reconnaître et encourager ce type de pratiques. Par exemple la notion de petite région d'appartenance s'inspire de ces expériences de dynamisme local. « Quelque part » le mouvement « centralisateur » rencontre le mouvement « auto-gestionnaire », et ce sont ces rencontres qui nous intéressent.

2. Stratégie multiple du gouvernement

À travers les changements culturels, économiques et politiques marquants de l'histoire récente du Québec (révolution tranquille, constitution de l'État québécois, crise institutionnelle et sociale des années 70, traumatisme référendaire, crise financière et budgétaire des dernières années) les ambivalences et même les divergences se sont accentuées au sein des politiques gouvernementales et des modes d'intervention de l'État.

La formulation des nouvelles politiques concernant les rapports entre le central et le local traduit ces ambiguïtés avec acuité puisque l'on retrouvera souvent au sein d'une même politique des tendances contradictoires entre lesquelles on n'aura pu choisir. Ainsi en est-il de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et du couple qu'elle forme avec le projet de politique de développement régional (*Le choix des régions*)¹¹.

Il a déjà été dit de la loi (L.A.U.) qu'elle constituait un compromis¹², notre propos ici est de mettre en évidence le caractère très particulier de ce compromis qui selon nous relève du paradoxe. Cet effort de compréhension est, à notre avis, susceptible de favoriser une meilleure appréhension d'une dynamique interactive complexe mise en lumière par ces récentes politiques.

Pour poursuivre cette analyse, il nous faut maintenant apporter des précisions supplémentaires à la définition du paradoxe. Barel énonce ainsi « les conditions nécessaires et suffisantes de l'apparition du paradoxe » :

1. L'auto-référence (ce qui veut dire plus précisément que la référence *intervient* dans la détermination du sens et de la valeur de vérité du message.);
2. un message d'une nature particulière portant sur la valeur de vérité du message lui-même;
3. l'émission simultanée d'un méta-message sur le message, portant lui

aussi sur sa propre valeur de vérité, pris d'un méta-message, et ainsi de suite, sans fin possible¹³.

La notion d'auto-référence nous rappelle que le sujet émetteur réfère à lui-même dans son message directement ou indirectement. Un énoncé de politique comporte toujours au moins implicitement un énoncé sur la place, le rôle de l'État par rapport à l'objet de cette politique et des autres acteurs potentiellement concernés. D'autre part soulignons que message et méta-message apparaissent mutuellement exclusifs. Le récepteur se trouvera devant la nécessité de procéder à un choix mais il sera en fait dans l'impossibilité de choisir puisque les deux messages se renverront l'un à l'autre. Par exemple, face à l'injonction paradoxale suivante : « Soyez spontané », on ne pourra à la fois obéir à l'ordre et être spontané¹⁴.

Barel élabore le concept de stratégie paradoxale ou stratégie double :

Pour faire court, j'appellerai ces stratégies paradoxales des stratégies doubles. Le terme n'a aucune prétention à l'exactitude descriptive. D'abord, la stratégie double n'est pas la juxtaposition occasionnelle et incohérente de deux stratégies « simples » : elle en est la fusion paradoxale. Paradoxale en ce sens que, comme la stratégie simple, la stratégie double poursuit bien un but et un seul, loin de neutraliser l'une des stratégies par l'autre ; mais elle le poursuit de manière tout à fait particulière, en assortissant la réalisation du but de la réalisation d'autres buts qui peuvent être en conflit ou en contradiction avec le premier. (...) Il y a trois figures de la stratégie double que l'on peut appeler le compromis, le compartimentage et le double bind. Toutes trois présentent les caractéristiques de base de la stratégie double. Elles diffèrent entre elles par la façon dont elles prennent en compte le temps et « l'espace »¹⁵.

Ces concepts nous amèneront à distinguer deux temps dans le processus d'intervention amorcé par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme. D'abord, la loi elle-même et les premiers moments de sa mise en œuvre peuvent être éclairés par le concept de compromis paradoxal. Par la suite, les gestes posés par le gouvernement dans le cadre de la L.A.U. (contrôle intérimaire, programme de travail proposé par le MAM aux municipalités, *Aménager l'avenir*) et le processus parallèle engagé par le document *Le choix des régions* présenteraient plutôt les caractéristiques d'une stratégie double du type « compartimentage ».

Dans les pages suivantes, nous tenterons d'explorer en quoi ces concepts peuvent alimenter la réflexion sur les stratégies gouvernementales en matière d'aménagement et de développement.

2.1 La L.A.U. : un compromis paradoxal

La L.A.U. présente les ingrédients d'un compromis paradoxal au sens où Barel le définit :

Il existe une acception commune du compromis comme un moyen terme entre deux extrêmes ou deux contraintes. Ici, le terme de compromis a un sens autre, beaucoup plus fort, il désigne une manière d'agir dont la caractéristique n'est pas tellement d'emprunter un peu de chaque extrême ou contraire et d'abandonner le reste, mais de les prendre tous deux en même temps et au même endroit¹⁶.

On verra que la L.A.U. satisfait les conditions pour que l'on ait un compromis paradoxal.

- unité de temps et de lieu : la loi elle-même ;
- un message et un méta-message : ici, il s'agit de deux stratégies qu'il suffira pour l'instant de présenter dans les termes suivants : une stratégie s'appuyant sur un modèle de *tutelle*, et une stratégie fondée sur un modèle de *concertation* qui mettent en cause le « contenu » de l'aménagement ;
- de plus, « il faut des actes et des acteurs qui ne peuvent pas ne pas se situer sur plusieurs plans à la fois, qui ne peuvent pas être localisés à un seul niveau¹⁷ : mise en cause du rapport hiérarchique.

Dans notre cas, le message consisterait en l'imposition d'une tâche et d'un code¹⁸, à l'intérieur d'une relation d'autorité entre le gouvernement et le monde municipal : un ordre d'« aménager » selon une certaine conception de l'aménagement. Le méta-message est un appel à la concertation, à la rupture du rapport hiérarchique. On y signifie la recherche d'une relation entre partenaires, on y invite à la négociation, à l'élaboration conjointe des rôles et d'un code (l'aménagement est à définir).

Il est à remarquer que le méta-message implique 1) une mise en question quant à la validité et à l'opportunité de poursuivre la stratégie véhiculée au niveau du message : le fait de proposer un processus basé sur la concertation nie l'efficacité d'un modèle strictement autoritaire et de son « code » ; 2) un changement de niveau par lequel on cherche à dépasser un cadre de référence existant (autoritaire et centralisé) en visant une « nouvelle » association du local au « projet de société québécoise ».

Bien qu'apparemment incompatibles, aucune des deux stratégies ne peut parvenir seule à l'objectif « commun » qu'elles poursuivent (associer local et central). De ce fait, elles cessent d'être incompatibles et constituent plutôt un compromis paradoxal. Reprenons chacune des deux stratégies.

La stratégie de tutelle repose sur un rapport d'autorité dont la légitimité est déjà largement contestée et dont on sait d'autre part qu'il ne peut parvenir à instaurer les conditions suffisantes à la réalisation du but. Non seulement, il met à distance les acteurs, mais il risque de s'avérer contre-productif. En d'autres termes, le commandement peut être obéi sans être accepté, et même il risque de susciter des réactions d'opposition ou de conflit. Cela est d'autant plus présent dans le domaine des relations Québec-municipalités qui ont toujours été difficiles et qui au cours des dernières années ont été exacerbées par de nombreuses interventions centralisatrices du gouvernement dans les affaires locales.

Par ailleurs, la conception traditionnelle de l'aménagement « scientifique », « rationaliste », du style rapport LaHaye, suite aux multiples « crises » des dernières années (crise sociale, économique, scientifique) ne paraît plus adéquate. Son contenu ne peut aujourd'hui soutenir une prétention à l'« universalité ». Et c'est là un enjeu de taille puisque le « code » et sa reconnaissance interviennent dans la légitimation du pouvoir.

En somme, l'incertitude croissante, la « perte de confiance » en nos institutions traditionnelles bloquent la poursuite de relations entre le local et le central à l'intérieur de rapports d'autorité fondés justement sur le jeu de la maîtrise de l'incertitude¹⁹, au moyen d'un code qui fait difficilement sens aujourd'hui.

Ainsi, comme nous l'avons mentionné précédemment, les enjeux de l'aménagement nous paraissent largement déborder leur objet pour poser le problème très réel de la « circulation du sens entre le local et le global ».

La seconde stratégie dite de concertation constitue une reconnaissance à tout le moins implicite de ces malaises. Elle suggère la nécessité d'une transformation des relations central-local. Elle reconnaît même l'importance de la contribution originale du local à la redéfinition de ces rapports. Pourtant, elle traduit la recherche d'un « ailleurs » et d'un « autrement » qui lui échappent. Plus concrètement, les nouveaux rapports de concertation que l'on cherche à instituer mettent en cause et se heurtent à des blocages institutionnels, à des chasses-gardées, mais ont aussi à dépasser de vieilles rancœurs, incompréhensions et habitudes ataviques. En outre, ces rapports sont à définir et l'on ne sait trop comment y parvenir. Bref, d'une part, il sont risqués et d'autre part, à la recherche d'un contenu. On a ici l'incertitude à son paroxysme : à la fois voulue et entretenue mais inquiétante.

C'est ici qu'il faut reprendre le concept de compromis paradoxal. Il est important de souligner que la stratégie double de type compromis qu'on retrouve dans la loi n'entraîne pas la neutralisation des deux stratégies. En effet,

Le miracle est que la pratique du compromis aboutisse à des résultats qui ne sont pas absurdes, qui ne sont pas la simple émission ou production simultanée de deux choses incompatibles. On aboutit à une situation réelle dans laquelle on commande sans commander ; une situation réelle de distanciation et de rapprochement simultanée (...). C'est l'unité de temps et de « lieu » (d'émission ou production) qui obtient un effet de fusion par lequel on crée une situation nouvelle, originale, spécifique, en même temps que ses avatars possibles²⁰.

La loi revêt bien pour nous ce caractère de nouveauté. L'on ne saurait refuser de considérer la seconde stratégie au motif qu'elle concrétiserait un désir machiavélique de manipuler le local, de le mettre au pas. Loin de constituer un « simple discours » cherchant à dorer la pilule de l'imposition d'une tâche et d'un code, cette seconde stratégie, s'ajoutant à la première, crée une véritable situation nouvelle qui comporte sa propre signification et son efficacité.

Que produira ce compromis paradoxal ? Ce que nous nommerons à la suite de Barel un indécidable : c'est-à-dire une situation par laquelle on choisit sans choisir. Une situation est créée à l'intérieur de laquelle le problème demeure entier et qui à la fois permettra d'agir. La loi introduit des éléments pour aborder un « problème » mais révèle l'incapacité du gouvernement à trouver les moyens et les contenus pour le régler. Elle fait appel à et éveille

une volonté de changement mais constitue un aveu d'impuissance. Elle crée des attentes mais ne peut y répondre : on continuera à agir ... comme autrefois mais dans le but de se transformer.

Or, une stratégie paradoxale qui fait une chose et son contraire, qui voyage entre plusieurs niveaux, qui multiplie les possibles virtuels et les potentialités, qui favorise l'alchimie de transmutation de l'événement en non-événement et inversement, est, aussi, par définition, une stratégie de l'indécidabilité. Elle reproduit des carrefours bien que et *parce que* elle se pose le problème du choix de la route au carrefour²¹.

Les exemples de commandement — sans commandement, de distanciation-rapprochement qui révèlent une stratégie d'indécidabilité sont nombreux dans la loi sur l'aménagement. La loi rend obligatoires les schémas d'aménagement mais leur contenu est minime : aucune référence au développement par exemple. La loi impose aux municipalités locales ou régionales des procédures de participation des citoyens mais ne donne à ceux-ci rien à décider.

Par la suite sont intervenus de nouveaux gestes qui nous amènent à poser l'hypothèse d'un déplacement des enjeux et d'un redéploiement des stratégies que par hypothèse nous assimilerons à un compartimentage comme nous l'avons déjà suggéré plus haut.

2.2 L'aménagement et le développement : un compartimentage ?

On se souviendra ici des trois types de stratégies doubles distinguées par Barel. Dans le cas d'un compartimentage, les stratégies se déploient en parallèle comme si elles étaient indépendantes bien qu'à un méta-niveau en partie camouflé par l'apparente indépendance des deux stratégies, elles se rejoignent. Il y a « rupture de l'unité de temps et de lieu ». Comme l'exprime Barel,

Le paradoxe pris en charge par la stratégie double ne s'exprime pas dans les mêmes « lieux » sociaux. Tout se passe comme si le paradoxe se fractionnait et s'éparpillait en « morceaux » sur les différents lieux sociaux. Il n'existe pas d'acteur, de stratégies, de moment stratégique qui incarne à lui seul le paradoxe²².

Il s'agirait d'une stratégie de repli par fragmentation devant l'incapacité de produire du sens par une stratégie de compromis, ou l'incapacité de soutenir la durée et l'effort qu'elle exigerait.

Dès le début de la mise en œuvre de la L.A.U. diverses opérations ont entraîné une progressive séparation des stratégies :

- répartition des responsabilités ministérielles entre le ministre des affaires municipales et le ministre d'État à l'aménagement ;
- établissement de contrôles financiers ; publication *ante facto* des critères de désaveu ; multiplication des procéduriers et des guides techniques ... ces gestes ont eu pour effet de renforcer la stratégie de tutelle en ajoutant de nouveaux contrôles ; en réduisant le champ de l'aménagement ; en précisant un contenu normatif « minimal » ;

● circonspect, le document *Aménager l'avenir*, vague catalogue de politiques et de programmes gouvernementaux en cours ne tranche rien. Il reproduit l'indécidable. Il rend compte ... et n'a pas l'air d'avoir d'avenir.

Par la suite, le projet de politique de développement régional intitulé *Le choix des régions* consacre un dédoublement et des acteurs et de leurs objets.

Dédoublement des objets en ce sens que sera temporairement résolue l'ambiguïté aménagement/développement en creusant davantage entre ces deux termes un fossé que l'on sent pourtant de plus en plus artificiel. Ainsi, l'aménagement correspond désormais à une opération de « mise en ordre », de consolidation, de conservation, de rentabilisation ... D'autre part, le développement se veut « global », économique, social, culturel ... porteur d'un projet d'avenir.

Que pouvons-nous tirer de cette situation nouvelle ? À ce stade-ci, il semble que l'on observe un déplacement en terme de « lieu » de la stratégie de l'indécidable. Tout se passe comme si l'aménagement était « résolu » et la concertation reportée *sine die*, ou encore réservée aux enjeux du développement. Pourtant, « Le choix des régions » n'a-t-il pas l'allure d'un « acte manqué » par l'ampleur des solutions qu'il propose, par son empressement à vouloir canaliser institutionnellement les dynamismes locaux, à vouloir étendre systématiquement à tout le territoire une formule conçue à partir d'expériences particulières vécues dans certaines régions. N'y aurait-il pas ici une prétention un peu rapide à une « globalisation du local » qui ferait contrepoids à un effort de « localiser le global ? ». Y a-t-il trop de sens uniques ? Apparemment, le problème demeure entier.

3. Et le local ?

Dans la seconde partie de ce texte, nous avons proposé une interprétation en termes de paradoxe des stratégies gouvernementales déployées à propos de la Loi sur l'aménagement et du *Choix des régions*. Nous désirons maintenant nous tourner du côté du local.

Certaines approches théoriques ont pu se contenter de chercher la simple transcription unilatérale d'analyses du global sur le local, du central sur le municipal. Ces analyses sont de plus en plus reconnues comme insuffisantes. Le local est bien autre chose qu'un « espace vierge colonisé » par les aspirations et interventions étatiques. Toutefois, il ne s'agit pas non plus de tomber dans les travers d'une certaine recherche « identitaire » qui refuserait tout lien avec le global, d'une spécificité locale qui se suffirait à elle-même et donc d'un cul-de-sac d'incommunicabilité. Les pages qui suivent visent à poser quelques jalons à cet égard.

Rappelons d'abord brièvement les principaux éléments de notre introduction : nous y proposons d'appuyer notre démarche sur le postulat du paradoxe fondamental du travail d'un système sur lui-même par le jeu de la fusion-séparation des niveaux. Nous formulons l'hypothèse que la

problématique de l'articulation du local et du global se posait en termes de circulation de sens qui aujourd'hui fait problème. Nous sommes donc dans un contexte de tentatives de dépassement des blocages et de recherche de nouvelles articulations local-global. Il ne s'agit pas ici bien sûr de révéler avant la lettre ces nouvelles articulations mais plutôt de réfléchir sur les circonstances de cette recherche.

3.1. *Local/Global*

Il nous semble que l'on doive reconnaître au départ que la « réalité » même du local est paradoxale : partie totale, le local est à la fois « universel » et « spécifique », global et local. Le local apparaît en effet multiple et diversifié non seulement par l'effet de ses particularismes et de ses spécificités mais aussi parce qu'il s'agit

(D') un lieu où se *superposent* plusieurs univers sociaux, et où, par conséquent, plusieurs logiques sociales, parfois conflictuelles, doivent pouvoir coexister activement, et ouvertement, comme si elles n'étaient pas contradictoires et sans pourtant que leurs contradictions soient « dépassées »²³.

C'est par l'action de ces superpositions d'« univers » sociaux, de « logiques » sociales que le local participe concrètement à la circulation du sens. Il joue pleinement dans

Ce va-et-vient entre l'universel et le spécifique (qui) n'est pas le simple transport dans l'espace ou dans les termes de quelque chose qui ne change pas, c'est la transformation de ce quelque chose, sa re-production dans et par les divers « relais » où il fait étape²⁴.

Cette superposition prend un sens concret lorsque l'on constate les multiples appartenances des membres des communautés locales : appartenance à des localités multiples pour les banlieusards et les villégiateurs ; appartenances à des réseaux professionnels délocalisés, appartenances à des réseaux politiques supra-territoriaux, etc.

Cette superposition de logiques multiples fait du pouvoir municipal un relais potentiel de multiples réseaux et non pas seulement un relais institutionnel de l'État ; ce qui pose toute la question de la représentativité du pouvoir municipal. Les analyses en termes de relais doivent ainsi éviter de donner à ce terme son acceptation limite ou caricaturale d'« inféodation » du pouvoir municipal au pouvoir central, qui n'est qu'un cas de figure parmi d'autres et qui reste à démontrer. Autre cas limite par rapport à la représentativité, l'hypothèse d'un pouvoir municipal qui ne représenterait que lui-même, un pouvoir de notables, fait-elle encore sens aujourd'hui ? Le problème de l'articulation de ces institutions à leurs « univers » et donc du pouvoir municipal et *local* demeure entier.

3.2. *Stratégies et tactiques locales*

Dans un contexte de recherche d'une stratégie paradoxale qui réarticulerait le local et le global, on peut croire qu'aux stratégies de compromis et de compartimentage déployées par le central correspondront des comporte-

ments également paradoxaux du local. Pour mieux aborder ce phénomène, nous empruntons à Michel de Certeau la distinction qu'il développe entre stratégie et tactique.

Pour de Certeau, est *stratégie*

Le calcul (ou la manipulation) des rapports de force qui devient possible à partir du moment où un sujet de vouloir et de pouvoir (une entreprise, une armée, une cité, une institution scientifique) est isolable. Elle postule un *lieu* susceptible d'être circonscrit comme *un propre* et d'être la base d'où gérer les relations avec une extériorité de cibles ou de menaces²⁵.

Au contraire, une *tactique* serait

L'action calculée que détermine l'absence d'un propre. Alors aucune détermination de l'extériorité ne lui fournit la condition d'une autonomie. La tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Aussi doit-elle jouer avec le terrain qui lui est imposé tel que l'organise la loi d'une force étrangère (...). Elle n'a donc pas la possibilité de se donner un projet global ni de totaliser l'adversaire dans un espace distinct, visible et objectivable. Elle fait du coup par coup. Elle profite des « occasions » et en dépend, sans base où stocker des bénéfices, augmenter un propre et prévoir des sorties (...). Elle y braconne (...). Elle est ruse²⁶.

Ces définitions mettent entre autre l'emphase sur la différence de « lieux » à partir desquels se déploie la stratégie, ou se compose la tactique. La première demande un lieu « propre », la seconde s'invente dans le lieu de l'« autre ».

La création d'un palier « intermédiaire » régional, la MRC, pose problème pour le local. Est-ce un lieu à investir, un lieu de stratégie ou est-ce un lieu qui appartient au central, un lieu de tactiques. Nous formulons l'hypothèse qu'il y a oscillation dans les comportements du local face à la MRC entre conduites stratégiques et conduites tactiques, la MRC étant tantôt lieu propre, tantôt lieu de l'autre.

L'intérêt de cette réflexion est de reconnaître le caractère de stratégie d'indécidabilité de toutes ces oscillations et ces hésitations qui témoignent de la recherche de sens entre le global et le local.

Or, comme le souligne Barel,

Une conduite paradoxale a notamment pour but ou pour effet de gérer et de reproduire l'indécidable, jusqu'à ce qu'il soit possible d'y mettre fin (c'est-à-dire jusqu'à ce que l'on soit) « capable de maîtriser réellement le paradoxe social »²⁷.

Il semble que c'est un peu ce qui s'est produit au moment de la mise sur pied des M.R.C. : pas de tendances fortes et claires, mais des hésitations, des méfiances, des adhésions forcées et autant de cas de figure que de M.R.C., comme le révèle l'étude de G. Fortin²⁸ En effet, la difficulté de dégager une typologie de M.R.C. témoigne de la grande diversité des situations et au-delà, du flottement considérable du milieu local qui cherche sa place, son « lieu » dans cette situation paradoxale. C'est peut-être aussi ce qui se produira lors de l'élaboration des schémas d'aménagement face auxquels, faute de moyens, faute d'enjeux clairs, faute de ces compromis paradoxaux qui permettent la circulation du sens, certains élus municipaux chercheront

peut-être la voie du compartimentage par le biais de solutions techniques minimales.

Ailleurs, dans d'autres M.R.C. se réaliseront des solidarités nouvelles, des expérimentations. Et pendant ce temps, le local grouille de toutes sortes d'innovations, d'inventions quotidiennes ; rencontrent-elles le pouvoir local ? se retrouveront-elles à travers les interventions d'aménagement ?

Conclusion

Au bout de cet exercice, nous croyons important de résister à la tentation de tirer des conclusions fermes et précises sur le « local » québécois. Au contraire, notre cheminement avec Barel nous a incitées à élargir notre horizon par rapport au local. D'abord, l'analyse en termes de réalité paradoxale nous a invitées à dépasser l'opposition classique mais trop univoque entre le local et le global : le local est à la fois local et global, comme le global est à la fois global et local. La question importante devient alors celle de la circulation du sens entre le local et le global, c'est-à-dire, comment ils s'articulent et quel sens cette articulation produit-elle ? En outre, cette réflexion s'est inscrite dans le contexte actuel, où cette circulation de sens fait problème. Notre société cherche à inventer de nouvelles stratégies paradoxales qui permettent de produire du sens à nouveau. Il nous a semblé que les stratégies paradoxales déployées par le gouvernement et le pouvoir municipal autour de l'aménagement s'inscrivaient dans cette grande quête, malgré et à travers tous les blocages et les crispations. Mais nous ne connaissons pas l'issue de cette recherche de sens. Nous croyons plutôt que nous sommes dans une période privilégiée, une période de transition, et donc aussi de création des germes d'une nouvelle logique qui pourrait redonner à chacun des termes un sens, un projet et des pratiques qui se répondent. La stratégie d'indécidabilité n'est autre que cette stratégie qui permet à cette recherche de se développer. Dans cette perspective, les enjeux de l'aménagement sont peut-être de laisser éclore dans l'action et l'expérimentation les nouveaux projets dont le local serait porteur.

Notes et références

1. Ce texte est une sorte de rapport d'étape d'une démarche amorcée depuis quelque temps déjà dans le souci de mieux comprendre les enjeux et implications de la nouvelle loi sur l'aménagement et l'urbanisme, par le biais d'études sur le terrain. Il est aussi le fruit d'une collaboration et d'échanges entre les deux auteures qui sont engagées dans des recherches communes. Le texte reprend les principales questions présentées devant l'auditoire du Colloque de l'ACFAS sur le pouvoir local et l'aménagement en mai 1984, mais il en constitue également un prolongement notamment par un effort d'approfondissement conceptuel. Les deux auteures ont une dette particulière envers Olivier Soubeyran qui leur a fait

- découvrir les œuvres d'Yves Barel. Les discussions qu'elles ont eues avec lui ainsi qu'avec Jean-Jacques Rivier les ont beaucoup stimulées.
2. Barel, Y., *Le paradoxe et le système*, Grenoble, Presse Universitaires de Grenoble, 1979.
 3. Idem, *Ibidem*, page 26.
 4. Idem, *Ibidem*, pages 39-40.
 5. Voir Watzlawick, P., Weakland, J., et Fisch, R., *Changements, paradoxes et psychothérapie*, Paris, Seuil, 1975, ainsi que les auteurs auxquels ils réfèrent.
 6. Barel, Y., *Territoires et codes sociaux*, Grenoble, Centre d'études des pratiques sociales, Rapport de recherche, juin 1981, page 12.
 7. L.R.Q., c. A- 19.1, qui désormais dans ce texte sera désignée par le sigle L.A.U.
 8. Gouvernement du Québec, *Aménager l'avenir*, Québec, 19
 9. Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec*, phase 1 et phase 2, Le virage technologique, programme d'action économique, 1982-1986, Québec, 1982.
 10. Voir Simard, J.-J., *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éd. Albert St-Martin, 1979, chap. 5.
 11. Gouvernement du Québec, *Le choix des régions*, Document de consultation sur le développement des régions par le Ministre François Gendron, 1983.
 12. Voir notamment les textes de J. Léveillé et G. Divay et de M.O. Trépanier dans *l'Aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle Optique, 1982.
 13. Barel, Y., *La société du vide*, Seuil, 1984, page 192 (Le souligné est en italique dans le texte).
 14. Cet exemple de paradoxe est discuté dans Watzlawick et al., *op. cit.*, page 84 ss.
 15. Barel, Y., *Le paradoxe et le système*, *op. cit.* pages 228 et 230.
 16. Idem, *Ibidem*, page 231.
 17. Idem, *Ibidem*, page 234.
 18. La notion de code chez Barel est présentée comme « un ensemble de règles générales créatrices d'ordre, de sens, et de projet ». *La société du vide*, *op. cit.*, page 162.
 19. Le lien entre pouvoir et incertitude a été approfondi par Michel Crozier et Erhard Friedberg, notamment dans *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977. Nous avons utilisé cette notion dans « Le contrôle intérimaire, dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : essai d'analyse stratégique », dans *Actualité Immobilière*, vol. 7, n° 3, automne 1983, pages 11-21.
 20. Barel, Y., *Le paradoxe et le système*, *op. cit.*, pages 231-232.
 21. Barel, Y., *La marginalité sociale*, Paris, P.U.F., 1982, page 231. (Le souligné est en italique dans le texte).
 22. Barel, Y., *Le paradoxe et le système*, *op. cit.*, page 246.
 23. Barel, Y., *La marginalité sociale*, *op. cit.*, page 163. (Le souligné et les guillemets sont de l'auteur).
 24. Barel, Y., *La marginalité sociale*, *op. cit.*, page 161.
 25. De Certeau, M., *L'invention du quotidien*, Tome I, Arts de faire, Paris, 10/18, 1980, page 85. (Les soulignés sont de l'auteur).
 26. Idem, *Ibidem*, pages 86-87.
 27. Barel, Y., *La marginalité sociale*, *op. cit.*, page 229.
 28. Fortin, G., et Parent, L., *Les M.R.C. et leur capacité d'extension*. Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1983.

Les publications de l'ACFAS

Les Annales de l'ACFAS

Comptes-rendus des communications présentées aux congrès de l'ACFAS, de 1935 à 1985.

INTERFACE :

la revue des chercheurs (bimestrielle)

Les Cahiers de l'ACFAS

1. Les contraintes au développement du Moyen-Nord (1979)
2. La thérapeutique de l'obèse adulte (1979)
3. Le comportement moteur du déficient mental (1979)
4. Dix ans de recherche québécoise sur la littérature française (1980)
5. La recherche gérontologique au Québec (1980) (épuisé)
6. L'entrepreneurship et la P.M.E. au Québec (1980) (épuisé)
7. Biologie du vieillissement (1981)
8. Stratégies de conservation de l'eau en Sagamie (1981)
9. Études et répression des mauvaises herbes (1981) (épuisé)
10. L'ACFAS à travers 50 congrès (1982)
11. Recherches sur le troisième âge (1982)
12. Études supérieures et recherche en ingénierie (1982)
13. La recherche gérontologique au Québec (1982)
14. De la science au musée (1983)
15. Confessionnalité et pluralisme dans les écoles du Québec (1983)
16. Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques (1983)
17. L'aménagement au Québec : 3^e colloque biennal (1983)
18. La charte canadienne des droits et libertés (1983)
19. Philosophie et éducation (1984)
20. Informatique et société (1984)
21. La sidérurgie dans l'optique du Québec (1984)
22. Être femme de science (1984)
23. Les ressources humaines et la croissance économique (1984)
24. Recherches en gérontologie (1984)
25. Technologie et politique au Canada. Bibliographie : 1963-1983 (1984)
26. Quelques recherches en biomathématiques (1985)
27. Recherches en gérontologie II (1985)
28. Le droit et l'informatique (1985)
29. Ordinateur et éducation (1985)
30. Aménagement et pouvoir local (1985)

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
PRESS

Les publications de l'ACFAS

Les Annales de l'ACFAS

Comptes rendus des communications présentées aux congrès de l'ACFAS de 1935 à 1985.

INTERFACE

la revue des chercheurs bilingues

Les Cahiers de l'ACFAS

1. Un processus de développement au Moyen-Orient (1972)
2. La décolonisation de l'Algérie arabe (1973)
3. La décolonisation algérienne au début des années 1970 (1973)
4. Dix ans de recherches appliquées sur la littérature québécoise (1974)
5. La recherche géométrique au Québec (1974, 1975)
6. L'histoire sociale et le P.M.E. au Québec (1975, 1976)
7. Études de vieillissement (1976)
8. Études de psychologie de l'enfant au Québec (1976)
9. Études et résultats des recherches sociales (1976) (révisé)
10. L'ACFAS à travers 50 années (1977)
11. Recherche sur le vieillissement (1977)
12. Études sociologiques et démographiques au Québec (1977)
13. La recherche géométrique au Québec (1977)
14. On la science en poésie (1978)
15. Conférences et séminaires dans les universités québécoises (1978)
16. Les nouvelles technologies de l'enseignement et de la recherche (1978)
17. L'enseignement au Québec. 30 années de revue (1978)
18. La crise canadienne des droits de l'homme (1978)
19. Philosophie et Éducation (1978)
20. Démocratie et justice (1978)
21. La violence dans l'histoire du Québec (1978)
22. Les enjeux de la science (1978)
23. Les ressources humaines et la croissance économique (1978)
24. Recherches en psychologie (1978)
25. Technologie et culture au Canada. Bibliographie, 1973-1977 (1978)
26. Études de psychologie de l'enseignement (1978)
27. Recherches en géométrie (1978)
28. Le droit et l'éducation (1978)
29. Originaire de l'éducation
30. Développement et justice

Achévé d'imprimer
 en août 1985 sur les presses
 des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
 Cap-Saint-Ignace, Qué.





000 355 752

Les publications de l'ACFAS

Les Annales de l'ACFAS

Comptes-rendus des communications présentées aux congrès de l'ACFAS, de 1935 à 1985

INTERFACE: la revue des chercheurs (bimestrielle)

Les Cahiers de l'ACFAS

1. Les contraintes au développement du Moyen-Nord (1979)
2. La thérapeutique de l'obèse adulte (1979)
3. Le comportement moteur du déficient mental (1979)
4. Dix ans de recherche québécoise sur la littérature française (1980)
5. La recherche gérontologique au Québec (1980) (épuisé)
6. L'entrepreneurship et la P.M.E. au Québec (1980) (épuisé)
7. Biologie du vieillissement (1981)
8. Stratégies de conservation de l'eau en Sagamie (1981)
9. Étude et répression des mauvaises herbes (1981) (épuisé)
10. L'ACFAS à travers 50 congrès (1982)
11. Recherches sur le troisième âge (1982)
12. Études supérieures et recherche en ingénierie (1982)
13. La recherche gérontologique au Québec (1982)
14. De la science au musée (1983)
15. Professionnalité et pluralisme dans les écoles du Québec (1983)
16. Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques (1983)
17. L'aménagement au Québec: 3^e colloque biennal (1983)
18. La charte canadienne des droits et libertés (1983)
19. Philosophie et éducation (1984)
20. Informatique et société (1984)
21. La sidérurgie dans l'optique du Québec (1984)
22. Être femme de science (1984)
23. Les ressources humaines et la croissance économique (1984)
24. Recherches en gérontologie (1984)
25. Technologie et politique au Canada. Bibliographie: 1963-1983 (1984)
26. Quelques recherches en biomathématiques (1985)
27. Recherches en gérontologie II (1985)
28. Le droit et l'informatique (1985)
29. Ordinateur et éducation (1985)
30. Le contrôle social en pièces détachées (1985)
31. Aménagement et pouvoir local (1985)
32. La science politique dans les sociétés contemporaines (1985)