

346.714045
D7846
1985

CAHIERS DE LA SECTION SCIENCES JURIDIQUES DE L'ACFAS

Le droit et le développement régional

MAI 1985



Bibliothèque Nationale du Québec

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Avant-propos.....	ii
La Constitution et le développement régional, Pierre Foucher.....	1
La décentralisation de l'aménagement du territoire, Jane Matthews Glenn.....	19
Les municipalités régionales de comté: à la recherche de nouvelles règles, Marc Laperrière.....	51
L'Union des municipalités régionales de comté, Eric Jacques.....	67
Aspects méthodologiques de la lutte aux disparités, Clermont Dugas.....	87
Historique et perspectives du développement régional au Québec, Laurent Boucher et Réjean Morissette.....	118

KEQ
865
D74
1985

DS700365

Avant-propos

En mai 1985, dans le cadre du 53e Congrès de l'ACFAS tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi, la section des Sciences juridiques a tenu un colloque intitulé le droit et le développement régional. Mais ce thème ne pouvait manifestement pas se limiter à son seul aspect juridique; six communications ont alors été présentées, dont trois de juristes et trois de personnes d'horizons différents mais toutes fortement impliquées dans le développement régional (préfet de comté, géographe et agents de l'O.P.D.Q.)

Nous avons cru bon de réunir en une seule brochure ces différentes approches du développement régional et nous remercions le Décanat des études avancées et de la recherche et le Département des Sciences juridiques de l'UQAM ainsi que l'Office de planification et de développement du Québec pour leur aide financière, sans laquelle cette publication multidisciplinaire n'aurait pas vu le jour.

Michel Lebel
Professeur de droit public
Département des Sciences juridiques
UQAM

La Constitution et le développement régional*

Pierre Foucher

En débutant nos réflexions sur l'impact du droit sur le développement régional, il est presque naturel, si j'ose dire, de se pencher sur l'effet que peut produire la source de toute règle de droit, la constitution, quant à la gestion du développement. Question épineuse s'il en est une, et d'un abord difficile. En effet, toute intervention étatique, quelque soit son niveau (gouvernement fédéral, provincial, municipal, organisme supra-municipal) ou sa méthode (subventions, allègements fiscaux, zonage, aménagement du territoire), produit des effets non seulement sur la communauté visée, mais aussi sur d'autres régions de la province et sur d'autres provinces. Ainsi, l'année dernière, un règlement sur le camionnage du Québec a créé des remous importants sur les camionneurs du Nouveau-Brunswick. Domtar, Pétromont, les usines d'assemblage de voitures en Ontario, le sauvetage "in extrémis" d'une banque en difficulté dans l'ouest, ne sont que des exemples récents d'une activité étatique importante et dont les conséquences sur une région continuent à se faire sentir bien après que la décision ait été prise.

Pourtant, malgré l'importance indéniable du sujet, la constitution canadienne n'aborde pas de front la question du développement régional. Au centre même de la fonction gouvernementale de répartition équitable de la richesse, c'est par le biais des organes administratifs, donc du droit administratif, que se sont formés les normes actuelles en la matière. Anachronisme ou simple oubli que ce silence dans notre loi fondamentale?

* Notes pour une allocution au Congrès de l'ACFAS, Chicoutimi, le 23 mai 1985

** Professeur à l'Ecole de droit de l'Université de Moncton

Pourtant, il serait fallacieux de prétendre que le droit constitutionnel ne devrait pas se préoccuper de développement régional. Bien au contraire, il me semble que le droit constitutionnel doit rattraper son retard et combler cette lacune. La Commission McDonald aura sans doute d'intéressantes suggestions à faire à ce chapitre. Le Québec réclame plus de pouvoirs en la matière. La question n'est donc pas académique.

1. Dispositions constitutionnelles pertinentes

Il y a, certes, des articles de nos lois constitutionnelles dont l'impact sur le développement régional ne peut être négligé. Mais comme nous le verrons à l'instant, leur effet n'est qu'indirect.

a) Le Sénat

On a beaucoup parlé du Sénat comme d'un lieu privilégié de défense des intérêts régionaux.¹ La structure du Sénat y réfère, mais la région est envisagée de deux façons: regroupement de provinces pour deux régions (Ouest et Maritimes) tandis que les deux provinces centrales (Québec et Ontario) sont envisagées comme des régions à part entière.² C'est devenu un lieu commun de dire que le Sénat ne joue plus son rôle. Refuge pour des partisans méritoires, on veut maintenant diminuer ses pouvoirs pour l'empêcher d'obstruer les travaux de la Chambre.³ Les projets ne manquent pas pour réformer notre Chambre haute: faire nommer une partie des sénateurs par les provinces, élire les sénateurs à la proportionnelle, confier à chaque province un nombre égal de sièges,

transformer le Sénat en Chambre de la Fédération investie de pouvoirs spéciaux sur des matières précises⁴... Formulons ici le souhait que ces idées ne demeurent pas lettre morte, et que le développement régional fasse partie des champs à confier à ce nouveau Sénat, afin que les voix des intervenants régionaux puissent trouver écho auprès du législateur central. Mais la réforme du Sénat ne suffira pas puisqu'au niveau central, on envisage la région comme une entité provinciale ou supra-provinciale, tandis que les problèmes régionaux les plus épineux surviennent au niveau infra-provincial. Et à ce niveau, la région n'a aucun statut spécial.

b) La Chambre des communes et les Assemblées législatives

On ne peut nier l'influence considérable qu'exercent les députés sur le développement régional. Cette influence provient du fait qu'élus dans une circonscription territoriale précise, ils ont à coeur de veiller à ce que les intérêts du comté qui les a porté au pouvoir soient préservés; ce rôle légitime a d'ailleurs été sanctionné par le Conseil Privé.⁵

Or, en droit constitutionnel, le mandat d'un député n'est pas lié: après son élection, il n'a plus de compte à rendre ni d'ordre à recevoir de ses commettants et demeure juridiquement libre de son vote à la Chambre.⁶

Bien entendu, les règles du jeu politique restreignent cette liberté, mais elle demeure fondamentale en droit. Cette influence de l'aspect représentatif du mandat du député se mesure par l'instauration de caucus provinciaux ou régionaux, d'interventions directes des députés auprès des

ministres ou des administrateurs publics, par le souci que garde le Premier Ministre de donner à chaque région une part équitable des sièges au Cabinet, et par la préoccupation constante des élus pour leur réélection. Le droit constitutionnel formel aurait-il avantage à investir ce champs jusqu'ici laissé aux conventions constitutionnelles, aux forces politiques et à la flexibilité, de sorte que le droit joue éventuellement un rôle plus important dans l'exercice du mandat du député?

c) L'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 et la
péréquation

Puisqu'aucun développement régional qui se respecte ne se conçoit sans une injection de fonds considérables dans la région, et puisque la fonction du gouvernement consiste à équilibrer ce développement, la péréquation, en régime fédératif, devient un levier capital. Le calcul et le versement des paiements de péréquation permet à toutes les provinces d'espérer, disposer d'une part de la richesse collective qui lui permette de dispenser des services minimaux à sa population et de compenser la faiblesse de son assiette fiscale par un apport de fonds indispensable à son développement.

Fondement du régime fédéral, la péréquation n'a fait que tout récemment son apparition sur la scène constitutionnelle: le principe en est garanti à l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982.⁷

Certes, on s'interroge encore sur la portée véritable de cet article. Garantie du principe de la péréquation, il n'en régit pas les modalités d'exercice. Sera-t-il invoqué devant les tribunaux? Quel poids ceux-ci lui donneront-ils? Texte d'interprétation, texte de principes, il pourrait éventuellement, entre les mains d'un pouvoir judiciaire plus activiste que celui que nous avons connu, receler des surprises pour nos gouvernements. Jusqu'ici toutefois, la péréquation demeure l'affaire des politicologues et des comptables plutôt que celle des constitutionnalistes. Pourtant, si la constitution fédérale a pour mission, entre autres, de régir les rapports entre les états membres et l'état central, ce domaine, autant que les autres, mériterait qu'on l'encadre en définissant mieux ses modalités d'application, comme l'ont fait d'autres pays. Ainsi, l'article 42 ter de la constitution helvétique classe les cantons en trois catégories en divisant le produit de l'impôt par le nombre d'habitants, puis établit les cantons forts ($\frac{2}{3}$ ou plus de la moyenne nationale), moyens (la moyenne nationale) et faibles (loin sous la moyenne nationale). L'article 42 ter poursuit l'opération en demandant que l'on pondère ce résultat avec la densité de population, le volume des dépenses et l'effort fiscal du canton, pour en arriver à une péréquation équitable.

La constitution belge emploie la règle des trois tiers pour le financement des régions: $\frac{1}{3}$ au pro-rata de la population, $\frac{1}{3}$ au pro-rata de la superficie et $\frac{1}{3}$ au pro-rata du rendement de l'impôt sur les personnes physiques.

On voit donc qu'il est possible de définir constitutionnellement les principes de la péréquation sans ôter la flexibilité requise.

d) L'article 6 de la Charte

Le Québec réclame des pouvoirs accrus en matière de main-d'oeuvre. Il réclame aussi d'être exempté de la Charte canadienne des droits et libertés, dont l'article 6, garantissant la liberté de circulation et d'établissement, fut l'un des motifs qui poussa Québec à ne pas signer l'accord de 1982.

Essentiellement, l'article 6 de la Charte garantit la liberté de tout citoyen de s'établir et gagner sa vie dans toute province. Restriction importante aux compétences provinciales, que celle-là: déjà, des contestations portant sur des conditions de résidence ou autres avant d'exercer un commerce ont fait l'objet de recours devant les tribunaux.

Par exemple, la Cour fédérale d'appel a admis la validité d'une règle de la Commission de la Fonction Publique limitant une compétition à une région donnée, au motif que cela n'établissait pas une discrimination fondée sur la province de résidence.⁸ Par contre, la Cour d'appel de Nouvelle-Ecosse a annulé un règlement de cette province interdisant aux non-résidents de recevoir une licence de vendeur.⁹ La Cour fédérale de première instance a accepté un règlement restreignant la capacité des éleveurs de volaille d'une région de vendre leur produit dans une autre province au motif que la restriction ne se fonde pas d'abord sur la province de résidence.¹⁰ La jurisprudence sous l'article 6 ne fait que commencer à se développer. Elle pourra influencer grandement le développement régional.

L'article 6 est néanmoins assujéti à deux limites importantes en faveur des provinces: on peut y déroger par une loi générale n'imposant pas de condition d'abord fondée sur la résidence; on peut aussi y déroger en faveur d'une région défavorisée si le taux de chômage provincial annuel dépasse la moyenne nationale.

e) L'article 121: Liberté de circulation des capitaux, des biens et des services

L'article 6 de la Charte vient compléter l'article 121 de la Loi constitutionnelle 1867. L'impact de l'article 121 sur le développement régional est loin d'être négligeable. L'interdiction de barrières tarifaires entre les provinces les empêche de limiter le mouvement interprovincial des biens - donc la concurrence interprovincial, avec des effets directs sur le développement régional. Certains arrêts célèbres se fondèrent entre autres sur cet article pour décréter la nullité de schèmes provinciaux de mise-en-marché de produits ou d'imposition de contrôle à l'importation interprovinciale.¹¹ La capacité d'une province de légiférer pour protéger un secteur de son économie, secteur concentré dans certaines régions, s'en voit limitée. L'article 121 instaure un "libre marché" canadien dont l'impact sur les régions et le développement régional se fait sentir dès qu'un citoyen s'avise de contester une mesure provinciale à l'effet protectionniste.¹²

f) Le partage des compétences

Le développement régional n'est pas identifié comme matière de compétence législative. Il s'agirait ici, un peu comme l'inflation, d'un "agrégat de matières", un ensemble de champs de compétence dont l'exercice oriente le développement régional.¹³ Envisagé ainsi, le développement régional comme objet de réflexion constitutionnelle devient difficile à saisir. De nombreuses matières énumérées aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle 1867 donnent soit au Parlement, soit à la législature, des outils et des leviers importants qu'ils peuvent exercer selon leur conception du développement, et leur définition de la région. La plus complète anarchie règne dans le partage du territoire canadien: chaque ministère fédéral, chaque ministère provincial, chaque organisme administratif dessine sa propre carte des régions et y exerce ses pouvoirs.

Quelles sont les compétences pertinentes à notre propos?

La taxation représente l'une des compétences les plus importantes. En ce domaine, la répartition des juridictions rend nécessaire une certaine coordination entre les paliers de gouvernement: au Parlement va la taxation par tout mode, tandis que la compétence provinciale se limite à la taxation directe pour des fins provinciales.¹⁴ Si l'expression "taxation directe" a été étudiée à souhait par la jurisprudence,¹⁵ celle des "fins provinciales" n'a pas encore été analysée en profondeur. La limite au pouvoir de taxer s'étend-elle au pouvoir de dépenser? Cette mention de fins provinciales limite-t-elle, par interprétation, le pouvoir fédéral de taxer et de dépenser aux fins fédérales? Si la

recherche se poursuit sur le sujet, les arrêts pertinents se font rares.¹⁶

Une autre compétence dont les effets sur le développement régional sont significatifs est celle du commerce. La règle en est plus aisée à formuler qu'à appliquer: le Parlement a compétence sur le commerce interprovincial et international ainsi que sur les aspects nationaux du commerce. La province a compétence sur le commerce local et intra provincial, ainsi que sur la propriété et les droits civils dans la province.¹⁷ Toute la question réside dans la qualification d'une loi: vise-t-elle l'une ou l'autre forme de commerce?¹⁸ Que se passe-t-il si une loi ou un règlement porte sur le commerce local mais affecte le commerce interprovincial, ou vice versa?¹⁹ Sur cette question, les décisions judiciaires abondent mais puisque chaque cas est jugé à son mérite, les règles générales ne se dégagent pas facilement.

Toute mesure portant sur la réglementation de l'économie régionale doit donc s'analyser en fonction de ce prisme constitutionnel. Le partage actuel a rendu nécessaire d'importants arrangements administratifs;²⁰ mais une réforme devra mieux cerner les responsabilités de chaque palier législatif.

Puisque l'aménagement du territoire et le zonage constituent des aspects importants du développement régional, l'étude du partage des juridictions en la matière s'impose. Elle nous révèle un partage des responsabilités assez clair. Les matières locales et privées relèvent de la province, de même que tout ce qui vise les municipalités.²¹

Aussi assistons-nous à un foisonnement de lois provinciales dans le

domaine, dont la validité ne fait aucun doute. Certaines de ces lois délèguent la responsabilité de régir divers aspects de l'aménagement du territoire à des organismes administratifs provinciaux ou supra-municipaux: on songe ici, au Québec, à la Commission de la protection du territoire agricole²² et aux municipalités régionales de comté.²³ Les municipalités elles-mêmes reçoivent des compétences à cet effet. Le statut constitutionnel de ces organismes sera analysé plus loin. Le Parlement fédéral quant à lui exerce des compétences sur des "territoires fédéraux": parcs nationaux, aéroports, ports, rivages de mer, etc, ainsi que sur des aspects "nationaux" de l'environnement: capitale nationale, pollution des mers, faune et flore... La validité constitutionnelle de ces interventions a été parfois contestée,²⁴ mais sans succès. Le Parlement exerce aussi dans ce domaine son pouvoir de dépenser, dont nous reparlerons à l'instant.

Nous pourrions continuer longtemps l'énumération des compétences pertinentes reliées au développement régional. Elle nous confirmera que ce domaine n'a pas de reconnaissance précise au plan du partage des pouvoirs. Le développement régional intra-provincial peut-il faire l'objet d'un champs de compétence énumérée dont la juridiction relèverait de la province ou même, peut-être, d'un organisme régional ou municipal reconnu par la Constitution?

g) Pouvoir de dépenser, ententes fédérales/provinciales

C'est à ce niveau que nous retrouvons les interventions les plus significatives sur le développement régional, et que le droit constitutionnel a le moins d'impact. En théorie fédéraliste pure, les gouvernements ne pourraient signer les ententes s'ils n'ont pas la compétence législative voulue sur le domaine visé.²⁵ En pratique, aucune entente n'a encore fait l'objet, à notre connaissance, de contestation judiciaire directe pour cause d'ultra-vires. Le gouvernement fédéral dépense donc des millions dans des domaines de compétence exclusive des provinces.²⁶ Les ententes sont assorties de conditions, de modalités, de sous-ententes. A quel moment les gouvernements y deviennent-ils juridiquement liés? En général, des lois-cadres délèguent aux ministres la compétence de les signer. Qu'en est-il des multiples protocoles élaborés aux niveaux infra-ministériels? Encore ici, les concepts de droit administratif ont eu une influence prépondérante tandis que la recherche en droit constitutionnel n'ose pas trop aborder le terrain des ententes.

On ne peut non plus aborder cette question sans parler du pouvoir de dépenser du fédéral. Dans plusieurs cas (éducation, agriculture, développement industriel) le gouvernement fédéral alloue des sommes importantes aux provinces. Parfois aussi, il verse ces sommes directement aux organismes ou personnes visées, sous forme de subventions. Parfois encore, ces versements sont assortis de conditions diverses. Nul doute que le développement régional s'en trouve affecté. Nous devons constater qu'en fait, l'utilisation du pouvoir de dépenser

représente un des principaux moyens d'intervention du fédéral. Les discussions sur l'opportunité et sur la validité de telles démarches durent depuis longtemps. Québec voudrait voir ce pouvoir restreint par la Constitution;²⁷ il n'est sans doute pas le seul. La réaction fédérale sera intéressante à observer. Chose certaine, cet accroc à l'exclusivité des responsabilités suit, en fait, les tendances du fédéralisme exécutif canadien: plutôt qu'un partage net, il s'agit d'une convergence et d'une superposition d'efforts. Lorsque les buts des deux gouvernements coïncident, tout baigne dans l'huile. Lorsque cependant les objectifs des gouvernements respectifs viennent en conflit, c'est le développement régional lui-même qui en souffre, puisque la région devient l'objet de mesures désordonnées et mal planifiées. Encore ici, le droit constitutionnel peut servir à clarifier les tâches et les enjeux: il s'agit de vouloir l'utiliser.

h) Délégation de pouvoirs, interdélégation

Nous avons évoqué l'importance du phénomène de délégation des pouvoirs en matière de développement régional. Autorisée, sur le plan constitutionnel, dès les années 1880,²⁸ la technique a pris une ampleur considérable. Dans toutes les provinces, les organismes décentralisés, les regroupements de municipalités et les municipalités elles-mêmes détiennent des pouvoirs de gestion et de réglementation leur conférant un statut important. Leurs interventions et leurs normes doivent être considérées dans toute entreprise de développement régional.

Or, à part les municipalités, la plupart de ces organismes comptent des membres nommés plutôt qu'élus, ou encore élus par leurs membres lors d'assemblées annuelles. Le problème de la responsabilité ministérielle se pose donc ici: l'exercice de pouvoirs importants par des organismes décentralisés éloigne le citoyen du centre de décision. Des mécanismes de participation du public et de consultation sont alors mis en place, mais la décision déborde souvent le cadre administratif pour rejaillir sur la politique. Faut-il alors reconnaître le caractère politique des interventions en région et les traiter comme tel en les confiant plutôt à des organismes élus dont les pouvoirs seraient constitutionnellement définis?

Nous voyons donc devant nous un tableau quelque peu confus et dont le sens, la logique et la profondeur nous échappe. Tous les facteurs suivants interagissent pour orienter le développement régional:

- Le Sénat
- La composition des parlements et de leurs exécutifs
- Le rôle des députés
- La péréquation
- La liberté de circulation des biens et services
- La liberté de circulation et d'établissement
- Les compétences législatives relatives à la taxation, au commerce, à l'aménagement du territoire, aux municipalités
- L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser et les ententes fédérales-provinciales
- L'usage extensif de la délégation de pouvoirs à des organismes administratifs non élus

Et nul doute que nous en oublions. Toutes ces structures, tous ces pouvoirs, tous ces textes législatifs trouvent pourtant le moyen de n'employer l'expression "développement régional" que fort rarement. Cela démontre que la régionalisation, ici, demeure un concept purement administratif, et non politique. La gestion du développement régional, la définition de la région et la délimitation de son territoire, la structure créée pour en assurer le progrès ne font pas l'objet de l'attention du constituant. A mon avis, il ne devrait pas en être ainsi, et je conclurai en vous exposant les motifs qui fondent mon opinion.

2. Pour une reconnaissance constitutionnelle de la région

Le droit constitutionnel intervient généralement pour régler des questions politiques en définissant des structures étatiques à même de gérer certaines activités dont la responsabilité incombe à l'Etat, et de doter ces structures des pouvoirs nécessaires à une intervention efficace. Le développement régional au Canada possède indéniablement des connotations politiques. Cependant, comme nous venons de le voir, la Constitution du Canada escamote la question. A la base, le point de départ et l'objectif final de toute activité juridique, politique, administrative ou autre en région devrait être le bien-être des habitants de la région. Il y a donc un territoire à définir et des citoyens à contenter. La région, dans toute province canadienne, devrait être facile à identifier: il n'en est rien. La Constitution ferait oeuvre utile en indiquant des paramètres d'identification des régions.

D'autres pays l'ont fait. La France et l'Italie se sont récemment morcelées, au désarroi des tenants de l'Etat unitaire, en régions chapeautées par des instances politiques. La Belgique compte trois régions dirigées par des assemblées législatives et des exécutifs. La Constitution Espagnole confère aux nouvelles communautés autonomes des pouvoirs précis en matière de développement régional. La Constitution Suisse confie aux cantons la responsabilité de la mise en-oeuvre de la politique économique fédérale. L'Etat régionalisé ou l'Etat décentralisé est de plus en plus une réalité en Europe. Ici, puisque nous faisons déjà face à deux gouvernements, sans compter bien sûr le gouvernement local, l'idée d'un gouvernement régional ne serait pas accueillie avec beaucoup d'enthousiasme. Il revient aux politicologues de nous dire si le pouvoir régional doit s'exprimer et s'exercer par une structure élue, répondant à la population, ou s'il doit continuer de chercher à influencer les instances administratives et politiques actuelles par des mécanismes de consultation (comme des audiences publiques), de concertation (comme des groupes de coordination) ou de pression.

Le constitutionnaliste que je suis croit cependant que la région, au Canada, devient un intervenant de plus en plus important dans l'exécution des politiques économiques de l'Etat, tant fédéral que provincial. Si un Sénat réformé peut constituer un véhicule efficace de conciliation des politiques fédérales et provinciales en la matière et de participation des provinces au pouvoir central, la région, en raison de ce qu'elle représente pour l'économie provinciale et surtout pour le bien-être de ses habitants, devrait recevoir - tout comme la municipalité, devenue un

1. Brun & Tremblay, Droit constitutionnel, p. 237.
2. Art. 92 & 147 de la Loi constitutionnelle de 1867, Loi
véritable gouvernement local - une reconnaissance constitutionnelle quant
à son existence, ses structures et ses pouvoirs. De même, le rôle des
pouvoirs centraux et provinciaux à son égard devraient être clarifiés.
La technique consistant à regrouper des élus municipaux au sein d'un
organisme régional de concertation a le mérite de ne pas alourdir le
processus démocratique en créant une nouvelle structure, tout en assumant
une fonction régionale valable, souple et, souhaitons-le, efficace. Elle
m'apparaît plus prometteuse que la délégation de pouvoirs à des
organismes administratifs dont les membres sont nommés que la mise sur
pied de mécanismes de consultation sans pouvoir réel. Peut-être faut-il
poursuivre la réflexion dans ce sens; mais je crois qu'il faut surtout
continuer à réfléchir. La Constitution, par son rôle de définition et
d'encadrement des pouvoirs, représente une voie jusqu'ici négligée par
les juristes s'intéressant à la question. Certes, on a beaucoup parlé du
nettoyage à faire au partage des compétences, que nous avons évoqué.
Mais il faudrait pousser la démarche un cran plus loin et s'interroger
sur le statut véritable d'une région dans l'Etat canadien. Simple outil
de gestion, la région est passée au stade d'intervenant étatique majeur,
intervenant qui n'a pas encore d'organisme légitimé, reconnu et accepté
comme interlocuteur privilégié. Le temps viendra où l'on devra songer à
reconnaître formellement à la région la place qu'elle occupe déjà sur
l'échiquier politique canadien, et la Constitution, gardienne et source
de la légalité, devra refléter cette place dans ses textes. J'espère que
les débats d'aujourd'hui pourront contribuer à cette oeuvre de prise de
conscience de la nature de la région telle que ses citoyens la conçoivent.

1. Brun & Tremblay, Droit constitutionnel, p. 237.
2. Art. 22 & 147 de la Loi constitutionnelle de 1867; Loi constitutionnelle de 1915.
3. Gouvernement du Canada, Projet de résolution constitutionnelle, avril 1985.
4. Bill C-60; Rapport de la Commission d'enquête sur l'unité canadienne, 1979 (Pépin-Robarts); Livre beige du Parti Libéral du Québec (1980); La Réforme du Sénat, document de travail, Ministère de la Justice du Canada, 1983; Senate reform: Moving towards the slippery slope, R. Gibbins, Queen's Institute of Intergovernmental relations, Discussion paper 16, 1983; Rémillard, propositions, 1985, 26 C. de D., p. 125.
5. A.G. Ceylon v. De Livera, [1963] A.C. 103, p. 125.
6. Brun & Tremblay, supra, note 1, p. 207; Loi canadienne sur les élections, S.R.C. 1970, 1^{er} supp., ch. E-3.1, art. 104.
7. Art. 36:
 - (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législateurs et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéraux et provinciaux, s'engagent à
 - a) promouvoir l'égalité des chances de tous les canadiens dans la recherche de leur bien-être;
 - b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
 - c) fournir à tous les canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.
 - (2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.
8. Re Demaeres, Jugt, 20/2/84.
9. Basile c. A.G.N.S., 25 A.C.W.S., (2d) 142.
10. Re Groupe des Eleveurs de Volaille de l'Est de l'Ontario, Jugement du 30 août 1984.
11. Cf. Murphy c. C.P.R., [1958] R.C.S. 626.
12. Ministre de la Justice, Les fondements de l'Union Economiques Canadienne.
13. Référence sur la validité de la Loi Anti-Inflation, [1976] 2 R.C.S. 373.

14. Art. 91(3) et 92(2) de la Loi constitutionnelle de 1867.
15. Voir entre autres C.I.G.O.L. c. A.G. Saskatchewan, [1978] 2 R.C.S. 545.
16. Cf. Magnet, The Constitutional distribution of taxation powers in Canada, (1978). 10 Ottawa L.J. 473.
17. Art. 91(2) et 92(13) et (16) de la Loi constitutionnelle de 1867.
18. Cf. Caloil Inc. c. A.G. Canada (no. 2), [1971] R.C.S. 543.
19. Carnation c. Régie de mise-en-marché des produits agricoles du Québec, [1968] R.C.S. 238; Burns Foods v. A.G. Man., [1975] 1 R.C.S. 494.
20. P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis, [1952] 2 R.C.S. 392.
21. Art. 92(16), (13) et (8), L.C. 1867.
22. Loi sur la protection du territoire agricole, L.R.Q. 1977, c.P-41.1.
23. Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.Q. 1977, c.A-19.1.
24. Par exemple, Munro c. Commission de la capitale nationale, [1966] R.C.S. 663.
25. Magnet, supra, note 16.
26. Loi sur les accords fiscaux de 1977, S.C. 1977, c.10; Loi sur les soins de santé, S.C. 1984, c.6.
27. Propositions constitutionnelles du gouvernement du Québec, 1985.
28. Hodge v. R., [1883-4] 9 A.C. 117.

LA DÉCENTRALISATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE:

MYTHE OU RÉALITÉ?

Jane Matthews Glenn*

Introduction

I. Le mythe

- 1) La déconcentration régionale technique
- 2) La décentralisation régionale politique

II. La réalité

- 1) Le fonctionnement de la loi-cadre
- 2) L'existence des lois spéciales

Conclusion

* * * * *

INTRODUCTION

Comment classer le système québécois d'aménagement du territoire? Est-il aussi décentralisé qu'on le prétend? Ou est-il plus centralisé qu'on ne l'admet? Les quelques propos suivants, tirés du Rapport LaHaye, vont peut-être nous aider à trouver une réponse.

On a dit de la planification physique qu'elle opérait de bas en haut, alors que la planification économique procédait de haut en bas. Au cours de cette trajectoire qu'elles dessinent en sens inverse, il est sûr qu'elles se rencontrent. La question, la

* Professeure à la Faculté de droit de l'Université McGill

seule à vrai dire, est de déterminer le lieu de leur rencontre, les moyens de leur collaboration. C'est tout le problème des rapports entre l'aménagement et la planification régionale.¹

La notion de décentralisation/centralisation dans l'aménagement du territoire peut se comprendre de plusieurs façons: dans le sens d'un découpage territorial, d'abord, selon que le pouvoir principal de décision relève des instances locales ou du gouvernement central; dans le sens d'un découpage fonctionnel, ensuite, selon que l'intervention est sectorielle ou globale d'envergure; dans le sens d'un découpage technique, enfin, selon que les intervenants principaux sont les technocrates ou les politiciens. D'où l'intérêt, à notre avis, de l'observation précitée du Rapport LaHaye, qui fait ressortir la tension entre ces trois sens de la notion en présence. Plus le champ d'intervention est global, plus le lieu de rencontre est centralisé mais les moyens de collaboration, techniques.

Comme on le sait, le Québec s'est doté de sa première loi-cadre en matière d'aménagement du territoire en 1979, avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.² Comme on le sait aussi, son adoption fut précédée d'une longue période de discussion, où propositions et contre-propositions se succédèrent. La publication en 1968 du Rapport LaHaye ci-nommé (intitulé plus exactement le Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme)³ fut suivie par la circulation en 1972 d'un Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

(projet du ministre Tessier).⁴ Celui-ci céda la place en 1976 au Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (le Rapport Castonguay)⁵ et au Projet de Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal (le Projet de loi 12 du ministre Goldbloom),⁶ qui furent eux-mêmes remplacés en 1979 par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (le Projet de loi 125 du ministre Léonard).⁷ Et une sixième note vient de s'ajouter à cette gamme, celle du Choix des régions: document de consultation sur le développement des régions, qui circule actuellement sous le nom du ministre Gendron.⁸

Les cinq premières propositions sur cette liste reflètent, dit-on, deux tendances contradictoires d'organisation gouvernementale et spatiale. Les deux premières (c'est-à-dire, le Rapport LaHaye et l'Avant-projet) sont d'ordre global, étatique et technocratique tandis que les trois dernières (le Rapport Castonguay, les Projets de loi 12 et 125), d'ordre sectoriel, municipal et politique.

Il y a deux explications pour ce virement. La première, plus générale, est à l'effet que chaque proposition est le produit de son temps. Au Québec (où la Révolution tranquille battait son plein) comme ailleurs, les années soixante représentaient une période de confiance dans l'appareil administratif de l'Etat et les technocrates qui le géraient, tandis que les années soixante-dix furent une période de réaction, sinon de déception. La

deuxième explication, plus spécifique, est la réaction vigoureuse du monde municipal québécois, notamment de l'Union des conseils de comté, contre les premières propositions de réforme -- réaction d'autant plus vigoureuse en raison de son opposition à d'autres propositions de réforme aux structures municipales qui circulaient en même temps.⁹

Décentralisation de l'aménagement du territoire, donc - voilà le mythe que nous examinerons de plus près dans un premier temps, pour nous demander, dans un deuxième temps, où est la réalité. Nous terminerons avec, en guise de conclusion, quelques observations sur les propositions mises de l'avant dans Le Choix des régions.

En fin de compte, notre présentation se veut une réflexion sur le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire.

I. LE MYTHE

Revenons encore une fois à la citation du Rapport LaHaye, où il est question du rapport éventuel entre la planification économique, responsabilité du gouvernement central, et la planification physique, responsabilité des instances locales: "[1]a question, la seule à vrai dire, est de déterminer le lieu de leur rencontre, les moyens de leur collaboration".

Le Rapport LaHaye et son successeur, l'Avant-projet, insistaient sur la planification socio-économique comme préliminaire nécessaire à la planification physio-spatiale. En conséquence, le lieu de rencontre était la région administrative et le moyen de collaboration, la déconcentration technocratique. Le Projet de loi 125, par contre, ainsi que son précurseur, le Projet de loi 12, ne vise que la planification physio-spatiale, de sorte que le lieu de rencontre est la région fédérative (ou d'appartenance) et le moyen de collaboration, la décentralisation politique. Nous nous expliquons.

1. La déconcentration régionale technocratique

Mis à part le cas spécifique des agglomérations de Montréal et Québec, la réforme des structure municipale prenait très peu de place dans le Rapport LaHaye et dans l'Avant projet. En gros, tous deux se contentaient de l'organisation existante des municipalités, avec l'addition des regroupements plus ou moins informels des municipalités dont la compétence était limitée au seul aménagement du territoire. Ce sont les groupements d'urbanisme dans le cadre du Rapport LaHaye¹⁰ et les commissions d'aménagement de secteur dans l'Avant projet.¹¹

C'était plutôt la réforme des structures gouvernementales qui étaient l'objet principal des deux documents. Leur souci principal était d'assurer, par une réorganisation des structures, la

coordination des activités étatiques dans le domaine de l'aménagement. Cela s'explique, à notre avis, par l'envergure qu'ils donnaient à la notion d'aménagement.

En effet, les deux instruments préconisaient, nous l'avons déjà remarqué, la planification socio-économique autant que la planification physio-spatiale. Pour les auteurs du Rapport LaHaye, il était question "de la préparation d'un plan de développement économique et social, et d'un plan d'équipement" reflétant "les trois préoccupations fondamentales de l'Etat: la conduite des affaires économiques, celle des affaires sociales et l'aménagement du territoire".¹² L'Avant projet stipulait, pour sa part, que le schéma de chaque région administrative devrait comprendre "les objectifs et priorités de développement socio-économique de la région à moyen et à long terme".¹³

Pour accomplir cette tâche, les deux instruments faisaient appel non pas à des autorités politiques mais à tout un barrage de technocrates. Certes, le Rapport LaHaye admettait l'ultime responsabilité politique collective du Conseil des ministres et suggérait sa réorganisation en trois comités ministériels, soit les Comités économique, social et d'aménagement du territoire, pour assurer¹⁴ une liaison étroite entre celui-ci et ceux responsables de la préparation du plan. Cette responsabilité se plaçait sur les épaules des membres de la Direction générale du plan (D.G.P.), technocrates tous. Pour assister la Direction dans

sa tâche, on prévoyait le regroupement des spécialistes des divers ministères intéressés en trois comités interministériels (les Comités interministériels économique, social et d'aménagement du territoire) ainsi que le regroupement des représentants du milieu économique et social dans un organisme purement consultatif, le Conseil de planification.¹⁵ Notons aussi, pour clore cette discussion sur l'organisation du palier provincial, la présence au sein du futur Ministère des affaires municipales et de l'urbanisme d'une Direction générale de l'urbanisme, dirigée par un Urbaniste en chef.

Cette panoplie d'organismes non politiques trouvait son reflet sur le palier régional. En effet, dans chacune des dix régions administratives¹⁶ on proposait une Direction régionale du plan (D.R.P.), secondée de trois Comités interministériels régionaux regroupant les représentants régionaux des ministères intéressés, et d'un organisme consultatif représentatif du milieu, le Conseil régional de la planification,¹⁷ le tout chapeauté d'un préfet, représentant administratif du Premier ministre. On prévoyait, de plus, un Bureau régional du Ministère des affaires municipales et de l'urbanisme, dirigé par un urbaniste délégué de l'Urbaniste en chef.

Le même appareil administratif lourd était présent dans le contexte de l'Avant projet, quoique moins ouvertement. Cette différence s'explique du fait que l'Avant projet avait pu tout

simplement incorporer toute la structure bureaucratique de l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) mise en place entretemps¹⁸ (qui nous rappelle celle du Rapport LaHaye), sans la nécessité de l'explicitier davantage. Organisme à double mandat, à savoir la coordination des activités centrales et la planification sur une base régionale, l'O.P.D.Q. s'est doté de deux Directions pour remplir ses objectifs: la Direction générale de la planification, d'une part, et la Direction générale du développement régional, d'autre part. À l'heure actuelle, la première est assistée d'une Commission interministérielle de la planification et du développement (C.I.P.D.),¹⁹ qui regroupe les sous-ministres en titre des ministères intéressés, et d'un Conseil de planification et de développement du Québec (C.P.D.Q.), organisme consultatif qui regroupe des représentants de divers milieux sociaux. La deuxième, la Direction générale du développement régional, coordonne l'activité des dix Directions régionales (une pour chacune des dix régions administratives) qui, pour leur part, assurent une planification intégrée ainsi que la mise en exécution des plans sur le plan régional. Chacune des dix Directions régionales est assistée d'une Conférence administrative régionale (C.A.R.), qui regroupe les représentants régionaux des ministères impliqués, ainsi que d'un organisme régional consultatif, le Conseil régional de développement (C.R.D.), qui regroupe les représentants du milieu socio-économique régional.

plans régionaux d'urbanisme élaborés sous leur contrôle. C'est pour

La classification de l'Avant projet comme exemple de la déconcentration régionale ne laisse pas de doute. A la différence du Rapport LaHaye, il n'y était plus question d'un plan national, mais seulement d'un schéma régional pour chacune des régions administratives. La préséance de ces schémas sur les schémas d'aménagement du secteur (c'est-à-dire, de la région municipale) était assurée du fait que c'était l'O.P.D.Q., l'auteur des schémas régionaux, qui devrait recommander au Conseil des ministres l'approbation des schémas du secteur.²⁰

2) La décentralisation régionale politique

Que le Rapport LaHaye soit aussi exemple de la déconcentration régionale est moins certain, en raison du caractère hiérarchique bien reconnu du système proposé, où un plan national de développement socio-économique gouvernerait toute action des instances inférieures. Mais si la Direction générale du plan aurait été la clef de voûte de tout l'édifice, les Directions régionales en étaient, à notre avis, les pierres angulaires. C'étaient elles qui serviraient de lien entre la Direction générale du plan et les Bureaux régionaux du Ministère des affaires municipales et de l'urbanisme, eux-mêmes les interlocuteurs privilégiés des instances locales. En d'autres termes, les plans régionaux de développement dressés par le D.R.P. devraient à la fois refléter les décisions de la D.G.P. et indiquer aux Bureaux régionaux les orientations qui devraient respectés les plans régionaux d'urbanisme élaborés sous leur contrôle. C'est pour

caractère intermunicipal ou de caractère public, et les réseaux

cette raison-ci que nous avons placé le Rapport LaHaye aussi sous le rubrique de la déconcentration.

Si les deux propositions que nous venons de décrire, le Rapport LaHaye et l'Avant projet, sont des exemples de la déconcentration régionale technocratique, les deux qui les ont succédé, le Projet de loi 12 et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, représentent la décentralisation régionale politique.

2) La décentralisation régionale politique

A la place des réformes globales, centralisées et technocratiques des années soixante, furent substituées des réformes sectorielles, décentralisées et politiques des années soixante-dix.

Seule la planification physio-spatiale est prévue par les deux textes; il n'y est plus question de la planification socio-économique. Cela se voit dans la définition du contenu des schéma d'aménagement des municipalités régionales.²¹ Un tel schéma doit comprendre les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la région, les grandes affectations du territoire, les périmètres de l'urbanisme, les zones peu propices à l'occupation, les territoires d'intérêt historique, culturel, esthétique ou écologique, les équipements et infrastructures prévus de caractère intermunicipal ou de caractère public, et les réseaux

majeurs tel que l'électricité²² -- toutes des considérations nettement de caractère physio-spatial.

Il n'est plus question, non plus, de donner un rôle central aux technocrates. Le processus de planification a, dans les deux textes, un caractère politique. Les acteurs privilégiés sont les représentants élus des municipalités locales, les divers Ministres intéressés (notamment le Ministre des affaires municipales), et le Conseil des ministres. Même la Commission nationale d'aménagement ne fait pas d'exception. On lui a confié un rôle réduit, notamment celui de donner son avis sur la seule question de conformité, en lui écartant résolument tout pouvoir décisionnel. Ceci n'était pas dû au hasard. Selon ses auteurs, le premier principe fondamental de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est que "l'aménagement est d'abord une responsabilité politique":

C'est pourquoi . . . la Commission . . . joue un rôle strictement technique. Elle n'aura à prendre aucune décision en matière d'aménagement, ni à faire les arbitrages.²³

Mais c'est à l'égard du lieu de rencontre que les deux grandes tendances de réforme se distinguent le plus. Ni le Projet de loi 12 ni la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne mentionnent, même de façon implicite, les régions administratives: ce sont les régions municipales qu'ils privilégient.²⁴ Dans les deux textes, il est surtout question du regroupement des municipalités locales en fédérations aux fins de la préparation et de l'adoption des schémas d'aménagement, lesquels schémas lient les

municipalités locales qui sont tenues d'adopter dans le plus bref délai les instruments locaux qui y correspondent. Nous pensons ici, évidemment, aux agglomérations du Projet de loi 12 et aux municipalités régionales de comté de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. De plus, les auteurs de cette dernière ont insisté sur la primauté des décisions des instances municipales sur toute action du gouvernement central. Citons trois exemples. Le premier porte sur l'adoption, à la même époque, de la législation sur la démocratie municipale²⁵ et de la Loi sur la fiscalité municipale:²⁶ on a décidé de revaloriser et de renforcer le pouvoir local non seulement en affirmant l'autonomie de choix du milieu local en aménagement mais aussi en révisant les mécanismes qui encouragent les citoyens à prendre en main leurs propres affaires et en redonnant une plus grande autonomie financière aux municipalités.²⁷ Le deuxième exemple traite les fascicules verts, au titre très évocateur, soit La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, préparés par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation et qui servaient de base de consultation sur le Projet de loi 125. Le troisième est l'article 2 du Projet même, évoqué à maintes reprises lors de la tournée de consultation qui précédait l'adoption de la loi, à l'effet que le schéma d'aménagement régional lie "le gouvernement, ses ministères et mandataires" lorsque ceux-ci interviennent sur le territoire d'une M.R.C.

Nous constatons donc, au terme de cette discussion, que le Québec semble jouir actuellement d'un système décentralisé d'aménagement du territoire. Cette constatation reflète-t-elle la réalité?

II. LA RÉALITÉ

La réalité se reflète, à notre avis, à travers une analyse du fonctionnement de la loi-cadre, d'une part, et de l'existence de certaines lois spéciales, d'autre part.

1. Le fonctionnement de la loi-cadre

Il est exact de dire qu'aux termes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les schémas d'aménagement lient le gouvernement. Toutefois, il est aussi exact d'affirmer qu'ils le lient seulement dans la mesure où le gouvernement le veut. En fait, le gouvernement s'est réservé d'amples pouvoirs pour préserver son propre droit d'agir.

En premier lieu, la loi prévoit l'intervention du gouvernement à plusieurs étapes du processus d'élaboration d'un schéma d'aménagement, comme suit: avant que la M.R.C. n'entreprenne l'élaboration du schéma, le Ministre désigné²⁸ doit lui faire parvenir un document de synthèse "des orientations préliminaires" du gouvernement, ses ministères et mandataires et des organismes

publics en matière d'aménagement et d'infrastructure; suite à l'adoption de la proposition finale du schéma, il réitère, moins tentativement cette fois, "les orientations" du gouvernement, ses ministères et mandataires et des organismes publics, en indiquant, s'il y a lieu, les objections du gouvernement à la proposition finale. La M.R.C. élabore et adopte la version définitive du schéma "en tenant compte", inter alia, des observations du Ministre. Finalement, si le Ministre est d'avis que le schéma d'aménagement éventuel ne respecte pas les orientations ou les projets du gouvernement, il peut insister pour qu'il soit modifié, ou le modifier lui-même le cas échéant.²⁹

Ce processus n'implique pas en soi un rôle dominant au gouvernement. Ceci dépend du degré de spécificité donné aux orientations gouvernementales. Il s'agit de savoir si le gouvernement dicte, par exemple, la localisation d'un hôpital, ou s'il se contente d'indiquer les critères sur lesquels son placement doit dépendre, laissant le choix actuel du site aux instances locales. Bien que la pratique actuelle admette la négociation du contenu des avis, cette pratique n'est pas encouragée par la loi. Loin de là, à notre avis. La loi prévoit l'envoi des avis particuliers à chaque M.R.C., au lieu de la publication générale des déclarations de politique portant sur une question donnée -- sur, pour prendre le même exemple, les facteurs qui gouvernent les sites des hôpitaux. Ce particularisme entraîne presque automa-

tiquement une spécificité du contenu. Certes, la publication récente par le gouvernement d'Aménager l'avenir: les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire avait pu redresser un peu la situation. Mais bien que ce document se veuille une indication générale des orientations gouvernementales et ministérielles en complément aux documents plus spécifiques exigés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en fait il ne consiste que d'un catalogue des programmes existants des ministères sectoriels.

En deuxième lieu, même si le gouvernement approuve le schéma d'aménagement, il peut toujours le faire modifier par la suite aux fins de ses propres interventions sur le territoire. En effet, en vertu du chapitre VI du titre I, intitulé "Les Interventions Gouvernementales", lorsque le gouvernement, ses ministères ou mandataires veulent intervenir "par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble" de manière que l'on n'estime pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement en vigueur (ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire), le gouvernement peut demander la modification du schéma ou du règlement, ou même le modifier lui-même le cas échéant.³⁰

Ces diverses dispositions limitent de façon importante, il nous semble, la portée de l'article 2, portée limitée davantage par une modification en 1983.³¹ Désormais, les schémas d'aménagement et les règlements de contrôle intérimaire lient le

gouvernement "dans la seule mesure prévue au chapitre VI du titre I", et non plus "sous réserve" des dispositions de ce même chapitre et de l'article 70 (qui traite de la modification ou du désaveu ministériel du règlement de contrôle intérimaire). Une modification nuancée, on l'admet, mais quand même importante. Pour remplacer la référence à l'article 70, on a ajouté à l'article 2 un alinéa nouveau à l'effet que le gouvernement, ses ministères et mandataires "ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire".

Vient, en troisième lieu, le rôle du gouvernement à l'égard des règlements de contrôle intérimaire. Nous avons déjà fait état de la portée peu contraignante d'un règlement d'urbanisme, y compris un règlement de contrôle intérimaire, à l'égard du gouvernement, surtout depuis la modification récente à l'article 2. De plus, le gouvernement s'est réservé le pouvoir de désavouer tout règlement de contrôle intérimaire, soit à la demande d'une municipalité, soit de sa propre initiative.³² La procédure de désaveu se justifie, dit-on, en raison des "contraintes que le contrôle intérimaire exerce et la marge d'arbitraire qui peut se glisser dans son application",³³ mais elle offre aussi au gouvernement l'occasion de réglementer le contenu du règlement. Et c'est ce qui se passe présentement, semble-t-il. Certains règlements ont effectivement été désavoués pour le motif qu'ils ne

respectaient pas les indications du Ministère des affaires municipales quant à leur contenu.³⁴

2. En dernier lieu, il existe le pouvoir reconnu au gouvernement dans le Chapitre VII de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de décréter toute partie du territoire "zone d'intervention spéciale" dans le but d'assurer:

1. la protection des sites présentant pour la collectivité une valeur particulière, notamment pour des raisons d'ordre historique, culturel, scientifique, esthétique, récréatif ou écologique;
2. la protection, l'amélioration, le renouvellement ou l'exploitation des ressources naturelles présentant pour la collectivité un intérêt exceptionnel, telles les eaux et les rives adjacentes, les forêts, les mines, les carrières et les sablières;
3. l'installation et la mise en place d'équipements et d'infrastructures ainsi que l'aménagement des développements immobiliers occasionnés ou suscités par des investissements publics et privés;
4. la résolution d'un problème d'aménagement dont l'urgence ou la gravité justifie, de l'avis du gouvernement, une intervention.³⁵

La responsabilité de l'aménagement d'une telle zone ne relèverait plus, vraisemblablement, des instances locales, même régionales, mais d'une autorité centrale désignée par le gouvernement.

Bien que ces dispositions n'aient jamais été invoquées à notre connaissance, elles méritent d'être signalées. Elles soulignent que certains problèmes d'aménagement dépassent nécessairement le cadre municipal. En fait, les dispositions

du chapitre VII nous rappellent l'existence de certaines lois spéciales portant sur l'aménagement.

2. L'existence de lois spéciales

Il est impossible d'affirmer le caractère décentralisé du système québécois d'aménagement du territoire tant qu'il existe des lois spéciales de caractère très centralisé. Nous pensons ici à la législation dite ponctuelle et à la législation dite sectorielle.

La législation ponctuelle prévoit l'intervention du gouvernement sur un territoire limité afin de contrôler tout aspect d'aménagement sur le territoire en question. Elle comprend, par exemple, la législation régissant les environs de l'aéroport de Mirabel, des parcs nationaux de Forillon et de la Mauricie, du parc provincial du Mont-Sainte-Anne, et de la Gaspésie.³⁶ Ces lois prévoient qu'une autorité centrale, soit le Ministre des affaires municipales ou l'administrateur du parc, prépare un plan régional que chaque municipalité met en exécution par la suite en adoptant un plan d'urbanisme et des règlements de zonage et de lotissement; entretemps, c'est l'autorité centrale qui permet les dérogations au gel total de construction et de lotissement imposé par la loi.

La législation sectorielle, pour sa part, prévoit l'intervention du gouvernement sur la quasi-totalité du territoire pour résoudre un problème spécifique d'aménagement. Nous pensons ici surtout à la Loi sur les biens culturels,³⁷ la Loi sur la qualité de l'environnement³⁸ et la Loi sur la protection du territoire agricole.³⁹ Toutes trois instaurent des régimes centralisés et discrétionnaires, où il faut l'autorisation d'une autorité centrale nommée pour entreprendre toute activité qui n'entre pas dans la ligne de compte de la valeur protégée. Dans le cas de la Loi sur les biens culturels, il s'agit d'une autorisation du Ministre des biens culturels (sur avis de la Commission des biens culturels) pour toute activité visant un immeuble situé dans un arrondissement historique ou naturel, dans un site historique classé ou dans une aire de protection.⁴⁰ La Loi sur la qualité de l'environnement exige le consentement du gouvernement pour des projets ou constructions d'envergure prévus par règlement. En principe, ce consentement est précédé d'une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (notamment une participation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement), mais le gouvernement est même autorisé de soustraire certains projets de cette procédure d'évaluation.⁴¹ Enfin, la Loi sur la protection du territoire interdit toute activité non-agricole ainsi que tout démembrement de terres sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec ou, à l'occasion, du gouvernement lui-même.⁴²

On voit, donc, que cette législation a pour effet de soustraire de la juridiction des instances locales une bonne mesure de leur autorité dans le domaine de l'aménagement du territoire. On explique ce phénomène par le fait que l'on a dû recourir à ces lois ponctuelles et sectorielles en raison de la lenteur dans le processus d'élaboration de la loi-cadre d'aménagement. Mais il nous semble que cette explication vise la forme et non pas le fond du problème. Certes, elle explique pourquoi cette législation existe à part, en dehors du cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Mais elle n'explique pas le caractère centralisé de la procédure envisagée. La présence dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme des zones d'intervention spéciales nous enseigne que ce caractère serait présent en tout cas.

Finalement, nous voulons revenir ici à la question de la substitution du Ministre des affaires municipales pour le Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional dans le contexte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ce changement n'implique-t-il pas une certaine marginalisation, une certaine sectorialisation, de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme? N'est-elle pas en train de devenir une simple loi sectorielle comme les autres?

CONCLUSION

Notre analyse du système d'aménagement du territoire québécois serait incomplet sans une considération des propositions mises de l'avant dans Le Choix des régions. Dans celui-ci -- où il est surtout question du développement économique et, à un moindre degré, social -- on préconise⁴³ une concentration d'action sur la base des régions administratives renouvelées, devenues "régions de concertation".

Le lieu privilégié de l'action sur le palier régional serait les Conseils régionaux de concertation et d'intervention (C.R.C.I.), regroupant les principaux agents de développement de la région (c'est-à-dire les représentants du milieu municipal (préfets et maires) aussi bien que du milieu patronal, syndical, professionnel ou autre) dans le but, notamment, de "définir avec le gouvernement les grandes orientations de développement de la région". De plus, les C.R.C.I. seraient les interlocuteurs régionaux du gouvernement et assureraient la concertation dans la région.⁴⁴ Les C.R.C.I. nous rappellent tout particulièrement les Conseils régionaux de développement (C.R.D.) existants, à ces deux exceptions près: premièrement, d'après Le Choix des régions, ils ne dépendraient pas de l'O.P.D.Q. mais verraient leur composition, leurs fonctions et leurs mandats reconnus par une loi; deuxièmement, ils auraient des mandats plus précis, notamment à l'égard de la gestion des Fonds d'intervention régionale et des

Fonds de développement régional. Les C.R.C.I. nous rappellent aussi les Directions régionales dans le cadre de l'O.P.D.Q. du fait que ce seraient eux qui prépareraient les projets de développement régional.

Deuxièmement, on propose la tenue des Conférences annuelles régionales. Celles-ci, qui n'ont pas de contrepartie dans le Rapport LaHaye ni dans la bureaucratie entourant l'O.P.D.Q., représentent l'institutionnalisation des sommets économiques régionaux actuels. Elles réuniraient le Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, les députés régionaux membres de l'Assemblée nationale, les membres du C.R.C.I. et, le cas échéant, d'autres Ministres intéressés. C'est dans le cadre de ces Conférences annuelles que serait décidé de l'exécution des projets de développement déposés par le C.R.C.I.

Finalement, on propose la nomination dans chaque région d'un "délégué à l'action régionale", qui représenterait le nouvel Office de développement régional du Québec (O.D.R.Q.). Ces délégués régionaux nous rappellent à la fois les préfets du Rapport LaHaye et les Directions régionales de l'O.P.D.Q.

Sur le palier central, toujours selon Le Choix des régions, le principal changement serait la création de l'O.D.R.Q., l'Office de développement régional du Québec, qui prendrait la relève de

l'O.P.D.Q. Intégré à l'intérieur des structures du Ministère du Conseil exécutif et sous l'autorité directe du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, il se verrait confier les mandats suivants: de proposer au gouvernement des politiques et des programmes de développement régional; de coordonner l'action des différents ministères ou organismes gouvernementaux dans la mise en oeuvre des projets et priorités et d'assurer en région le suivi des engagements gouvernementaux à leur égard; de conseiller le Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional dans ses relations avec les M.R.C. et les C.R.C.I.; et d'apporter un soutien aux initiatives régionales notamment en assurant l'administration du Fonds de développement régional.

Le Choix des régions fut soumis à une tournée de consultation en 1983 et 1984. Bien que l'on puisse qualifier d'inconclusifs les résultats de cette tournée, le gouvernement est en train d'effectuer sa mise en application - sans tambour ni trompette. On procède déjà à la modification prévue aux régions administratives⁴⁵ ainsi qu'à la mise en place des C.R.C.I. (devenus de simples "comités de suivi" des sommets régionaux).

Comment classifier Le Choix des régions? On se souvient que le Rapport LaHaye faisait état du rapport entre la planification socio-économique et la planification physio-spatiale et nous avait fait postuler que la première impliquait nécessairement la déconcentration à base des régions administratives tandis que la

seconde admettait la décentralisation à base des régions municipales. C'est en raison de son contenu physio-spatial que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme peut se présenter -- avec plus ou moins d'exactitude, nous l'avons vu -- comme exemple de la décentralisation. À notre avis, et à la lumière de la discussion qui précède, Le Choix des régions se place carrément sous la rubrique de la déconcentration régionale technique. Op. cit. (1968).

1. Op. cit., p. 23.

2. R.Q.O., c. 5-19.1 (adoptée sous L.Q. 1979, c. 51, et modifiée par L.Q. 1979, c. 72; 1980, c. 16 et 34; 1981, c. 59; 1982, c. 3, 18, 21 et 63; 1983, c. 19; 1984, c. 32). En vigueur formellement à partir du 12 décembre 1979, avec la plupart des dispositions en force à partir du 15 avril 1980.

3. Supra, note 1. La Commission, instituée en 1963, présente son rapport en décembre 1967.

4. Document de travail, 3^e Sess., 29^e Légis., 1972.

5. Qué., L'Urbanisation au Québec, (1976).

6. 4^e Sess., 30^e Légis., 1976.

7. Supra, note 2.

8. Qué., Le Choix des régions, (1983).

NOTES

3. Un projet du ministre La... en 1966 et un Livre blanc du ministre Tessier en 1971 (Proposition de réforme des struc-
- * Professeur agrégé, Faculté de droit et Ecole d'urbanisme, Université McGill. Revue à l'espace urbain au Québec, dans Droit et société urbains au Québec, (1981-82) 16 R.J.T. 19-121.
1. Qué., Commission provinciale d'urbanisme, Rapport, (1968), ch. 2, p. 23.
10. ch. 8, p. 40, dont la création serait limitée aux seules "conurbation d'unités spécialisées" telles que
2. L.R.Q., c. A-19.1 (adoptée sous L.Q. 1979, c. 51, et modifiée par L.Q. 1979, c. 72; 1980, c. 16 et 34; 1981, c. 59; 1982, c. 2, 18, 21 et 63; 1983, c. 19; 1984, c. 32). En vigueur formellement à partir du 12 décembre 1979, avec la plupart des dispositions en force à partir du 15 avril 1980.
3. Supra, note 1. La Commission, instituée en 1963, présenta son rapport en décembre 1967.
14. Avec le Conseil de la trésorerie, déjà créé.
4. Document de travail, 3^e Sess., 29^e Légis., 1972.
15. Celui-ci pourrait instituer en son sein, le cas échéant.
5. Qué., L'Urbanisation au Québec, (1976). trois comités de la Direction générale du plan.
6. 4^e Sess., 30^e Légis., 1976.
16. Établies en 1966, ce sont: Bas-St-Laurent, Saguenay-
7. Supra, note 2. Québec, Trois-Rivières, Montérégie, Montréal, Outaouais, Nord-Ouest, Côte Nord et Nouveau-Québec.
8. Qué., Le Choix des régions, (1983).

8. Un projet du ministre Laporte en 1966 et un Livre blanc du ministre Tessier en 1971 (Proposition de réforme des structures municipales). V. Léveillé et Trépanier, "Evolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec", dans Droit et société urbaine au Québec, (1981-82) 16 R.J.T. 19-121.
10. Supra, note 1, ch. 8, p. 40, dont la création serait limitée aux seules "conurbation d'unités spécialisées" telles que Chicoutimi-Jonquière-Arvida (ch. 1, p. 22).
11. Supra, note 4, Section V.
12. Supra, note 1, ch. 8, pp. 5 et 6.
13. Art. 7.
14. Avec le Conseil de la trésorerie, déjà créé.
15. Celui-ci pourrait instituer en son sein, le cas échéant, des comités de travail répliquant les trois comités de la Direction générale du plan.
16. Etablies en 1966, ce sont: Bas-St-Laurent, Saguenay-Lac-St-Jean, Québec, Trois-Rivières, Estrie, Montréal, Outaouais, Nord-Ouest, Côte Nord et Nouveau-Québec.

12. A.C. 524-66 du 29 mars 1966, publié dans Lajoie, Les structures administratives régionales: déconcentration et décentralisation au Québec (1968), pp. 314-316.
13. Municipalités 77. Vol. 11, n° 2 bis, févr. 1979, p. 8.
16. Qui pourrait instituer en son sein, lui aussi, des comités de travail régionaux.
18. L.Q. 1968, c. 14 et 1969, c. 16 (présentement L.R.Q., c. 0-3).
19. En fait, la seule disposition de l'Avant-propos portant directement sur l'appareil bureaucratique était la Section II, qui prévoyait la création d'une Commission interministérielle de l'aménagement du territoire, à l'exemple, vraisemblablement, de la C.I.P.D. On y prévoyait aussi la nomination d'un Directeur de l'urbanisme.
20. Art 34, selon lequel un schéma d'aménagement de secteur devait être approuvé par le Cabinet "sur proposition du Ministre [des affaires municipales] et du Ministre responsable de l'Office de Planification et de Développement du Québec" avant d'entrer en vigueur.
21. Les "municipalités agglomérées" aux termes du Projet de loi 12 et les "municipalités régionales de comté", ou M.R.C., dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

22. L.A.U., supra, note 2, art. 5. L'art. 34 du Projet de loi 12 est sensiblement du même effet.
23. Municipalité 79, Vol. 11, n° 2 bis, févr. 1979, p. 5.
Signalons aussi la présence sur le plan local des organismes consultatifs facultatifs, les Commissions d'urbanisme dans le contexte du Projet de loi 12 et les Comités consultatifs d'urbanisme aux termes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (à la place du Ministre délégué: Décret 103-35 du 23 janvier 1985, (1985) 117 Q.U.Q., partie II, 1243, 2110)
24. Même le titre du Projet de loi 12 en disait long: il ne s'agissait plus de l'aménagement "du territoire" mais simplement de l'aménagement "du territoire municipal".
25. Loi sur les élections dans certaines municipalités, L.Q. 1978, c. 63, et modifications ultérieures (L.R.Q., c. E-2.1).
à 52 et 54 à 56, ainsi que l'art. 240, al. 3.
26. L.Q. 1979, c. 72, et modifications ultérieures (L.R.Q., c. F-2.1). "[L]a dépendance financière d'une municipalité à l'égard des revenus de transferts affecte son autonomie de deux manières: elle oblige la municipalité à se soumettre à des conditions et elle introduit des distorsions dans ses choix". Kenniff, Patrick, "Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois: bilan et perspectives d'avenir", (1981) 12 R.D.U.S. 3-41 à la p. 10.

27. Ibid., p. 12.
28. Le Ministre délégué à l'Aménagement et au développement régional jusqu'à tout récemment, devenu maintenant le Ministre des affaires municipales. Décret 554-85 du 20 mars 1985, (1985) 117 G.O.Q., partie II, 2057. Cette modification suit la nomination du Ministre des affaires municipales à la présidence du Comité permanent de l'aménagement et du développement (à la place du Ministre délégué): Décret 103-85 du 23 janvier 1985, (1985) 117 G.O.Q., partie II, 1245. Elle rend plus cohérente la gestion de la L.A.U. du fait que son application est devenue la responsabilité d'un seul et même Ministre.
29. Arts. 11 à 29. Pour les pouvoirs du gouvernement en cas de modification ou de révision du schéma, v. les art. 49 à 52 et 54 à 56, ainsi que l'art. 240, al. 3.
30. La seule exigence procédurale (quoique non négligeable) susceptible de freiner les interventions gouvernementales est celle de devoir procéder à une consultation publique avant de modifier le schéma ou le règlement: art. 156.

31. L.Q. 1983, c. 19. telle que modifiée (L.R.Q., c. P-41-1).
32. Art. 70 à 72 et 111 et 112, tels que modifiés.
33. Municipalité 79, supra, note 23, p. 13. liste de projets assujettis en principe à la procédure, v. Règlement général
34. L'Heureux, Jacques, "Les pouvoirs des municipalités régionales de comté en matière d'aménagement, p. 1-16 à la p. 62 dans Poirier, Michel, ed, Droit québécois de l'aménagement du territoire (1983); Giroux, Lorne, "Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement", ibid., p. 71-129 aux p. 124-126. du Québec: quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères", (1984) 25 Les
35. Art. 159. Droit 735-737.
36. Loi concernant les environs du nouvel aéroport international, L.Q. 1970, c. 48; Loi sur le parc Forillon et ses environs, L.Q. 1970, c. 32 (L.R.Q., c. P-8); Loi sur le parc de la Mauricie et ses environs, L.Q. 1972, c. 50 (L.R.Q., c. P-7);
44. Loi concernant les environs du parc du Mont-Sainte-Anne, L.Q. 1971, c. 58; Charte de la ville de Gaspé, L.Q. 1970, c. 76; Charte de la ville de Percé, L.Q. 1970, c. 77. d'interven-
37. L.Q. 1972, c. 19, telle que modifiée (L.R.Q., c. B-4).
38. L.Q. 1972, c. 49, telle que modifiée (L.R.Q., c. Q-2).

39. L.Q. 1978, c. 10, telle que modifiée (L.R.Q., c. P-41.1).
et de l'Abitibi-Témiscamingue, Décret 581-83 du 17 avril
40. Supra, note 37, Section IV. Partie II, 2140.
41. Supra, note 38, Section IV.1. Pour une liste de projets assujettis en principe à la procédure, v. Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement, Décret 3734-80 du 3 déc. 1980.
42. Supra, note 39, art. 55 et 66. V. aussi Glenn, Jane Matthews, "La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec: quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères", (1984) 25 Les Cahiers de Droit 725-732.
43. En termes qui nous rappellent La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, mentionnée dans le texte suivant la note 27.
44. Op. cit., note 8, p. 105. On leur y prévoit la double tâche d'établir annuellement avec le gouvernement (par le biais de la Conférence annuelle régionale) les priorités d'intervention à inscrire au Fonds de développement régional et d'administrer le Fonds d'intervention régional.

45. V. par exemple, pour les régions de l'Outaouais, de Montréal et de l'Abitibi-Témiscamingue, Décret 581-85 du 17 avril 1985, (1985) 117 G.O.Q., partie II, 2140.

Les municipalités régionales de comté : à la recherche de nouvelles règles

M. Marc Laperrère, Conseiller juridique auprès de l'Union des municipalités de comté

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR ME MARC LAPERRIÈRE, AU COLLOQUE DE LA SECTION
SCIENCES JURIDIQUES DE L'ACFAS, LE 23 MAI 1985, À CHICOUTIMI

STRUCTURE RÉGIONALE : À LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE

1. INTRODUCTION

APRÈS LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ ET DE LA DÉMOCRATIE MUNICIPALES AINSI
QUE DE L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, IL EST TEMPS POUR LE MONDE
MUNICIPAL DE SE PENCHER SUR LE DOSSIER DES STRUCTURES RÉGIONALES.
PLUS SPÉCIFIQUEMENT, IL S'AGIT D'UN DOSSIER D'UNE IMPORTANCE CAPITALE
POUR LE POUVOIR ET L'EXISTENCE MÊME DES MUNICIPALITÉS LOCALES.

LES EXPÉRIENCES DES DERNIÈRES ANNÉES NOUS ENSEIGNENT QUE LES MRC
EXERCENT UN POUVOIR DE PLUS EN PLUS ÉTENDU. IL EST
PARFOIS DIFFICILE DE SE RENDRE COMPTES DE LEUR
MANDAT EN LEUR CONFIAIT DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS AUTRES QUE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.

TOUTEFOIS, IL FAUT S'INTERROGER SUR LES CONSÉQUENCES À LONG TERME DE
CET ATTRAIT QUI POURRAIT PROVOQUER UN DÉPLACEMENT DU POUVOIR
DÉCISIONNEL DU NIVEAU LOCAL AU NIVEAU RÉGIONAL.

COMMENT PEUT-ON ÉVITER L'EFFRÈMENT DU POUVOIR LOCAL AU PROFIT DU
POUVOIR RÉGIONAL ? CET EFFRÈMENT EST-IL INÉVITABLE OU S'INSCRIT-IL
SIMPLEMENT DANS L'ÉVOLUTION DES CHOSSES ? QUELS SONT LES PRINCIPES QUI
DOIVENT RÉGIR LES MRC AFIN D'ÉVITER CET EFFRÈMENT ? SI L'ON DÉCIDE
D'ÉLARGIR LE MANDAT DES MRC, DOIT-ON RÉVOIR LES RÈGLES DE BASE QUI
AVAIENT ÉTÉ DÉCIDÉES EN CROYANT QUE LA VOCATION DES MRC SERAIT
UNIQUEMENT L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

1.2 CAPACITÉ D'EXTENSION DES MRC ET RÉGIONALISATION

L'HISTOIRE RÉCENTE NOUS PERMET DE CONSTATER QUE LA CRÉATION DES MRC
N'EST PAS LA PREMIÈRE TENTATIVE DE RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION
LOCALE AU QUÉBEC.

DÈS 1953, LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ (COMMISSION
BELANGER) CHARGÉE D'Étudier LES PROBLÈMES RELIÉS AU FINANCEMENT DES
MUNICIPALITÉS ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES PROPOSA, À TITRE DE
RECOMMANDATION, LA VOIE DU REGROUPEMENT MUNICIPAL COMME MESURE
D'ÉCONOMIE ET D'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVES. (3)

Me Marc Laperrière, Conseiller juridique auprès de l'Union des municipalités de comté

REGROUPEES AU SEIN D'UNE VASTE RÉGIONALISATION. (4) AU COUPS DE LA MÊME

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR ME MARC LAPERRIERE, AU COLLOQUE DE LA SECTION SCIENCES JURIDIQUES DE L'ACFAS, LE 23 MAI 1985, A CHICOUTIMI

STRUCTURE REGIONALE : A LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE

1. INTRODUCTION

APRÈS LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ ET DE LA DÉMOCRATIE MUNICIPALES AINSI QUE DE L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, IL EST TEMPS POUR LE MONDE MUNICIPAL DE SE PENCHER SUR LE DOSSIER DES STRUCTURES RÉGIONALES. PLUS SPÉCIFIQUEMENT, IL S'AGIT D'UN DOSSIER D'UNE IMPORTANCE CAPITALE POUR LE POUVOIR ET L'EXISTENCE MÊME DES MUNICIPALITÉS LOCALES.

LES EXPÉRIENCES DES DERNIÈRES ANNÉES NOUS ENSEIGNENT QUE LES MRC EXERCENT UN ATTRAIT SUR LES ÉLUS LOCAUX ET PROVINCIAUX AUQUEL IL EST PARFOIS DIFFICILE DE RÉSISTER. IL EST BIEN TENTANT D'ÉLARGIR LEUR MANDAT EN LEUR CONFIAINT DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS AUTRES QUE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.

TOUTEFOIS, IL FAUT S'INTERROGER SUR LES CONSÉQUENCES À LONG TERME DE CET ATTRAIT QUI POURRAIT PROVOQUER UN DÉPLACEMENT DU POUVOIR DÉCISIONNEL DU NIVEAU LOCAL AU NIVEAU RÉGIONAL.

COMMENT PEUT-ON ÉVITER L'EFFRITEMENT DU POUVOIR LOCAL AU PROFIT DU POUVOIR RÉGIONAL ? CET EFFRITEMENT EST-IL INÉVITABLE OU S'INSCRIT-IL SIMPLEMENT DANS L'ÉVOLUTIN DES CHOSES ? QUELS SONT LES PRINCIPES QUI DOIVENT RÉGIR LES MRC AFIN D'ÉVITER CET EFFRITEMENT ? SI L'ON DÉCIDE D'ÉLARGIR LE MANDAT DES MRC, DOIT-ON REVOIR LES RÈGLES DE BASE QUI AVAIENT ÉTÉ DÉCIDÉES EN CROYANT QUE LA VOCATION DES MRC SERAIT UNIQUEMENT L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

1.2 CAPACITÉ D'EXTENSION DES MRC ET RÉGIONALISATION

L'HISTOIRE RÉCENTE NOUS PERMET DE CONSTATER QUE LA CRÉATION DES MRC N'EST PAS LA PREMIÈRE TENTATIVE DE RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE AU QUÉBEC.

DÈS 1963, LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ (COMMISSION BÉLANGER) CHARGÉE D'ÉTUDIER LES PROBLÈMES RELIÉS AU FINANCEMENT DES MUNICIPALITÉS ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES PROPOSA, À TITRE DE RECOMMANDATION, LA VOIE DU REGROUPEMENT MUNICIPAL COMME MESURE D'ÉCONOMIE ET D'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVES. (3)

EN 1964, SELON LE PROJET LAPORTE, LES MUNICIPALITÉS SE VOYAIENT REGROUPEES AU SEIN D'UNE VASTE RÉGIONALISATION. (4) AU COURS DE LA MÊME

ANNÉE, LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES PROBLÈMES INTERMUNICIPAUX DE L'ÎLE JÉSUS (COMMISSION SYLVESTRE) RECOMMANDE LA CRÉATION DE LA VILLE DE LAVAL. DE SON CÔTÉ, LA COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES INTERMUNICIPAUX DE L'ÎLE DE MONTRÉAL (COMMISSION BLIER) RECOMMANDE DE CRÉER UN CONSEIL RÉGIONAL DONT LE MANDAT SERAIT DE FUSIONNER OU DE COORDONNER LES SERVICES DITS RÉGIONAUX DE L'ÎLE DE MONTRÉAL ET D'EN RÉPARTIR LES COÛTS À L'ENSEMBLE DES MUNICIPALITÉS DE L'AGGLOMÉRATION. SUITE À LA RECOMMANDATION DU RAPPORT SYLVESTRE, LE GOUVERNEMENT ADOPTE LA LOI DES FUSIONS VOLONTAIRES EN 1965. (5) L'IMPLANTATION DU BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC EN 1966 CONSTITUE UN AUTRE EFFORT DE RATIONALISATION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE. CE PROJET DE RÉORGANISATION MUNICIPALE, BASÉ SUR LES BESOINS DE LA RÉGION, SE CONFRONTE À L'OPPOSITION DES MUNICIPALITÉS LOCALES ET DE CERTAINES DIRECTIONS DÉCONCENTRÉES DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE.

EN 1969, TROIS ORGANISMES SUPRAMUNICIPAUX SONT CRÉÉS: LA CUM, LA CUQ ET LA CRO. L'UNE DES TÂCHES COMMUNES DES TROIS COMMUNAUTÉS DE L'ÉPOQUE ÉTAIT DE FACILITER LE REGROUPEMENT OU LA FUSION DES MUNICIPALITÉS MEMBRES PAR LA PRÉPARATION D'UNE CARTE DE RESTRUCTURATION. AINSI, L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC EST PASSÉE DE 26 MUNICIPALITÉS À 13 ALORS QUE DANS L'OUTAOUAIS, LE NOMBRE DE MUNICIPALITÉS PASSA DE 32 À 8 PUIS À 11. (6)

LE PLAN DE RENOUVEAU MUNICIPAL ET URBAIN (PLAN REMUR) PROPOSE EN 1970 UNE RESTRUCTURATION DES POUVOIRS LOCAUX PAR LA FORMATION DE VILLES DE 8,000 À 10,000 HABITANTS, UN NOMBRE ACCRU DE COMMUNAUTÉS URBAINES ET LA CRÉATION D'UNE COMMUNAUTÉ RÉGIONALE POUR S'OCCUPER D'AMÉNAGEMENT, D'HABITATION, DE FOURNITURE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT.

EN 1971, LE LIVRE BLANC SUR LA RÉFORME MUNICIPALE PROPOSE UNE RESTRUCTURATION DU MONDE MUNICIPAL EN 131 COMMUNAUTÉS INTÉGRANT LES MILIEUX URBAINS ET RURAUX ET REDÉFINISSANT LES CONSEILS DE COMTÉ. SELON CE LIVRE BLANC, LE PALIER RÉGIONAL AURAIT LA RESPONSABILITÉ DE L'AMÉNAGEMENT, DE LA PROMOTION INDUSTRIELLE, DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE, DE TRAITEMENT DE DONNÉES, DE VOIES DE CIRCULATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET D'OFFICES D'HABITATION.

AINSI, LA PÉRIODE DE 1960 À 1975, MALGRÉ PLUSIEURS ÉTUDES DONT LE RAPPORT DE LA COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME EN 1968, (RAPPORT LA HAYE), L'AVANT-PROJET DE LOI 12 SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME EN 1972 ET LE RAPPORT CASTONGUAY SUR L'URBANISATION AU QUÉBEC DONNENT NAISSANCE À SEULEMENT DEUX LOIS RELATIVES AUX STRUCTURES MUNICIPALES SOIENT LA LOI SUR LA FUSION VOLONTAIRE DES MUNICIPALITÉS EN 1965 ET LA LOI FAVORISANT LE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS EN 1971. DE PLUS, NI

L'UNE NI L'AUTRE DE CES LOIS OBLIGEAIENT LES MUNICIPALITÉS À PROCÉDER À UNE VÉRITABLE MISE EN COMMUN DE LEURS RESSOURCES.

EN 1977, LE GOUVERNEMENT RELANCE LE DÉBAT AVEC LE PROJET DE LIVRE BLANC SUR LA DÉCENTRALISATION ET CERTAINS FASCICULES DONT CELUI SUR LE RÉAMÉNAGEMENT DES POUVOIRS ENTRE L'ÉTAT, LES COMTÉS ET LES MUNICIPALITÉS.

LE FASCICULE 5 INTITULÉ 'LE RÉAMÉNAGEMENT DES POUVOIRS' ET ISSU DU SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, PRÉVOYAIT LA REMISE AUX CORPORATIONS DE COMTÉ DE COMPÉTENCES OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES, SELON LES PRIORITÉS ADOPTÉES PAR CHACUNE DE CES CORPORATIONS OU, SELON LES TERMES EMPLOYÉS PAR LE FASCICULE, CES COMMUNAUTÉS DE COMTÉ. LE SCÉNARIO QUI ÉTAIT PRÉVU ANTICIPAIT QUE CES COMMUNAUTÉS DE COMTÉ POSSÉDERAIENT EN 1980 LES FONCTIONS OBLIGATOIRES SUIVANTES: L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, L'ÉVALUATION FONCIÈRE, L'ACCUEIL POUR LES BESOINS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES DE PREMIÈRE LIGNE ET DE PREMIÈRE NéCESSITÉ, L'ÉDUCATION, LA VOIRIE, LE LOISIR ET LA CULTURE. LES FONCTIONS FACULTATIVES ÉTAIENT LE TRANSPORT, L'HABITATION, L'ÉPURATION DES EAUX ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE.

PLUS RÉCEMMENT, LE GOUVERNEMENT PUBLIAIT LE DOCUMENT DE CONSULTATION DU MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL INTITULÉ 'LE CHOIX DES RÉGIONS'. D'UNE PART, CE DOCUMENT PRÔNE LA DÉCENTRALISATION PAR, ENTRE AUTRES, LA MISE EN MARCHÉ D'EXPÉRIENCES-PILOTES DE DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE DE VOIRIE TERTIAIRE, DE PROMOTION TOURISTIQUE ET ÉCONOMIQUE ET ENFIN, DE GESTION DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS ET DES LOISIRS (PAGE 78). D'AUTRE PART, CE MÊME DOCUMENT PRÔNE LA CENTRALISATION DES COMMISSARIATS INDUSTRIELS AU NIVEAU DE LA MRC EN SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (PAGE 82), LA MISE EN COMMUN DE SERVICES ET D'ÉQUIPEMENT (PAGE 76), LA RÉNOVATION DOMICILIAIRE, L'AMÉLIORATION DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS ET DE LOISIRS (PAGE 77), LES NORMES EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION ET D'ENTRETIEN (PAGE 80)...

L'INVENTAIRE DES DERNIÈRES ANNÉES NOUS DÉMONTRE CLAIREMENT UNE VOLONTÉ ACCRUE DE RÉGIONALISATION NON SEULEMENT PAR LA DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS PROVINCIAUX AU NIVEAU RÉGIONAL MAIS AUSSI PAR LA CENTRALISATION DES POUVOIRS LOCAUX AU NIVEAU DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ. LA CRÉATION DES MRC EN EST QUE LA DERNIÈRE DÉMONSTRATION.

1.3 ASPECTS POSITIFS DE LA CRÉATION DES MRC

L'OBJECTIF DERRIÈRE LA CRÉATION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET LES POLITIQUES DE RÉGIONALISATION EST CELUI QUI ONT ALIMENTÉ LES PROJETS DE GRANDES RÉFORMES DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 60. IL S'AGIT D'INTRODUIRE UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ ET UNE PLUS GRANDE UNIFORMITÉ DE FONCTIONNEMENT DANS LES MUNICIPALITÉS LOCALES. EN CRÉANT LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ, LE GOUVERNEMENT OFFRE AUX MUNICIPALITÉS UN CADRE D'ACTION RÉGIONALE QUI LES OBLIGENT À FONCTIONNER DANS UN CONTEXTE PLUS GLOBAL.

EN INSTITUANT LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ, ON PERMET EN EFFET AUX ÉLUS MUNICIPAUX DE PARTICIPER À UNE COORDINATION INTERMUNICIPALE. ELLES ONT PERMIS ENTRE AUTRES UN RAPPROCHEMENT ENTRE LES MUNICIPALITÉS RÉGIES PAR LE CODE MUNICIPAL ET LES MUNICIPALITÉS RÉGIES PAR LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES QUE LA FICTION DE LA LOI SÉPARAIT JUSQU'À L'ADOPTION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME.

LA MRC EST SOUVENT PERÇUE COMME UN INSTRUMENT DE COORDINATION RÉGIONALE PLUTÔT QU'UN INSTRUMENT D'ADMINISTRATION TERRITORIALE. DE PLUS, PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA MRC IL EST POSSIBLE DE RÉORGANISER L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE FAÇON MOINS COÛTEUSE ET PLUS EFFICACE TANT POUR LES INSTANCES LOCALES QUE POUR LE GOUVERNEMENT. EN EFFET, EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME LE GOUVERNEMENT, SES MINISTÈRES ET MANDATAIRES DOIVENT INDiquer LEUR ORIENTATION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT À LA MRC. IL S'AGIT DONC NON SEULEMENT D'UN RAPPROCHEMENT ENTRE LES DIFFÉRENTES MUNICIPALITÉS LOCALES D'UN TERRITOIRE DONNÉ MAIS AUSSI D'UNE MEILLEURE COORDINATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES SUR CE TERRITOIRE.

DE PLUS, IL EST INDÉNIABLE QU'IL EST PLUS FACILE POUR LE GOUVERNEMENT DE S'ENTENDRE AVEC ENVIRON 94 ENTITÉS PLUTÔT QU'AVEC AU-DELÀ DE 1,500 MUNICIPALITÉS LOCALES. SOULIGNONS AUSSI QUE LA TABLE DE CONCERTATION QUE REPRÉSENTE LA MRC PERMET AUSSI DE RÉGLER CERTAINES QUESTIONS QUI, PAR LE PASSÉ, SE RÉGLAIENT AU NIVEAU LOCAL OU NE SE RÉGLAIENT PAS DU TOUT. (10)

ENFIN, LES EXPÉRIENCES RÉALISÉES DANS CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ NOUS PERMETTENT DE CONSTATER QUE PLUSIEURS MUNICIPALITÉS ONT ÉTÉ INCITÉES À SE DONNER COLLECTIVEMENT DES SERVICES QU'ELLES N'AURAIENT PAS PENSÉ À SE DONNER SEULES.

1.3.1 ASPECTS NÉGATIFS DE LA CRÉATION DES MRC

SELON UNE ÉTUDE RÉCENTE RÉALISÉE PAR L'INRS-URBANISATION, PLUSIEURS INTERVENANTS COMMENCENT À SE MÉFIER DE LA PRATIQUE DE PLUS EN PLUS

COURANTE QUI CHERCHE À DÉCENTRALISER ADMINISTRATIVEMENT CERTAINES RESPONSABILITÉS AUX MRC AVEC OU SANS COMPENSATION FINANCIÈRE. (11)

D'UNE PART, CERTAINS SENTENT DANS L'AUGMENTATION DES RESPONSABILITÉS DE LA MRC L'EFFRITEMENT DES POUVOIRS LOCAUX. D'AUTRE PART, DANS LA PLUPART DES CAS LA COMPOSITION DE LA MRC EST BASÉE SUR UN TERRITOIRE D'APPARTENANCE PRINCIPALEMENT DESSINÉE EN FONCTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. IL SE PEUT FORT BIEN QU'UN SERVICE QUE VOUDRAIT SE DONNER EN COMMUN CERTAINES MUNICIPALITÉS PAR LE BIAIS D'UNE MRC SE PRÊTE MAL AU TERRITOIRE DE LA MRC.

1.3.2 LE VICE STRUCTUREL DES MRC

LA STRUCTURE DÉCISIONNELLE DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ POSSÈDE UN VICE STRUCTUREL FONDAMENTAL QUI EST SOURCE D'INQUIÉTUDES ET DE CRAINTES BIEN JUSTIFIÉES DE LA PART DE PLUSIEURS MUNICIPALITÉS QUI LES COMPOSENT.

EN EFFET, SI LES DÉPENSES SONT RÉPARTIES SUR LA BASE DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE, LE POUVOIR DÉCISIONNEL EST RÉPARTI DE FAÇON PARITAIRE ENTRE LES MUNICIPALITÉS PARTICIPANTES. CETTE DISTORSION ENTRE LE POIDS REPRÉSENTATIF D'UNE MUNICIPALITÉ LOCALE ET LA FACTURE QU'ELLE DOIT PAYER POUR LE FONCTIONNEMENT DE LA MRC ENTRAÎNE PLUSIEURS CONSÉQUENCES.

1.3.2.1 DOMINATION DE LA MINORITÉ SUR LA MAJORITÉ

DANS LA PLUPART DES CAS, LA REPRÉSENTATIVITÉ AU SEIN DES MRC EST BASÉE SUR LA RÈGLE DE 'UN MAIRE, UN VOTE'. UNE MINORITÉ DE CITOYENS PEUT ALORS IMPOSER SA VOLONTÉ SUR LA MAJORITÉ. IL SUFFIT POUR CE FAIRE, QUE LA MAJORITÉ DES CITOYENS SOIT REGROUPEE À L'INTÉRIEUR DE MOINS DE LA MOITIÉ DES MUNICIPALITÉS MEMBRES DE LA MRC. MATHÉMATIQUEMENT, LA SEULE FAÇON DE NE PAS RETROUVER CETTE SITUATION EST SI LA TAILLE DE LA POPULATION DE CHACUNE DES MUNICIPALITÉS LOCALES EST EXACTEMENT LA MÊME. INUTILE DE DIRE QUE CETTE SITUATION D'ÉQUILIBRE MATHÉMATIQUE N'EXISTE DANS AUCUNE MRC.

1.3.2.2 DISTORSION AU PRINCIPE 'NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION'

LE CORROLLAIRE DE NOTRE PREMIÈRE CONSTATATION À L'EFFET QU'UNE MINORITÉ PUISSE IMPOSER SA VOLONTÉ À LA MAJORITÉ EST QUE CETTE MAJORITÉ N'A PAS VRAIMENT DROIT DE REGARD SUR LES DÉCISIONS

FINANCIÈRES DE LA MRC ET LA DÉTERMINATION DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE DE CHACUN PAR LE BIAIS DE LA TAXATION.

1.3.2.3. INCITATION À TRANSFÉRER DES RESPONSABILITÉS À LA MRC

LA DISTORSION ENTRE LA REPRÉSENTATIVITÉ ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES MRC EST UNE INCITATION BIEN TENTANTE POUR L'ENSEMBLE DES MUNICIPALITÉS DONT L'ASSIETTE FISCALE REPRÉSENTE UNE PARTIE MINIME DE L'ASSIETTE TOTALE DE LA MRC A TRANSFÉRÉ À CELLES-CI DES RESPONSABILITÉS QUI LEUR SONT NORMALEMENT DÉVOLUES. EN AYANT UNE PARTIE INFIME DE CETTE ASSIETTE FISCALE, CES MUNICIPALITÉS SERONT EN MESURE DE FAIRE PAYER PAR LES AUTRES MUNICIPALITÉS DE LA MRC DES DÉPENSES D'UTILITÉ MARGINALE DOUTEUSE ET QU'ELLES HÉSITERAIENT NORMALEMENT À ENTREPRENDRE SI ELLES DEVAIENT LES FINANCER ELLES-MÊMES.

DE LA MÊME FAÇON, CES MÊMES MUNICIPALITÉS SERONT PLUTÔT TENTÉES À ACCEPTER DES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES ENTRAÎNANT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.

1.3.2.4 INCITATION À TRANSFÉRER DES COMPÉTENCES POLITIQUEMENT PEU OU NON RENTABLES

UN SONDAGE EFFECTUÉ À LA DEMANDE DE L'UMQ PAR LA MAISON SORECOM EN MARS 1984, RÉVÉLA QUE 65% DES CITOYENS DU QUÉBEC N'ÉTAIENT PAS AU COURANT DES MRC. CES STRUCTURES SONT PEU VISIBLES, MÉCONNUES ET ÉLOIGNÉES DES CITOYENS.

OR, L'EXPÉRIENCE DÉMONTRE QU'IL EST TENTANT D'ACHEMINER VERS DE TELLES STRUCTURES TOUTES COMPÉTENCES JUGÉES POLITIQUEMENT PEU OU NON RENTABLES. PUISQU'ILS SONT JUGÉS SUR LEUR PERFORMANCE LOCALE, LES DIRIGEANTS ONT TOUT AVANTAGE À CE QUE LEUR DOSSIER NE SOIT PAS ENTACHÉ PAR L'EXERCICE D'UN POUVOIR QUI, MALGRÉ L'ESSENTIEL, N'EST PAS SUSCEPTIBLE OU, TOUT SIMPLEMENT MAL JUGÉ PAR LES CITOYENS. C'EST LE CAS PAR EXEMPLE DU DOSSIER DE L'ASSAINISSEMENT DES EAUX OÙ LES BÉNÉFICES SERONT QUASI IMPERCEPTIBLES PAR LES CITOYENS PENDANT QUE LA FACTURE À PAYER RISQUE D'ÊTRE ÉLEVÉE. C'EST LE CAS AUSSI DU SERVICE DE POLICE DE PLUS EN PLUS COÛTEUX ET DE PLUS EN PLUS MAL PERÇU PAR LA POPULATION.

2.0 LA NÉCESSITÉ DE REVOIR LES RÈGLES DU JEU

LE SUCCÈS DE TOUTE RÉGIONALISATION, QU'IL SOIT CONSTITUÉ PAR LA DÉCENTRALISATION DE POUVOIRS GOUVERNEMENTAUX AU NIVEAU DE LA MRC OU PAR LA CENTRALISATION VOLONTAIRE DE POUVOIRS LOCAUX À LA MRC, DÉPEND

DE L'EFFORT DE CONCERTATION QUE TOUS ET CHACUN SONT PRÊTS À FAIRE. LE MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, CONFIRMAIT EN AVRIL 1983, LA NÉCESSITÉ D'UNE IMPLICATION DES MUNICIPALITÉS DANS CETTE DÉMARCHE:

'IL EST BIEN DIFFICILE EN EFFET DE PARLER DE LA VALORISATION DU POUVOIR LOCAL QUI CONSTITUE À TERME L'OBJECTIF DE TOUTE DÉCENTRALISATION RÉELLE, SANS QUE LES PRINCIPAUX INTÉRESSÉS, C'EST-À-DIRE LES MUNICIPALITÉS, S'IMPLIQUENT À FOND DANS LA DÉMARCHE. TOUTE OPÉRATION DE CONSULTATION PERMETTANT AUX INTERVENANTS MUNICIPAUX DE FAIRE LE TOUR DE LA QUESTION, DE SE RENSEIGNER ET SURTOUT DE SE DÉVELOPPER DES SOLIDARITÉS NOUVELLES EST PARTICULIÈREMENT HEUREUSE.' (18)

TEL QUE LE MENTIONNAIT L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC DANS SON MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME EN 1979, LES ÉLUS LOCAUX ACCEPTAIENT DE RECONNAÎTRE CE PROJET DE LOI QUE DANS SA DIMENSION URBANISTIQUE ET NE CONSENTAIT D'AUCUNE FAÇON À FAIRE JOUER À CETTE NOUVELLE STRUCTURE INTERMUNICIPALE UN AUTRE RÔLE, AVANT D'EN AVOIR ANALYSÉ LES CONSÉQUENCES POUR LES CITOYENS DONT ILS SONT RESPONSABLES DIRECTEMENT. (20)

DE PLUS, LE COMITÉ D'ORIENTATION SUR L'AMÉNAGEMENT AFFIRMAIT DÈS 1978 QUE LE MODE DE FINANCEMENT DE CES STRUCTURES RÉGIONALES ÉTAIT AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS DES ADMINISTRATIONS LOCALES ET QU'IL ÉTAIT IMPORTANT QUE LA FISCALITÉ RÉGIONALE SOIT ARRÊTÉE AVANT D'ÉPOUSER UN PROJET GLOBAL DE DÉCENTRALISATION.

3.0 LES PRINCIPES DIRECTEURS

PEUT-ON PALLIER À CES LACUNES ? SI OUI, COMMENT ? AFIN DE MIEUX CIRCONSCRIRE NOTRE RÉFLEXION, CETTE PARTIE EXPLICITE LES PRINCIPES DIRECTEURS QUI ONT DÉJÀ ÉTÉ ÉLABORÉS AU COURS DES ANNÉES PAR LES PRINCIPAUX INTERVENANTS DU MONDE MUNICIPAL.

3.1 LA PRIMAUTÉ DU CITOYEN

À SON COLLOQUE DU MOIS DE SEPTEMBRE 1983 INTITULÉ 'LE CHOIX DES RÉGIONS: EN AVONS-NOUS LES MOYENS ?', L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC RÉAFFIRMAIT LES PROPOS ÉNONCÉS LORS DE LA CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS DE JUIN 1978 OÙ LE GOUVERNEMENT RECONNAISSAIT L'AUTONOMIE LOCALE COMME ASSISE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE:

3.3 LA NÉCESSITÉ DE RAPPROCHER LE CENTRE DE DÉCISION

'LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EST TRÈS CONSCIENT QUE C'EST AU NIVEAU DES MUNICIPALITÉS QUE SE TROUVENT LES CONDITIONS FONDAMENTALES DE LA VIE DÉMOCRATIQUE D'UNE SOCIÉTÉ. C'EST LE NIVEAU DE GOUVERNEMENT LE PLUS PRÈS DU CITOYEN QUI TRADUIT LE PLUS CLAIREMENT LES PROBLÈMES RÉELS DE LA POPULATION ET DES SOLUTIONS QUI S'IMPOSENT.' (22)

AINSI, C'EST LA PRIMAUTÉ DU CITOYEN QUI RESSORT DES RÉCENTES RÉFORMES MUNICIPALES. CE DÉNOMINATEUR COMMUN QUE L'ON RETROUVE DANS LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ ET DE LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE AINSI QUE DE L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, EST À LA BASE MÊME DE NOTRE DÉMOCRATIE ET DE NOTRE SYSTÈME D'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

3.2 LA NÉCESSITÉ D'UNE STRUCTURE VISIBLE

LA NÉCESSITÉ D'UNE STRUCTURE VISIBLE PROCÈDE DU FAIT QUE LES CITOYENS SONT AVANT TOUT LES BÉNÉFICIAIRES DU POUVOIR DE DÉCIDER. COLLECTIVEMENT ILS ONT CHOISI DE DÉLÉGUER CE POUVOIR À LEURS ÉLUS. CES ÉLUS LEUR SONT REDEVABLES.

PARTOUT RETROUVE-T-ON DANS LES LOIS MUNICIPALES CETTE NÉCESSITÉ DE VISIBILITÉ. AINSI, PAR EXEMPLE, LES SÉANCES DU CONSEIL SONT PUBLIQUES. LES MUNICIPALITÉS SONT SOUMISES À PLUSIEURS AVIS PUBLICS ET DOIVENT PROCÉDER À PLUSIEURS ASSEMBLÉES CONSULTATIVES PARTICULIÈREMENT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME.

SANS CETTE VISIBILITÉ, LE CONTRÔLE DES CITOYENS SUR LES ADMINISTRATIONS QU'ILS SE SONT DONNÉES DIMINUE GRANDEMENT ET LES RISQUES D'ABUS AUGMENTENT. AINSI, LA MRC, CONSTITUANT UN PALIER UN PEU PLUS ÉLOIGNÉ DU CITOYEN, RISQUE DE CONSTITUER UN 'PANIER' DANS LEQUEL AUTANT LES MUNICIPALITÉS RÉGIES PAR LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES QUE LES MUNICIPALITÉS RÉGIES PAR LE CODE MUNICIPAL TRANSFÉRERONT LES PROBLÈMES ET LES RESPONSABILITÉS SANS ATTRAIT POLITIQUE. CE PHÉNOMÈNE DE TRANSFERT EST PARTAGÉ PAR PRESQUE TOUTES LES STRUCTURES RÉGIONALES OÙ LE POUVOIR EST DÉLÉGUÉ PAR REPRÉSENTATION. CES STRUCTURES DEVIENNENT DES ILOTS DE NON-RESPONSABILITÉ À QUI L'ON CONFIE LES PROBLÈMES POLITIQUEMENT DIFFICILES OU INSOLUBLES.

CE DERNIER COMMENTAIRE NOUS AMÈNE DONC AU TROISIÈME PRINCIPE DE BASE SOIT LA NÉCESSITÉ DE RAPPROCHER LE CENTRE DÉCISIONNEL DU CITOYEN.

3.3 LA NÉCESSITÉ DE RAPPROCHER LE CENTRE DE DÉCISION DU CITOYEN

DANS SON MÉMOIRE AU GROUPE DE TRAVAIL CASTONGUAY SUR L'URBANISATION AU QUÉBEC, L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC ACCEPTAIT L'IDÉE D'UNE PLANIFICATION RÉGIONALE MAIS SOULIGNAIT SON REFUS DE CRÉER UN GOUVERNEMENT RÉGIONAL, PRÉFÉRANT PLUTÔT LA LIBRE MISE EN COMMUN DES RESSOURCES VIA DES CONSEILS SPÉCIALISÉS INTERMUNICIPAUX À VOCATION SPÉCIFIQUE. (28)

SI PLUSIEURS FONCTIONS LOCALES SONT TRANSFÉRÉES AU NIVEAU RÉGIONAL, LA DISTANCE ENTRE LE PÔLE DÉCISIONNEL ET LES PRINCIPAUX INTÉRESSÉS, LES CITOYENS, S'ACCROÎTERA CONSIDÉRABLEMENT.

CETTE CONVICTION SE CONFIRME PAR L'AFFIRMATION MANTES FOIS RÉPÉTÉES QUE TOUTE ATTRIBUTION D'UN NOUVEAU POUVOIR AUX MRC DOIT SE FAIRE PAR DÉLÉGATION, À PARTIR DU PALIER LOCAL, QUI DÉCIDE DES RESPONSABILITÉS À LUI CONFIER. LA MRC DOIT, EN SOMME, ÉMANER DU POUVOIR LOCAL, S'ADAPTER AUX RÉALITÉS DES MUNICIPALITÉS ET NON S'Y SUBSTITUER POUR LA PRISE DES DÉCISIONS POLITIQUES.

LA VALEUR DE LA MUNICIPALITÉ LOCALE COMME PALIER DÉCISIONNEL A D'AILLEURS ÉTÉ RECONNUE CLAIREMENT PAR LES AUTEURS DU RAPPORT CASTONGUAY SUR L'URBANISATION AU QUÉBEC QUI STIPULAIENT:

'IL EST CERTAIN QUE LE PALIER MUNICIPAL CONSTITUE ENCORE AU QUÉBEC UNE INSTANCE DÉCISIONNELLE DÉCENTRALISÉE ET SOUPLE PAR EXCELLENCE, CELLE QUI EST LE PLUS EN MESURE DE RÉPONDRE AUX BESOINS LOCAUX ET QUI A SU LE MIEUX RÉSISTER JUSQU'À MAINTENANT AUX PRESSIONS CENTRALISATRICES.' (29)

3.4 LE PRINCIPE DE LA PARTICIPATION VOLONTAIRE

LES AUTEURS DU RAPPORT DU COMITÉ CONJOINT QUÉBEC-MUNICIPALITÉS SUR LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE, SOULIGNAIENT DANS LE DOCUMENT INTITULÉ 'STRUCTURE DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET AIDE AU TRANSPORT EN COMMUN' CE QUI SUIT:

'LES MUNICIPALITÉS DOIVENT DÉCIDER LIBREMENT DE LA QUANTITÉ ET DE LA QUALITÉ DES SERVICES LOCAUX MIS EN COMMUN POUR AINSI EXERCER PLEINEMENT LEUR AUTONOMIE ET LEURS RESPONSABILITÉS SUR TOUS LES SERVICES QUI RELÈVENT DE LEUR COMPÉTENCE. LA MISE EN COMMUN DES

SERVICES MUNICIPAUX NE SAURAIT DONC ÊTRE EXIGÉE OU IMPOSÉE PAR LES PALIERS SUPÉRIEURS DE GOUVERNEMENT, MAIS DEVRAIT S'EFFECTUER DANS UN CADRE DE PARTICIPATION VOLONTAIRE.' (30)

DE PLUS, CE COMITÉ SOULIGNAIT DANS LE MÊME DOCUMENT:

'ÉTANT D'ACCORD AVEC L'OBJECTIF DE LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, LE COMITÉ VOIT LE PROJET DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE DU GOUVERNEMENT D'AVANTAGE COMME UNE DÉLÉGATION DIRECTE AU NIVEAU LOCAL, OU INDIRECTE AU NIVEAU INTERMUNICIPAL, DE LA GESTION DE FONCTIONS DE RESPONSABILITÉ PROVINCIALE...' (31)

IL AJOUTAIT TOUTEFOIS QUE LE PRINCIPE DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE POUVAIT DIFFICILEMENT REPOSER UNIQUEMENT SUR LE PRINCIPE DE LA PARTICIPATION VOLONTAIRE DES MUNICIPALITÉS:

'CONTRAIREMENT À LA GESTION INTERMUNICIPALE, LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE PEUT DIFFICILEMENT REPOSER EXCLUSIVEMENT SUR LE PRINCIPE DE LA PARTICIPATION VOLONTAIRE DES MUNICIPALITÉS.' (32)

3.4 LA FISCALITÉ

À LA LUMIÈRE DES PRINCIPES PRÉCÉDENTS, DEUX PRINCIPES DOIVENT ÊTRE RETENUS EN MATIÈRE DE FISCALITÉ, SOIT, QUE LE POUVOIR DE TAXATION DOIT ÊTRE PALIER ÉLECTIF ET LE PRINCIPE DE LA TARIFICATION DES SERVICES SELON LES BÉNÉFICES REÇUS.

3.4.1 LE POUVOIR DE TAXATION AU PALIER ÉLECTIF

LES AUTEURS DU RAPPORT DU COMITÉ CONJOINT QUÉBEC-MUNICIPALITÉS STIPULAIENT EN 1979 DANS LE DOCUMENT INTITULÉ 'STRUCTURE DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET AIDE AU TRANSPORT EN COMMUN' CE QUI SUIT:

'AU STRICT PLAN DÉMOCRATIQUE, SEULES LES AUTORITÉS DIRECTEMENT ÉLUES PAR LA POPULATION ONT UN POUVOIR LÉGITIME DE TAXATION.' (33)

LE RAPPORT CASTONGUAY STIPULAIT QU'IL S'AGISSAIT LÀ D'UN PRINCIPE FONDAMENTAL QUI EST À LA BASE MÊME DU FONCTIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS

ET DES ADMINISTRATIONS DÉMOCRATIQUES: LES REPRÉSENTANTS ÉLUS DOIVENT RÉPONDRE AUPRÈS DES CONTRIBUABLES DE L'UTILISATION DES FONDS QUI SONT MIS À LEUR DISPOSITION. (34)

DANS LES RAPPORTS DU COMITÉ CONJOINT QUÉBEC-MUNICIPALITÉS DE DÉCEMBRE 1978 ET D'OCTOBRE 1979, ON DÉFINISSAIT LA TARIFICATION DES SERVICES MUNICIPAUX COMME SUIT:

'IL S'AGIT AUTANT QUE POSSIBLE DE FAIRE PAYER LES UTILISATEURS DE SERVICES EN FONCTION DE LA QUANTITÉ DE SERVICES CONSOMMÉE ET DE LEUR COÛT DE PRODUCTION. CETTE FAÇON DE TAXER PERMET NON SEULEMENT DE RESPECTER LE PRINCIPE D'ÉQUITÉ FONDÉ SUR LES BÉNÉFICES REÇUS MAIS ENCORE DE RÉALISER DES ÉCONOMIES, CAR EN OBLIGEANT DES GENS À ASSUMER LES COÛTS DE SERVICES QU'ILS CONSOMMENT, IL Y A UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE À LA MODÉRATION ET ON TEND À ÉLIMINER LA SURCONSOMMATION ET, PARTANT, LE GASPILLAGE.' (35)

'ÉGALEMENT, LA TARIFICATION CONTRIBUE À AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ. EN EFFET, UNE BONNE CONNAISSANCE DE LA DEMANDE FACILITE UNE MEILLEURE ADÉQUATION AVEC L'OFFRE. DE PLUS, LA TARIFICATION REQUIERT UNE CONNAISSANCE APPROFONDIE DES COÛTS TOTAUX. DANS CE CONTEXTE, TOUTE MODIFICATION DE L'OFFRE VA OCCASIONNER UNE NOUVELLE AFFECTATION DES RESSOURCES PHYSIQUES, HUMAINES ET FINANCIÈRES ET UN MEILLEUR RENDEMENT PAR UNITÉ PRODUITE.' (36)

COMPARANT LES PRINCIPES DE LA TARIFICATION AUX PRINCIPES DE LA TAXATION EN FONCTION DE LA CAPACITÉ DE PAYER TEL QUE L'INDIQUE PAR EXEMPLE LES MODALITÉS DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, LES AUTEURS DU RAPPORT DU COMITÉ CONJOINT SUR LA FISCALITÉ MUNICIPALE SOULIGNENT CE QUI SUIT:

'COMPTE TENU DU FAIT QUE LE TERRITOIRE MUNICIPAL EST LIMITÉ ET QUE PAR CONSÉQUENT, IL EXISTE DES ÉCHAPPA-TOIRES PERMETTANT AUX CONTRIBUABLES MIEUX NANTIS DE SE SOUSTRAIRE AUX POLITIQUES MUNICIPALES DE REDISTRIBUTION, QUE LA NATURE DE LA MAJORITÉ DES SERVICES FOURNIS SE PRÊTE MAL À UNE TELLE FONCTION ET QUE CE RÔLE EST MIEUX REMPLI PAR LES PALIERS SUPÉRIEURS DE GOUVERNEMENT, IL APPARAÎT QU'AU NIVEAU MUNICIPAL, L'ÉQUITÉ FISCAL DEVRAIT ÉGALEMENT REPOSER SUR LE

LE 6 SEPTEMBRE 1985

PAGE 63

PRINCIPE DE LA TAXATIONN BASÉ SUR LES BÉNÉFICES REÇUS.¹
(37)

4.0 CONCLUSION

CERTAINES MUNICIPALITÉS, AU NOM DE L'AUTONOMIE LOCALE, VEULENT LIMITER LE RÔLE DE LA MRC À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. L'EFFRITEMENT DU POUVOIR LOCAL EST UNE CRAINTE BIEN RÉELLE. D'AUTRES MUNICIPALITÉS, PAR CONTRE, VOIENT LA MRC COMME UN LIEU PRIVILÉGIÉ DE MISE EN COMMUN DE SERVICES ET COMME SOLUTION À PLUSIEURS DE LEURS PROBLÈMES.

C'EST À PARTIR DE CES CONSTATATIONS HISTORIQUES ET DES GRANDS PRINCIPES ÉMIS JUSQU'ICI PAR LES PRINCIPAUX INTERVENANTS DU MONDE MUNICIPAL QUE LA RÉFLEXION DEVRA S'AMORCER.

/MML

- ANALYSE DES MÉMOIRES DU MONDE MUNICIPAL PRÉSENTÉS LORS DE LA CONSULTATION SUR LE CHOIX DES RÉGIONS, Jacques Lussier, DHS-Urbanisation, mai 1984, pp. 43 et 44.
- 9) LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF QUÉBÉCOIS PAR L'IMPLANTATION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTE, Kenneth Cabotoff et Massimo Terzoni, Université du Québec à Montréal.
- 10) Op. cit., p. 121.
- 11) LES MRC ET LEUR CAPACITÉ D'EXTENSION, Gerald Fortin et Lucie Parent, DHS-Urbanisation, sept. 1983, p. 34.
- 12) LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES RÉGIONALES, Déconcentration et décentralisation au Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 1968, p. 233.
- 13) LES MRC ET LEUR CAPACITÉ D'EXTENSION, Gerald Fortin et Lucie Parent, DHS-Urbanisation, sept. 1983, p. 17.
- 14) PROJET DE LOI no. 129, LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, mémoire préparé par l'Union des municipalités du Québec, avril 1979, p. 60.
- 15) PORTRAIT BUDGÉTAIRE DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTE, exercice budgétaire 1984, Union des municipalités du Québec, sept. 1984, p. 25.
- 16) Ibid. p. 19.
- 17) Ibid. p. 23.

- 1) LES MRC ET LEUR CAPACITE D'EXTENSION, Gérald Fortin et Lucie Parent, INRS-Urbanisation, sept. 1983.
- 2) LA TRANSFORMATION DU SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF QUEBECOIS PAR L'IMPLANTATION DES MUNICIPALITES REGIONALES DE COMTE, Kenneth Cabatoff et Massimo Iezzoni, Université du Québec à Montréal.
- 3) LE POUVOIR MUNICIPAL, D'HIER A DEMAIN, document de travail, Congrès UMQ 1983, p. 3.
- 4) Op. cit. note 2, p. 119 et 120.
- 5) Op. cit. note 3, page 4.
- 6) Ibid, p. 5.
- 7) Recueil de certaines avances sur la décentralisation mis de l'avant par le gouvernement, l'UMQ, l'UMRCQ au cours des dernières années, comité d'orientation en décentralisation, sept. 1983.
- 8) ANALYSE DES MEMOIRES DU MONDE MUNICIPAL PRESENTES LORS DE LA CONSULTATION SUR LE "CHOIX DES REGIONS", Jacques Luneau, INRS-Urbanisation, mai 1984, pp. 43 et 44.
- 9) LA TRANSFORMATION DU SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF QUEBECOIS PAR L'IMPLANTATION DES MUNICIPALITES REGIONALES DE COMTE, Kenneth Cabatoff et Massimo Iezzoni, Université du Québec à Montréal.
- 10) Op. cit., p. 121.
- 11) LES MRC ET LEUR CAPACITE D'EXTENSION, Gérald Fortin et Lucie Parent, INRS-Urbanisation, sept. 1983, p. 84.
- 12) LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES REGIONALES, Déconcentration et décentralisation au Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 1968, p. 233.
- 13) LES MRC ET LEUR CAPACITE D'EXTENSION, Gérald Fortin et Lucie Parent, INRS-Urbanisation, sept. 1983, p. 17.
- 14) PROJET DE LOI no. 125, LOI SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME, mémoire préparé par l'Union des municipalités du Québec, avril 1979, p. 60.
- 15) PORTRAIT BUDGETAIRE DES MUNICIPALITES REGIONALES DE COMTE, exercice budgétaire 1984, Union des municipalités du Québec, sept. 1984, p. 25.
- 16) Ibid. p. 19
- 17) Ibid. p. 23.

- 18) Op. cit. note 7, p. 12.
- 19) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, DECENTRALISATION, perspective communautaire nouvelle, 1. Vue d'ensemble, préparé par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation et déposé par le Secrétariat des Conférences socio-économiques à la Conférence Québec-municipalités, juin 1978, p. 9.
- 20) PROJET DE LOI NO. 125, LOI SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME, mémoire préparé par l'Union des municipalités du Québec, avril 1979, p. 94.
- 21) Op. cit., p. 50.
- 22) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, démocratie no. 1, mécanismes électoraux, 1979, p. 1.
- 23) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, Décentralisation, perspective communautaire nouvelle, 1. Vue d'ensemble préparé par le Secrétariat à l'Aménagement et à la décentralisation et déposé par le Secrétariat des Conférences socio-économiques à la Conférence Québec-municipalités, juin 1978, p. 15.
- 24) TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF, René Dussault, Les Presses de l'Université Laval, 1974, p. 4..
- 25) Iaw Mack Rogers, Municipal Councillor's handbook, Carswell, 1982, p. 1.
- 26) LA REFORME DU MODE DE SCRUTIN, document de consultation du ministre d'Etat à la réforme électorale, juin 1982, p. 3.
- 27) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, Réforme fiscale Structure de financement des communautés urbaines et aide au transport en commun, rapport du Comité conjoint Québec-municipalités, oct. 1979, p. 3.
- 28) PROJET DE LOI NO. 125, LOI SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME, mémoire préparé par l'Union des municipalités du Québec, avril 1979, p. 15.
- 29) L'URBANISATION AU QUEBEC, rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation, février 1976.
- 30) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, Réforme fiscale, Structure de financement des communautés urbaines et aide au transport en commun, rapport du Comité conjoint Québec-municipalités, oct. 1979, p.18.
- 31) Ibid, p. 18
- 32) Ibid, p. 18
- 33) Ibid, p. 19

- 34) L'URBANISATION AU QUEBEC, rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation, février 1976, p. 267.
- 35) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, bilan et suivi de la nouvelle fiscalité, rapport du Comité Québec-municipalités, 1982, p. 55.
- 36) Ibid, p. 56.
- 37) Op. cit., note 35, p. 56
- 38) Op. cit., note 30, p. 47.
- 39) LA DECENTRALISATION: UNE PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE NOUVELLE, fascicule 4, l'organisation politique des comtés renouvelés, Secrétariat à l'Aménagement, 1978, p. 13.
- 40) Op. cit., note 30.
- 41) LES MRC ET LEUR CAPACITE D'EXTENSION, Gérald Fortin et Lucie Parent, INRS-Urbanisation, sept. 1983, p. 26.
- 42) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, Bilan et suivi de la nouvelle fiscalité, rapport du Comité Québec-municipalités, 1982, p. 67.
- 43) Op. cit.
- 44) Op. cit., note 30.
- 45) LA DECENTRALISATION: UNE PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE NOUVELLE fascicule 4, l'organisation politique des comtés renouvelés, Secrétariat à l'Aménagement, 1978, p. 23.
- 46) LA DECENTRALISATION: UNE PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE NOUVELLE fascicule 4, l'organisation politique des comtés renouvelés, Secrétariat à l'Aménagement, 1978, p. 23.
- 47) LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL, DECENTRALISATION, perspective communautaire nouvelle, 2. expériences étrangères, préparé par le Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation et déposé par le Secrétariat des Conférences socio-économiques à la Conférence Québec-municipalités, juin 1978, p. 32.
- 48) Op. cit., p. 20.
- 49) LA DECENTRALISATION; UNE PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE NOUVELLE, fascicule 4, l'organisation politique des comtés renouvelés, Secrétariat à l'aménagement, 1978, p. 23.
- 50) Les stratégies élaborées dans cette section sont celle qu'a bien voulu nous présenter le maire de Blainville, monsieur Paul Mercier, suite aux demandes du président de l'UMQ à ce propos.

DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 1960, LE QUÉBEC A EXPÉRIMENTÉ, MAÎTRISÉ ET DÉVELOPPÉ UNE PRATIQUE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL. LE GOUVERNEMENT CRÉAIT MÊME LES INSTITUTIONS ET LES MÉCANISMES NÉCESSAIRES À SON ACTION. LES ANNÉES 1970 ONT VU LA CRÉATION DE GRANDES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT, L'OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC - O.P.D.Q., LA RÉGIONALISATION DES INSTITUTIONS DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. C'EST À CETTE ÉPOQUE QU'ON A ÉTÉ LANCÉES LES MISSIONS RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT AU SAGUENAY-LAC ST-JEAN, EN ABITIBI, DANS L'ESTRIE, DANS L'OUTAOUAIS ET DANS CHARLEVOIX. C'EST L'Union des municipalités régionales de comté (U.M.R.C.) QUI A ÉLABORÉ LES SCÉMAS RÉGIONAUX D'AMÉNAGEMENT. EN REGARD DU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT TEL QU'IL ÉTAIT CONÇU À CETTE ÉPOQUE, ON PEUT EN TIRER DEUX TYPES DE REMARQUES:

- A) L'ENSEMBLE DE LA DÉMARCHE SE FAISAIT DU SOMMET VERS LA BASE. C'EST LE GOUVERNEMENT, PAR SES INSTITUTIONS, PAR SES MINISTÈRES ET SES ORGANISMES QUI DÉFINISSAIT LES GRANDES ORIENTATIONS DU DÉVELOPPEMENT ET QUI COMPTAIT LES AUTRES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT À S'ORIENTER EN FONCTION DE SES PROPRES CHOIX. LE MONDE RURAL N'Y AVAIT QU'UNE PLACE RELATIVEMENT MODÊSTE.
- B) L'AUTRE REMARQUE A TRAIT AUX FAITS QUE DEPUIS LA TOUT DÉBUT, LES NOTIONS DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT ONT ÉTÉ INDISSOCIABLEMENT LIÉES.

M. Eric Jacques, préfet de la municipalité régionale de comté du Fjord-du-Saguenay

DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 1960, LE QUÉBEC A EXPÉRIMENTÉ, MAÎTRISÉ ET DÉVELOPPÉ UNE PRATIQUE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL. LE GOUVERNEMENT CRÉAIT MÊME LES INSTITUTIONS ET LES MÉCANISMES NÉCESSAIRES À SON ACTION. LES ANNÉES 1970 ONT VU LA CRÉATION DE GRANDES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT. L'OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC - OPDQ, LA RÉGIONALISATION DES INSTITUTIONS DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. C'EST À CETTE ÉPOQUE QU'ON ÉTÉ LANCÉES LES MISSIONS RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT AU Saguenay- LAC ST-JEAN, EN ABITIBI, DANS L'ESTRIE, DANS L'OUTAOUAIS ET DANS CHARLEVOIX. C'EST ENFIN À CETTE ÉPOQUE QUE L'OPDQ S'EST LANCÉE DANS L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS RÉGIONAUX D'AMÉNAGEMENT. EN REGARD DU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT TEL QU'IL ÉTAIT CONCU À CETTE ÉPOQUE, ON PEUT EN TIRER DEUX TYPES DE REMARQUES:

- A) L'ENSEMBLE DE LA DÉMARCHE SE FAISAIT DU SOMMET VERS LA BASE. C'EST LE GOUVERNEMENT, PAR SES INSTITUTIONS, PAR SES MINISTÈRES ET SES ORGANISMES QUI DÉFINISSAIT LES GRANDES ORIENTATIONS DU DÉVELOPPEMENT ET QUI CONVIAIT LES AUTRES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT À S'ORIENTER EN FONCTION DE SES PROPRES CHOIX. LE MONDE RURAL N'Y AVAIT QU'UNE PLACE RELATIVEMENT MODESTE.
- B) L'AUTRE REMARQUE A TRAIT AUX FAITS QUE DEPUIS LE TOUT DÉBUT, LES NOTIONS DE développement et d'aménagement ont été indissociablement liées.

Plus récemment, l'ex-ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, M. François Gendron déposait la politique gouvernementale en matière de développement régional, entre autres, en publiant un document intitulé "Le Choix des Régions".

Pour la première fois, depuis qu'il est question de régionalisation, le gouvernement publiait un document qui offre un aperçu d'une politique générale de développement régional. Nous sommes heureux de constater qu'enfin la question du développement des régions soit l'objet de priorité à Québec, qu'une véritable référence aux territoires qui façonne le Québec et les populations qui y vivent, va de plus en plus s'inscrire dans la démarche gouvernementale et administrative de l'Etat.

On semble avoir compris qu'une planification générale des activités économiques et sociales à travers un vaste plan d'ensemble élaboré depuis Québec, via les différents ministères, était voué à l'échec si elle n'était pas l'expression des réalités et des aspirations des collectivités qui bâtissent le Québec. Construire le Québec de l'intérieur, voilà un défi que veulent poursuivre les municipalités.

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL REPOSE SUR QUATRE GRANDS PRINCIPES, QUATRE PRINCIPES AUXQUELS L'U.M.R.C.Q. ADHÈRE PLEINEMENT:

- 1) LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS DOIT ÊTRE LE REFLET DES PRÉOCCUPATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES, CULTURELLES, ÉDUCATIVES ET POLITIQUES DES COMMUNAUTÉS;
- 2) LE DÉVELOPPEMENT DOIT SE FONDER SUR LES DYNAMISMES LOCAUX;
- 3) LE GOUVERNEMENT EST RESPONSABLE DES GRANDES ORIENTATIONS DE DÉVELOPPEMENT ET DOIT ASSURER À CHACUNE DES RÉGIONS, LES CONDITIONS MINIMALES DE SON DÉVELOPPEMENT;
- 4) LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS DOIT REPOSER SUR UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ENTRE ELLES ET LE GOUVERNEMENT, IL DOIT FAIRE APPEL À UNE VÉRITABLE CONCERTATION. (1)

1) LE DÉVELOPPEMENT GLOBAL

IL SE FONDE SUR UNE JUSTE adéquation ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ACTIVITÉS QUI ANIMENT UNE COLLECTIVITÉ. ON NE SAURAIT SE TARGUER D'ATTIRER TOUTES LES ENTREPRISES DANS NOTRE MILIEU SI DES SERVICES COMME LES HÔPITAUX, LES CENTRES D'ACCUEIL, LES ÉCOLES ET LES ÉQUIPE-

(1) LE CHOIX DES RÉGIONS, PAGE 58

MENTS COMMUNAUTAIRES SONT DÉFICIENTS. DE PLUS, LA "QUALITÉ DE LA VIE" NE PEUT ÊTRE EXCLUSIVEMENT EXPRIMÉE QU'EN DES TERMES ÉCONOMIQUES CAR, SE GREFFENT AU BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE D'AUTRES ÉLÉMENTS COMME LE SOCIAL, LE CULTUREL, L'ÉDUCATIF ET LE POLITIQUE.

2) LE DÉVELOPPEMENT DOIT SE FONDER SUR LES DYNAMISMES LOCAUX

CET ÉNONCÉ POSE, NOUS SEMBLE-T-IL, LES FONDEMENTS MÊMES D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL. SI LE DÉVELOPPEMENT EST GLOBAL, IL FAIT RÉFÉRENCE AUX ACTEURS QUI À LA BASE L'ANIMENT. AINSI, NOUS SOMMES D'ACCORD QU'ON NE PEUT PAS PARLER DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE SANS FAIRE ILLUSION AUX ENTREPRISES FOURNIS-
SANT BIENS ET SERVICES AUX BANQUES ET AUX COOPÉRATIVES. IL EN EST DE MÊME POUR LES GROUPES SOCIAUX: ON NE PEUT PAS PARLER DU DÉVELOPPEMENT DU LOISIR SANS AVOIR EN TÊTE LES CITOYENS ET LES GROUPES QUI PRATIQUENT LE LOISIR DANS LEUR MILIEU; DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL: SANS LES ARTISANS, ARTISTES, PRODUCTEURS ET CONSOMMATEURS DE BIENS CULTURELS; D'ÉDUCATION: SANS AVOIR EN TÊTE LE SOUCIS DES CLIENTÈLES SCOLAIRES, ETC...

IL EN VA DE MÊME POUR LES MUNICIPALITÉS. ELLES SONT L'EXPRESSION POLITIQUE DE TOUTES CES DYNAMISMES DE MILIEU; ELLES SONT UN PREMIER CADRE DE RÉFÉRENCE COMMUNE. FONDER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL SUR LES DYNAMISMES LOCAUX, C'EST RECONNAÎTRE QUE LE DÉVELOPPEMENT NE PEUT ÊTRE UNIFORME PARTOUT, QUE LES SOLUTIONS À APPORTER NE SONT PAS UNIVERSELLES. LES MUNICIPALITÉS CONSTI-

TUENT L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA BASE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION.

3) LE GOUVERNEMENT RESPONSABLE DES GRANDES ORIENTATIONS ET DES CONDITIONS MINIMALES A CHACUNE DES REGIONS

CE RÔLE, LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DOIT DE PLUS EN PLUS Y FAIRE RÉFÉRENCE À TRAVERS SES ACTIONS QUOTIDIENNES, SES POLITIQUES ET SES LÉGISLATIONS. LE GOUVERNEMENT DOIT TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS PROPRES À CHAQUE MILIEU EN ÉVITANT D'INTERVENIR D'UNE FAÇON UNIFORME POUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT.

4) LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

NOUS SOMMES D'ACCORD AVEC CET ÉNONCÉ. SI LE GOUVERNEMENT A DÉCIDÉ DE RECONSIDÉRER SON APPROCHE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, NOUS NOUS EN RÉJOUISSONS, CAR CE FUT PENDANT TRÈS LONGTEMPS, UNE APPROCHE PATERNALISTE ET TECHNOCRATIQUE FONDÉS SUR DES RAPPORTS DE DÉPENDANCE QUI ONT EU POUR EFFET AU LIEU DE SUSCITER CES DYNAMISMES DE LES ÉTOUFFER ET DE LES DÉMOBILISER. IL EST SÛREMENT SOUHAITABLE QUE LES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES RÉGIONS SOIENT PLUS ÉGALITAIRES. QUÉBEC A ÉTÉ TROP AUTORITAIRE ET TROP DIRECTIF DANS SES INTERVENTIONS LOCALES DANS LES PASSÉ. LES MUNICIPALITÉS FORMULENT À CET ÉGARD PLUSIEURS GRIEFS. À PARTIR DE CES GRANDS PRINCIPES, IL FAUT CONSIDÉRER

DES CENTRALISATIONS, RÉGIONALISATIONS, CONCERTATIONS COMME DES MOYENS AFIN D'ASSURER UN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DYNAMIQUE ET PLUS RESPECTUEUX DE LA VOLONTÉ DES CITOYENS.

AU PLAN ÉCONOMIQUE, LA LIBÉRATION DES ÉCHANGES ET LA CONCURRENCE INTERNATIONALE RENDANT DE PLUS EN PLUS FRAGILES LES SECTEURS D'ACTIVITÉS TRADITIONNELLES QUI PORTENT RELIÉS AUX RESSOURCES.

L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES LAISSANT ENTRE-LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL CONSTITUE UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE PUISQU'IL REQUIERT DU SYSTÈME ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE UNE MISE EN VALEUR OPTIMALE DES RESSOURCES HUMAINES ET PHYSIQUES LÀ OÙ ELLES SE TROUVENT SUR LE TERRITOIRE; UNE ÉGALITÉ D'ACCÈS POUR TOUS INDIFÉREMMENT DE LEUR LIEU DE RÉSIDENCE ET DE TRAVAIL, AUX BIENFAITS DU TRAVAIL COLLECTIF; ET FINALEMENT, UNE PARTICIPATION DES INDIVIDUS À LA RÉALISATION DE CE DÉVELOPPEMENT.

CETTE FAÇON D'ABORDER LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL EST FONDAMENTALE. SI DANS PLUSIEURS RÉGIONS, UN RATTRAPAGE A ÉTÉ EFFECTUÉ DANS LES ANNÉES 1960-1970, TANT AU NIVEAU DES EMPLOIS DISPONIBLES, DE LA RICHESSE INDIVIDUELLE, DES CONDITIONS ÉDUCATIVES, SOCIALES ET CULTURELLES, IL N'EN DEMEURE PAS MOINS QU'AUJOURD'HUI IL FAUT PRÉSERVER SES ACQUIS DANS UNE PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE NOUVELLE.

QUELLE EST CETTE PERSPECTIVE NOUVELLE ? LE GOUVERNEMENT PARLE DE TENDANCES MARQUANTES POUR L'AVENIR. ELLES SONT:

- A) LE NET RALENTISSEMENT D'IMMIGRATION INTERRÉGIONALE ET LA STABILISATION DES POPULATIONS;
- B) AU PLAN ÉCONOMIQUE, LA LIBÉRATION DES ÉCHANGES ET LA CONCURRENCE INTERNATIONALE RENDANT DE PLUS EN PLUS FRAGILES LES SECTEURS D'ACTIVITÉS TRADITIONNELLES OU FORTEMENT RELIÉES AUX RESSOURCES;
- C) L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES LAISSANT ENTREVOIR DE NOUVELLES RÉALISATIONS FONDÉES SUR LA CONNAISSANCE SCIENTIFIQUE ET SUR LA TECHNOLOGIE;
- D) AU PLANS SOCIO-CULTURELS, LA PRÉOCCUPATION ACCRUE DES CITOYENS POUR LA QUALITÉ DE VIE, POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT, POUR DES MODES DE VIE PLUS DIVERSIFIÉS LAISSANT PLUS DE PLACE AUX LOISIRS; (2)

NOUS POURRIONS AJOUTER L'IMPACT PROGRESSIF DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION QUI A DES EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET L'ORGANISATION DES SERVICES COLLECTIFS. DE PLUS EN PLUS, IL FAUDRA PENSER NOS AMÉNAGEMENTS ET NOS ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS EN FONCTION D'UNE POPULATION PLUS ÂGÉE. CES EFFETS SE FONT DÉJÀ SENTIR; QUE L'ON PENSE PAR EXEMPLE, AUX ÉCOLES TRANSFORMÉES EN CENTRES D'HÉBERGEMENT. L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT SONT INDISSOCIABLES.

(2) LE CHOIX DES RÉGIONS, PAGE 28, 29.

MALGRÉ L'AFFECTATION MAJEURE DE RESSOURCES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DURANT LES ANNÉES 1960-1970, LES PROBLÈMES SONT LOINS D'ÊTRE TOUS RÉGLÉS.

LA CRISE RÉCENTE NOUS A PERMIS D'ÉVALUER LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DE MÊME QUE L'ÉCHEC D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DISSOCIÉ D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT.

DE PLUS EN PLUS, L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EST RESSENTIE NON PLUS COMME UNE GARANTIE DE BIEN FAIRE, MAIS COMME UNE SOURCE D'INACTION ET DE MAUVAISE ACTION. DE PLUS EN PLUS, LES MUNICIPALITÉS, LES GROUPES DE CITOYENS, LES ENTREPRISES ONT DE LA DIFFICULTÉ À FAIRE VALOIR LEURS VUES, À EXIGER DES SOLUTIONS ADAPTÉES AUX NÉCESSITÉS LOCALES. PARTOUT, DANS TOUS LES DOMAINES LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT SONT SYNONIMES DE LOURDEUR ET D'INNOMBRABLES CONTRAINTES.

2) ON ADMINISTRE BIEN QUE DE PRÈS; MALHEUREUSEMENT ON TEND À ADMINISTRER SURTOUT DE LOIN. L'ÉTAT SE CARACTÉRISE AVANT TOUT PAR: UNE CENTRALISATION DE PLUS EN PLUS ANACHRONIQUE DE L'APPAREIL PUBLIC; UNE MAUVAISE RÉPARTITION DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION; ET UN FORMALISME EXCESSIF DE L'ACTION DE L'ÉTAT. AUJOURD'HUI, LA MULTIPLICATION DES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES, LES ATTENTES CROISSANTES ET PLUS QUALITATIVES DES CITOYENS MIEUX FORMÉS, PLUS INFORMÉS, PLUS EXIGEANTS ET CRITIQUES, IMPOSENT AU CONTRAIRE

AVEC LES CITOYENS ET LES GROUPES QUI ANIMENT LA COLLECTIVITÉ
UNE GESTION RAPIDE ET PROCHE D'UNE PRÉOCCUPATION DE CHACUN.

CE DYNAMISME, NOUS EN SOMES BIEN CONSCIENT, VA S'INSCRIRE
LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT À L'EFFET DE "RÉGIONALISER"
L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL, À REGROUPER LES SERVICES DE CERTAINS
MINISTÈRES SEMBLANT ALLER DANS LE SENS DE CES NOUVELLES ATTENTES
DES CITOYENS.

L'U.M.R.C.Q. EST D'ACCORD AVEC LA NÉCESSITÉ D'ALLER
CEPENDANT, IL FAUT ABSOLUMENT QUE LES CITOYENS SE RECONNAISSENT
FACE À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. C'EST POURQUOI, L'U.M.R.C.Q.
REVENDIQUE UN PARTAGE CLAIR DES COMPÉTENCES SELON LES FONCTIONS,
SELON LES DIVERS PALIERS D'EXÉCUTION.

LE PALIER MUNICIPAL PEUT SEUL FAIRE EN SORTE QUE:

- 1) LES SERVICES RENDUS AUX CITOYENS SOIENT PLUS PRÈS DE LEURS
ATTENTES, MEILLEURS ET PLUS EFFICACES;
- 2) CES MÊMES CITOYENS SACHENT, EN TANT QUE CONTRIBUABLES, DE QUELLE
AUTORITÉ POLITIQUE PROVIENT LE PARTAGE DES RESSOURCES, LA MISE
EN OEUVRE DES PROGRAMMES ET DES SERVICES.

LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS, DANS CETTE PERSPECTIVE NE SE LIMITE
PLUS À LA FOURNITURE DES SERVICES DE BASE (ÉGÔUTS, AQUEDUC,
RUES, ÉCLAIRAGE, DÉNEIGEMENT), IL S'ADJOINT UN RÔLE D'ORGANISA-
TION SOCIALE DES MILIEUX À TRAVERS DIFFÉRENTES ACTIVITÉS (DÉVE-
LOPPEMENT ÉCONOMIQUE, CULTURE, LOISIRS, HABITATION) DE CONCERT

AVEC LES CITOYENS ET LES GROUPES QUI ANIMENT LA COLLECTIVITÉ LOCALE. LE RÔLE DE LA MUNICIPALITÉ EST DE PLUS EN PLUS DYNAMIQUE. CE DYNAMISME, NOUS EN SOMMES BIEN CONSCIENT, VA S'INSCRIRE DE PLUS EN PLUS VERS DES ACTIVITÉS COMME LE SOUTIEN À L'ENTREPRISE, LA PARTICIPATION À DES PROGRAMMES D'EMPLOIS POUR NOS POPULATIONS, LA MISE EN OEUVRE DE NOS RESSOURCES LOCALES.

L'U.M.R.C.Q. EST D'ACCORD AVEC LA NÉCESSITÉ D'ALLIER "DÉVELOPPEMENT - AMÉNAGEMENT - CONCERTATION".

CETTE CONCERTATION S'INSCRIT QUOTIDIENNEMENT DANS NOS MILIEUX LOCAUX; ELLES SE CONCRÉTISENT DE PLUS EN PLUS AU NIVEAU DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ.

C'EST PRÉCISÉMENT PARCE QUE NOTRE ORGANISME CROIT EN LA CONCERTATION AFIN QUE SE BONIFIE LA PRISE DE DÉCISION, QU'ELLE SOUHAITE QUE CELLE-CI S'INSTALLE PROGRESSIVEMENT DANS LES MOEURS, À TRAVERS LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTERVENTION.

C'EST POURQUOI NOUS CONSIDÉRONS LA RÉALISATION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT COMME UN DÉFI LANCÉ AU MONDE MUNICIPAL. LA RÉACTION DU MILIEU MUNICIPAL FACE À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL NOUS PERMET DE RÉAFFIRMER QUE:

- 1) LA CRÉATION RÉCENTE DES M.R.C. ET LA COMPRÉHENSION PROGRESSIVE DES ÉLUS DE LEUR RÔLE ET MANDAT FACE À L'AMÉNAGEMENT CONSTITUENT UN EXERCICE TOUT À FAIT NOUVEAU;
- 2) QUE PARTOUT IL A ÉTÉ SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ DE LAISSER LE TEMPS AUX ÉLUS DE CONFECTIONNER DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT;
- 3) ET FINALEMENT, QU'IL FAUT CONSOLIDER LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ AVANT DE PARLER DE CONCERTATION AU NIVEAU DE LA GRANDE RÉGION, UN CONCEPT MAL DÉFINI ET NE RÉPONDANT PAS TOUJOURS AUX RÉALITÉS POLITIQUES ET SOCIOLOGIQUES DES MILIEUX.

L'U.M.R.C.Q. CONSIDÈRE QUE LA RÉALISATION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT EN COURS EST EXTENSIVE, C'EST-À-DIRE QU'ELLE VISE NON SEULEMENT À FAIRE DES CHOIX QUANT À L'UTILISATION DU TERRITOIRE MAIS QU'ELLE INCLUS LA PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS ET DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL.

LES ARTICLES 11 ET 16 DE LA LOI 125 LIE LE GOUVERNEMENT DANS LA FORMULATION DE SES INTENTIONS.

LA CONCERTATION DE TOUTS LES SECTEURS D'ACTIVITÉS SE RÉALISE PRÉSENTEMENT DANS LE PROCESSUS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.

LE MONDE MUNICIPAL NE S'EN EST PAS TENU (EN TOUT CAS POUR UNE MAJORITÉ

DE M.R.C.), AUX MODALITÉS D'INFORMATIONS ET DE CONSULTATIONS PRÉVUES DANS LA LOI 125 MAIS S'EST ADJOINTE LA PARTICIPATION DE NOMBREUX GROUPES ET ASSOCIATIONS, VIA DES COMITÉS SECTORIELS, DANS LA FORMULATION MÊME DES PROBLÉMATIQUES D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT.

LE GOUVERNEMENT DOIT SUIVRE CE MOUVEMENT DANS LA RECONNAISSANCE DES PREMIÈRES RÉGIONS D'APPARTENANCE QUE SONT LES M.R.C.; MÊME SI LA RÉGION ADMINISTRATIVE CONTINUE D'EXISTER POUR FINS DE GESTION GOUVERNEMENTALE, LA PROGRAMMATION DES MINISTÈRES SECTORIELS DOIT ÊTRE EFFECTUÉE EN FONCTION D'UNE INTERACTION ENTRE LES M.R.C. ET LES MINISTÈRES.

NOUS SOMMES D'ACCORD LORSQUE LE GOUVERNEMENT AFFIRME QUE:

" EN FAIT, AMÉNAGER C'EST FOURNIR UN CADRE DE DÉVELOPPEMENT DE SA COLLECTIVITÉ; IL N'Y A PAS D'AMÉNAGEMENT SANS DÉVELOPPEMENT, NON PLUS DE DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX RÉPONDANT AUX ASPIRATIONS D'UNE COMMUNAUTÉ SANS AMÉGANEMENT". (3)

AINSI, PAR LA LOI DE L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, LE GOUVERNEMENT A EXPRIMÉ DU MOINS LE CROYIONS-NOUS À L'ÉPOQUE UNE VOLONTÉ FERME ET NON ÉQUIVOQUE DE TRANSMETTRE LA RESPONSABILITÉ DE PLANIFIER L'AMÉNAGEMENT AUX MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ. CECI NE PEUT SE FAIRE SANS ACCORDER À CES MÊMES MUNICIPALITÉS, "LE CONTRÔLE DE L'INTERVENTION" LORSQU'IL S'AGIT DE DÉVELOPPEMENT.

(3) LE CHOIX DES RÉGIONS, PAGE 65, 66.

IL A AFFIRMÉ MANTES FOIS QU'IL CONSIDÉRerait L'ACTE D'AMÉGANEMENT COMME UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE PARCE QU'AMÉNAGÉ, C'EST FAIRE DES CHOIX QUI LIENT TOUTE LA COLLECTIVITÉ.

LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE LAISSE AU LIBRE FORCE DU MARCHÉ LE SOIN DE STRUCTURER L'ESPACE. IL EN EST L'AMÉNAGEMENT ÉTANT POUR NOUS INDISSOCIABLE DU "DÉVELOPPEMENT" IL NOUS SEMBLE TOUT À FAIT INCONSÉQUENT DE PERMETTRE À UNE STRUCTURE AUTRE QUE LES M.R.C. D'IDENTIFIER LES OBJECTIFS, SOUS-OBJECTIFS, PRIORITÉS ET PROJETS POUR UNE RÉGION ALORS QUE CES DERNIÈRES DEVRONT LE FAIRE LORS DE L'ÉLABORATION DE LEUR SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT RESPECTIF.

UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL, CULTUREL, FORT DÉVELOPPÉ, C'EST AVANT CONSIDÉRANT DE PLUS QUE NOUS NOUS TROUVONS DE TOUTE ÉVIDENCE DANS UNE PÉRIODE ÉCONOMIQUE OÙ LES RESSOURCES FINANCIÈRES SONT LIMITÉES ET OÙ LES PROJECTIONS ÉCONOMIQUES À COURT ET À MOYEN TERME N'INDIQUENT PAS QUE NOUS RETROUVERONS LA PROSPÉRITÉ DES ANNÉES 1960, IL FAUT ABSOLUMENT ENTREVOIR L'ALLOCATION DES RESSOURCES NON PLUS DANS LE SENS D'UNE DISTRIBUTION GÉNÉRALE MAIS BIEN COMME CELLE D'UN "ARBITRAGE". OR, QUI DIT ARBITRAGE DES RESSOURCES DIT "RESPONSABILITÉ" POLITIQUE.

LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT D'HARMONISER LES TERRITOIRES DE NOUS NOUS RÉFÉRONs, EN CE SENS, AU DOCUMENT "AMENAGER L'AVENIR", OÙ L'ON PARLE TRÈS SOUVENT DE RATIONALISATION DE CONSOLIDATION ET DE MISE EN COMMUN DES DÉVELOPPEMENTS INTÉGRÉS ET DE RÉGULATION.

QUE SE SOIT AU NIVEAU DES COMMISSIONS SCOLAIRES, DES C.L.O., DES SERVICES DE BASE DE CERTAINS MINISTÈRES SECTORIELS, DES TERRITOIRES CONCERNÉS, IL FAUT S'EFFORCER D'ÉCHANGER DES VUES ET D'ÉCHANGER DES VUES AFIN QUE LEURS ORIENTATIONS SOIENT

EN CE SENS, AUJOURD'HUI "AMENAGER" SIGNIFIE BEAUCOUP PLUS "MENAGER".

SI NOUS POUVIONS DANS UNE PÉRIODE DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE LAISSER AU LIBRE FORCE DU MARCHÉ LE SOIN DE STRUCTURER L'ESPACE, IL EN EST MOINS CERTAIN EN PÉRIODE DE CRISE ÉCONOMIQUE. C'EST EN TENANT COMPTE DE NOS MOYENS FINANCIERS QU'IL FAUT MÉNAGER L'ESPACE ET LES RESSOURCES QUI Y SONT AFFECTÉS.

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DOIT DONC REPOSER SUR UN ENTREPRENEUR —
SHIP ÉCONOMIQUE, SOCIAL, CULTUREL, FORT. DÉVELOPPER, C'EST AVANT
TOUT ENTREPRENDRE ENSEMBLE.

À NOTRE AVIS, SEULE LA MUNICIPALITÉ PEUT DEVENIR LA CHEVILLE OUVRIÈRE
DU DÉVELOPPEMENT.

NOUS PENSONS D'AILLEURS QUE LA RÉALISATION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT
VA CONTRIBUER À RENFORCIR LE SENTIMENT D'APPARTENANCE DES COMMUNAUTÉS.

LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT D'HARMONISER LES TERRITOIRES DE
CERTAINS INTERVENANTS À CELUI DE LEUR MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
RESPECTIVE EST NÉCESSAIRE.

QUE SE SOIT AU NIVEAU DES COMMISSIONS SCOLAIRES, DES CLSC, DES SER-
VICES DE BASE DE CERTAINS MINISTÈRES SECTORIELS, DES TERRITOIRES
COMMUNS VONT SUSCITER DES ÉCHANGES AFIN QUE LEURS ORIENTATIONS SOIENT

INCLUSES DANS LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.

CEPENDANT, LE RYTHME D'AJUSTEMENT DESDITES LIMITES TERRITORIALES NE DOIT PAS SE FAIRE D'UNE FAÇON RAPIDE ET INCONSIDÉRÉE METTANT EN DANGER L'ÉQUILIBRE ENCORE INSTABLE DE LA NOUVELLE INSTITUTION QU'EST LA M.R.C. NOUS CROYONS QUE CES AJUSTEMENTS DEVRAIENT ÊTRE PROGRESSIFS AU FUR ET À MESURE OÙ NOS POPULATIONS EN COMPRENDRONS LES AVANTAGES. D'ICI QUELQUES ANNÉES, SE SONT LES CITOYENS QUI EN FERONT EUX-MÊMES LA DEMANDE.

IL Y A À PEINE TROIS ANS QUE LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTE SONT EN PLACE AU QUÉBEC. DE PAR LE CARACTÈRE CORDAL DE LEUR NAISSANCE, ELLES SONT DE PLUS EN PLUS PERÇUES PAR LE MILIEU COMME UN VÉRITABLE INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT. IL Y A TROIS ANS DONC, ON NOUS DEMANDAIT DE FAIRE NOTRE CHOIX DES RÉGIONS. L'EXERCICE, BIEN QUE DIFFICILE AU DÉBUT EST AUJOURD'HUI CONSIDÉRÉ COMME UN ACQUIS.

C'EST POUR PRÉPARER CET ACQUIS, LE CONCRÉTISER, L'EXPERIMENTER QUE LE MONDE MUNICIPAL VEUT QUE L'ON RESPECTE UN CERTAIN RYTHME QUI À LUI SEUL EST LA SOURCE DU SUCCÈS. IL Y A À PEINE DEUX ANS ÉTAIT LANCÉ L'IDÉE DE TENIR EN RÉGION DES SOMMETS ÉCONOMIQUES. QUELQUES RÉGIONS ONT TENU UN TEL EXERCICE. VOILÀ QUE L'ON S'APPRÊTE À METTRE EN PLACE DE FAÇON FORMELLE DANS TOUTES LES RÉGIONS UN CONSEIL QUI SYSTÉMATISERAIT CETTE ACTION DE CLARIFICATION.

CONCLUSION

L'OBJECTIF À POURSUIVRE EN SE CONCERTANT EST DE CRÉER UNE BASE SOLIDE FONDÉE SUR L'APPARTENANCE À UN MILIEU.

IL FAUT QUE L'ON REMETTE EN CAUSE TOUTE LA CONFUSION DES STRUCTURES ACTUELLES ET QU'ON REDONNE AUX CITOYENS LA POSSIBILITÉ DE VRAIMENT PRENDRE EN CHARGE LEURS AFFAIRES COMMUNES ET QU'ON LEUR DONNE LE GOÛT D'APPARTENIR À UN MILIEU, À S'Y RÉFÉRER, À S'Y SENTIR COMME PROPRIÉTAIRE.

IL Y A À PEINE TROIS ANS QUE LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ SONT EN PLACE AU QUÉBEC. DE PAR LE CARACTÈRE GLOBAL DE LEUR MANDAT, ELLES SONT DE PLUS EN PLUS PERÇUES PAR LE MILIEU COMME UN VÉRITABLE INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT. IL Y A TROIS ANS DONC, ON NOUS DEMANDAIT DE FAIRE NOTRE CHOIX DES RÉGIONS. L'EXERCICE, BIEN QUE DIFFICILE AU DÉBUT EST AUJOURD'HUI CONSIDÉRÉ COMME UN ACQUIS.

C'EST POUR PRÉPARER CET ACQUIS, LE CONCRÉTISER, L'EXPÉRIMENTER QUE LE MONDE MUNICIPAL VEUT QUE L'ON RESPECTE UN CERTAIN RYTHME QUI À LUI SEUL EST LA SOURCE DU SUCCÈS. IL Y A À PEINE DEUX ANS ÉTAIT LANCÉE L'IDÉE DE TENIR EN RÉGION DES SOMMETS ÉCONOMIQUES. QUELQUES RÉGIONS ONT TENU UN TEL EXERCICE. VOILÀ QUE L'ON S'APPRÊTE À METTRE EN PLACE DE FAÇON FORMELLE DANS TOUTES LES RÉGIONS UN CONSEIL QUI systématiserait CETTE ACTION DE CONCERTATION.

TANT QUE CES CONSEILS RÉGIONAUX FONT DE LA CONCERTATION, NOUS SERIONS BIEN MAL VENUS DE NOUS Y OPPOSER. PAR CONTRE, LORSQUE CES COMITÉS RÉGIONAUX DE CONCERTATION DEVIENNENT INTERVENTIONNISTES, IL NOUS APPARTIENT DE FAIRE PREUVE DE PRUDENCE. CES ORGANISMES SONT CONSTITUÉS MAJORITAIREMENT DE GENS QUI NE SONT PAS ÉLUS NI CHOISIS EN FONCTION DE CRITÈRE OBJECTIF PAR UNE POPULATION. CES GENS PEUVENT, PAR LE POIDS DE LEUR MAJORITÉ, PRENDRE DES DÉCISIONS VENANT EN CONTRADICTION AVEC D'AUTRES DÉCISIONS PRISES AU NIVEAU DE LA M.R.C. OU DU CONSEIL LOCAL ET CE, EN FONCTION DE L'AMÉNAGEMENT. LE POTENTIEL "CONFLIT" EST EFFARENT.

LES DIVERSITÉS QUI FACILITENT LE QUÉBEC ENJEU
LE MANÈREMENT RESPECTE LES MUNICIPALITÉS ET LES RECONNAÎT
LA DÉMARCHE ENTREPRISE PAR L'U.M.R.C.Q. VISE À CONCRÉTISER DES RELATIONS PLUS HORIZONTALES ENTRE LES ACTEURS ET LES PORTE-PAROLLES POLITIQUES. CETTE RELATION S'INSCRIRA DE PLUS EN PLUS DANS LES PROCHAINES ANNÉES VIA LES M.R.C. IL Y A TROIS ANS, ON NOUS DISAIT QU'IL FALLAIT LIER TOUS CES INTERVENANTS DANS UN MÊME EXERCICE: CELUI DE L'AMÉNAGEMENT AFIN QUE CESSE LES CHOIX ANARCHIQUES DE DÉVELOPPEMENT FAIT PRÉCÉDEMMENT. IL S'AGIT D'UN DÉFI EXIGEANT MAIS COMBIEN VALORISANT POUR LE MONDE MUNICIPAL.

RÉALITÉ QUOTIDIENNE DES CITOYENS, DANS LA
DÉFINITION DE LEURS BESOINS ET DANS L'IDENTIFICATION DES PRIORITÉS
IL NE PEUT Y AVOIR DE CONCERTATION OBLIGATOIRE; EN L'ESSENCE MÊME, ELLE EST VOLONTAIRE. C'EST À PARTIR D'UNE MÊME. PROBLÉMATIQUE, AUTOUR D'UN PROJET COMMUN, QUE LES ACTEURS CONCERNÉS S'ASSOIENT À UNE MÊME TABLE.

L'U.M.R.C.Q. CONSIDÈRE QUE C'EST LA PRINCIPALE AVENUE À PRENDRE POUR QUE LE DÉVELOPPEMENT SOIT DYNAMIQUE ET HARMONIEUX. IL FAUT IMAGINER DE CONCERT AVEC LES CITOYENS ET LES ORGANISMES DU MILIEU DES SOLUTIONS ORIGINALES ALLIANT: DÉVELOPPEMENT GLOBAL, PARTICIPATION, PRISE EN CHARGE DES COMMUNAUTÉS DE BASE POUR ELLES-MÊMES.

EN CONSTITUANT L'ESSENCE.

CE DÉFI EST GRAND, CE N'EST QU'EN S'APPUYANT SUR UNE VÉRITABLE RELATION ENTRE LES TERRITOIRES VÉCUS, LA POPULATION ET LEURS ÉLUS POLITIQUES QUE NOUS POURRONS ÉTABLIR UN VÉRITABLE DÉVELOPPEMENT DYNAMIQUE. ALLIER L'ORIGINALITÉ ET LES DIVERSITÉS QUI FAÇONNENT LE QUÉBEC EXIGENT QUE LE GOUVERNEMENT RESPECTE LES MUNICIPALITÉS ET LES RECONNAISSENT COMME DE VÉRITABLES ACTEURS DE DÉVELOPPEMENT.

TOUTE TENTATIVE D'IMPLANTER UNE STRUCTURE POLITIQUEMENT ILLÉGITIME EN CE SENS, L'U.M.R.C.Q. CONSIDÈRE QUE LE DÉVELOPPEMENT EST INDISSOCIABLE DE L'AMÉNAGEMENT.

AINSI, À LA LUMIÈRE DE LA COMPÉTENCE VRAIMENT PARTAGÉE, DES MOYENS LES MUNICIPALITÉS VIA LES M.R.C. SONT RESPONSABLES DE LA RÉALISATION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT, VÉRITABLES INSTRUMENTS POUR INPRIMER LA CONCERTATION DANS LA RÉALITÉ QUOTIDIENNE DES CITOYENS, DANS LA DÉFINITION DE LEURS BESOINS ET DANS L'IDENTIFICATION DES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT.

LE DÉVELOPPEMENT EST UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE DANS LE SENS OÙ IL EXIGE UN ARBITRAGE DES RESSOURCES AFFECTÉES DANS LE MILIEU.

ENFIN, POUR L'U.M.R.C.Q., UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL VÉRITABLEMENT BASÉE SUR LES DYNAMISMES LOCAUX IMPLIQUE LA CONCERTATION QUI ÉMERGE DES MUNICIPALITÉS ET QUE TOUTE POLITIQUE DE CONCERTATION AU NIVEAU RÉGIONAL DOIT S'INSCRIRE DANS LE PROLONGEMENT LOGIQUE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET DES PRINCIPES QUI EN CONSTITUENT L'ESSENCE.

LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DONT LA RÉALISATION EN EST EN COURS, DOIVENT ÊTRE RECONNUS COMME INSTRUMENTS PRÉVILÉGIÉS DE CONCERTATION.

ET FINALEMENT, LES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC DOIVENT ÊTRE RECONNUES COMME ÉTANT LA CHEVILLE OUVRIÈRE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET QUE TOUTE TENTATIVE D'IMPLANTER UNE STRUCTURE POLITIQUEMENT ILLÉGITIME PARALLÈLE À ELLES EST TOTALEMENT INACCEPTABLE.

AINSI, À LA LUMIÈRE DE COMPÉTENCE VRAIMENT PARTAGÉE, DES MOYENS À LA DISPOSITION DES RÉGIONS POURRAIENT DÈS LORS S'ENGAGER UNE VÉRITABLE CONCERTATION ORCHESTRÉE À PARTIR DES DYNAMISMES MÊMES DE LA BASE.

Remerciements

Je remercie le personnel de la Division des études économiques et sociales de Statistique Canada qui a participé à la préparation de cet article. Je suis aux remerciements particuliers à Normand Lavoie, qui s'est chargé du traitement des données ainsi qu'au personnel de la Division de la géographie qui a réalisé les cartes.

Aspects méthodologiques de la lutte aux disparités

Clermont Dugas
Division des études économiques et sociales
Statistique Canada

Remerciements

Je remercie le personnel de la Division des études économiques et sociales de Statistique Canada qui a participé à la préparation de cet article. Je dois des remerciements particuliers à Normand Lavoy, qui s'est chargé du traitement des données ainsi qu'au personnel de la Division de la géographie qui a réalisé les cartes.

L'objectif essentiel de cet article est de faire voir le rôle de la méthodologie d'analyse dans la détermination des disparités et par voie de conséquences sur la façon de les combattre. Les données utilisées sont celles du recensement de 1981 de Statistique Canada.

C'est un fait acquis pour tous qu'il existe d'importantes disparités à l'intérieur de la société canadienne et québécoise. Il est aussi admis par tous les gouvernements qui se succèdent que des mesures s'imposent pour essayer d'atténuer les disparités. Diverses orientations politiques viennent périodiquement matérialiser la volonté d'intervenir et de nombreuses interventions précises peuvent être identifiées. Des centaines de millions de dollars sont dépensés chaque année à titre d'aide au développement régional ou encore pour réduire les disparités. Ça fait déjà plus de vingt ans qu'on applique au Québec et à différents endroits du Canada des programmes précis d'aide au développement. Malgré tout cela les disparités persistent, des régions éprouvent toujours beaucoup de difficultés économiques et des localités continuent à perdre leurs effectifs humains. Parmi les nombreuses raisons pouvant expliquer cela, il en est une qui est rarement abordée et qui pourtant peut dans certaines circonstances être la plus importante. Il s'agit de la définition précise des concepts, et du choix approprié des méthodologies d'analyse. Des définitions ambiguës comme des méthodologies inadéquates peuvent conduire à des interprétations erronées des faits et à des actions plus ou moins efficaces.

Malgré l'abondante littérature concernant les disparités et les non moins abondantes interventions de toute nature pour tenter de les atténuer, il existe beaucoup de confusion dans la signification des concepts entourant cette question. Même si la lutte aux disparités est une préoccupation de base il est rarement fait référence à une telle expression. On parle plutôt de lutte à la pauvreté, de développement régional, d'aménagement régional, ou d'aménagement du territoire. Pour beaucoup, développement régional et aménagement du territoire sont même synonymes. Quant au développement régional comme tel, il y a bien des façons de le concevoir. À la limite on peut lui faire signifier exactement le contraire de lutte aux disparités. Des programmes efficaces de développement régional favorisant d'une façon évidente la

croissance économique peuvent entraîner un élargissement des disparités spatiales.

Les actions entreprises par toutes les catégories de décideurs sont fonction de leur appréciation du contexte d'intervention, des réalisations à entreprendre et des problèmes à solutionner. Or, après une période de 20 ans de débats intenses, de réformes, de programmations et d'interventions dans le champs des disparités, il semble pertinent de se demander si l'on fait toujours la lecture la plus adéquate des situations existantes et si en raison de glissements sémantiques, on en arrive pas fréquemment à faire des transposition innappropriées dans le choix des moyens pour régler des problèmes précis. À titre d'exemple pour illustrer cette dernière interrogation, on peut mentionner les nouvelles lois québécoises sur l'aménagement et l'urbanisme et la protection du territoire agricole, considérées à tort par différents organismes comme les principaux outils de développement devant favoriser la revitalisation économique de certaines régions. On attribue ainsi à ces lois des objectifs différents de ceux inscrits dans leur préambule. Par leur champ d'application, ces lois ont des incidences sur le développement socio-économique. Mais ces dernières peuvent être aussi bien négatives que positives dépendant du lieu et du contexte d'intervention. La rationalisation qu'elles sont susceptibles d'apporter dans la perspective québécoise, peut très bien s'exercer au détriment de certains espaces où la population mise sur ces lois. En bloquant la consolidation du tissu de peuplement ou en paralysant des formes d'utilisation du sol porteuses de développement, elles peuvent contribuer davantage à accroître les disparités qu'à les réduire.

La confusion dans les concepts et la difficulté à identifier les outils appropriés se font d'abord sentir au niveau des discours, puis dans le processus décisionnel et finalement au niveau de l'intervention.

Avant d'en arriver au stade des interventions les décideurs doivent posséder un portrait le plus exact possible des situations. C'est ici qu'intervient de façon plus précise toute la dimension méthodologique dans l'identification des disparités. Se pose tout d'abord le choix des indicateurs. Les trois indicateurs classiques que sont le revenu per capita, l'évolution démo-

graphique et le taux de chômage sont en fait des variables qui créent toutes sortes de problèmes pouvant entraîner des marges d'erreur assez considérables. Les variables disponibles ne sont jamais précises, sont presque toujours déphasées et n'expriment qu'une partie de la réalité. Même en agrégeant un grand nombre de variables dans des indices très sophistiqués on ne réussit jamais à représenter les situations telles qu'elles existent concrètement. On sait aussi qu'il existe une discordance entre les disparités économiques telles que traduites par les indicateurs classiques et les disparités sociales.

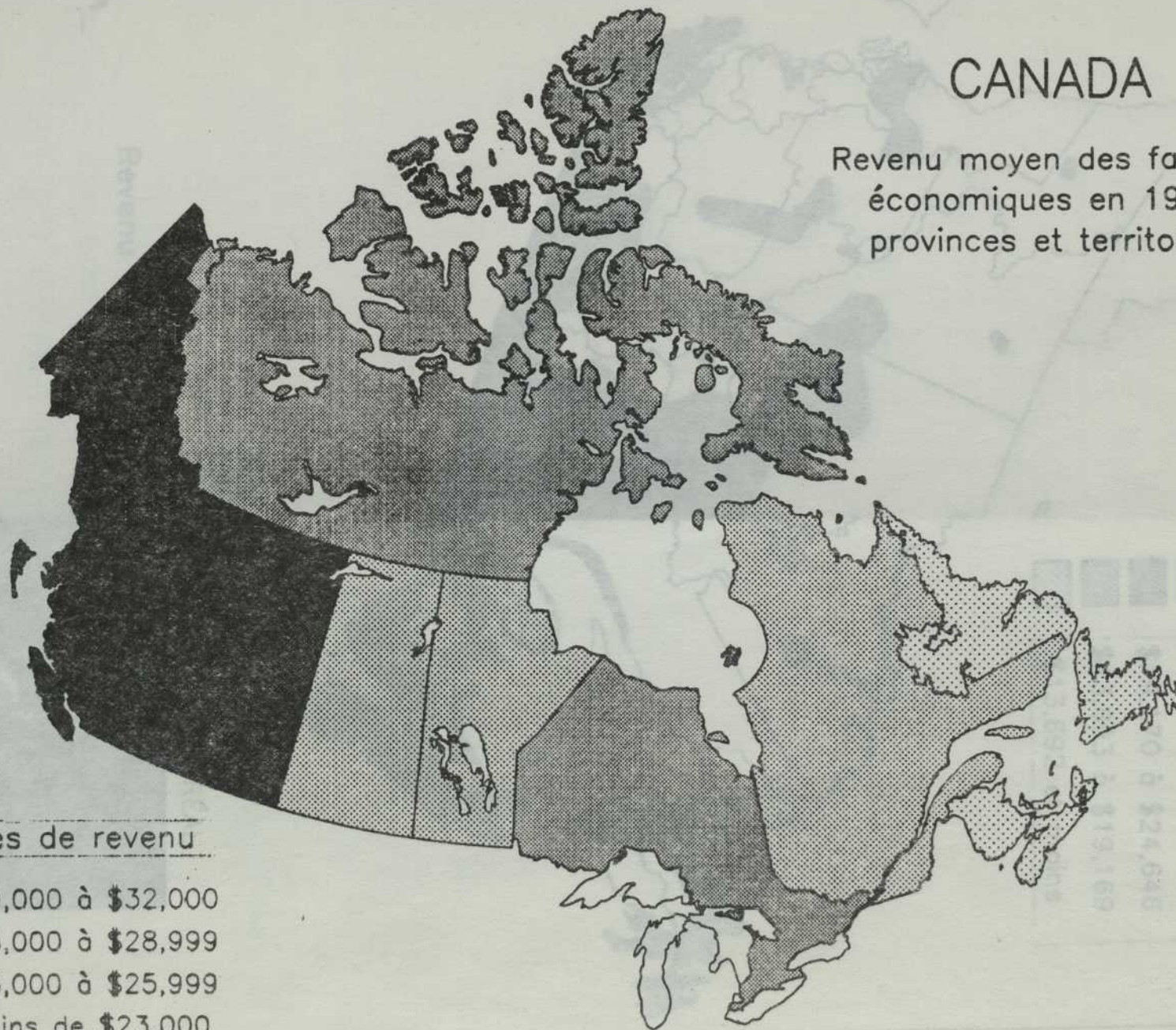
Mais le choix des variables n'est qu'une dimension du problème, la façon de les analyser en est une autre. Ici entrent en ligne de compte les échelles d'analyse et le choix des méthodes. En modifiant l'une et l'autre on peut faire varier de façon considérable l'ordre des disparités. Par exemple, au Québec les disparités de revenus des familles économiques, calculées sur la base des divisions de recensement, sont de l'ordre de \$12,000 en 1980 alors qu'elles atteignent \$71,000 sur la base des subdivisions.

Bien souvent l'analyste est guidé dans le choix de ses bases d'analyse par les formes d'aggrégation des statistiques disponibles. Au Québec les régions administratives servent depuis longtemps d'unités de mesure. C'est à travers ce cadrage que nombre d'analystes et d'administrateurs se forment leur vision de la réalité québécoise et de sa diversité régionale. Mais il y a lieu de se demander jusqu'à quel point cette vision est juste. Il faut aussi se demander si les images acquises des régions, ou autrement dit la perception ne conditionnent pas l'analyste dans la sélection de ses indicateurs et leur interprétation.

A l'aide de la représentation cartographique, on a procédé à des essais d'identification des disparités de revenu au Canada et particulièrement au Québec, en modifiant les méthodes d'analyse. Chaque méthode apparaît en soi valable, mais chacune fournit des résultats différents. Chaque méthode résulte de choix conformes aux procédés classiques de mesure mais étant néanmoins totalement arbitraires. La variable retenue est le revenu moyen des familles économiques de Statistique Canada pour 1980.

CANADA

Revenu moyen des familles
économiques en 1980,
provinces et territoires



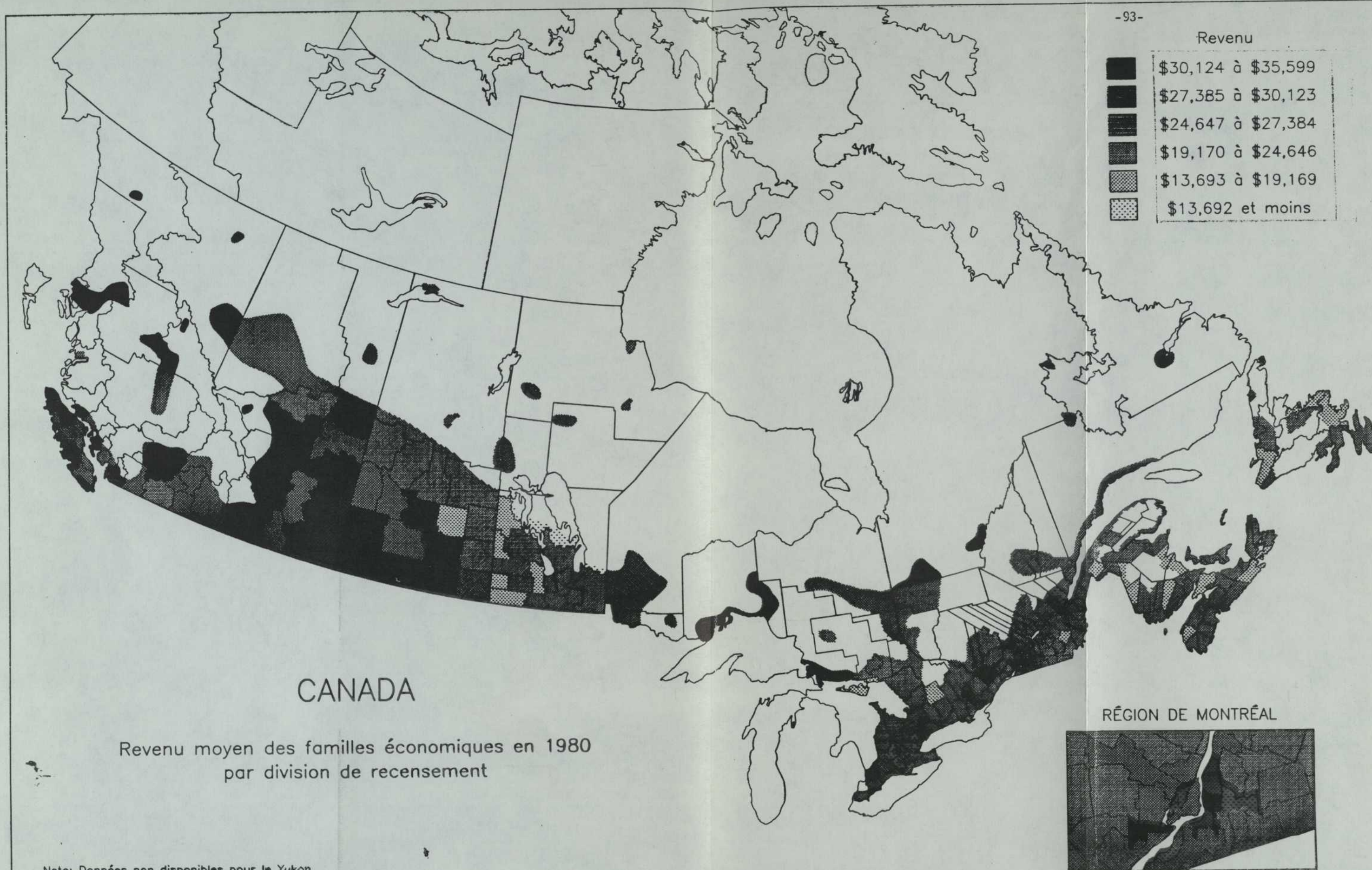
Classes de revenu

■	\$29,000 à \$32,000
■	\$26,000 à \$28,999
■	\$23,000 à \$25,999
■	moins de \$23,000

-93-

Revenu

	\$30,124 à \$35,599
	\$27,385 à \$30,123
	\$24,647 à \$27,384
	\$19,170 à \$24,646
	\$13,693 à \$19,169
	\$13,692 et moins



CANADA

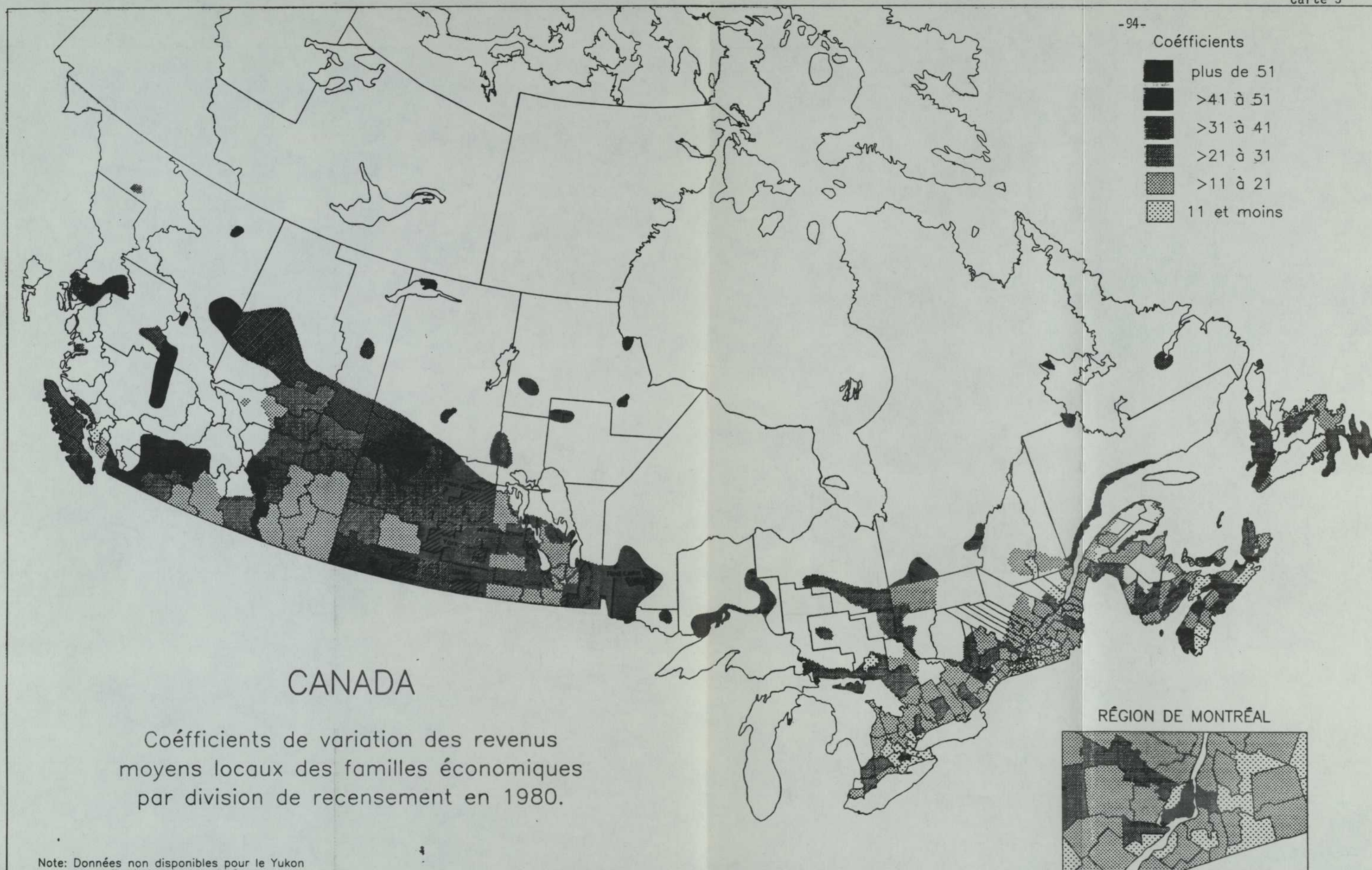
Revenu moyen des familles économiques en 1980
par division de recensement

Note: Données non disponibles pour le Yukon
et les Territoires du Nord-Ouest.

-94-

Coéfficients

-  plus de 51
-  >41 à 51
-  >31 à 41
-  >21 à 31
-  >11 à 21
-  11 et moins



Note: Données non disponibles pour le Yukon
et les Territoires du Nord-Ouest.

Une mesure effectuée en considérant le revenu moyen calculé sur la base des dix provinces canadiennes et des deux territoires permet d'établir un premier niveau de disparités (ref. carte 1). Les quatre provinces de l'Atlantique appartiennent à la catégorie la plus basse de revenus, les deux provinces des Prairies, le Manitoba et la Saskatchewan avec le Québec forment la catégorie suivante, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest se situent au troisième rang et les deux provinces de l'ouest et le Yukon forment la catégorie la plus riche.

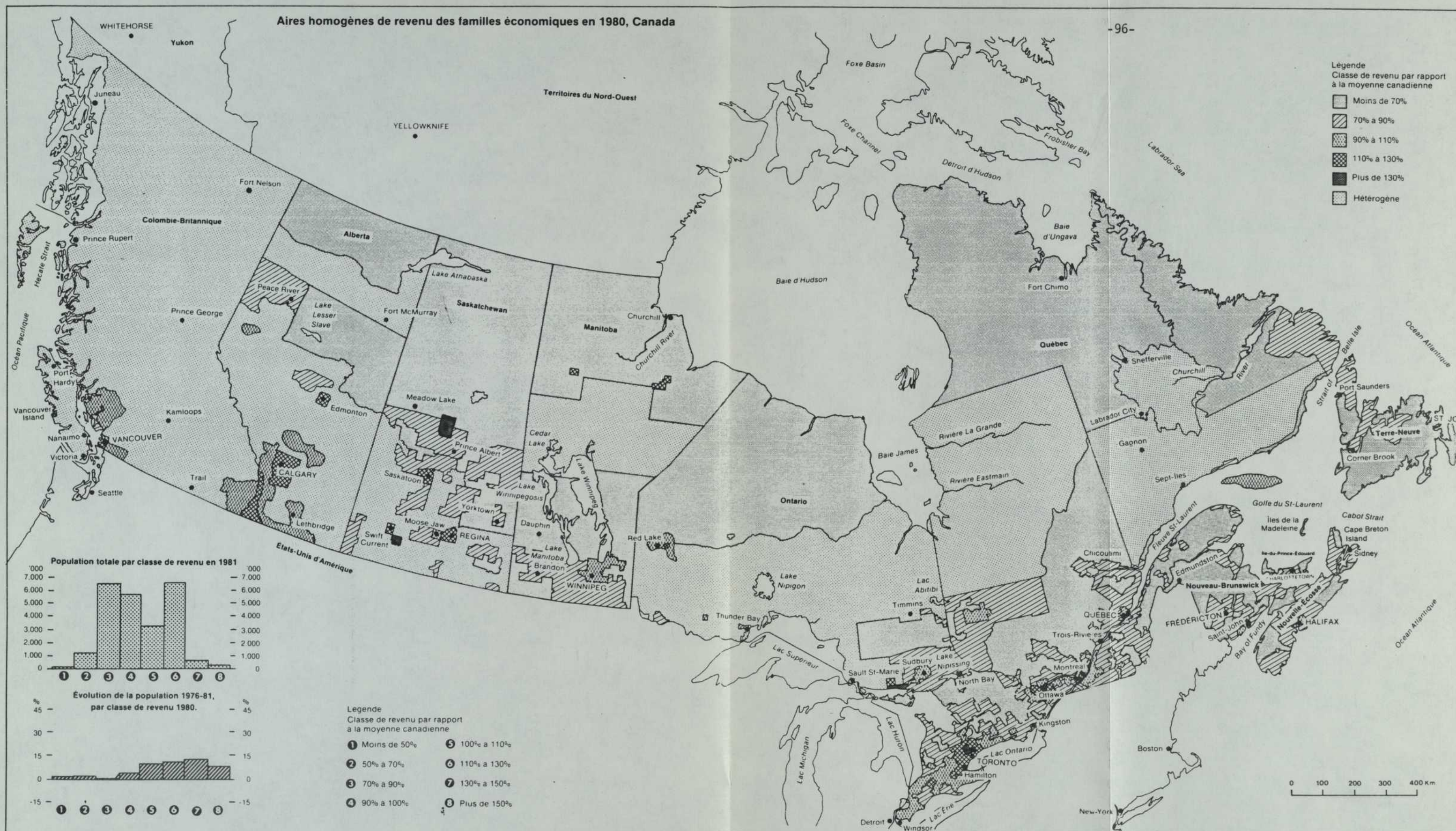
En effectuant une deuxième représentation graphique sur la base des divisions de recensement la situation devient beaucoup plus nuancée, mais l'image produite ne correspond pas tout à fait au schéma habituel (ref. carte 2). Il y a des divisions à revenu relativement bas dans les provinces les plus riches, mais ce qui surprend le plus c'est une très grande extension des territoires à bas revenus au Québec. Considéré dans la perspective canadienne ce n'est plus seulement l'Est du Québec et les autres régions périphériques de la province qui affichent de bas revenus mais la quasi totalité du territoire québécois. Exception faite de la plaine de Montréal, de la région de Québec et du secteur Aylmer-Hull, le territoire québécois se situe dans le même niveau de disparités que la majeure partie des Maritimes, du Manitoba et l'est de la Saskatchewan.

Les grandes zones homogènes dégagées par cette analyse faite à un niveau de désagrégation plus grand que celui utilisé habituellement ne sont encore que des abstractions de la réalité. Le calcul des coefficients de variation des revenus moyen locaux à l'intérieur de chaque division révèle une grande hétérogénéité à l'intérieur de ce qui apparaissait relativement homogène (ref. carte 3). Cette hétérogénéité a d'ailleurs tendance à s'accroître d'est en ouest, ce qui veut dire que les différences de revenus entre localités sont d'autant plus grandes que les revenus de la province sont élevés. Donc plus les provinces sont riches plus les disparités infraprovinciales sont grandes. Cela est conforme avec l'idée que la croissance engendre les disparités.

La variabilité infradivision a suggéré un autre mode de découpage régional dans le but d'en arriver à une représentation plus précise des zones

Aires homogènes de revenu des familles économiques en 1980, Canada

-96-

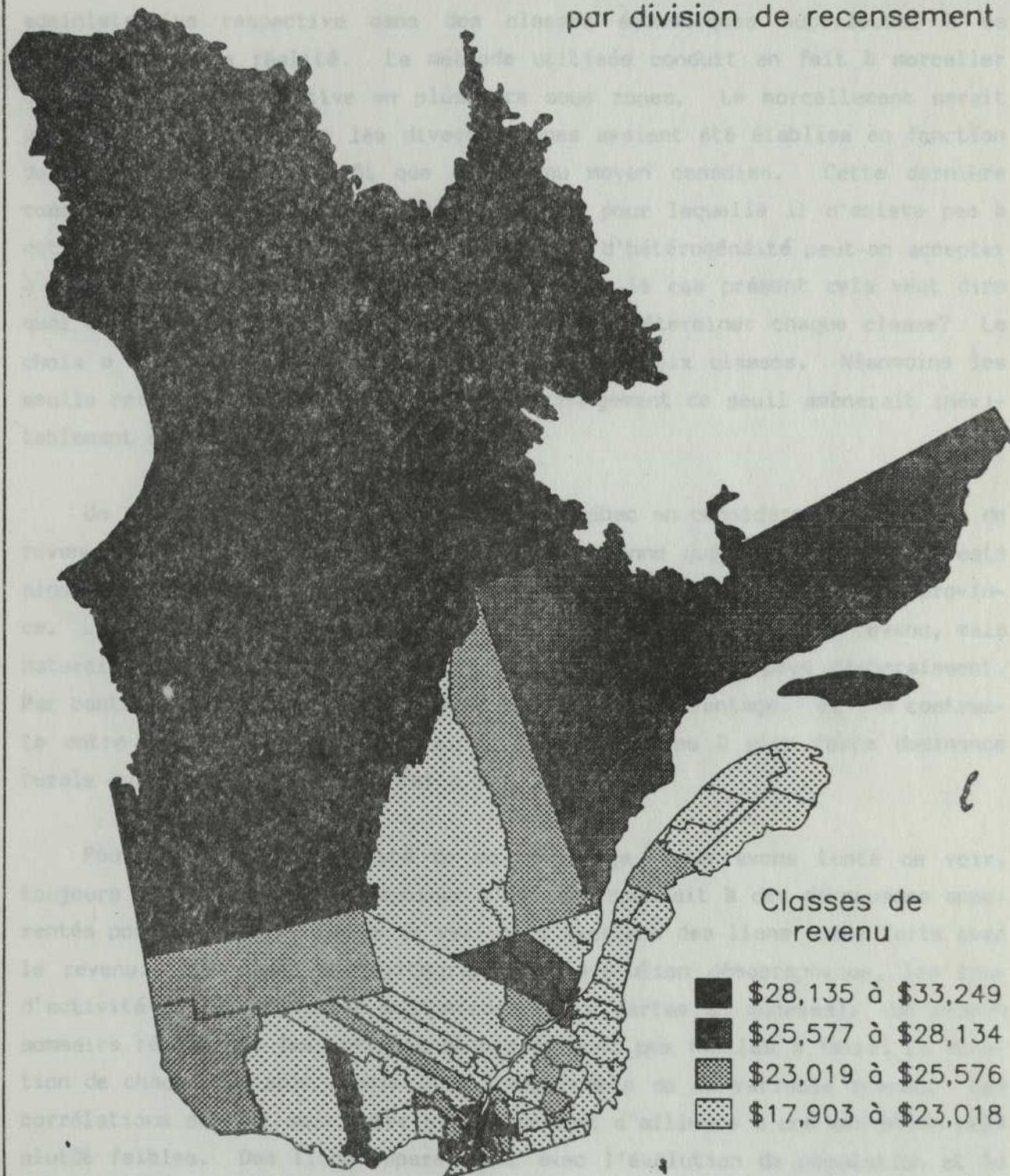


homogènes de revenus. Une analyse a donc été effectuée sur la base des subdivisions de recensement. Nous avons catégorisé les subdivisions dans les mêmes classes de revenus que précédemment, puis nous avons formé des zones avec des regroupements d'au moins quatre localités contigues disposant du même niveau de revenu. À certains endroits on a pu ainsi établir de vastes zones homogènes alors qu'ailleurs l'impossibilité de rassembler un minimum de quatre localités contigues a conduit à établir de vastes zones hétérogènes. La carte ainsi produite (ref. carte 4) est très différente de la précédente. Les zones homogènes sont en général beaucoup plus petites et le découpage est beaucoup plus contrasté. Il correspond mieux à l'image attendue mais en révélant quand même certaines surprises. Conformément à la carte des coefficients de variation l'hétérogénéité est plus forte dans l'Ouest que dans l'Est. En Alberta et Colombie-Britannique la situation est telle que la majeure partie de l'espace habité peut être considérée comme une vaste zone hétérogène. Beaucoup d'hétérogénéité se manifeste aussi autour des grandes villes. On y constate notamment qu'il n'y a pas de diminution isoforme des revenus à partir du centre comme le suggère le modèle de la polarisation. Il existe beaucoup d'assymétrie dans la forme des diverses zones et plusieurs zones à revenu élevé se trouvent complètement enclavées dans des zones à revenus plus faibles.

Au Québec la vaste zone à faible revenu qui avec la méthode précédente recouvrait la plus grande partie de l'espace habité, est disséquée en deux catégories de zones distinctes. Il y a même une relation qui se dégage entre les niveaux de revenus et la topographie. Il existe toujours une vaste zone à bas revenu dans l'est de la province recouvrant l'essentiel de la zone appalachienne et s'étendant de Gaspé à la Beauce. Il y a cependant contrairement à la carte précédente une étroite bande à revenu plus élevé qui longe la majeure partie du littoral de la Baie des Chaleurs et du St. Laurent. Par contre d'importantes enclaves à très bas revenus se dessinent dans les Cantons de l'Est. Le littoral de Bas St. Laurent se retrouve dans la même catégorie que la Mauricie, les Bois Francs, le Saguenay Lac St. Jean et une bonne partie des Cantons de l'Est et de l'Abitibi-Témiscamingue.

QUÉBEC

Revenu moyen des familles
économiques en 1980
par division de recensement



Source: Recensement du Canada, 1981.

Produit pour la Division des études sociales et économiques,
par la Sous-division de la géocartographie, Statistique Canada, 1985.

Ce portrait des disparités diffère de celui obtenu avec les régions administratives. Dans ce dernier cas le poids des agglomérations urbaines de Québec, Trois-Rivières et Sherbrooke amenait les espaces ruraux de leur région administrative respective dans des classes économiques supérieures à ce qu'elles sont en réalité. La méthode utilisée conduit en fait à morceller chaque zone administrative en plusieurs sous zones. Le morcellement serait sans doute plus grand si les diverses zones avaient été établies en fonction du revenu provincial plutôt que du revenu moyen canadien. Cette dernière considération amène une question importante, pour laquelle il n'existe pas à notre avis de réponse définitive. Quel degré d'hétérogénéité peut-on accepter à l'intérieur d'une zone dite homogène? Dans le cas présent cela veut dire quel est le meilleur intervalle de revenu pour déterminer chaque classe? Le choix a été fait ici de façon à ne pas dépasser six classes. Néanmoins les seuils retenus sont arbitraires, et tout changement de seuil amènerait inévitablement une modification des zones.

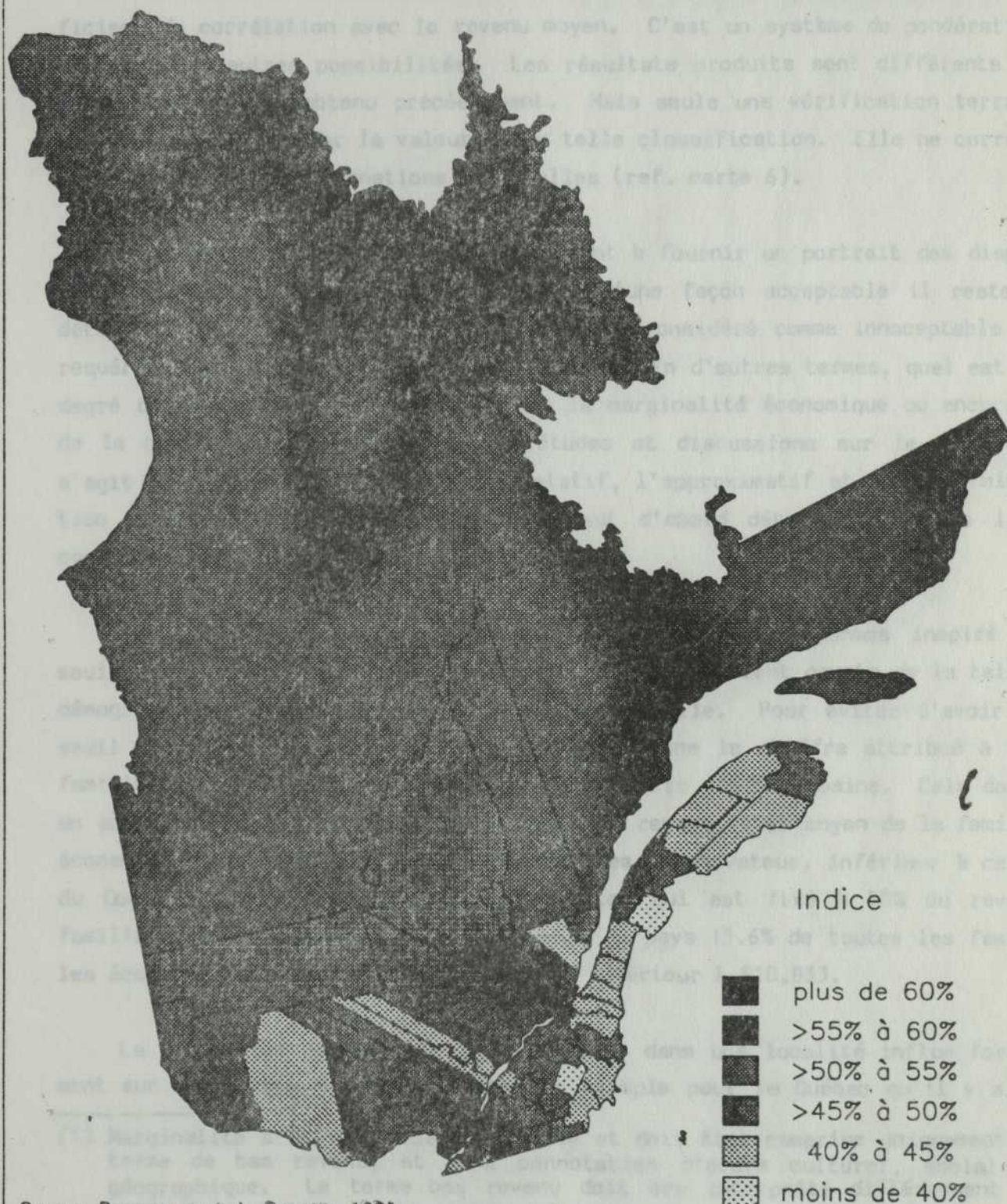
Un autre découpage a été fait pour le Québec en considérant la moyenne de revenu de chaque division par rapport à la moyenne québécoise. Se manifeste ainsi une plus grande différenciation entre les diverses parties de la province. L'Est du Québec apparaît toujours comme une région à faible revenu, mais naturellement les différences entre littoral et arrière pays disparaissent. Par contre la dichotomie urbain rural se manifeste davantage. Il y a contraste entre les agglomérations urbaines et les espaces à plus forte dominance rurale qui les prolonge (ref. carte 5).

Pour vérifier la validité de ce découpage, nous avons tenté de voir, toujours par procédé cartographique s'il correspondait à des découpages apparentés pour un certain nombre de variables exerçant des liens assez forts avec le revenu. Ont ainsi été cartographiés, l'évolution démographique, les taux d'activité et les activités économiques (voir cartes en annexes). Un examen sommaire révèle que les correspondances ne sont pas faciles à faire. La zonation de chaque variable semble être indépendante de la variable revenu. Les corrélations statistiques entre variables sont d'ailleurs à une exception près plutôt faibles. Des liens apparaissent avec l'évolution de population et le taux d'activité, seulement dans une partie de la province.

-100-

QUÉBEC

Indice économique, 1980
par division de recensement



Source: Recensement du Canada, 1981.

Un essai d'intégration de toutes les variables dans un indice synthétique ne fournit pas non plus de résultats conformes à ceux produits avec les découpages usuels sur la base des régions administratives. Dans cet indice le facteur de pondération de chaque variable a été établi par rapport à son coefficient de corrélation avec le revenu moyen. C'est un système de pondération parmi bien d'autres possibilités. Les résultats produits sont différents de tout ce qui a été obtenu précédemment. Mais seule une vérification terrain permettrait d'apprécier la valeur d'une telle classification. Elle ne correspond qu'en partie aux zonations habituelles (ref. carte 6).

Tous les découpages précédents visaient à fournir un portrait des disparités. Mais une fois ce dernier établi d'une façon acceptable il reste à déterminer quel degré de disparité peut-être considéré comme inacceptable et requérant des interventions gouvernementales. En d'autres termes, quel est le degré de disparité qui correspond à de la marginalité économique ou encore à de la pauvreté. Malgré toutes les études et discussions sur le sujet il s'agit ici d'un autre domaine où le relatif, l'approximatif et l'indétermination occupent une grande place. Il faut d'abord déterminer ce que l'on considère pauvre ou marginal.

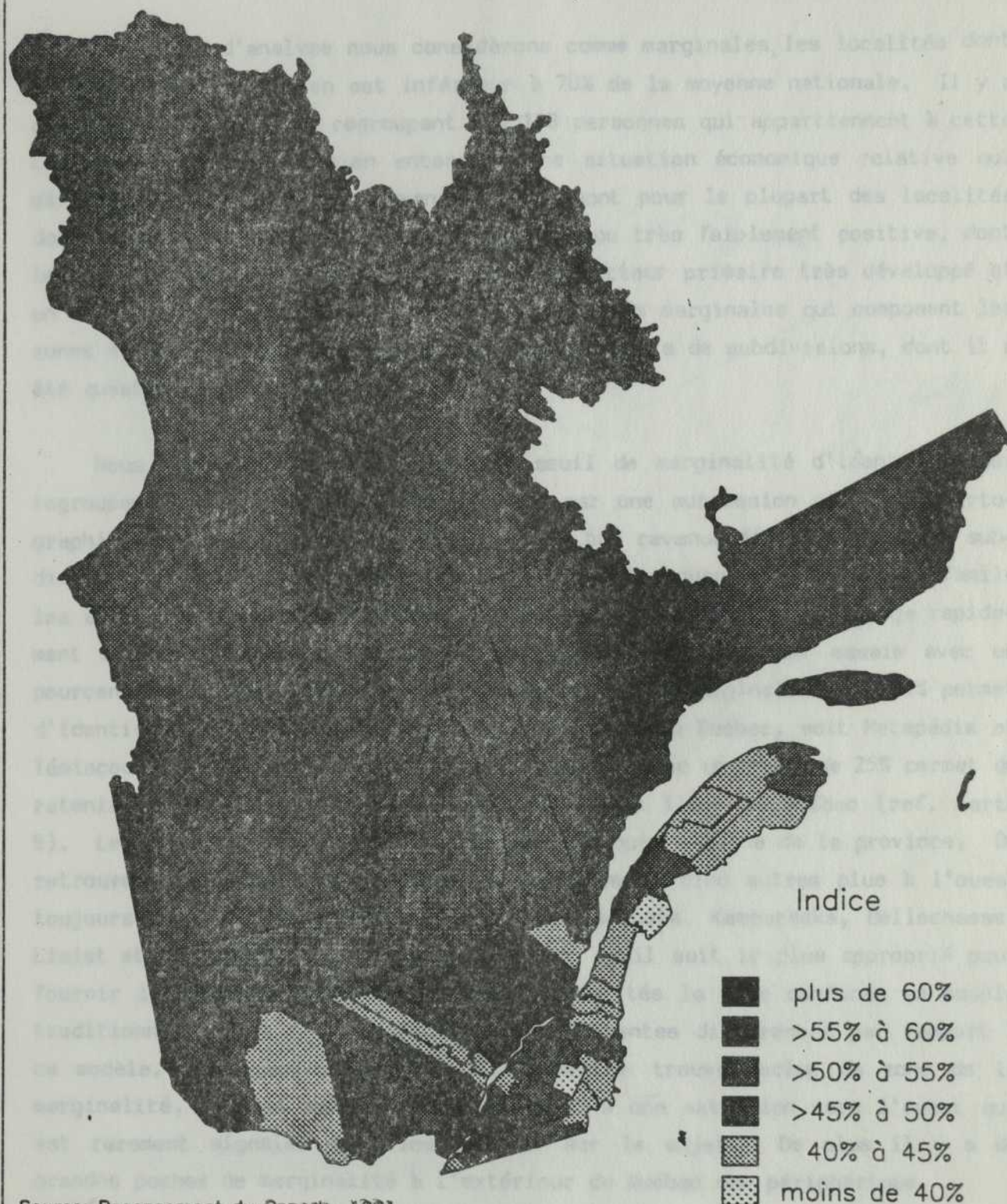
Pour établir un seuil de marginalité⁽¹⁾ nous nous sommes inspiré du seuil de bas revenu de Statistique Canada. Ce seuil tient compte de la taille démographique et du nombre de personnes par famille. Pour éviter d'avoir un seuil stratifié, j'ai retenu comme valeur moyenne le chiffre attribué à une famille de quatre personnes vivant dans une petite région urbaine. Cela donne un seuil de \$10,833 correspondant à 39.5% du revenu total moyen de la famille économique canadienne. C'est un chiffre très conservateur, inférieur à celui du Conseil canadien de développement social qui est fixé à 50% du revenu familial moyen au Canada. Pour l'ensemble du pays 15.6% de toutes les familles économiques avaient en 1980 un revenu inférieur à \$10,833.

La proportion de familles à bas revenus dans une localité influe forcément sur son revenu moyen. On note par exemple pour le Québec qu'il y a en

(1) Marginalité a ici une valeur relative et doit être comprise uniquement en terme de bas revenu, et sans connotation d'ordre culturel, social ou géographique. Le terme bas revenu doit être interprété différemment du seuil de bas revenu de Statistique Canada.

QUÉBEC

Indice économique, 1980
par division de recensement

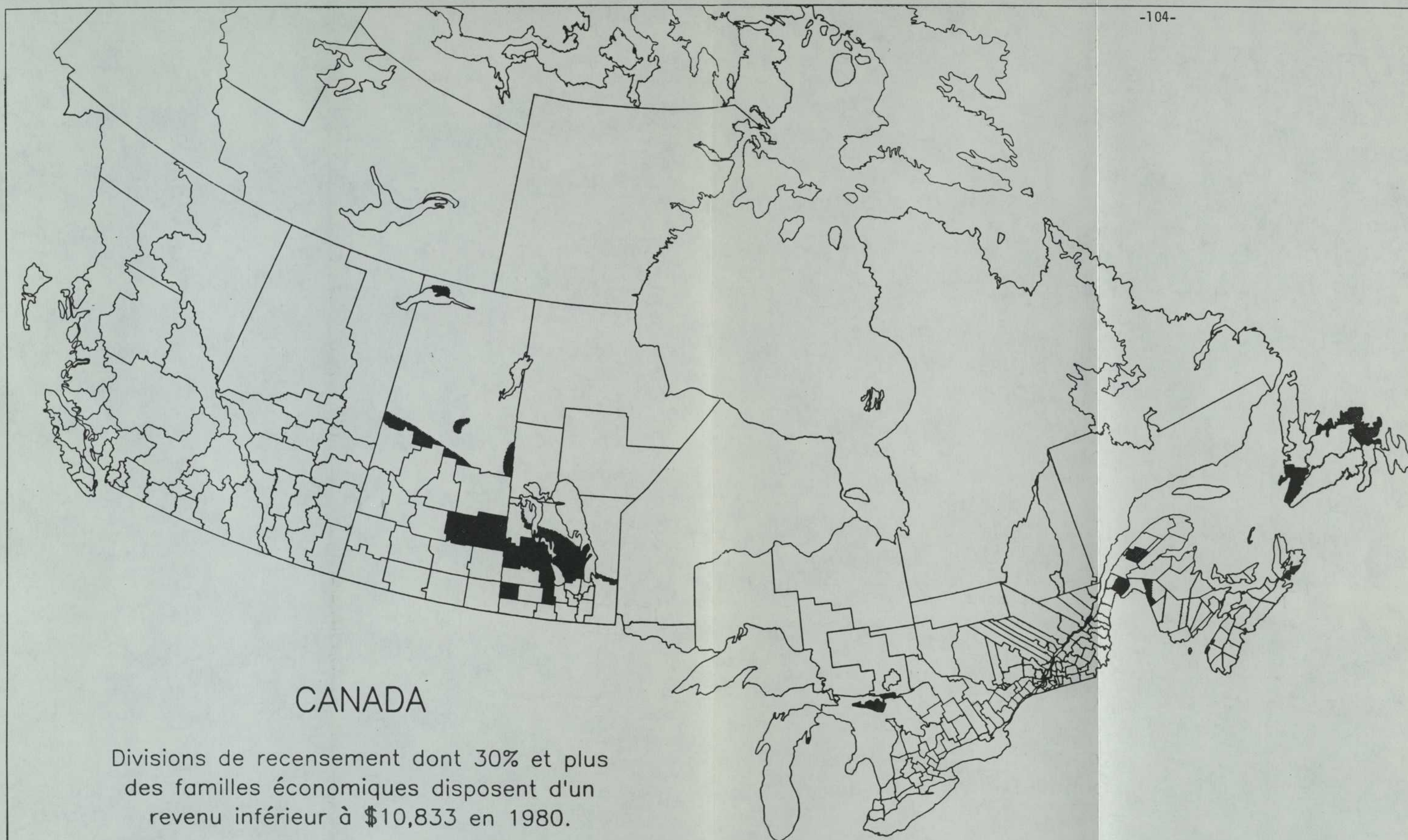


Source: Recensement du Canada, 1981.

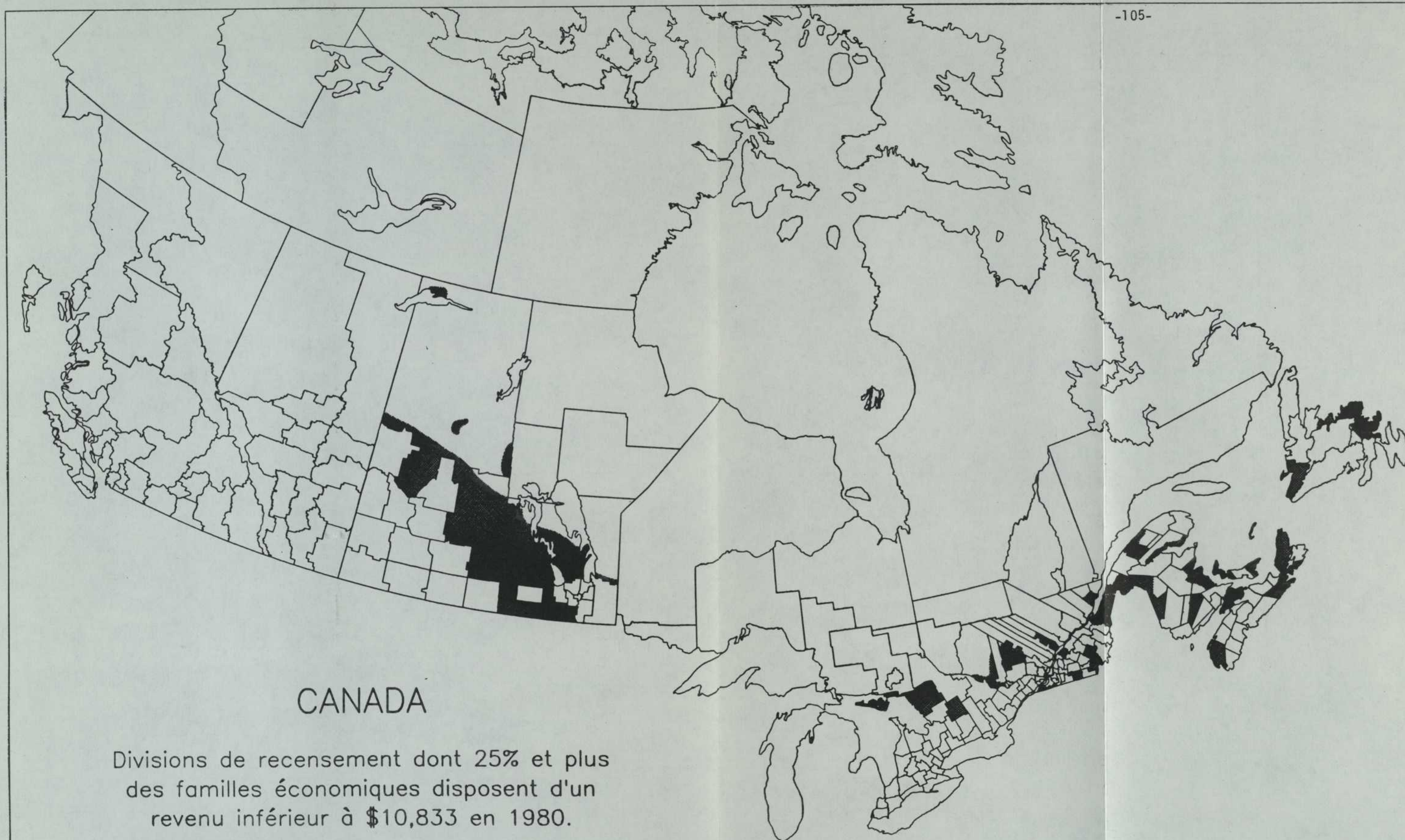
moyenne 33% des familles économiques considérées comme ayant de bas revenus dans les localités dont le revenu est inférieur à 70% de la moyenne nationale alors qu'il n'y en a plus que 17% pour les localités dont le revenu oscille entre 70 et 130% de cette moyenne.

Pour fins d'analyse nous considérons comme marginales, les localités dont le revenu familial moyen est inférieur à 70% de la moyenne nationale. Il y a au Québec 526 localités regroupant 358,158 personnes qui appartiennent à cette catégorie. Il s'agit bien entendu d'une situation économique relative qui mériterait d'être précisée davantage. Ce sont pour la plupart des localités dont l'évolution démographique est négative ou très faiblement positive, dont le taux de dépendance est élevé et avec un secteur primaire très développé et un tertiaire très faible. Ce sont ces localités marginales qui composent les zones à bas revenus établies avec les regroupements de subdivisions, dont il a été question précédemment.

Nous avons tenté en utilisant ce seuil de marginalité d'identifier des regroupements de divisions à bas revenus par une succession d'essaies cartographiques et en nous référant aux zones à bas revenus établies avec les subdivisions. Encore ici en modifiant légèrement le pourcentage requis de familles à bas revenus pour déterminer les divisions marginales, on change rapidement la configuration des zones de marginalité. Un premier essai avec un pourcentage presque identique à celui des localités marginales soit 30% permet d'identifier deux divisions marginales seulement au Québec, soit Matapédia et Témiscouata (ref. carte 7). Un deuxième essai avec un seuil de 25% permet de retenir 17 divisions dont quatre seulement dans l'Est du Québec (ref. carte 8). Les zones marginales sont dispersées aux quatre coins de la province. On retrouve trois divisions contigües en Gaspésie et cinq autres plus à l'ouest toujours dans les Appalaches, ce sont Témiscouata, Kamouraska, Bellechasse, Lislet et Montmagny. Il semble bien que ce seuil soit le plus approprié pour fournir la représentation spatiale des disparités la plus conforme au modèle traditionnel. Mais il y a néanmoins d'importantes différences par rapport à ce modèle. Une partie de l'Est du Québec se trouve exclue de zone de la marginalité, mais en contre partie celle-ci a une extension vers l'ouest qui est rarement signalée dans les travaux sur le sujet. De plus il y a de grandes poches de marginalité à l'extérieur du Québec non périphérique.



Note: Données non disponibles pour le Yukon
et les Territoires du Nord-Ouest.



CANADA

Divisions de recensement dont 25% et plus
des familles économiques disposent d'un
revenu inférieur à \$10,833 en 1980.

Note: Données non disponibles pour le Yukon
et les Territoires du Nord-Ouest.

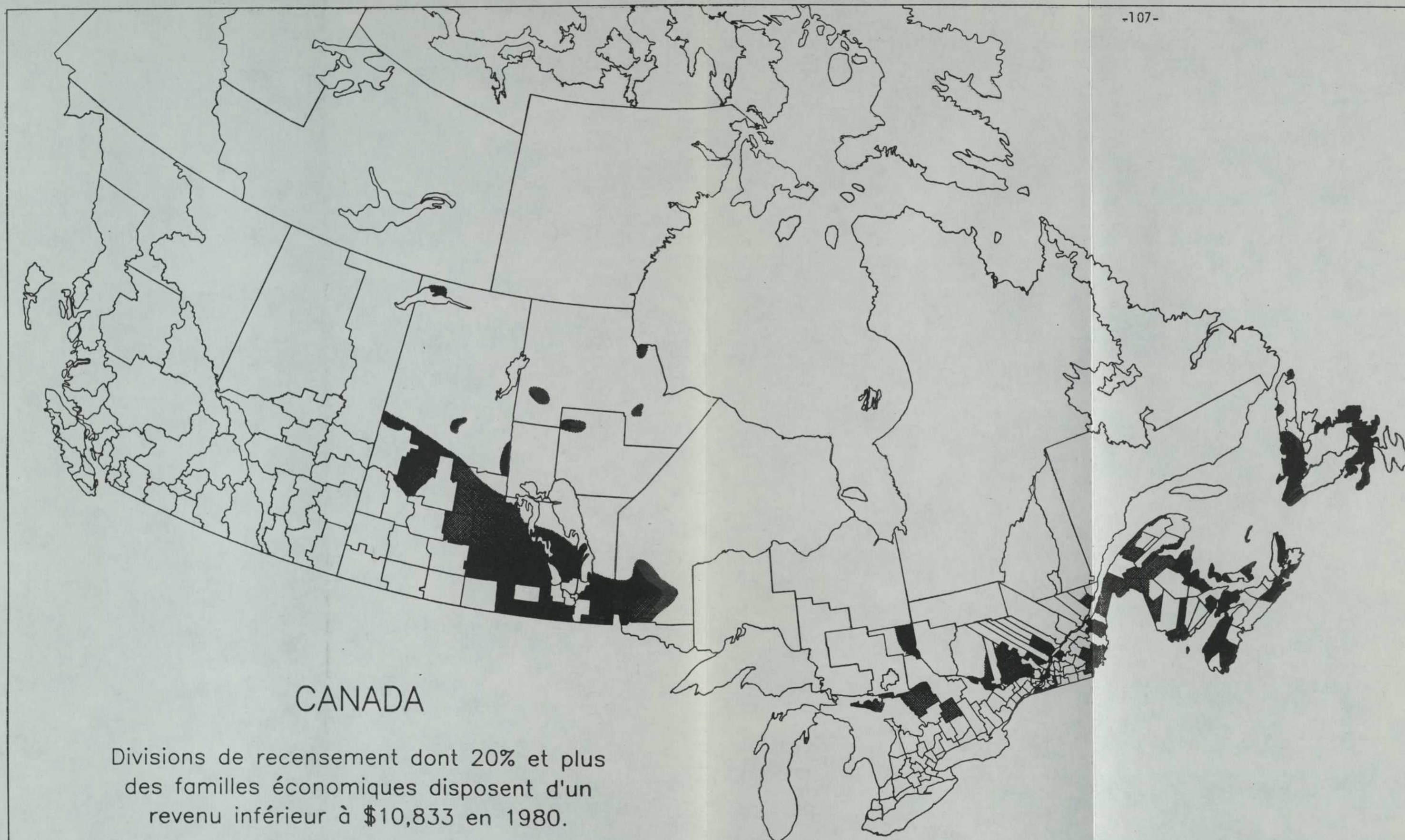
L'abaissement du seuil à 20% agrandit la zone de marginalité à la quasi-totalité du Québec habité (ref. carte 9). En demeurent exclus, la plaine de Montréal, les Cantons de l'Est, les Bois Francs, la région de Québec et la Côte Nord. Si on compare cette zone avec l'ensemble canadien, on constate que le Québec est avec les Maritimes et le Manitoba et la Saskatchewan, une des provinces où la marginalité de revenu a la plus grande extension spatiale. Le fait que les zones marginales soient très restreintes ou inexistantes dans les provinces les plus riches, indique que le seuil de 20% n'est pas encore très exagéré.

Une autre façon de représenter les disparités a été de localiser les divisions de recensement dont 20% et plus de la population dispose d'un revenu inférieur à 70% de la moyenne nationale en 1980 (ref. carte 10). Les zones qui se dégagent de cet essai cartographique sont sensiblement les mêmes qui étaient apparues avec le seuil de 25%. C'est-à-dire quatre divisions de la Gaspésie, quatre autres un peu plus à l'ouest dans les Appalaches et 14 autres dispersées dans l'ensemble du territoire.

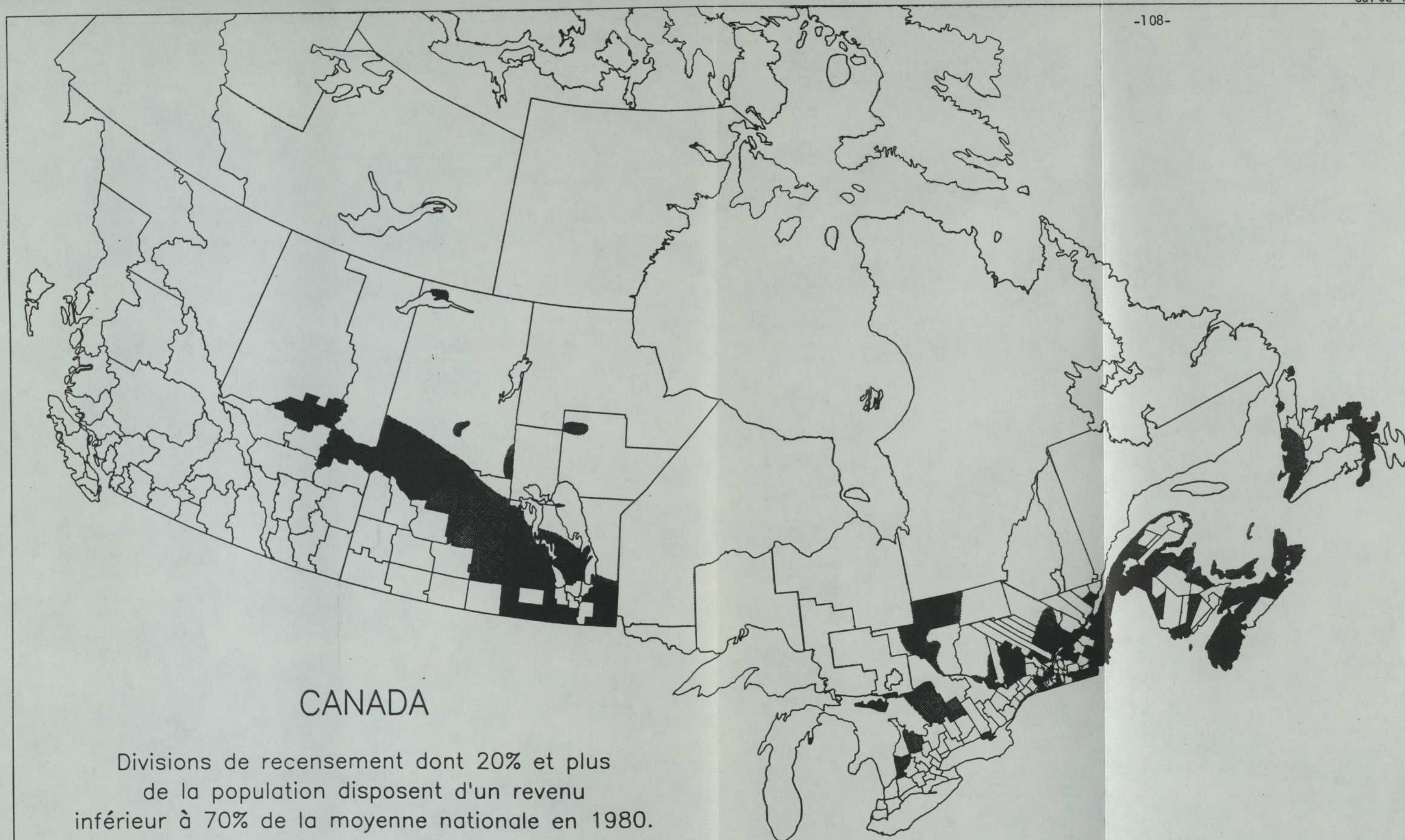
Tous ces essais n'épuisent pas la liste des possibilités, mais contribuent à illustrer comment des situations bien connues, et constamment évoquées peuvent être difficiles à transposer en concepts opérationnels. Au début des années 70 le choix des zones désignées par le MEER avait suscité beaucoup de controverses. Il apparaît clairement ici que ces controverses étaient inévitables quelques soient les découpages.

Par ailleurs la nécessité d'identifier les espaces à marginalité économique ne s'impose que s'il y a volonté explicite d'atténuer le problème des disparités territoriales et demeure toujours dépendante de l'échelle d'intervention retenue. Si la lutte aux disparités régionales est conçue uniquement par rapport aux dix provinces canadiennes, il n'y a plus nécessité de dégager les disparités infraprovinciales. Il faut d'ailleurs toujours se souvenir que l'expression développement régional ne veut pas nécessairement dire lutte aux disparités.

*Notes: Données non disponibles pour le Nunavut
et les Territoires du Nord-Ouest.*



Note: Données non disponibles pour le Yukon
et les Territoires du Nord-Ouest.



CANADA

Divisions de recensement dont 20% et plus
de la population disposent d'un revenu
inférieur à 70% de la moyenne nationale en 1980.

Note: Données non disponibles pour le Yukon
et les Territoires du Nord-Ouest.

Les disparités spatiales ne sont qu'une facette des inégalités socio-économiques. Les disparités interpersonnelles sont tout aussi préoccupantes et ne peuvent pas être complètement cernées par l'approche territoriale. Il y a en fait des individus et organismes qui remettent sérieusement en cause la nécessité de s'attaquer aux disparités spatiales à l'intérieur de chaque province. Un coup d'oeil sur certains chiffres montre qu'effectivement les autorités politiques ont d'importants choix à faire. En référence aux seuils de marginalité mentionnés plus haut, on constate qu'il y a plus de familles à bas revenus dans la seule ville de Montréal que dans les 526 localités marginales du Québec. Il y a en effet 54,815 familles à bas revenus à Montréal et 30,036 dans l'ensemble des localités dont le revenu est inférieur à 70% de la moyenne nationale. Par ailleurs les détenteurs de bas revenus de Montréal n'ont pas le même degré d'accessibilité aux services que ceux des localités marginales des régions périphériques. De la même façon la marginalité économique à l'extérieur de Montréal n'a pas les mêmes incidences sur le développement économique et social que celle des régions périphériques. Tout ceci pour dire que la dimension territoriale ne peut pas être négligée dans le domaine des disparités.

Le problème des disparités est en fait abordé avec des concepts et orientations différentes dépendant du milieu géographique où l'on est. À Montréal on va plutôt parler de pauvreté, de chômage urbain et de problèmes de logement. Dans les régions périphériques on parle de marginalité de sous développement, de dépeuplement et de chômage. Les problèmes de logement y sont rarement évoqués et la situation des pauvres est vue à travers l'ensemble de la structure socio-économique. La situation des pauvres est même souvent reléguée au second plan par rapport aux faiblesses de l'armature de services et aux facteurs de développement ou de sous développement.

Quand le problème des disparités est abordé d'une façon globale en tenant compte de l'ensemble de la structure du peuplement d'une province ou du pays on utilise alors des modèles réductionnistes qui conduisent souvent à escamoter d'importantes dimensions des problèmes. Il en est aussi du modèle de la polarisation, ou de celui encore plus simple de la dichotomie centre-péri-

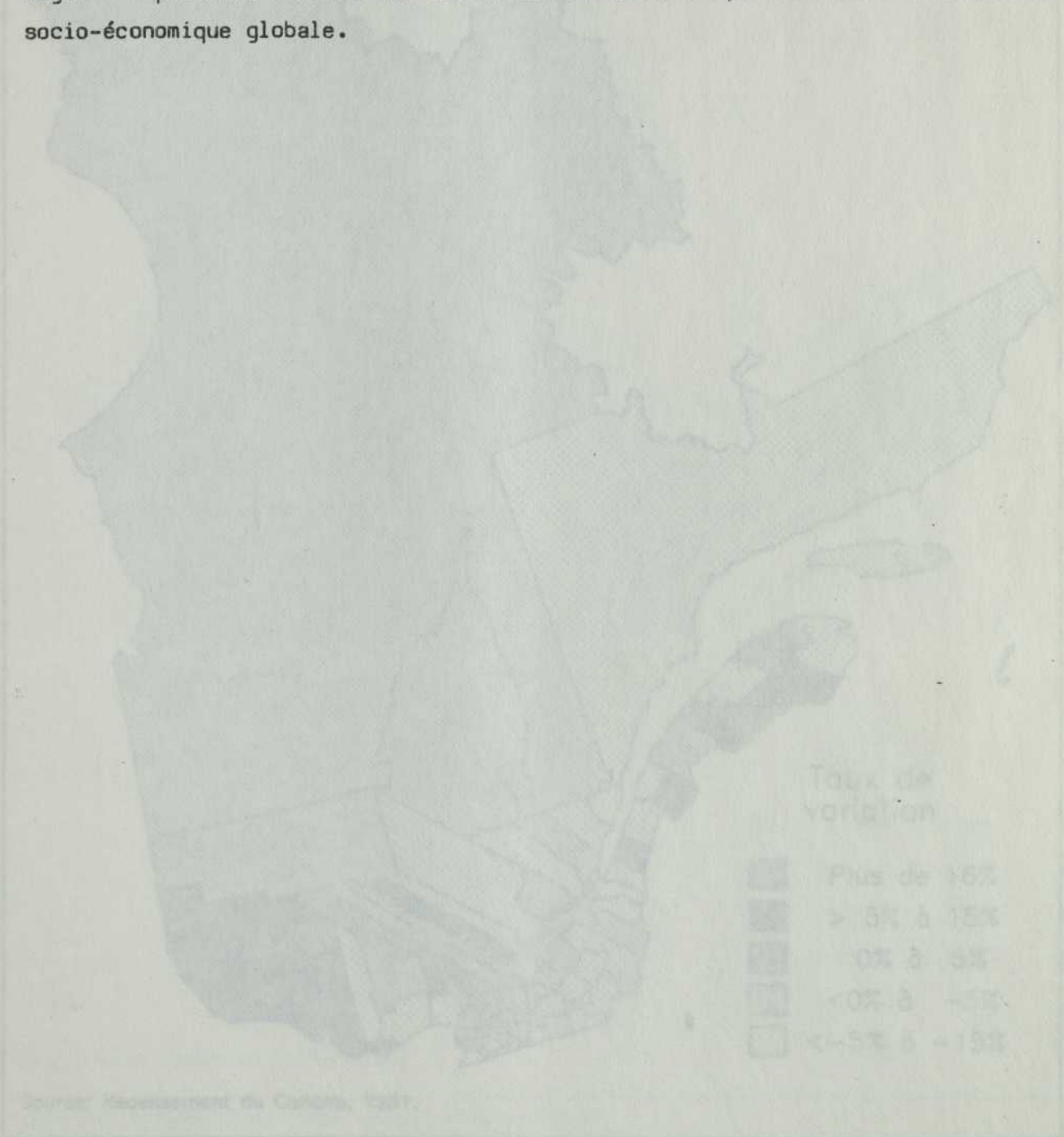
phérie. Ces modèles fournissent pour le Québec une vision des disparités beaucoup trop simplifiée pour en faire la base de départ de programmes d'intervention.

Malgré les nombreuses études faites sur la question des disparités il s'agit toujours d'un domaine où les concepts et méthodes d'analyse ont besoin d'être précisés. Les multiples lectures différentes que l'on peut faire du problème dépendant de la façon de procéder et aussi des perceptions initiales que l'on a du sujet montre toute la difficulté qu'il y a à l'enfermer dans un cadre normatif et réglementaire précis. Les revendications des populations soumises à différents programmes d'aménagement et de développement ne sont pas étrangères à ces difficultés. L'interprétation équivoque de certains concepts et la difficulté d'appréhender adéquatement les véritables problèmes contribuent bien souvent à orienter la portée et l'ampleur des actions interventionnistes.

Les disparités sont aussi un phénomène évolutif. Leur ampleur et leur répartition spatiale est toujours changeante, et ce, qu'il y ait intervention directe de l'État ou pas. On sait l'impact que peut avoir sur une ou l'autre des régions périphériques du Québec l'évolution des prix et de la demande pour des produits comme l'or, le fer, le cuivre et le bois. Cette mobilité temporelle d'un phénomène est une raison de plus pour éviter les jugements définitifs et les normes trop rigides.

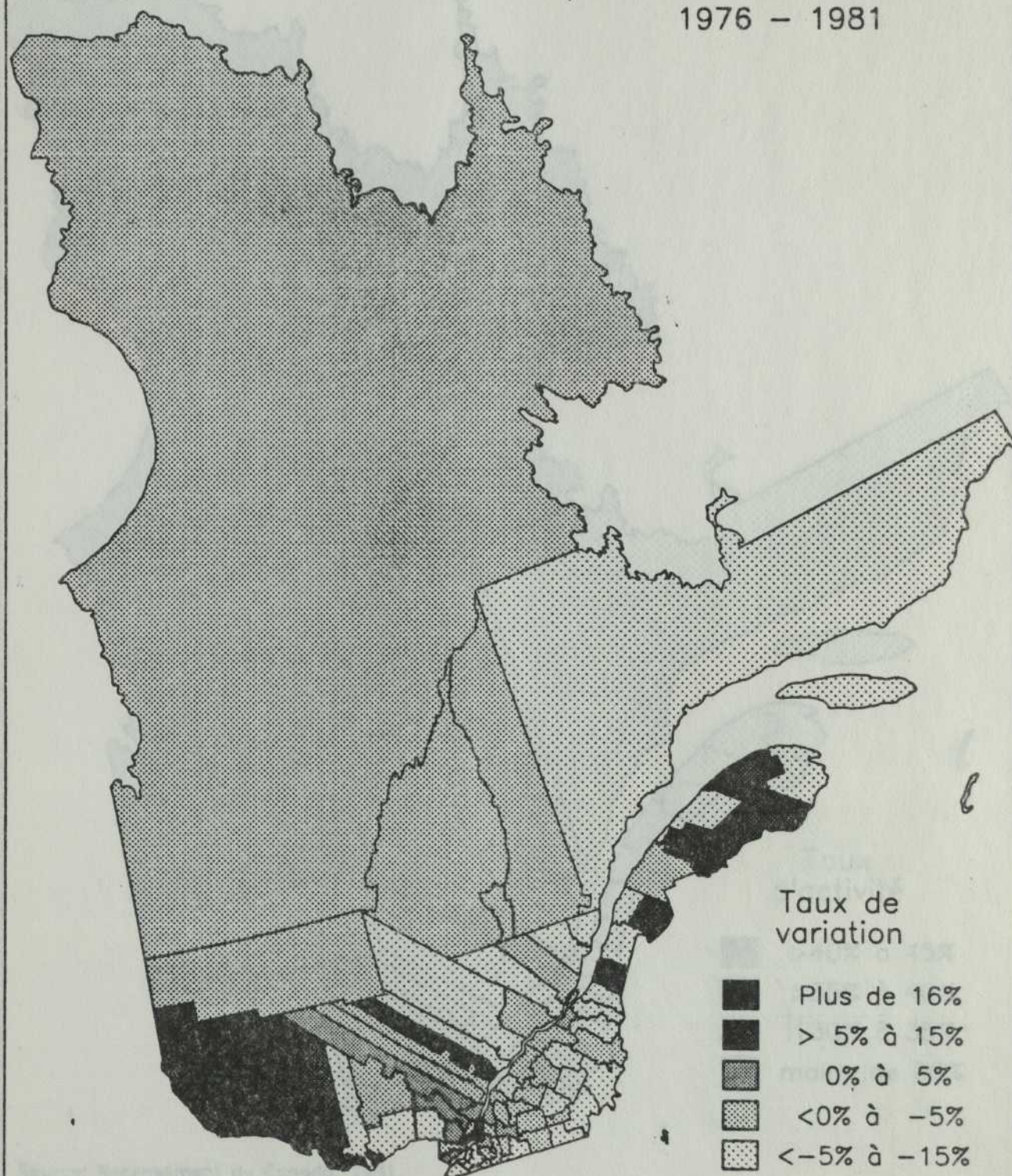
La nature du phénomène et les problèmes inhérents à sa définition commandent donc beaucoup de prudence dans l'établissement des normes, règlements et procédures ayant des incidences directes ou indirectes sur l'aménagement et le développement. Les lois québécoises sur l'aménagement et l'urbanisme et sur la protection du territoire agricole contiennent de ces définitions aux répercussions considérables sur certains facteurs de développement. Il serait dangereux de s'en prendre aux disparités par des normes et règlements administratifs. Il est plus important de connaître l'ampleur de l'imprécision sur le sujet que d'établir des catégories définitives.

Les multiples formes d'appréhension des disparités ont inévitablement des conséquences sur le choix des moyens pour les combattre. Entre les mesures de péréquation du gouvernement fédéral, et des incitatifs précis et régionalisés de développement, il existe de nombreuses possibilités d'intervention. Mais toutes ces interventions sont plus ou moins dépendantes du type d'interaction que l'on établit entre disparités, croissance et développement régional, du niveau de connaissance et de compréhension que l'on a des disparités et du degré d'importance accordé aux diverses formes de disparités dans l'évolution socio-économique globale.



QUÉBEC

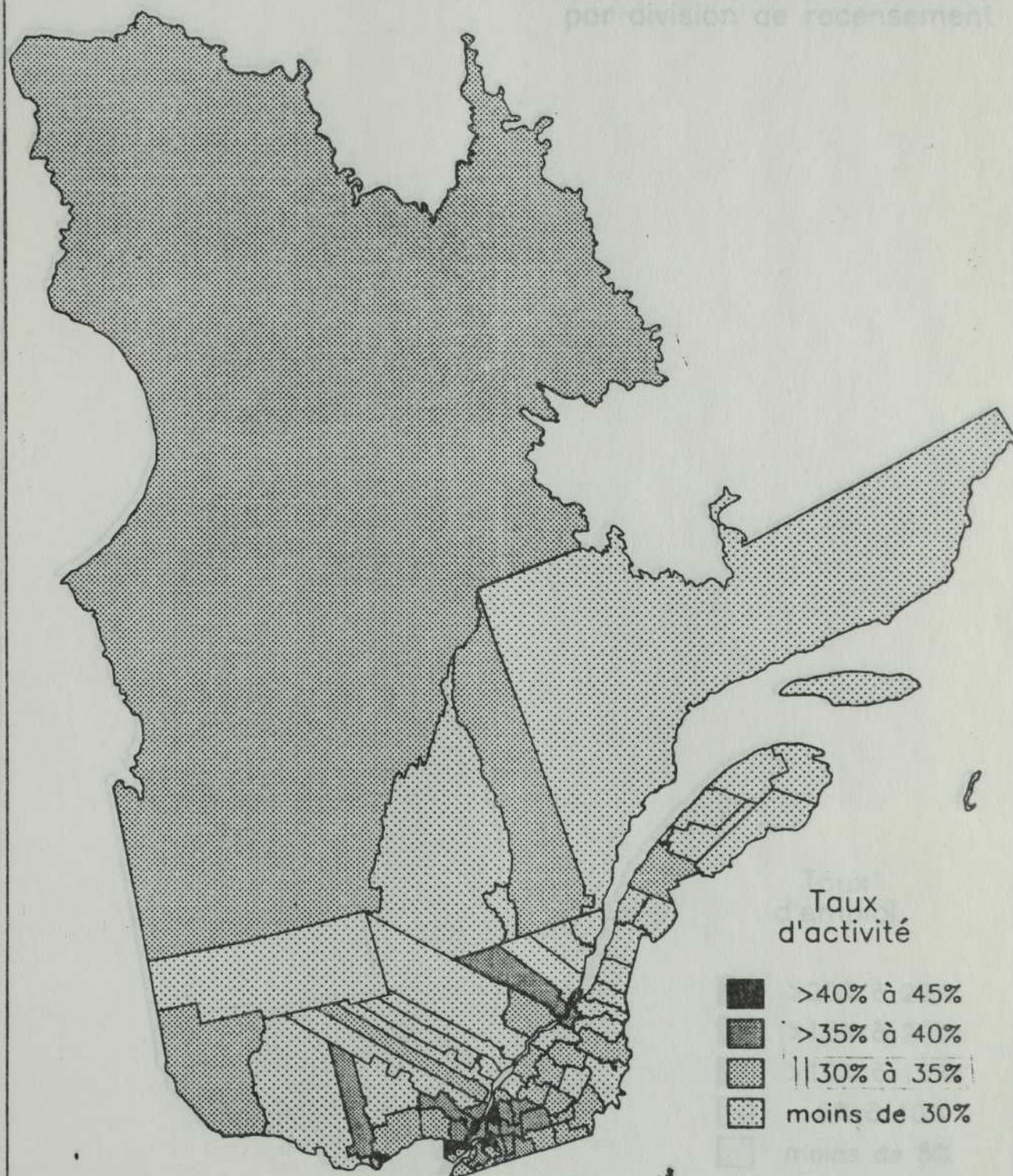
Variation de la population
par division de recensement
1976 - 1981



Source: Recensement du Canada, 1981.

QUÉBEC

Taux d'activité en 1980
par division de recensement

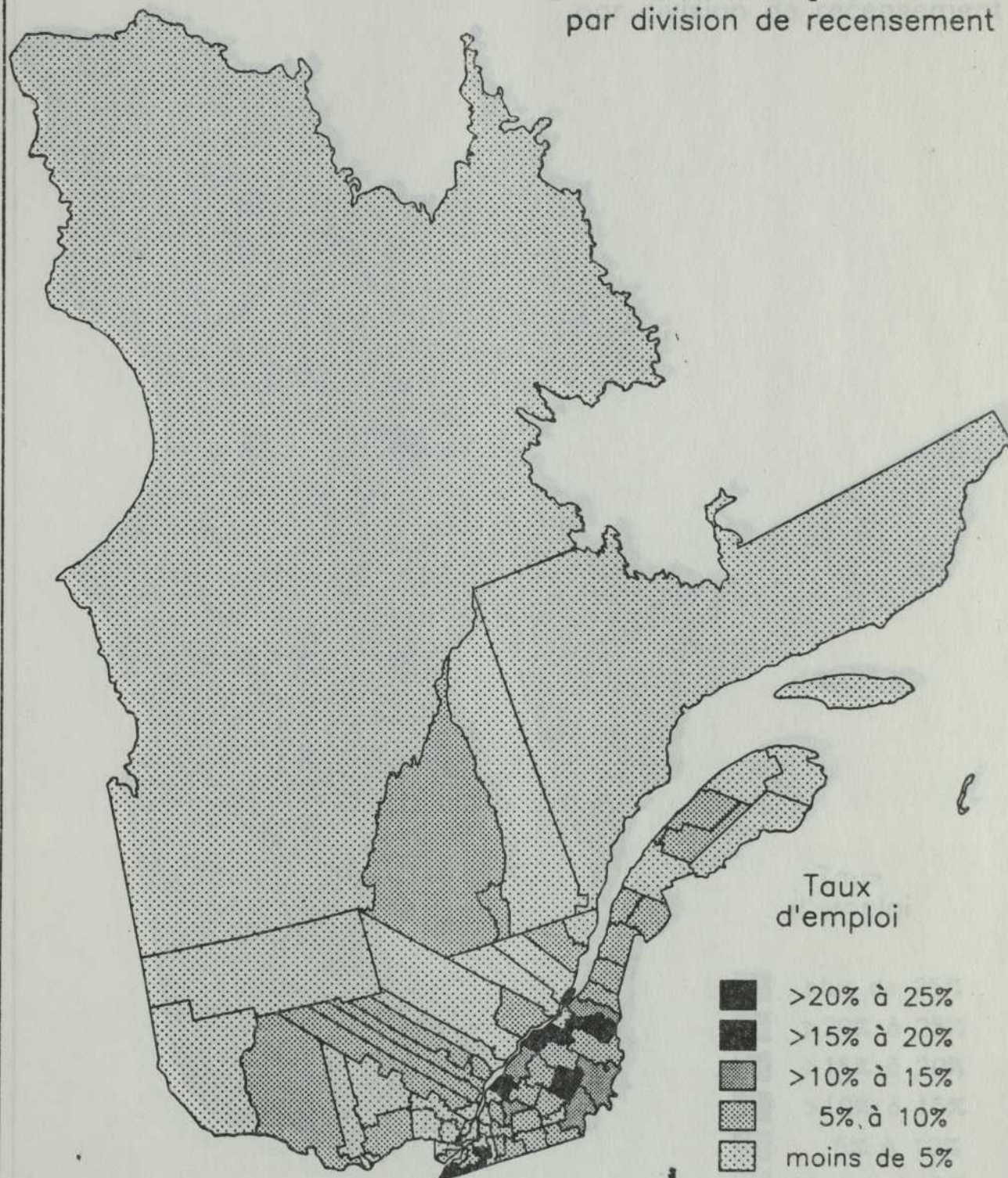


Source: Recensement du Canada, 1981.

Produit pour la Division des études sociales et économiques,
par la Sous-division de la géocartographie, Statistique Canada, 1985.

QUÉBEC

Emploi dans le
secteur agricole
par division de recensement

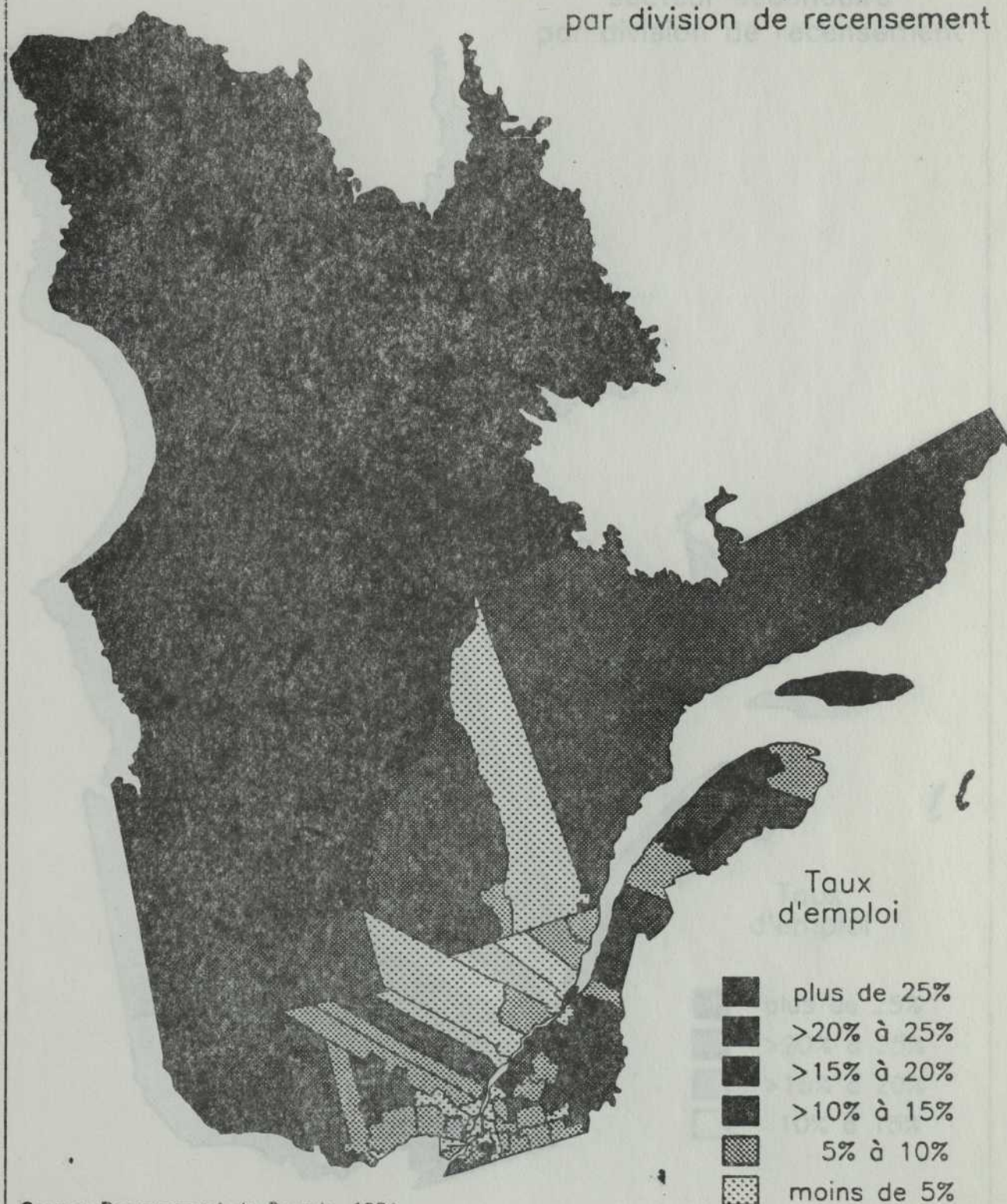


Source: Recensement du Canada, 1981.

Produit pour la Division des études sociales et économiques,
par la Sous-division de la géocartographie, Statistique Canada, 1985.

QUÉBEC

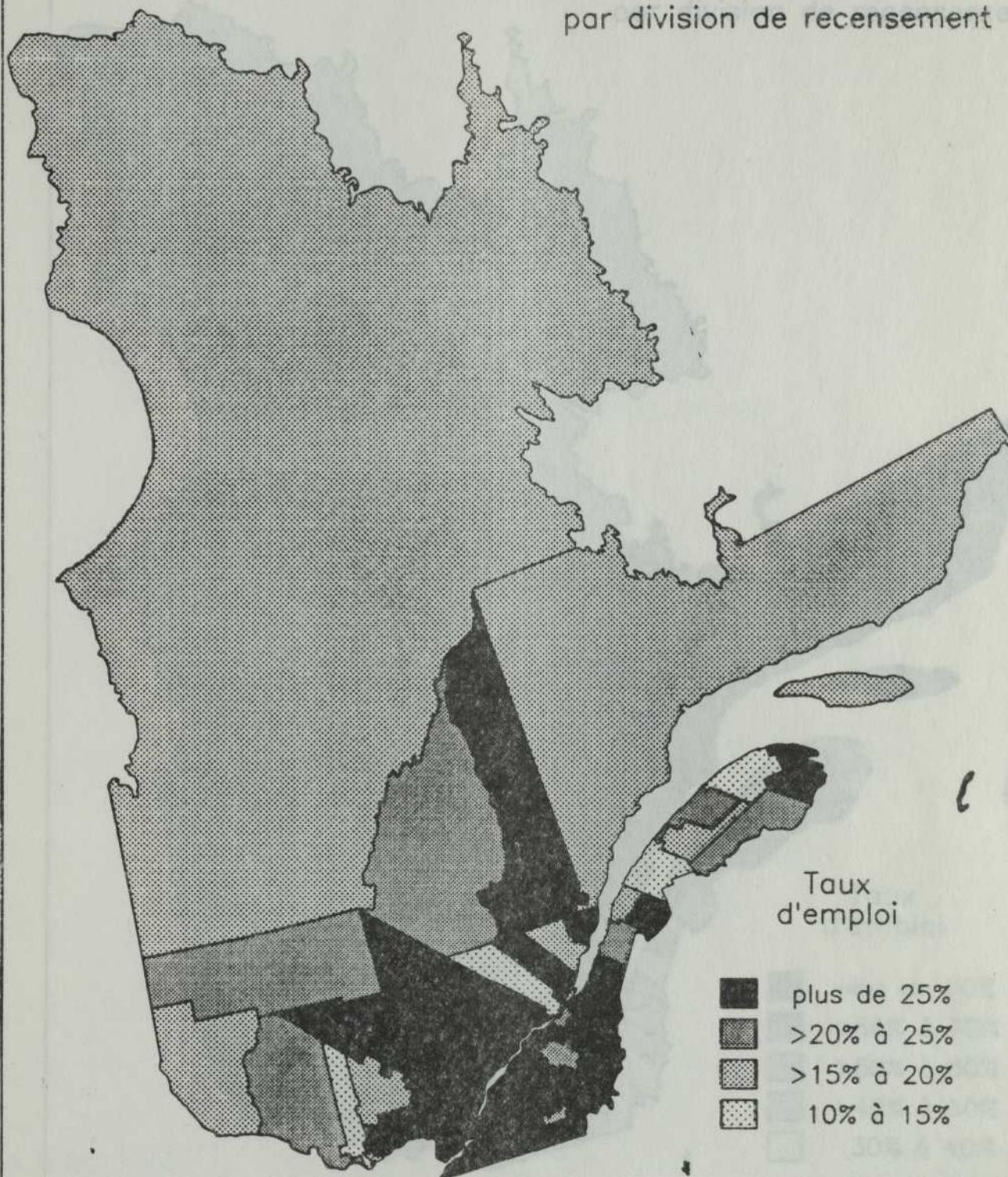
Emploi dans le
secteur primaire
par division de recensement



Source: Recensement du Canada, 1981.

QUÉBEC

Emploi dans le
secteur secondaire
par division de recensement

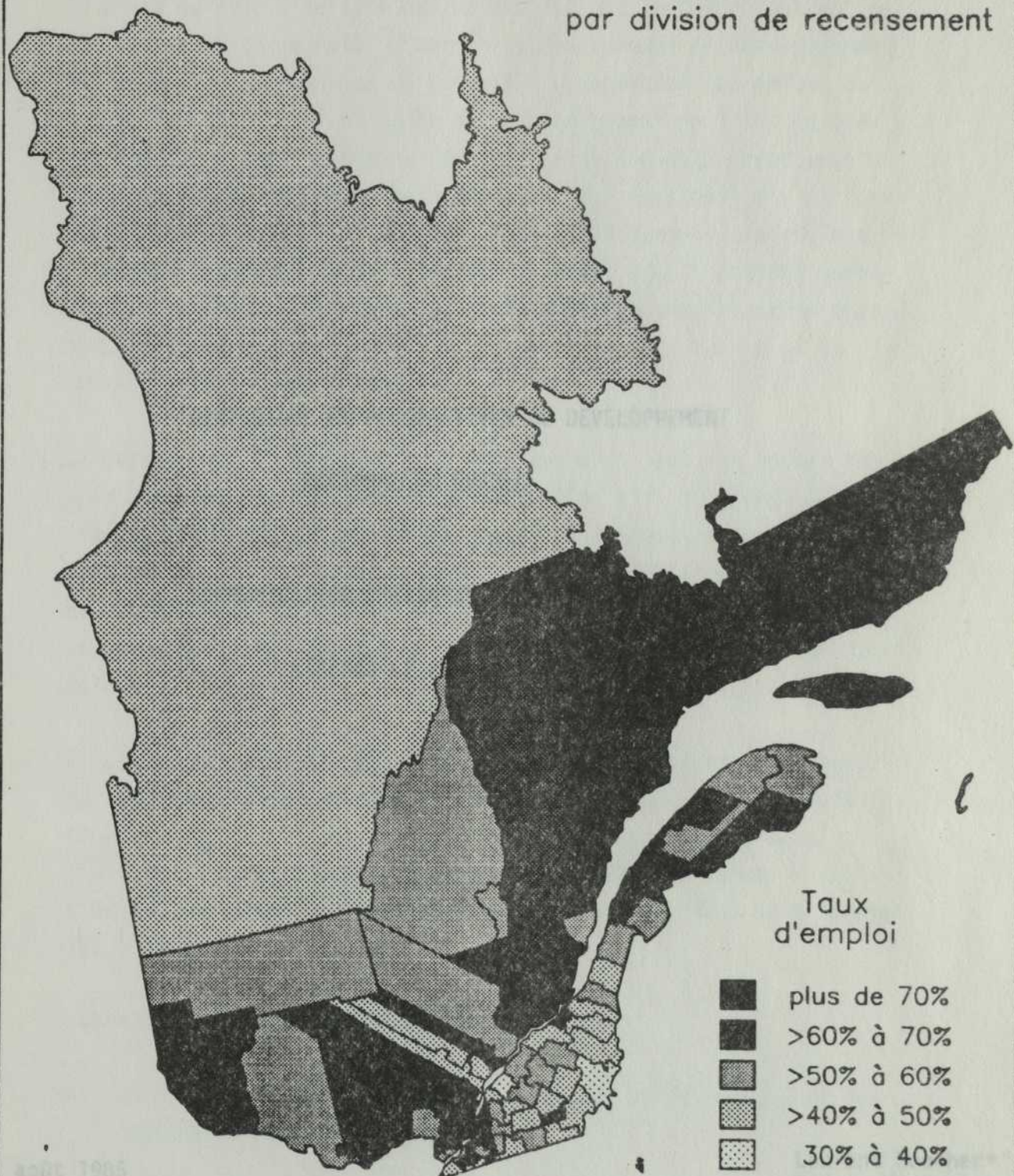


Source: Recensement du Canada, 1981.

Produit pour la Division des études sociales et économiques,
par la Sous-division de la géocartographie, Statistique Canada, 1985.

QUÉBEC

Emploi dans le
secteur tertiaire
par division de recensement



Source: Recensement du Canada, 1981.

INTRODUCTION

Ce n'est qu'avec l'arrivée des années '80 que le Québec entreprend véritablement de se doter d'une stratégie moderne de développement des régions. La création du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) en 1981 et du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ) en 1983 marque le début de cette nouvelle préoccupation gouvernementale et sociétale. Dès lors, les pratiques et les structures reliées à la planification et au développement des régions ne cessent d'évoluer et de s'adapter à mesure que la société québécoise elle-même se transforme. La formule des sommets socio-économiques régionaux représentant le résultat le plus récent et le plus achevé de ce processus complexe.

HISTORIQUE ET PERSPECTIVES DU DEVELOPPEMENT

REGIONAL AU QUEBEC

COMMUNICATION PRESENTEE DANS LE CADRE DE

L'ACFAS LE 23 MAI 1985

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan réaliste des impacts du rôle des MRC sur le développement des régions; il est prévisible toutefois qu'ils seront considérables. En conséquence, nous nous limiterons, dans le cadre de cette communication à cerner l'évolution des pratiques du développement régional au Québec et à dégager les tendances actuelles.

Cette communication comprendra deux sujets:

-) un historique des pratiques ayant marqué le développement des régions au Québec de 1960 à 1980;

Le 2 août 1985

Laurent Boucher**
Réjean Morissette*

* De l'office de planification et de développement du Québec

INTRODUCTION

Ce n'est qu'avec l'arrivée des années '60 que le Québec entreprend véritablement de se doter d'une stratégie moderne de développement des régions. La création du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) en 1961 et du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) en 1963 marque le début de cette nouvelle préoccupation gouvernementale et sociétale. Dès lors, les pratiques et les structures reliées à la planification et au développement des régions ne cesseront d'évoluer et de s'adapter à mesure que la société québécoise elle-même se transforme, la formule des sommets socio-économiques régionaux représentant le résultat le plus récent et le plus achevé de ce processus complexe.

La pratique de l'aménagement du territoire se veut par contre beaucoup plus récente dans notre histoire. De fait, ce n'est qu'avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en décembre 1979 que ce concept recevra véritablement ses lettres de noblesse. Avec cette loi, rappelons-le, les futures MRC se voyaient confier la responsabilité de préparer le schéma d'aménagement de leur territoire.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan réaliste des impacts du rôle des MRC sur le développement des régions; il est prévisible toutefois qu'ils seront considérables. En conséquence, nous nous limiterons, dans le cadre de cette communication à cerner l'évolution des pratiques du développement régional au Québec et à dégager les tendances actuelles.

Cette communication comprendra deux volets:

-) un historique des pratiques ayant marqué le développement des régions au Québec de 1960 à 1980;

...

-) une analyse des sommets socio-économiques régionaux, dernier outil de développement des régions dont le Québec s'est doté.

1. LES ANNÉES 1960: LES PREMIERS PAS

A son arrivée au pouvoir en 1960, le gouvernement Lesage affichait une ferme détermination d'intervenir de manière plus active dans la vie économique et sociale du Québec. Au niveau des administrations locales et régionales, cette croissance des activités de l'Etat se traduit par une centralisation accrue, cela étant particulièrement vrai dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du bien-être social qui représentent environ 60% des dépenses gouvernementales.

Cette volonté gouvernementale d'impliquer davantage l'Etat dans le développement du Québec a aussi donné lieu à une réforme considérable de l'administration publique dominée, dans un premier temps, par la création des ministères suivants: Richesses naturelles (1961), Affaires culturelles (1961), Tourisme, Chasse et Pêche (1963), Education (1964), Affaires intergouvernementales (1967), Institutions financières, Compagnies et Coopératives (1967), Immigration (1968), Travail et Main-d'Oeuvre (1968), Fonction publique (1969), Communications (1969) et Affaires sociales (1970). Ce nombre grandissant d'acteurs ne manquera pas de poser des problèmes de coordination lorsque viendra le moment de réaliser des projets régionaux de développement; cela aura cependant le mérite de clarifier la nature des interventions gouvernementales.

Malgré une nette tendance à la centralisation dans les secteurs des services, les années 1960 donnent lieu à des efforts gouvernementaux visant à renforcer les structures décentralisées (villes et commissions scolaires) et à doter le Québec de structures régionales conséquentes. Parmi ces structures régionales, mentionnons la création

de dix régions administratives en 1966, chacune ayant sa métropole et ses centres sous-régionaux. Aussi, dans chaque région sera créé un Conseil économique régional dans le but d'établir une concertation entre l'Etat, les autorités locales et les forces économiques locales en vue du développement régional⁽¹⁾.

Au début, les expériences gouvernementales de concertation, ou plutôt de consultation devrions-nous dire, avec des partenaires privés, ont surtout porté sur des sujets globaux d'envergure nationale et par la suite, sur des sujets sectoriels toujours de dimension québécoise (industrie, finance, agriculture). L'organisme responsable de cette approche de consultation et de planification était le Conseil économique du Québec créé en 1961 (COEQ)⁽²⁾.

La première véritable expérience de développement régional au Québec fut celle du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) amorcée en 1963. Maintes fois analysée depuis vingt ans, cette expérience est souvent présentée comme le début de l'approche moderne du développement des régions au Québec. Parmi ces particularités, il faut surtout retenir les suivantes:

-) la conception de ce plan se réalisa à l'extérieur de l'appareil gouvernemental;
-) une place majeure fut accordée à la participation des populations;
-) elle se réalisa, après une attente de deux ans, par le biais d'une entente fédérale/provinciale. Ce délai occasionnera de sérieuses difficultés pour les tenants de la participation.

(1) Gow, James Iain, "La modernisation et l'administration publique" in La modernisation politique du Québec, sous la direction de Edmond Orban, les Editions Boréal Express, Sillery, 1976, p.167-168.

(2) Le COEQ fut remplacé par l'Office de Planification et de Développement des régions en 1968.

Malgré les difficultés de cette première opération régionale d'aménagement et de développement au Québec, l'expérience sera positive et influencera considérablement les pratiques de développement des années 1970.

CONCLUSION SUR LES ANNEES 1960

La jeunesse du couple planification-développement combinée à un appareil étatique en pleine expansion et souvent en pleine définition de ses modes d'interventions, donnent lieu, au cours des années 1960, à plusieurs expérimentations de stratégies de développement régional de la part des gouvernements, de l'administration publique et des élites régionales. De fait, lors de cette période, le Québec a souvent revêtu l'allure d'un vaste laboratoire pour les tenants du développement planifié des régions. Les principaux éléments à dégager de cette décennie par ailleurs extrêmement riche et déterminante sur le plan de la réflexion, sont:

-) une amorce de responsabilisation de l'Etat en matière de développement des régions;
-) l'apparition des premières consciences régionales en matière de développement des régions;
-) la nécessité de la participation des populations au processus de développement régional.

2. LES ANNEES 1970: LA PLANIFICATION ETATIQUE

2.1 Les missions

L'expérience du BAEQ favorise au début des années 1970, l'émergence d'une seconde génération de projets de développement régional intégré,

celle des missions de développement régional. Entre 1969 et 1974, le gouvernement créa des missions de développement pour quatre régions: le Saguenay - Lac Saint-Jean, l'Abitibi - Témiscamingue, l'Estrie et l'Outaouais. D'autres territoires plus restreints eurent aussi droit à ces exercices de planification (missions de Charlevoix et de la Yamaska).

Toutes ces expériences se caractérisent par quatre éléments fondamentaux:

-) elles se déroulent à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, contrairement à l'expérience du BAEQ;
-) le rôle de coordination joué par l'OPDQ;
-) la recherche d'une participation de la population; cette participation varia beaucoup d'une région à l'autre mais elle ne fut jamais aussi poussée que dans le Bas Saint-Laurent/Gaspésie;
-) la réalisation de ces missions via des ententes sectorielles fédérales/provinciales, principalement dans les secteurs liés aux richesses naturelles (agriculture, forêt, mines, tourisme).

Pour chacune de ces missions, les interventions de l'Etat dominant la stratégie de développement global des régions concernées. Particulièrement à l'étape de la conception des plans, la formule des missions vient ajouter une approche bureaucratique à la démarche technocratique des années 1960 en confiant à des fonctionnaires la responsabilité d'identifier des objectifs de développement et de proposer des modalités d'actions.⁽³⁾

Plusieurs leçons tirées de ces opérations auront des incidences déterminantes sur les orientations futures du développement régional au Québec.

(3) Par exemple, le BAEQ était composé presque uniquement d'universitaires et de professionnels provenant de différents milieux et secteurs d'activité. Sur une soixantaine d'employés il n'y avait qu'un seul membre de la fonction publique québécoise. Avec les missions, nous assistons à un renversement radical de cette situation.

-) l'approche région par région échelonnée dans le temps comporte des lacunes importantes. Elle ne permet pas de situer les régions par rapport aux autres;
-) cette approche souffre de l'absence d'orientation générale de développement pour l'ensemble des régions;
-) malgré ces lacunes, l'approche de la planification permet de dégager un portrait global des activités régionales, de les évaluer, d'analyser les tendances, de faire des choix et d'orienter les interventions;
-) la consultation de la population permet à des personnes de différents secteurs de réfléchir ensemble à leur région et de promouvoir ses intérêts. Sur ce sujet, force est de constater que les intervenants régionaux sont de plus en plus organisés et conscients de leurs intérêts et revendiquent d'autant une véritable participation au processus d'aménagement et de développement de leur territoire.

Parallèlement à ces constats de la part du gouvernement et à cette évolution de la participation des régions à leur développement, l'Etat se donne des assises régionales réelles qui contribueront aussi au renforcement des consciences régionales. A cet égard, la création de l'OPDQ en 1969 aura certes favorisé ce cheminement étatique. Dans un premier temps, l'OPDQ aura contribué, avec des succès variables mais non négligeables, à harmoniser les planifications sectorielles des organismes gouvernementaux et à leur donner une assise régionale. Ensuite, elle a assuré une meilleure coordination ministérielle en région via les Conférences administratives régionales (CAR). Enfin, par l'entremise du Fonds de développement créé en 1975, l'OPDQ favorisera directement la promotion et la réalisation de projets de développement spécifiques aux régions.

...

De l'expérience des missions se dégageront trois constats déterminants dans l'évolution des stratégies de développement régional:

-) les missions ont favorisé un renforcement de la responsabilisation de l'Etat;
-) la participation du milieu devient de plus en plus structurée, notamment par l'entremise des Conseils régionaux de développement (CRD);
-) à l'extérieur des champs couverts par les ententes, il aura été difficile de réaliser des projets, les intervenants hésitant à s'engager.

2.2 Les schémas régionaux

La troisième génération des expériences de planification régionale du développement fut celle des schémas régionaux. Ces schémas se distinguaient des missions de trois façons:

-) pour la première fois, toutes les régions du Québec étaient étudiées en même temps;
-) les Conseils régionaux de développement assumaient l'entière responsabilité du processus de consultation;
-) la réalisation de ces schémas ne reposait sur aucune entente spécifique. Les instruments financiers utilisés pour les réaliser furent les budgets réguliers de ministères, le Fonds de développement régional et les ententes auxiliaires.

Ces schémas marquent la dernière étape et la fin de l'intervention systématique de l'Etat dans la préparation de schémas suivant la procédure «profil, problématique, orientations et réalisations». En confiant aux MRC la responsabilité de la préparation des schémas d'aménagement, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979) modifiera radicalement ce modèle par lequel la planification du développement et l'aménagement des territoires relevaient pour l'essentiel

de responsabilités gouvernementales.⁽⁴⁾ Sur le plan politique, la généralisation de la formule des sommets socio-économiques régionaux de 1980 à 1984, viendra compléter et confirmer cette tendance à confier aux régions la responsabilité de leur développement.

Par ailleurs, il faut insister sur le fait que tous les travaux de planification régionale, en partant du BAEQ jusqu'aux schémas régionaux, n'ont jamais été présentés au pouvoir politique (Assemblée nationale) afin d'obtenir le sceau officiel du gouvernement. Cette situation explique entre autres le fait qu'il n'y ait jamais eu de crédits spécifiques affectés à la réalisation des schémas, à l'exception de celui du BAEQ.

2.3 Conclusion sur les années 1970

A la fin des années 1970, le Québec se retrouve dans la situation suivante en ce qui a trait au développement des régions:

-) l'élaboration des problématiques et stratégies de développement des régions relève essentiellement de l'appareil étatique;
-) le processus de consultation est contrôlé par les CRD même s'il existe d'autres conseils régionaux consultatifs (culture, loisir, environnement, etc.);
-) il y a absence de véritable pouvoir politique régional face à l'Etat central.

3. LES SOMMETS SOCIO-ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX

Depuis 1981, six régions ont tenu des sommets socio-économiques: Mauricie - Bois-Francs, Montréal, Lanaudière, Saguenay - Lac Saint-Jean,

(4) Trudeau, André, "Les municipalités régionales de comté", in Correspondance municipale, p.252, novembre 1984, p.46

Québec et Estrie. Deux autres régions s'apprêtent à tenir le leur incessamment: Laurentides et Outaouais. Les autres régions devraient emboîter le pas d'ici peu.

La décision gouvernementale de novembre 1984 portant sur le suivi de la consultation menée par le ministre François Gendron sur le document "Le Choix des régions"; vient consacrer cette volonté de concertation entre le gouvernement et les régions. La reconnaissance, à cette occasion, de la formule des sommets socio-économiques régionaux comme premier mécanisme de concertation régionale et de concertation gouvernement/régions entraîne l'adoption de trois mesures conséquentes:

- 1- la généralisation de la tenue de sommets socio-économiques à toutes les régions du Québec;
- 2- la reconnaissance des comités de suivi des sommets comme unique table permanente de concertation régionale et l'intégration progressive des conseils régionaux de développement à ces comités de suivi;
- 3- la tenue de conférences annuelles régionales avec les comités de suivi des sommets.

Fondée résolument sur les dynamismes du milieu, l'instauration de ces mécanismes permanents de concertation vient modifier considérablement les rôles et responsabilités de l'État et des divers intervenants impliqués dans le développement des régions. Cette seconde partie traitera des sommets régionaux sous trois aspects:

-) les structures et le fonctionnement des sommets;
-) la nature des projets (analyse des sommets de l'Estrie et de Mauricie/Bois-Francs;
-) une analyse qualitative des sommets comme outil de développement des régions.

...

3.1 Structures et fonctionnement des sommets

Tous les sommets tenus jusqu'à présent ont reposé sur une structure organisationnelle identique fondée sur quatre comités:

- Comité d'orientation

Le comité d'orientation auquel participent vingt-cinq à trente personnes de la région (incluant le ou les ministres régionaux), est responsable de l'allure à donner au sommet et assure la liaison entre le comité ministériel et le comité de gestion.

- Comité de gestion

Le comité de gestion est responsable de «l'opérationnalisation» du sommet. Les membres de ce comité sont les technocrates du sommet. La majeure partie d'entre eux proviennent de la région.

- Comité ministériel

Présidé par le Ministre responsable du Développement régional, ce comité regroupe également les ministres responsables de ministères sectoriels particulièrement importants pour la région concernée. Il assure la liaison entre le sommet et le Conseil des ministres et se dissout après la tenue du sommet.

- Comité du suivi

Le comité du suivi a pour rôle de s'assurer que les engagements pris lors des sommets seront respectés. Le financement de son fonctionnement est assuré par l'OPDQ.

Cette organisation d'un sommet recèle deux changements majeurs par rapport aux anciens exercices de planification en ce qu'elle confère au milieu et à l'Etat des structures précises d'intervention.

...

Le milieu régional intervient de manière principale au niveau du comité d'orientation. Ce comité assume l'entière responsabilité du déroulement du sommet; il représente la pierre angulaire de toutes les organisations de sommets. A l'exception des trois sièges réservés aux représentants gouvernementaux, tous les membres de ce comité proviennent de la région. Dans le cadre des nouvelles relations Etat-régions qu'institue chacun des sommets, ce comité se veut le représentant politique de la région face au gouvernement. A ce titre, le Comité d'orientation intervient au niveau du contenu en supervisant les travaux du Comité de gestion et en entérinant les propositions déposées au sommet.

La participation de la région se retrouve également au niveau du Comité de gestion. En plus de la présence de fonctionnaires régionaux, on retrouve souvent des représentants de l'Université et des organismes publics. Il s'ensuit que la région conserve la mainmise du contenu des réflexions et de l'organisation matérielle du sommet.

Le déroulement des travaux préparatoires consiste en la tenue de tables sectorielles et zonales (habituellement le territoire des MRC). Ces tables permettent de dégager les projets que le milieu entend soumettre au sommet et sur lesquels se prononcera le Comité d'orientation. C'est à ce niveau que l'on retrouve la participation la plus importante de la part de la population.

L'Etat intervient dans le processus principalement par le biais du Comité ministériel. Composé exclusivement de ministres sectoriels ou régionaux, ce comité assume une responsabilité politique face aux intervenants régionaux tout au long des travaux préparatoires au sommet. Il se dissout au moment de la tenue du sommet. La participation gouvernementale se retrouve aussi au niveau du Comité d'orientation; trois sièges ministériels sur un total de 25 à 30 sièges sont prévus à cette fin.

En conclusion, il ressort de ces structures de fonctionnement des sommets que la responsabilité politique gouvernementale est assurée par le Comité ministériel, la responsabilité politique régionale par le Comité d'orientation et la responsabilité organisationnelle par le Comité de gestion sous la supervision du Comité d'orientation. Il y a donc, au niveau des responsabilités politiques et organisationnelles un transfert incontestable de pouvoir vers les régions. En ce qui concerne l'appareil technocratique, il se situe nettement entre le milieu et le politique.

3.2 Commentaires sur le contenu des sommets de l'Estrie et de la Mauricie - Bois-Francs

De par les responsabilités nouvelles confiées au milieu en ce qui a trait à l'élaboration d'orientations et à la conception de projets de développement, la formule des sommets soulève plusieurs questions pour tout bon technocrate formé à l'école des missions et des schémas. Quelle est la nature des projets proposés aux décideurs du développement régional? Est-ce qu'ils s'intègrent à une approche globale de planification?

Même s'il est un peu tôt pour dresser un bilan exhaustif, il demeure possible de dégager certaines conclusions en mettant en parallèle le contenu des sommets avec celui des schémas régionaux. Nous avons fait cet exercice pour deux régions: l'Estrie et la Mauricie - Bois-Francs. Deux éléments ressortent clairement:

- 1- les sommets favorisent l'articulation de nouveaux axes prioritaires de développement;
- 2- les propositions soumises lors des sommets viennent clarifier et préciser, en termes de projets réalisables, les orientations et objectifs des schémas.

...

3.2.1 Les nouveaux axes de développement

En plus de préciser certains axes généraux d'orientation dans les secteurs classiques tels l'agro-alimentaire, les forêts, l'industrie et le tourisme, les sommets auront contribué à élargir la problématique de développement des schémas en reconnaissant de nouveaux enjeux de développement: la recherche et les technologies nouvelles, la formation professionnelle, la politique de plein emploi, les femmes, les jeunes, les industries socio-communautaires, etc.. Tous ces thèmes ont occupé une place considérable lors des débats sur les projets.

Il faut souligner ici que l'évolution rapide des conditions de développement socio-économique (ex: environnement, nouvelles technologies) et la conjoncture économique difficile des dernières années ont mis en évidence des aspects du développement que les schémas avaient peu ou pas abordés. Par exemple, c'est dans ce contexte que se situent les propositions du sommet de la Mauricie - Bois-Francs ayant trait à la gestion des ressources humaines, à la création d'emplois, à l'implantation d'industries socio-communautaires, au développement de l'industrie de la récupération et du recyclage et au développement d'une industrie culturelle créative d'emplois. Ces préoccupations représentent autant d'innovations par rapport au contenu du schéma et illustrent une évolution certaine dans la stratégie de développement de la région Mauricie - Bois-Francs. A quelques nuances près, nous retrouvons les mêmes tendances dans la région de l'Estrie.

3.2.2 Les propositions des sommets

Par rapport aux schémas, les propositions soumises aux sommets se révèlent beaucoup plus précises quant à leurs impacts et leur mode

Enfin, il faut souligner que tout a fait récemment, lors du dernier sommet régional, à Charbonneau, il y a des discussions qui portent sur ce sujet.

...

de réalisation. Ce phénomène s'explique du fait que chaque projet présenté à un sommet doit reposer sur des engagements financiers provenant à la fois du milieu et du gouvernement.

Par ailleurs, les sommets deviennent aussi l'occasion pour la région de prioriser certains secteurs et de promouvoir en conséquence la réalisation de projets. Par exemple, l'Estrie a identifié quatre secteurs prioritaires lors de son sommet: les mines, les forêts, le tourisme et les industries. Ces quatre secteurs regroupaient 17 des 48 projets retenus par le Comité d'orientation. Leur réalisation impliquait des coûts totaux de 295,8 M\$. Fait intéressant à signaler, de ces 295,8 M\$, le secteur du tourisme revendiquait à lui seul 275,3 M\$. Il est donc permis de conclure que le sommet de l'Estrie fut l'occasion pour la région, de désigner le secteur du tourisme comme la priorité actuelle pour son développement. Par rapport à l'approche plus neutre des schémas, nous avons ici une évolution considérable au niveau des choix de la région.

En dernier lieu, les sommets peuvent permettre aux régions de présenter des projets ayant une envergure nationale. Par rapport aux propositions issues des schémas, il s'agit d'une nette nouveauté. Le sommet de l'Estrie avec deux propositions de ce type, fut particulièrement innovateur. Ces propositions portaient sur:

- 1) la possibilité d'une intervention gouvernementale au niveau de la fiscalité plutôt que de donner des subventions aux entreprises;
- 2) la nécessité de faire des MRC des acteurs au niveau des infrastructures de développement économique.

Enfin, il faut souligner un thème tout à fait nouveau, soit le pouvoir régional. A chaque sommet, il y a des discussions qui portent sur ce sujet.

3.3 Réflexions générales sur les sommets

Nous avons demandé à des informateurs clefs ayant participé chacun à l'organisation d'un sommet, de nous livrer leur évaluation personnelle de cette opération. Bien que très partielle, cette démarche a le mérite de faire ressortir les changements, tels que perçus par les intervenants du milieu. Voici les résultats de nos entrevues:

- 1) un des changements les plus importants se situe au niveau du Comité d'orientation. Cela représente une évolution énorme que de parvenir à regrouper autour d'une même table des représentants issus de différents milieux et secteurs d'activités et couvrant l'ensemble du territoire régional. Malgré tous les organismes de consultation et de participation existants, la formation de cette table régionale est à placer en tête de liste des acquis;
- 2) en second lieu, mais très près derrière, vient le sentiment parmi les intervenants régionaux que le développement de leur région leur appartient vraiment. Ce sentiment se retrouve très fort au niveau du Comité d'orientation mais aussi aux tables sectorielles et zonales. Les gens ne viennent pas qu'émettre le gouvernement et n'entendent pas se satisfaire de vagues promesses. Ils sont conscients de représenter des aspirations du milieu et s'affirment en conséquence face au pouvoir gouvernemental;
- 3) concernant ce second changement, les informateurs notent qu'il ne se fait pas toujours spontanément parmi les intervenants. Dans certains cas, il a même fallu attendre les résultats du sommet, c'est-à-dire, l'étape de la réalisation, pour que les gens croient vraiment à l'utilité de cet exercice. Parmi les explications à ce phénomène, il faut mentionner le fait que dans

...

quelques régions l'origine de la demande ayant conduit au sommet n'est pas toujours très précise. Il est difficile de savoir qui, du gouvernement ou du milieu, a fait le plus de pression;

- 4) tous les informateurs s'accordent pour dire que le succès ou l'échec d'un sommet et de sa répétition dépend du suivi. S'il y a un taux important des réalisations des engagements, les leaders régionaux n'hésiteront pas à répéter l'expérience. Jusqu'ici, pour les différents sommets qui ont eu lieu le taux de réalisation varie de 75 à 100%;
- 5) les sommets ont favorisé un rapprochement notable entre les administrations régionales et le milieu;
- 6) malgré le sérieux des organisations, des dossiers ont été mal préparés, peu fondés ou encore non pertinents. Une amélioration reste à faire à ce niveau;

En résumé, les sommets sont perçus actuellement de manière très positive. Toutefois, leur santé est fragile. Elle repose en bonne partie sur la réalisation des engagements.

3.4 Conclusion: quelques interrogations sur les sommets

En guise de conclusion, il nous semble opportun de dégager une série de questions qui pourraient influencer la portée des sommets.

- 1) Est-ce que tous les partenaires accepteront de jouer le rôle qui leur est dévolu actuellement. Est-ce que certains ne chercheront pas à monopoliser cet événement (élus provinciaux et municipaux, hommes d'affaires, syndicats, groupes populaires, etc.)?

...

- 2) Sera-t-il possible d'alimenter toute l'énergie déployée dans la préparation et la tenue d'un sommet socio-économique identifié comme un super-événement?
- 3) Existe-t-il un danger de récupération des sommets par l'appareil technocratique?
- 4) De même, le pouvoir politique acceptera-t-il longtemps de discuter publiquement des projets régionaux?

Le 1er août 1985.

RM/ct





BNQ



000 366 110